

## Unterrichtung

durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien

### Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>A. Berichtsauftrag</b> .....	6
<b>B. Ausgangslage</b> .....	6
I. Bundes- und Länderkompetenzen .....	6
II. Digitalisierung und Konvergenz .....	7
1. Wesentliche Entwicklungstendenzen .....	7
2. Allgemeine methodische Schlussfolgerungen für die Medienpolitik	11
III. Grundlagen und Methoden des Medien- und Kommunikationsberichts	11
<b>C. Grundprinzipien der Medien- und Kommunikationspolitik</b> ....	12
I. Schutz der Kommunikationsgrundrechte .....	12
II. Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt .....	12
III. Förderung der Qualität von Medienangeboten .....	14
IV. Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern	14
<b>D. Bereichsübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik</b> ....	14
I. Medienfreiheiten im Wandel von Digitalisierung und Konvergenz .	14
1. Aktuelle Gesetzgebung und Entwicklungen .....	14
a) Telekommunikationsüberwachung und Vorratsdatenspeicherung ..	14
b) „Online-Durchsuchung“ .....	16
2. Medienfreiheiten, Kunstfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht	17
II. Zugang zu Informationen und Medienvielfalt .....	18
1. Technische Infrastrukturen .....	18
a) Internet .....	19

	Seite
b) Terrestrik, Satellit und Breitbandkabel .....	21
c) Netzübergreifende Schnittstellen-Standards und „nomadische“ Nutzung von Endgeräten .....	23
2. Diskriminierungsfreie Zugänge .....	23
a) Zugang von Programmanbietern zu Übertragungswegen .....	23
b) Revision des europäischen Telekommunikationsrechts .....	24
c) Zugang der Nutzer zu Programmen und Inhalten .....	26
3. Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht .....	26
a) Überblick über das geltende Recht .....	27
b) Reformperspektiven .....	28
c) Behandlung ausländischer Investitionen im Medienbereich .....	29
d) Allgemeine Möglichkeiten zur Prüfung ausländischer Investitionen in deutsche Unternehmen .....	30
e) Europäische Konzentrationskontrolle im Medienbereich .....	30
4. Errichtung einer Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB) .....	31
a) Konzept der DDB .....	32
b) Europäische Digitale Bibliothek („Europeana“) als Handlungsrahmen	33
c) Weiteres Vorgehen .....	33
5. Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand – E-Government .....	33
III. Qualität der Medienangebote .....	34
1. Modernisierung des Urheberrechts .....	34
a) Der „Zweite Korb“ .....	35
b) Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des Geistigen Eigentums .....	37
c) Ausblick .....	38
2. Werberegulierung .....	39
3. Journalismus .....	39
a) Steigender Orientierungsbedarf der Nutzer .....	39
b) Grenzen der Medienpolitik .....	41
c) Ökonomische Rahmenbedingungen des Qualitätsjournalismus .....	41
d) Selbstkontrolle der Medien zur Qualitätssicherung .....	42
e) Aus- und Fortbildung der Journalisten .....	42
4. Qualitätsbewusstsein der Mediennutzer .....	43
5. Qualitätssicherung durch Kooperationen von Anbietern und Nutzern .....	43
IV. Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern .....	44
1. Jugendmedienschutz .....	44
a) Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz Staatsvertrag 2003 ..	44
b) Evaluierung des Jugendschutzsystems .....	45
c) Novellierung des Jugendschutzgesetzes 2008 .....	46
d) Jugendschutz im Internet .....	47
e) Internationale Zusammenarbeit .....	47

	Seite
2. Medienkompetenz der Nutzer .....	48
a) „Digitale Spaltung“ der Gesellschaft .....	48
b) Grundprinzipien medienpädagogischer Maßnahmen der Bundesregierung .....	49
c) Einzelne Projekte und Maßnahmen der Bundesregierung .....	50
3. Sicherheit und Vertrauen im Internet .....	56
a) Warn- und Informationsdienst des BSI .....	57
b) Informationsangebot des BSI zu aktuellen Fragen der IT-Sicherheit .....	58
c) Medienarbeit .....	58
d) Kooperation mit externen Partnern .....	58
e) Kooperation mit „Deutschland sicher im Netz e.V. (DsiN)“ .....	58
f) Elektronischer Personalausweis .....	59
g) Bürgerportale .....	59
4. Suchtgefahren .....	60
V. Rechtsrahmen der elektronischen Medien .....	61
1. Nationale Medienordnung .....	61
a) Rundfunkregulierung .....	61
b) Regulierung von Onlinediensten .....	61
aa) Wichtige Entwicklungsphasen im Berichtszeitraum .....	62
bb) Telemediengesetz des Bundes und 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder .....	62
cc) Weitere Reformperspektiven .....	63
2. Europäische Medienordnung .....	64
a) Revision der EG-Fernsehrichtlinie .....	64
b) Rundfunkgebührenkompromiss zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission .....	65
c) Initiative der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt .....	66
d) Überarbeitung der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001 .....	67
e) Binnenmarktentwicklung im Bereich der zugangskontrollierten Dienste (PayTV) .....	67
3. Internationale medienpolitische Entwicklungen .....	68
a) Europarat .....	68
aa) Europäische Medienministerkonferenzen .....	68
bb) Europäische Übereinkommen .....	69
cc) Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees .....	69
b) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) .....	69
aa) Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen .....	70
bb) Programmbereich Kommunikation/Information .....	70
c) Welthandelsorganisation (WTO): Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) .....	71

	Seite
VI. Daten- und Faktenbasis der Medienpolitik .....	71
VII. Kooperation zwischen Medienpolitik und Wissenschaft .....	71
<b>E. Bereichsspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik .....</b>	<b>72</b>
I. Printmedien .....	72
1. Privatwirtschaftliche Struktur der Presse .....	72
2. Wettbewerbsbedingungen auf dem Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt	73
3. Presse-Grosso .....	73
4. Preisbindung für Bücher .....	74
II. Duale Rundfunkordnung .....	76
1. Qualität des Rundfunks .....	76
2. Digitalisierung und Rundfunk .....	76
3. Medienaufsicht .....	77
4. Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags .....	78
5. Kultur- und Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten	79
6. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	79
a) Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	79
b) Finanzierungsmodelle .....	79
c) Werbefinanzierung .....	80
7. Privater Rundfunk .....	80
a) Werbeeinnahmen .....	80
b) Ausgewogenheit der dualen Rundfunkordnung .....	81
c) Perspektiven der Digitalisierung .....	81
8. Bürgermedien .....	82
9. Auslandsrundfunk .....	82
III. Vielfalt des Musikangebots in den Medien .....	83
IV. Transparenz und Vielfalt bei Internetsuchmaschinen .....	84
1. Suchmaschinen als „Gatekeeper“ im Internet .....	84
2. Medienpolitische Fragen .....	84
a) Transparenz der Suchmaschinen .....	84
b) Erkennbarkeit kommerzieller Treffer .....	84
c) Marktstruktur .....	85
3. Medienpolitische Handlungsoptionen .....	85
4. Neue Technologien für Suche und Wissensmanagement .....	86
5. Digitale Verfügungsgewalt über Kulturgüter und wissenschaftliche Informationen .....	87
V. Qualitativ hochwertige Bildschirmspiele .....	87
1. Einrichtung des Deutschen Computerspielepreises .....	88

---

	Seite
2. Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien . . . . .	89
3. Weitere Fördermaßnahmen . . . . .	89
VI. Rahmenbedingungen für den deutschen Film . . . . .	89
1. Filmpolitik des Bundes . . . . .	89
2. Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft . . . . .	90
a) Situation der Kinowirtschaft . . . . .	90
b) Illegale Nutzung von Filmen im Internet . . . . .	91
3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationaler Wettbewerb . . . . .	92
a) Filmförderungsgesetz (FFG) . . . . .	92
aa) Künstlerische Rahmenbedingungen: Drehbuchentwicklung . . . . .	92
bb) Vertrieb und Bewerbung deutscher Produktionen . . . . .	92
cc) Veränderte Verwertungsketten und neue Dienste . . . . .	92
b) Deutscher Filmförderfonds . . . . .	93
<b>F. Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>94</b>
<b>Anlage</b> Wissenschaftliches Gutachten des Hans-Bredow-Instituts, Hamburg, zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung . . . . .	    101

## A. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung angesichts der Bedeutung der Medien für die Entwicklung der demokratischen Gesellschaft bereits durch Beschluss vom 12. März 1976<sup>1</sup> gebeten, fortlaufend einen Medienbericht zu erstatten. Mit Blick auf die seit Mitte der 90er Jahre rasant zunehmende Digitalisierung im Medienbereich hat das Parlament die Bundesregierung ergänzend dazu aufgefordert, 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) koordiniert und wo möglich sollten Berichtspflichten integriert werden; ...“<sup>2</sup> Ferner soll die Bundesregierung in ihren Berichten Wege zur Überwindung der digitalen Spaltung aufzeigen.<sup>3</sup>

Innerhalb der Bundesregierung ist für diese Aufgabe der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien federführend. Der letzte umfassende Medienbericht wurde 1998 vorgelegt; im Jahre 2002 wurde ein Kurzbericht an den Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages erstattet. Der nunmehr von der Bundesregierung vorgelegte Medien- und Kommunikationsbericht 2008 integriert die gegenüber dem Deutschen Bundestag im Hinblick auf die Medien- und Kommunikationsentwicklung bestehenden Berichtspflichten.

## B. Ausgangslage

### I. Bundes- und Länderkompetenzen

Das Grundgesetz (GG) weist die Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung im Medienbereich im Schwerpunkt den Ländern zu. Nach Artikel 30, 70 GG gestalten die Länder nicht nur das Presse- und Rundfunkrecht, sondern treffen auch die Regelungen für die Telemedien, soweit sie nicht dem Wirtschaftsrecht zugehörig sind und damit nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG in der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes liegen.<sup>5</sup> Der Bund hat nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 GG hingegen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Telekommunikations-

recht und verfügt in diesem Bereich gemäß Artikel 87 f GG auch über die Verwaltungskompetenz.

Dementsprechend ist die Sicherung der Medienvielfalt nach den Artikeln 30, 70 GG im Wesentlichen Aufgabe der Länder.<sup>6</sup> Der Bund hat gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 16 GG die Kompetenz, Regelungen zur Verhütung wirtschaftlicher Machtstellungen zu erlassen. Das im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelte Kartellrecht gilt also auch für Medienunternehmen, zielt aber nicht primär darauf ab, die Meinungsvielfalt zu sichern, sondern soll den wirtschaftlichen Wettbewerb wahren. Es liegt freilich auf der Hand, dass beide Gesichtspunkte in einem engen inneren Zusammenhang stehen. Das in § 35 Absatz 1 in Verbindung mit § 38 Absatz 3 GWB geregelte sogenannte Pressekartellrecht, das für Verlags- und Pressehandelsunternehmen, aber auch für Veranstalter von Rundfunkprogrammen und den Absatz von Rundfunkwerbezeiten gilt, enthält mit einer branchenspezifischen Umsatzberechnung eine Reduzierung der Aufgreifschwelle für die Fusionskontrolle. Denn mit den allgemeinen Umsatzgrenzen wären wegen der Regionalisierung der Märkte die Ziele der Fusionskontrolle, wettbewerbliche Marktstrukturen zu sichern, nicht oder nur eingeschränkt erreichbar. Zusammenschlüsse von Presseunternehmen unterfallen ferner der Fusionskontrolle auch bei Beteiligung von Kleinstunternehmen, weil nach § 35 Absatz 2 Satz 2 GWB die sogenannte Bagatellklausel nicht gilt. Die Frage der Untersagung eines Zusammenschlusses von Medienunternehmen beurteilt sich aber nach den gleichen materiellen Kriterien (Marktbeherrschung) wie in allen anderen Branchen.

Auf dem für den Medienbereich wichtigen Gebiet des Jugendschutzes folgt eine Zuständigkeit der Länder kraft Sachzusammenhangs mit der Zuständigkeit für Rundfunk und Telemedien, also ebenfalls aus den Artikeln 30, 70 GG. Die Länder haben den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien im Jahre 2003 durch den Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) neu geregelt. Dies geschah in zahlreichen Arbeitssitzungen in enger Abstimmung mit dem Bund, der zeitgleich das Jugendschutzgesetz (JuSchG) erlassen hat. Neben dem Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit regelt das Jugendschutzgesetz auch die Verbreitung jugendgefährdender Medien und die Alterseinstufung von Trägermedien (Datenträgern mit Film- oder Spieleinhalten). Dabei leitet sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG ab, der Bundeszuständigkeit für die öffentliche Fürsorge. Weitere jugendschutzrelevante Bestimmungen finden sich im Strafrecht des Bundes, etwa in §§ 130, 131 sowie §§ 184, 184c Strafgesetzbuch (StGB). Die Jugendschutzregelungen von Bundes- und Landesrecht haben also zahlreiche Berührungspunkte, denen Bund und Länder bereits bei der Erarbeitung der

<sup>1</sup> Bundestagsdrucksache 7/4770.

<sup>2</sup> Bundestagsdrucksache 14/8689, S. 18 unter Nr. 12.

<sup>3</sup> Beschluss des Deutschen Bundestages vom 16. Juni 2002 zu der Beschlussempfehlung auf Bundestagsdrucksache 14/8151.

<sup>4</sup> Die Rahmenkompetenz des Bundes für das Presserecht wurde durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2034) aufgehoben.

<sup>5</sup> Telemedien sind nach § 1 Absatz 1 Telemediengesetz (TMG) des Bundes alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nummer 24 des Telekommunikationsgesetzes, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nummer 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk im Sinne von § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sind. Das Telemediengesetz enthält spezifisch wirtschaftsrechtliche Regelungen, die medienrechtliche Regulierung der Telemedien ist Gegenstand des 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (9. RÄstV) der Länder.

<sup>6</sup> Die Länder haben von dieser Kompetenz durch Erlass der §§ 26 ff. Rundfunkstaatsvertrag (RStV) Gebrauch gemacht.

Gesetzesvorschläge mit gemeinsamen Sitzungen, Anhörungen und Abstimmungen Rechnung getragen haben. Die Gesetzgeber auf beiden Seiten haben damit dem inneren Zusammenhang der Regelungskreise auch verfahrenstechnisch Rechnung getragen. Dies hat sich in der Praxis von Gesetzgebung und Verwaltung auch bei anderen Vorhaben sehr gut bewährt.

Aus all dem ergibt sich, dass der Bund im Medienbereich nur begrenzte Handlungsspielräume hat und seine Aufgaben auf diesem Feld sachgerecht nur in Kooperation mit den Ländern wahrnehmen kann. Dies gilt allerdings angesichts der sogleich unter Punkt B. II. zu beschreibenden Konvergenzentwicklung und Internationalisierung im Medienbereich auch umgekehrt. Bund und Länder haben deshalb die Zusammenarbeit in den letzten Jahren erheblich intensiviert und deutlich verbessert. War die Medienpolitik von Bund und Ländern bis zum Ende des letzten Jahrzehnts häufig durch inhaltliche und verfahrensrechtliche Konflikte belastet, hat sich angesichts der mit der Digitalisierung im Medienbereich einhergehenden Herausforderungen seitdem auf allen Hierarchieebenen ein neuer Politikstil herausgebildet, der auf eine frühzeitige inhaltliche Verständigung und eine möglichst weitreichende Verzahnung der verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsverfahren ausgerichtet ist.

Der vorliegende Medienbericht nimmt aus der Sicht der Bundesregierung auch zu Feldern der Medienpolitik – wie etwa zum Rundfunkbereich – Stellung, in denen die Länder die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz haben. Denn einerseits muss der Bund die entsprechenden Agenden in der internationalen Medienpolitik vertreten, andererseits haben die medienpolitischen Entscheidungen der Länder nicht nur regionale, sondern auch beträchtliche gesamtstaatliche Wirkungen.

## II. Digitalisierung und Konvergenz

### 1. Wesentliche Entwicklungstendenzen

Die maßgebliche Triebkraft der Medienentwicklung der letzten Jahre ist die Digitalisierung, die – zunächst allein technische Innovation – zu einer wegweisenden Veränderung der Medienangebote, aber auch des Verhältnisses der überkommenen Medienformen zueinander geführt hat. Der in diesem Zusammenhang oft gebrauchte Begriff der Konvergenz soll das Zusammenwachsen von technischen Kommunikationsinfrastrukturen, Medieninhalten, Endgeräten sowie der Telekommunikations- und der Medienbranche beschreiben,<sup>7</sup> ein Trend, der auch in absehbarer Zukunft prägend bleiben wird. Deshalb legt der Medienbericht der Bundesregierung auch den Schwerpunkt auf die dadurch ausgelösten Veränderungen und deren Folgen für die individuelle, gesellschaftliche und politische Kommunikation. Der Bericht beschreibt umfassend

die medienpolitischen Konsequenzen, die sich daraus ergeben.

Die wichtigsten Merkmale der Digitalisierung auf der Produktions- und Nutzungsebene sind: Beliebige Daten und Informationen können mit geringen Kosten und von jedermann hergestellt, verbreitet und an jedem Ort multifunktional und interaktiv genutzt, verarbeitet und unbeschränkt vernetzt werden. Diese Eigenschaften digitaler Daten verändern die Prozesse der Herstellung, Verbreitung, Vernetzung, Speicherung, Nutzung und Archivierung von Informationen in allen Bereichen des persönlichen, gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens grundlegend. Besonders deutlich wird dies an der Entwicklung der Medien: Hier werden die Wertschöpfungsketten, Unternehmensstrukturen, Geschäftsmodelle und Nutzerrouninen grundlegend verändert. Nicht zuletzt wird die prinzipielle Trennung zwischen Herstellern und Nutzern, die für die klassische, auf der analogen Übertragungstechnik beruhenden Medienwelt prägend war, zumindest partiell überwunden.

Daten und Informationen werden in praktisch allen Lebens- und Arbeitsbereichen inzwischen nahezu ausnahmslos digital erzeugt. Vorhandene analoge Daten werden, soweit noch bedeutsam, nach und nach digitalisiert. Ergänzt wird diese Entwicklung durch einen starken Trend zur onlinegestützten Distribution und Nutzung von Daten und Informationen. Die stürmische Entwicklung der Technik führt dazu, dass bisher gebräuchliche Daten-, Bild- und Tonträger selbst dann zunehmend an Bedeutung verlieren, wenn sie bereits auf digitaler Technik beruhen. Breitbandnetze ermöglichen fortwährend höhere Übertragungsraten, sodass Übertragungseingänge, die für die analoge Welt und die Anfangszeit der Digitalisierung kennzeichnend waren, zumindest theoretisch überwunden und neue, zusätzliche Angebote realisiert werden können (sogenannte „Digitale Dividende“). Allerdings führen auch immer mehr und immer hochwertigere Angebote mit einem größeren Bedarf an Übertragungskapazitäten – z. B. hoch auflösendes Fernsehen (HDTV) – dazu, dass die Digitale Dividende wieder aufgezehrt wird. Trotz möglicher Fortschritte auf dem Gebiet der Datenkompression kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Übertragungseingänge in der Praxis – und damit entsprechende Verteilungskonflikte – zunächst noch fortbestehen. Ein Ende dieses Prozesses ist derzeit nicht absehbar.

Für die Entwicklung der Medien ist ferner bedeutsam, dass die technischen und administrativen Maßnahmen zur Umstellung von analogen auf digitale Techniken sehr kapitalintensiv sind. Dies gilt insbesondere im Verlagswesen oder bei Hörfunk und Fernsehen, weil hier auf Dauer oder zumindest auf absehbare Zeit sowohl analoge als auch digitale Vertriebswege bereitgestellt werden müssen. Da der hohe Kapitalbedarf insbesondere von vielen kleinen oder mittleren Unternehmen nicht allein gedeckt werden kann, führt dies zu neuen, auch branchenübergreifenden Unternehmensbeteiligungen, -übernahmen und -fusionen. Dies bewirkt auch, dass Finanzinvestoren zunehmend im Medienbereich aktiv werden und auf die für die

<sup>7</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Darstellung der konkreten Auswirkungen von Digitalisierung und Konvergenz auf traditionelle Medien, Endgeräteindustrie und Schnittstellen im HBI-Gutachten, S. 260–269.

Medienangebote maßgeblichen Geschäftsmodelle Einfluss nehmen.

Durch die Digitalisierung sind diverse langfristig wirkende, medienübergreifende Entwicklungen ausgelöst worden. Neben positiven Wirkungen verursachen sie allerdings auch negative Begleiterscheinungen. Insgesamt lassen sich etwa folgende Entwicklungstendenzen erkennen:<sup>8</sup>

### **Entwicklungstendenz 1 – Neue Kommunikationsmöglichkeiten und Freiheitsräume**

Die Digitalisierung hat die Menge der zur Verfügung stehenden Informationen und Quellen in einem bislang unvorstellbaren Ausmaß vervielfältigt und diese zugleich leicht zugänglich gemacht.<sup>9</sup> Dies eröffnet für Individuen und Gesellschaft Dimensionen der Kommunikation, die im analogen Zeitalter unvorstellbar waren. Über Kontinente hinweg können in Echtzeit Informationen und Meinungen ausgetauscht werden. Menschen, die aufgrund räumlicher, zeitlicher, institutioneller oder sozialer Barrieren früher nie Kontakt zueinander gefunden hätten, können sich kennen lernen und vernetzen.<sup>10</sup> Die klassischen Methoden des Erwerbs und der Verarbeitung von Wissen werden enorm erweitert. Damit verbessern sich auch die Möglichkeiten der Menschen, aktiv am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzunehmen.

### **Entwicklungstendenz 2 – Neue Kommunikationsformen und Verwischung der Grenze zwischen Individual- und Massenkommunikation**

Die Digitalisierung hebt das für das analoge Zeitalter typische „Sender-Empfänger-Schema“ („point-to-multi-point“) aus den Angeln. Die Mediennutzer sind nicht mehr auf die bloße Rolle als Rezipienten bzw. Konsumenten vorgefertigter Angebote festgelegt.<sup>11</sup> Es ist fortan nicht mehr das Privileg von Verlagsunternehmen und Sendern, allein Themen zu setzen und mit Angeboten zu unterlegen. Vielmehr kann jedermann mit einfachen technischen Mitteln ebenfalls Inhalte erzeugen und jedem beliebigen Adressaten oder Adressatenkreis nicht nur individual-, sondern auch massenkommunikativ übermitteln. Dies ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer neuen Evolutionsstufe kommunikativer Freiheit und Partizipation. Das heißt allerdings nicht ohne Weiteres, dass auch gleiche Chancen bestehen, für eigene Inhalte Aufmerksamkeit zu gewinnen. Es ist weiterhin festzustellen, dass die klassischen Inhalteanbieter insoweit ihr „Quellenmonopol“ eingebüßt haben, als mit wachsendem Tempo Infor-

mationen aus erster Hand und Quellen online für jeden Internetnutzer zur Verfügung stehen. Es entstehen neue Kommunikationsformen (insbesondere im sogenannten web 2.0<sup>12</sup> und dessen Folgeentwicklungen), in denen Individual- und Massenkommunikation nur noch schwer unterscheidbar sind. Zudem werden die Möglichkeiten der Selbstdarstellung der Akteure im Internet revolutioniert. Von der Wirtschaft bis zur Kunst erfahren aber auch viele andere Lebensbereiche durch die Digitalisierung neue Perspektiven.

### **Entwicklungstendenz 3 – Verspartung der Medienangebote, Ausdifferenzierung der Publika, Nutzergruppen, Nutzerinteressen und Tendenz zur Entfremdung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen<sup>13</sup>**

Der Nutzer stellt sich in vielen Bereichen „sein“ Programm selbst zusammen und kann sich so tendenziell von vorgegebenen Inhalten und Rezeptionsroutinen emanzipieren. Dies fördert die Informationsfreiheit, weil Angebotsfülle und -breite wachsen können. Allerdings geht damit auch eine zunehmende Zersplitterung und Spezialisierung der Nutzerinteressen und Publika einher. Dies hat die Wahrnehmung und Bedeutung massenkommunikativ ausgerichteter Informations- und Kulturangebote geschwächt.<sup>14</sup> Ein Rückgang des Interesses an politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Themen, ja sogar eine nachlassende Kommunikationsfähigkeit mit Menschen anderer Milieus oder Interessenausrichtung kann eine Folge dieser Entwicklung sein.<sup>15</sup> Die sogenannte „Digitale Spaltung“ („digital divide“)<sup>16</sup> ist eine neue Erscheinungsform einer im Prinzip bereits vorher zu beobachtenden gesellschaftlichen Differenzierung zwischen Informations- und Bildungselite einerseits und benachteiligten Gruppen andererseits. Sie zeigt aber eine verschärfte Wirkung, weil Technikverweigerer und Modernisierungsverlierer gesellschaftlich und wirtschaftlich dauerhaft benachteiligt zu werden drohen.<sup>17</sup>

<sup>8</sup> Auf eine detaillierte Darstellung der einzelnen Entwicklungstendenzen wird an dieser Stelle verzichtet. Stattdessen wird im Folgenden bei Bedarf auf die entsprechenden Ausführungen im HBI-Gutachten und – soweit darüber hinausführend – in der Literatur verwiesen.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu etwa John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 225 f. und 252.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu statt vieler Stegbauer, Raumzeitliche Struktur im Internet, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 39, 2008, S. 3 ff.

<sup>11</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 230; ferner ausführlich John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 137 ff.

<sup>12</sup> Der Begriff web 2.0 bezeichnet keine technische Struktur. Er ist vielmehr ein Sammelbegriff für bestimmte Veränderungen der Kommunikationsbeziehungen zwischen Anbietern und Nutzern im Internet, die dadurch geprägt sind, dass die Anbieter nicht mehr primär statische Inhalte, sondern Plattformen bereitstellen, auf denen Nutzer selbst hergestellte Inhalte beliebiger Art (Texte, Bilder, Videos etc.) und Themen präsentieren, mit anderen Nutzern diskutieren und austauschen. Dadurch entstehen neue soziale Netzwerke, die besonders von jungen Menschen sehr intensiv genutzt werden. Vgl. hierzu ausführlich Paul Alpar/Steffen Blaschke, Web 2.0-Eine empirische Bestandsaufnahme, Wiesbaden 2008, S. 4 ff.; das netzwerkorientierte Kommunikationsverhalten junger Menschen beschreiben eingehend John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 20 ff. und Meckel, Aus Vielen wird das Eins gefunden – wie Web 2.0 unsere Kommunikation verändert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 39, 2008, S. 17 ff.

<sup>13</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 242 ff.

<sup>14</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 288 sowie Köcher, Schleichende Veränderung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20. August 2008, S. 5.

<sup>15</sup> Vgl. statt vieler John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 320 f.

<sup>16</sup> Vgl. zum Begriff und zu den Auswirkungen der digitalen Spaltung im Einzelnen die Ausführungen unter Punkt D. IV. 2. a).

<sup>17</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 246–249.

#### **Entwicklungstendenz 4 – Von Nutzern selbst produzierte Inhalte („user generated content“) konkurrieren mit professionell gestalteten Angeboten**

Laien treten bewusst in Konkurrenz zu professionellen Journalisten bzw. unternehmensabhängigen Redaktionen und Medienmachern.<sup>18</sup>

#### **Entwicklungstendenz 5 – Entwertung von Inhalten, sinkende Aufmerksamkeit und Gratismentalität der Mediennutzer**

Quantitatives Wachstum, bei allerdings zunehmender Gleichförmigkeit der Medieninhalte, uneingeschränkter Zugriff auf beliebige Inhalte, steigende Konkurrenz von Medienangeboten und Endgeräten um die begrenzten Medienbudgets der Nutzer<sup>19</sup> und – in weitem Umfang auch illegale – digitale Kopiermöglichkeiten der Nutzer sowie der per saldo steigende Medienkonsum haben Wert und Aufmerksamkeit für einzelne Inhalte bei den Nutzern gesenkt. Auch ist weiterhin nur eine geringe Bereitschaft der Nutzer festzustellen, für Medieninhalte zu bezahlen.<sup>20</sup> Dies berührt besonders die klassischen Hersteller von Datenträgern wie die Musik- und die Filmindustrie. Hatte die Musikindustrie dadurch in den letzten Jahren bereits deutliche Absatzrückgänge hinzunehmen<sup>21</sup>, muss die Filmindustrie in Zukunft zumindest damit rechnen, dass der Absatz von Videos und DVDs spürbar sinken wird.<sup>22</sup> Andererseits erleichtert die Digitalisierung die Nutzung und Verbreitung der kreativen Inhalte und steigert so den Bekanntheitsgrad der Künstler.

#### **Entwicklungstendenz 6 – Herausbildung neuer „Meta-Medien“ und „Gatekeeper“**

Das onlinegestützte Medienangebot ist angesichts seiner Fülle und Unübersichtlichkeit de facto nur mit Hilfe spezieller Suchmaschinen erschließbar. Diese werden damit nicht nur zu neuen, im analogen Zeitalter unbekanntem Verwalten von Nutzungsprozessen und -gewohnheiten, sondern spielen auch eine ganz entscheidende inhaltliche Rolle, indem sie nach vorgegebenen Algorithmen Suchergebnisse auswerfen und damit das Rezeptionsverhalten der Nutzer tief greifend beeinflussen. Auch Telekommunikationsunternehmen wächst die Funktion von „Gatekeepern“ zu, wenn sie auf Inhalte Einfluss nehmen, die sie über ihre Infrastrukturen verbreiten. Ähnliches gilt für elektronische Programmführer im digitalen Rundfunk.<sup>23</sup>

#### **Entwicklungstendenz 7 – Anonymisierung der Kommunikation**

Die onlinegestützte Individual- und Massenkommunikation vollzieht sich – anders als in der analogen Welt – weitgehend anonym. Der Umstand, dass die Menschen im Dialog damit nicht mehr „ihr Gesicht zeigen“ müssen, um

wahrgenommen zu werden, führt zwar einerseits zu einer erfreulich freien und offenen Kommunikation. Andererseits verändern sich Inhalte und Form der Kommunikation aber auch negativ. Denn in Weblogs<sup>24</sup>, Chatrooms<sup>25</sup> und sonstigen Internetforen werden zunehmend Beiträge veröffentlicht, die verleumderisch sind oder in ihrer Form Respekt gegenüber anderen Menschen vermissen lassen.<sup>26</sup> Das ist besonders deshalb problematisch, weil von dieser Entwicklung gerade viele Internetangebote für junge Menschen (wie etwa das Forum StudiVZ<sup>27</sup>) betroffen sind. Damit stellt sich die Frage nach den Rahmenbedingungen für ein offenes und vertrauensvolles Kommunikationsklima, das für eine Demokratie lebenswichtig ist.

#### **Entwicklungstendenz 8 – Enormer Zuwachs des Medieneinflusses auf Individuum, Gesellschaft und Politik**

Aufgrund eines – letztlich technisch bedingten – hohen quantitativen Wachstums der Medienangebote<sup>28</sup> und eines per saldo steigenden Medienkonsums<sup>29</sup> haben die Medien ihren Einfluss auf das Denken und Handeln der Menschen in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen signifikant gesteigert. Die Anforderungen an das Individuum sind im Hinblick auf die Fähigkeit zur Selektion von Informationen und zur Meinungsbildung enorm gestiegen.<sup>30</sup> Damit wächst der Orientierungsbedarf des Individuums und der Gesellschaft: Je mehr und je schneller Informationen geliefert werden, desto schwieriger ist es, den in allen Lebensbereichen notwendigen Überblick über das Gesamtgeschehen zu behalten.

<sup>24</sup> Weblogs sind Onlinetagebücher. Ihre Betreiber bzw. Autoren („Blogger“) stellen persönliche Texte, Bilder, Musik oder Videos auf ihre Homepage. Andere Nutzer können die eingestellten Texte und Daten kommentieren bzw. miteinander diskutieren und Informationen oder Dateien austauschen.

<sup>25</sup> Chatrooms bzw. Chats sind virtuelle Diskussionsräume im Internet, in denen die Diskussionsteilnehmer ihre Beiträge über die Tastatur ihres Computers eingeben, die dann für alle anderen Teilnehmer sichtbar werden und in Echtzeit kommentiert werden können. Häufig werden Chats von Operatoren oder Moderatoren verwaltet. Operatoren wachen – notfalls mit Sanktionen – über die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln im Chat, nehmen aber selbst nicht an den Debatten teil. Moderatoren sind darüber hinaus zugleich selbst Mitdiskutanten.

<sup>26</sup> Soweit ersichtlich, liegen zu dieser Frage zwar noch keine systematischen Studien vor, doch gibt es in jüngster Zeit zunehmend Veröffentlichungen, die das Problem punktuell thematisieren; vgl. nur Weber, Das Google-Copy-Paste-Syndrom, Hannover 2007, S. 136; Brand/Hirzel/Jutzi/Körner/Kowalski/Schattauer/Wilke, Fälschung als System, [www.focus.de/digital/internet/internet-faelschung-als-system\\_aid\\_303953.html](http://www.focus.de/digital/internet/internet-faelschung-als-system_aid_303953.html), zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2008; ferner Graff, Die neuen Idiotae – Web 0.0, [www.sueddeutsche.de/computer/artikel/211/146869/print.html](http://www.sueddeutsche.de/computer/artikel/211/146869/print.html), zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2008; ferner John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 111 ff., die zudem ausführlich die negativen Folgen dieser Entwicklung für die Betroffenen beschreiben.

<sup>27</sup> [www.studivz.de](http://www.studivz.de)

<sup>28</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 285

<sup>29</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 236 ff., das die Entwicklung differenziert nach einzelnen Medienbereichen bewertet; ferner John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 232, die den steigenden Medienkonsum mit Blick auf die zunehmende synchrone Nutzung verschiedener Medien gerade bei Kindern und Jugendlichen (sogenanntes „Multitasking“) betrachten.

<sup>30</sup> Vgl. etwa John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, S. 223.

<sup>18</sup> Vgl. etwa Hachmeister, epd-medien Nr. 40/41, 2008, S. 25(27).

<sup>19</sup> Vgl. zu diesem Aspekt HBI-Gutachten, S. 273.

<sup>20</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 273; siehe speziell zur – sehr gering ausgeprägten – Zahlungsbereitschaft der Nutzer für Handy-TV ebenda, S. 166.

<sup>21</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 51 ff.

<sup>22</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 65.

<sup>23</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287 und 307 ff.

### Entwicklungstendenz 9 – Extreme Beschleunigung des Medienbetriebs

Durch den technischen Fortschritt der Übertragungstechnik ist der Abstand zwischen Echt- und Berichtszeit kaum mehr bemerkbar. Fundierte, abwägende und distanzierte Berichterstattung ist schwieriger im Markt zu platzieren als bisher. Das gilt besonders im Onlinebereich.<sup>31</sup>

### Entwicklungstendenz 10 – Herausbildung neuer Leitmedien

Printmedien und Fernsehen werden zumindest bei jungen Menschen mehr und mehr aus ihrer traditionellen Rolle als Leitmedien verdrängt. Netzgestützte, interaktive und individuell abrufbare Angebote werden besonders für junge Nutzer zunehmend attraktiver und werden mitunter bereits intensiver genutzt als traditionelle Medienangebote.<sup>32</sup> Computerspiele übernehmen bei Kindern und Jugendlichen immer stärker eine identitätsstiftende Funktion und treten damit zur Musik und zum Film in Konkurrenz.<sup>33</sup>

### Entwicklungstendenz 11 – Neue Wertschöpfungsketten und Unternehmensallianzen; Globalisierung und Konzentration in der Medienwirtschaft

Insbesondere die zunehmende Internationalisierung der Beteiligungsverhältnisse hat die früher stark national und regional geprägte Medienwirtschaft strukturell grundlegend verändert. Die Neustrukturierung der Wertschöpfungsketten bringt „integrierte“ Medienunternehmen hervor. Sie ist auch ein wesentlicher Treibsatz für die zunehmende Medienkonzentration.<sup>34</sup> Dennoch sind die Märkte für die Inhalte kultur- und sprachbedingt im Schwerpunkt national und regional geblieben. Dies gilt für klassische Medien ebenso wie für Onlineangebote.<sup>35</sup>

### Entwicklungstendenz 12 – Ökonomisierung der Medien

Im Vordergrund der Tätigkeit vieler Medienunternehmen stehen zunehmend nicht mehr bestimmte Inhalte und deren Qualität, sondern der ökonomische Erfolg. Hier spielen in erster Linie die besonders hohen Wachstumspotentiale und Gewinnerwartungen eine Rolle, die Investoren in der Digitalisierung der Medien und der Integration der Wertschöpfungsketten sehen.<sup>36</sup> Zudem führt der durch die Digitalisierung bedingte gestiegene Kapitalbedarf der Medienunternehmen zunehmend zu Beteiligungen bran-

chenfremder und rein ökonomisch orientierter Investoren.<sup>37</sup> Dies wirkt dem klassischen Modell des eine bestimmte politische Haltung oder Weltanschauung verfolgenden „Tendenzmediums“ entgegen.<sup>38</sup> Dem entspricht, dass für die Medienunternehmen der Mediennutzer zunehmend nicht mehr primär als kritischer Rezipient bestimmter Inhalte und als Staatsbürger, sondern als Wirtschaftssubjekt angesprochen wird. Damit wird die Erzielung der maximalen Rendite wesentliches handlungsleitendes Prinzip vieler Medienunternehmen. Dies verursacht einen wachsenden internen Kostendruck, der auch die redaktionellen Bereiche erheblich belastet.<sup>39</sup> Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Digitalisierung per saldo zusätzliches wirtschaftliches Wachstum generiert und damit gerade auch im Bereich hoch qualifizierter Berufe neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

### Entwicklungstendenz 13 – Von der Vielfalt zur Vervielfältigung des Gleichen

Quantitatives Wachstum und Ökonomisierung der Medien gehen im Bereich der Massenkommunikation mit einer zunehmenden Uniformierung und Verflachung der Inhalte in Richtung Unterhaltung und „Mainstream“ einher.<sup>40</sup> Die inhaltliche Vielfalt des Medienangebots ist damit latent gefährdet.

### Entwicklungstendenz 14 – Entpersonalisierung und Anonymisierung der Medien

Standen bislang exponierte Verleger-, Journalisten- oder Intendantenpersönlichkeiten für die Identität einzelner Medienangebote und -unternehmen, werden diese zunehmend durch Erbgemeinschaften, Holdings, Manager oder Finanzinvestoren ersetzt.<sup>41</sup>

### Entwicklungstendenz 15 – Beeinträchtigung der Transparenz von Medienangeboten

Insbesondere bei Online-Angeboten gehen redaktionell gestaltete Inhalte, private Meinungsäußerungen und Werbung häufig fließend ineinander über (z. B. über Verlinkungen oder als redaktionelle Beiträge ausgegebene Public Relations), sodass die Verantwortlichkeiten für die Beiträge für den Nutzer nicht mehr durchschaubar sind.<sup>42</sup> Dies gilt insbesondere für „user generated content“ (z. B. Chats<sup>43</sup>, Blogs<sup>44</sup> oder Wikis<sup>45</sup>), der zum Teil verdeckte

<sup>31</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 318 und 321; siehe auch Hachmeister, epd-medien Nr. 40/41, 2008, S. 25(28).

<sup>32</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 130 ff.

<sup>33</sup> Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass – insbesondere onlinegestützte – Bildschirmspiele gerade bei jungen Menschen zu neuen Gruppenbildungen führen, die einen erheblichen Einfluss auf die Jugendkultur ausüben, vgl. auch HBI-Gutachten, S. 131/132.

<sup>34</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 263 f.; siehe auch BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 118, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html).

<sup>35</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 296.

<sup>36</sup> Vgl. die vom HBI im Auftrag der Landesmedienanstalten im Mai 2008 vorgelegte Untersuchung zur Rolle von Finanzinvestoren im Medienbereich, epd-medien Nr. 42, 2008, S. 26(30) sowie Gerth/Trappel, Media Perspektiven Nr. 10, 2008, S. 532(533 und 542).

<sup>37</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 271 f.

<sup>38</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 290 und Gerth/Trappel, Media Perspektiven Nr. 10, 2008, S. 532(542).

<sup>39</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 318.

<sup>40</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287 f.; siehe auch BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 117, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html); ferner Hamann, epd-medien Nr. 22, 2006, S. 21(22 f.).

<sup>41</sup> Vgl. die vom HBI im Auftrag der Landesmedienanstalten im Mai 2008 vorgelegte Untersuchung zur Rolle von Finanzinvestoren im Medienbereich, epd-medien Nr. 42, 2008, S. 26(30).

<sup>42</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 272 f.

<sup>43</sup> Siehe Erläuterung in Fußnote 24.

<sup>44</sup> Siehe Erläuterung in Fußnote 25.

<sup>45</sup> Wikis sind Anwendungen im Internet, in denen von den Nutzern Artikel nicht nur gelesen, sondern selbst erstellt oder geändert werden können. Eine der bekanntesten Anwendungen ist das Onlinelexikon [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de).

Werbepattformen darstellt oder indirekte bzw. unterschwellige kommerzielle Kommunikation enthält.

### **Entwicklungstendenz 16 – Neue Sicherheitsfragen durch elektronische Individual- und Massenkommunikation:**

Der Bedarf an Sicherheit und Vertrauen sowie Transparenz insbesondere der Onlinenutzer ist proportional zu den Gefahren in diesem Bereich (strafbare und jugendgefährdende Inhalte, technische Risiken z. B. durch Hacker oder Phishing, Vertrauenswürdigkeit von „Metamedien“ wie Suchmaschinen etc.) gestiegen.<sup>46</sup> Der Schutz der Privatsphäre wird im digitalen Zeitalter vor völlig neuartige Herausforderungen gestellt.<sup>47</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese neue Gefährdungslage jüngst zum Anlass genommen, aus dem in Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abzuleiten.<sup>48</sup>

Die meisten der aufgezeigten Entwicklungstendenzen haben also einen ambivalenten Charakter: Die Digitalisierung eröffnet einerseits enorme Chancen für die individuelle, gesellschaftliche und politische Kommunikation und Entwicklung, für Bildung, Wissenschaft und Wirtschaft. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die durch die Digitalisierung bedingten Veränderungen in allen genannten Lebensbereichen auch mehr oder minder gewichtige Risiken mit sich bringen. Soll das positive Potential der Digitalisierung für Individuum und Gesellschaft voll zur Entfaltung kommen, müssen diese Risiken auf ein Minimum reduziert werden. Der vorliegende Medienbericht zeigt auf, mit welchen medienpolitischen Konzepten und Einzelmaßnahmen die Bundesregierung auf das Ziel hinarbeitet, die Chancen der Digitalisierung in diesem Sinne so weit wie möglich zu realisieren.

## **2. Allgemeine methodische Schlussfolgerungen für die Medienpolitik**

Die zunehmende Konvergenz von technischen Kommunikationsinfrastrukturen, Medieninhalten, Endgeräten und medienrelevanten Branchen verlangt der Medienpolitik ein integriertes und damit sektorübergreifendes Handeln ab. Die klassische sektorale Trennung von Presse-, Rundfunk- und Filmpolitik ist damit weitgehend obsolet. Hinzu kommt, dass medien-, kultur-, bildungs-, technologie- und wirtschaftspolitische Fragen zunehmend verzahnt werden müssen, damit die Politik, wo es erforderlich ist, die Medien- und Kommunikationsentwicklung wirksam beeinflussen kann.

<sup>46</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 267–269 sowie John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 45 ff. und 103 ff.

<sup>47</sup> Vgl. John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 72–77.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Leitsatz 1, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html)? Suchbegriff=informationstechnische+Anlagen.

## **III. Grundlagen und Methoden des Medien- und Kommunikationsberichts**

Die bisherigen Medienberichte der Bundesregierung waren im Wesentlichen über längere Zeiträume fortgeschriebene Fakten- und Datensammlungen, die sich an den klassischen Mediengattungen orientierten und die Entwicklungen beschrieben und nachgezeichnet haben. Die Methodik des vorliegenden Medienberichts bricht mit dieser Tradition. Er bündelt die mit der Digitalisierung der Medienwelt einhergehenden grundlegenden technischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen und zeigt die einzelnen Handlungsinstrumente auf, derer sich die Bundesregierung bedient, um den damit verbundenen aktuellen und – soweit derzeit absehbar – künftigen Herausforderungen gerecht zu werden. Daran wird auch der Ansatz der Bundesregierung deutlich, Medien gleichermaßen als Kultur- und Wirtschaftsgut zu behandeln und die Medienpolitik als zentralen Bereich der Gesellschaftspolitik sowie als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die wichtige Schnittstellen zur Technologie-, Wirtschafts-, Kultur-, Bildungs- und Verbraucherpolitik aufweist. Dementsprechend werden die Entwicklungen nunmehr in der Hauptsache medien-, ressortübergreifend und interdisziplinär erfasst und bewertet. Die einzelnen Mediengattungen werden nur noch insoweit gesondert behandelt, als sie derzeit und voraussichtlich auch noch in Zukunft Besonderheiten aufweisen, aus denen sich ein spezieller medienpolitischer Handlungsbedarf ergibt. Damit wird zugleich dem Auftrag des Deutschen Bundestages entsprochen, alle den Medienbereich betreffenden Berichtspflichten zu integrieren.

Ein Novum des aktuellen Berichts ist ferner, dass er sich wissenschaftlicher Expertise bedient, um die Verlässlichkeit der politischen Prognosen und die Effektivität der staatlichen Handlungsinstrumente zu erhöhen. Das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (HBI) wurde von der Bundesregierung beauftragt, die wesentlichen Linien der tatsächlichen Medienentwicklung im Berichtszeitraum in einem umfassenden Gutachten wissenschaftlich aufzubereiten. Das HBI hat dazu in mehreren Workshops namhafte externe Wissenschaftler verschiedener Disziplinen und Denkrichtungen hinzugezogen und die Ergebnisse dieser Workshops in sein Gutachten einfließen lassen. Auf diese Weise bildet das Gutachten ein sehr breites Spektrum der wissenschaftlichen Diskussion ab. Der Medienbericht der Bundesregierung nimmt auf die Tatsachenerkenntnisse und Analysen in diesem Gutachten Bezug, bewertet sie und stellt auf dieser Grundlage die aktuellen und künftigen medienpolitischen Maßnahmen und Konzepte der Bundesregierung dar. Das Gutachten des HBI ist dem vorliegenden Medienbericht der Bundesregierung als Anhang beigefügt, sodass dessen Ausführungen jedermann ohne Weiteres zugänglich sind.

Sowohl das Gutachten des HBI als auch der Bericht der Bundesregierung beschränken sich auf die medienwissenschaftliche und medienpolitische Behandlung der grundlegenden und langfristigen Entwicklungstrends. Eine

stärkere Fokussierung aktueller Einzelentwicklungen hätte einen vertretbaren quantitativen Rahmen der Arbeiten deutlich überschritten, ohne derzeit substantiell weiterreichende Bewertungen und Schlussfolgerungen begründen zu können.

## C. Grundprinzipien der Medien- und Kommunikationspolitik

### I. Schutz der Kommunikationsgrundrechte

Die Bundesregierung sieht den Schutz und die Förderung der in Artikel 5 Absatz 1 GG verankerten Kommunikationsgrundrechte als zentrale Aufgabe ihrer Medienpolitik an. Die Grundrechte der Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit sowie das in Artikel 20 Absatz 2 GG verbürgte Demokratieprinzip weisen den Medien eine fundamentale Bedeutung für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, die gesellschaftliche Kommunikation und den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu. Wesentlich verstärkt wird der Schutz dieser Grundrechte noch dadurch, dass ihnen das Bundesverfassungsgericht eine über die individualrechtliche Verbürgung hinausreichende objektivrechtliche Bedeutung zumisst. Ihr hat der Gesetzgeber durch aktives Handeln Rechnung zu tragen, was bei den einzelnen genannten Grundrechten im Detail unterschiedliche praktische Auswirkungen<sup>49</sup>, jedenfalls aber zur Folge hat, dass der Staat zur Ausgestaltung dieser Freiheitsrechte und der sie konkretisierenden Ordnung berechtigt und verpflichtet ist.<sup>50</sup>

Ohne freie Medien gibt es keine freie und lebendige demokratische Gesellschaft. Nur die Existenz freier Medien verleiht dem in Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleisteten Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger Substanz. Medienschaffende und Medienunternehmen erlangen dadurch einerseits eine gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten herausgehobene verfassungsrechtliche Stellung, aus denen sich gewisse Privilegierungen – etwa im Strafprozessrecht – ergeben.<sup>51</sup> Sie unterliegen andererseits jedoch besonderen, aus ihrer gesellschaftlichen und demokratischen Funktion fließenden rechtlichen Bindungen, die durch die Politik im Zuge der sich verändernden Medienlandschaft permanent fortzuentwickeln sind.

Dabei verpflichtet die Verfassung die staatlichen Stellen nicht, ganz bestimmte Handlungsinstrumente einzusetzen, sondern räumt ihnen einen breiten Gestaltungsspielraum ein.<sup>52</sup> Allerdings ist es dem Staat – anders als in anderen Bereichen der Wirtschaft – grundsätzlich verwehrt,

selbst als Anbieter von Medieninhalten aufzutreten und so unmittelbar Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu nehmen.<sup>53</sup> Die Medieninhalte sind also verfassungsrechtlich zwingend staatsfrei zu halten.

### II. Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Medien kommt dem Staat die wichtige Funktion zu, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte auf den Medienmärkten durch entsprechende Rahmenbedingungen so zu strukturieren, dass eine möglichst große Vielfalt von Medieninhalten und Meinungen entsteht und dauerhaft gesichert wird. Diese aus Sicht der Bundesregierung mit Blick auf die durch die Digitalisierung verstärkten Angebots- und Konzentrationsentwicklungen im Medienbereich zunehmend bedeutsame Aufgabe stellt die Medienpolitik angesichts der rasanten technischen, wirtschaftlichen und kommunikativen Entwicklungen ständig vor neue Herausforderungen. Das Bundesverfassungsgericht hat die aus Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 2 GG folgende Pflicht der staatlichen Stellen zur Sicherung der Vielfalt medialer Kommunikation nicht für alle Medienbereiche einheitlich, sondern lediglich sektorspezifisch konkretisiert. Zudem gibt es bislang keine ausdrücklichen Vorgaben für das Problemfeld crossmedialer Konzentrationsentwicklungen.

Für den Pressebereich hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG nicht nur den Schutz des Bürgers vor ungerechtfertigten Eingriffen in diesen Freiheitsbereich (insoweit als staatsgerichtetes individuelles Abwehrrecht) gewährleistet, sondern darüber hinaus die objektivrechtliche Garantie des „Instituts der freien Presse“<sup>54</sup> enthält. Als solche gewährleistet das Grundrecht der Pressefreiheit die Existenz und den Fortbestand einer staatsfreien Presse.<sup>55</sup> Dies beinhaltet die Verpflichtung des Staates, Rahmenbedingungen zu schaffen und zu sichern, die für ein freiheitliches Pressewesen bzw. die Freiheit des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses erforderlich sind, welche sich in und durch die Presse vollziehen.<sup>56</sup> Die Gewährleistungspflicht des Staates zugunsten des Instituts der freien Presse umfasst auch Maßnahmen, Pressekonzentration dann zu verhindern oder zu beseitigen, wenn sie die Meinungs- und Pressevielfalt gefährdet.<sup>57</sup> Bei der Wahrnehmung dieser Verpflichtung ist der Staat jedoch – wie auch im Bereich der subjektiv-rechtlichen Gewährleistung des Grundrechts der Pressefreiheit – zu strikter Inhaltsneutralität angehalten. Maßnahmen gegen die Pressekonzentra-

<sup>49</sup> Siehe dazu im Einzelnen für die Pressefreiheit BVerfGE 66, 116(135); 80, 124(133); für die Rundfunkfreiheit BVerfGE 57, 295(319 f.); 74, 297(323) und für die Filmfreiheit BVerfGE 39, 139(163 f.).

<sup>50</sup> Vgl. hierzu nur Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage 2007, Artikel 5 Randnr. 33 (für die Pressefreiheit) sowie 35, 44 (für die Rundfunkfreiheit) mit weiteren Nachweisen der Rechtsprechung des BVerfG.

<sup>51</sup> Vgl. insoweit die Darstellung im HBI-Gutachten, S. 40–42.

<sup>52</sup> Vgl. für den Pressebereich nur BVerfGE 80, 124(134); für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung BVerfGE 12, 205/262 f.); 57, 295(321 f., 325 f.); 114, 371(387) und BVerfG I BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 115, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html).

<sup>53</sup> Bethge, in Sachs – Hrsg. – Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2007, Artikel 5 Randnr. 72, sieht im Grundsatz der Staatsfreiheit der Presse zutreffend ein allgemeines medienrechtliches Prinzip; vgl. ansonsten BVerfGE 80, 124(134) zur Presse und BVerfGE 83, 238(322) zum Rundfunk.

<sup>54</sup> So die ständige Rechtsprechung des BVerfGE seit E 20, 162(172).

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 80, 124(133).

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 80, 124(133); ferner Bethge, in Sachs – Hrsg. – Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2007, Artikel 5 Randnr. 73.

<sup>57</sup> In diesem Sinne auch BVerfGE 20, 162(176) und 52, 283(296).

tion dürfen mithin nicht zu einer – wie immer gearteten – Einflussnahme oder Bewertung von bestimmten Pressehalten oder Meinungen führen.<sup>58</sup>

Bei der Wahrnehmung seiner Gewährleistungspflicht zum Schutz des Instituts der freien Presse steht dem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er ist also berechtigt, nach Maßgabe sachgerechter Kriterien zwischen unterschiedlichen zur Verhinderung oder zum Abbau von Pressekonzentration grundsätzlich geeigneten Maßnahmen auszuwählen. Allerdings hat er dabei folgendes Grundprinzip zu beachten:

Das traditionelle Grundmodell, innerhalb dessen die Pflicht des Staates zum Schutz des Instituts der freien Presse zu konkretisieren ist, ist die Korrelation bzw. Wechselbeziehung von wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb: Je ausgeprägter der wirtschaftliche Wettbewerb ist, desto vielfältiger gestaltet sich die publizistische Konkurrenz. Oder: Anbietervielfalt generiert und sichert in der Regel Angebotsvielfalt.<sup>59</sup>

Dieses Modell liegt in der Konsequenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, denn danach muss die Presse privatwirtschaftlich organisiert sein.<sup>60</sup> Es hat sich in der Praxis auch grundsätzlich bewährt, was nicht zuletzt an dem Umstand abzulesen ist, dass die Einführung pressekartellrechtlicher Sonderregelungen in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen durch die 3. Kartellrechtsnovelle im Jahre 1976 einer weiteren Pressekonzentration spürbar entgegengewirkt und damit einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Pressevielfalt geleistet hat.<sup>61</sup> Ob die mittelbar fördernde Rückwirkung der kartellrechtlichen Fusionskontrolle über Presse- und Fernseh- sowie Hörfunkunternehmen auf den publizistischen Wettbewerb und die Meinungsvielfalt allein durch das Kartellrecht angesichts der beschriebenen zunehmenden crossmedialen Konzentrationsentwicklungen auf Dauer den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz der Meinungsvielfalt genügt, wird die Bundesregierung mit Blick auf die aktuelle Konzentrations- und Angebotsentwicklung künftig immer wieder neu zu überprüfen haben. Es spricht derzeit vieles dafür, dass sich eine zukunftsorientierte Medienpolitik auf die Notwendigkeit einer erweiterten Perspektive für die Vielfaltssicherung einstellen müssen.

Für den Bereich des privaten Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht das für den Pressebereich favorisierte Modell der ausschließlich kartellrechtlichen Vielfaltskontrolle nicht als hinreichend angesehen und eine Verpflichtung des Staates angenommen, vorherrschende Meinungsmacht auf Veranstalterebene zu verhindern<sup>62</sup> und

„ausreichende Maßnahmen gegen Informationsmonopole“<sup>63</sup> zu treffen. Damit ist eine am Kriterium der Meinungsvielfalt orientierte Konzentrationskontrolle für den privaten Rundfunk obligatorisch. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird die Vielfalt hingegen durch eine gesetzlich vorgegebene binnenpluralistische Organisation gewährleistet. Die Kontrolle der Rundfunkanstalten liegt in der Verantwortung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte.<sup>64</sup>

Für den Bereich der journalistisch-redaktionell gestalteten Online-Medienangebote<sup>65</sup> gibt es bislang keine besondere Konkretisierung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Pflicht der staatlichen Stellen zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage – insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten crossmedialen Konzentrations- und Angebotsentwicklung<sup>66</sup> – bislang noch nicht ausdrücklich befasst hat. Jedenfalls werden Online-Dienste nach herrschender Auffassung dem Schutzbereich der in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2, 2. Alternative GG verbürgten Rundfunkfreiheit zugeordnet.<sup>67</sup> Sie beeinflussen schon heute die freie öffentliche und individuelle Kommunikation. Diese Bedeutung wächst angesichts rasant steigender Nutzungszahlen von neuen, vor allem Online-Medienangeboten weiter an.

Die bisherige Rechtsprechung zur Vielfaltssicherung im Medienbereich zeigt deutlich, dass sie noch von der überkommenen, insbesondere durch technische Kriterien bedingten Trennung der klassischen Medien geprägt ist und die aktuelle crossmediale Konzentrations- und Angebotsentwicklung mangels entsprechenden Anlasses noch nicht umfassend in den Blick genommen hat.<sup>68</sup> Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieser Entwicklung für die Meinungs- und Medienvielfalt ist aber zu erwarten, dass die Rechtsprechung Umfang und Intensität der Pflicht staatlicher Stellen zur Sicherung der Meinungsvielfalt verstärken könnte. Zudem ist für das weitere me-

<sup>58</sup> Vgl. BVerfGE 80, 124(134).

<sup>59</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen Mestmäcker, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Baden-Baden 1978, S. 29 ff. sowie Kloepfer, Die kartellrechtliche Ministererlaubnis für vielfalterhaltende Pressefusionen im Lichte des Verfassungsrechts, Rechtsgutachten im Auftrag der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co KG, Berlin 2003, S. 33.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 20, 162(175); 66, 116(133).

<sup>61</sup> Vgl. hierzu Wendt, in: von Münch/Kunig – Hrsg. – Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage 2000, Artikel 5 Randnr. 40.

<sup>62</sup> Vgl. BVerfGE 73, 118(172 ff.).

<sup>63</sup> BVerfGE 97, 228(258); bestätigt durch BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 119, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html).

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 57, 295(325); 83, 238(334).

<sup>65</sup> Soweit sie nicht dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unterliegen, da insoweit die entsprechenden Vorgaben für den Rundfunkbereich gelten.

<sup>66</sup> BVerfGE 73, 118(177) und 83, 238(324) thematisieren zwar bereits eine „multimediale Meinungsmacht“, doch sind damit lediglich Verbindungen von Presse und Rundfunk gemeint, da die Onlineentwicklung zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht absehbar war.

<sup>67</sup> Vgl. BVerfGE 74, 297, 350 ff. und Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage 2005, Artikel 5 Randnr. 100 sowie Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage 2007, Artikel 5 Randnr. 36: Inwieweit Onlinedienste durch diese Zuordnung den besonderen Anforderungen der Rundfunkregulierung unterliegen, ist umstritten, kann hier jedoch offen bleiben, vgl. zum Streitstand nur von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage 2005, Artikel 5 Randnr. 100 mit weiteren Nachweisen.

<sup>68</sup> BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 118, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html), hebt diesen Befund zwar hervor, geht aber auf die daraus zu ziehenden verfassungsrechtlichen und medienpolitischen Konsequenzen nicht näher ein.

dienpolitische Handeln zu berücksichtigen, dass die vom Bundesverfassungsgericht für die klassischen Mediengattungen aufgestellten Anforderungen lediglich Mindeststandards darstellen.

### III. Förderung der Qualität von Medienangeboten

Ein qualitativ hochwertiges, seriöses Medienangebot ist ein Lebenselixier der Demokratie. Nur wenn gesellschaftliche und politische Debatten fundiert geführt werden, können die Bürgerinnen und Bürger von ihren demokratischen Partizipationsmöglichkeiten in vollem Umfang Gebrauch machen. Die Menschen haben einen zunehmenden Bedarf an Orientierung in der wachsenden Informationsflut, der bislang nicht immer hinreichend gedeckt wird. Dies gilt umso mehr, als die Welt mit zunehmender Geschwindigkeit komplexer und unübersichtlicher wird und über Generationen tradierte Gewissheiten angesichts der rasant steigenden Bedeutung von Globalisierung und anderen Kulturen für das individuelle und gesellschaftliche Leben immer stärker in Frage gestellt werden. Da es nach der Verfassungsordnung allein Sache der Grundrechtsträger ist, als Medienanbieter aufzutreten, ist dem Staat eine direkte Einflussnahme auf die Qualität der Medienangebote verwehrt. Gleichwohl ist er verfassungsrechtlich gehalten, Rahmenbedingungen für die Medienanbieter zu schaffen, die ein qualitativ hochwertiges Angebot ermöglichen und fördern. Die Bundesregierung widmet dieser Aufgabe mit einer Vielzahl verschiedener Instrumente und Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit, die im Einzelnen in den nachfolgenden Abschnitten D. und E. dieses Berichts dargestellt sind.

### IV. Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern

Die Ausübung der in Artikel 5 Absatz 1 GG geschützten Kommunikationsgrundrechte durch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie Medienunternehmen hat immer auch eine politische Dimension, die den privaten Gesichtskreis der Grundrechtsträger prinzipiell überschreitet. Dies unterscheidet die Kommunikationsgrundrechte von vielen anderen Grundrechten – wie etwa dem Grundrecht der Berufsfreiheit, Artikel 12 GG –, die ihrem Wesen nach rein privatnützig sind. Wer Zeitungen, Zeitschriften oder Bücher verlegt, Hörfunk- und Fernsehsendungen produziert, Onlineangebote unterhält oder die interaktiven Kommunikationsmöglichkeiten des Internets für den Austausch über gesellschaftlich und politisch relevante Themen nutzt, trägt damit eine hohe Verantwortung für das demokratische Gemeinwesen.<sup>69</sup> Dies gilt freilich nicht minder für die Rezipienten von Medieninhalten, entscheidet doch ihre Nachfrage letztlich darüber, welche Angebote wirtschaftlichen und publizistischen Erfolg haben und damit für die gesellschaftliche und politische Debatte prägend sind.

<sup>69</sup> Vgl. zur besonderen Bedeutung der Verantwortung der Grundrechtsträger im Medienbereich auch DiFabio, Archiv für Presserecht, Sonderheft 2007, S. 3(4).

Staatsfreiheit der Medien bedeutet unter anderem, dass der Staat keine Möglichkeit hat, den Bürgerinnen, Bürgern und Medienunternehmen bestimmte Maßstäbe für die Wahrnehmung ihrer medialen Verantwortung für das demokratische Gemeinwesen vorzugeben. Konflikte zwischen Grundrechtsträgern sind also „... auch ohne politische Intervention mit gleichsam medieneigenen Mitteln auszutragen“.<sup>70</sup> Wie hinsichtlich der Qualität der Medieninhalte gilt also, dass staatliches Handeln nur als indirekt wirkendes Instrument in Betracht zu ziehen ist. Die Bundesregierung sieht hier allerdings ein ebenso wichtiges wie weites medienpolitisches Betätigungsfeld. Dabei setzt sie nicht nur auf die Bewusstseinsbildung bei Medienanbietern und Mediennutzern, sondern auch auf vielfältige Formen der Stärkung der Selbstverantwortung der Medienanbieter durch die Förderung von Ko- und Selbstregulierungsmaßnahmen in allen Medienbereichen. Zudem betreibt sie eine Vielzahl von gemeinsam mit den Akteuren im Medienbereich verantworteten Einzelprojekten. Diese Maßnahmen und Projekte werden nachfolgend in den Abschnitten D. und E. ausführlich beschrieben.

### D. Bereichsübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik

#### I. Medienfreiheiten im Wandel von Digitalisierung und Konvergenz

##### 1. Aktuelle Gesetzgebung und Entwicklungen

Veränderte Gefährdungslagen für die innere Sicherheit bedeuten neue Herausforderungen für die staatliche Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Auch Straftäter bedienen sich der durch die Digitalisierung eröffneten vielfältigen Kommunikationsmöglichkeiten. Deshalb müssen die vorhandenen Ermittlungsinstrumente fortentwickelt werden. Davon sind die Kommunikationsgrundrechte berührt, weil staatliche Maßnahmen zur Überwachung von Kommunikationsvorgängen zum Zweck der Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr stets auch die Arbeit von Journalisten und Medienunternehmen beeinflussen können. Die Bundesregierung ist sich dieser besonderen verfassungsrechtlichen Sensibilität der Gesetzgebung im Sicherheitsbereich bewusst und achtet bei allen Maßnahmen sorgfältig darauf, dass die berechtigten grundrechtlichen Belange der Journalisten und Medienunternehmen gewahrt bleiben.

##### a) Telekommunikationsüberwachung und Vorratsdatenspeicherung

Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel stellen seit einigen Jahren ein notwendiges und wirksames Ermittlungswerkzeug für die Strafverfolgung dar, insbesondere bei der Aufdeckung komplexer Tatstrukturen wie in Fällen der organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie bei mittels Telekommunika-

<sup>70</sup> So zutreffend DiFabio, Archiv für Presserecht, Sonderheft 2007, S. 3(4).

tion bzw. Internet begangenen Straftaten. Um zu gewährleisten, dass diese Daten den Strafverfolgungsbehörden für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung stehen, erfolgte die Einführung einer festen Speicherfrist von sechs Monaten (sogenannte Vorratsdatenspeicherung) durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, mit dem die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Speicherung von bestimmten Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, umgesetzt wurde.<sup>71</sup>

Das Gesetz war von Seiten des Datenschutzes starker Kritik ausgesetzt, weil Telekommunikationsverkehrsdaten von den Telekommunikationsunternehmen verdachtsunabhängig vorübergehend gespeichert werden müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer einstweiligen Anordnung vom 11. März 2008 die Speicherpflicht grundsätzlich unangetastet, aber den Zugriff auf diese Daten nach der StPO für die Dauer von sechs Monaten nur unter erhöhten Voraussetzungen zugelassen.<sup>72</sup> Diese einstweilige Anordnung wurde vom Bundesverfassungsgericht am 1. September 2008 wiederholt.<sup>73</sup> Ein weiterer Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde am 28. Oktober 2008 entschieden und hatte Erfolg, soweit es um die Befugnis der Verwendung der Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Nachrichtendienste ging.<sup>74</sup> Im Übrigen wurde die grundsätzliche Speicherpflicht aufrechterhalten und eine Aussetzung für den Bereich des Internets abgelehnt. Verfassungsbeschwerden, die sich gegen Vorschriften der StPO richten, wurden vom Gericht abgetrennt und dem Zweiten Senat zugewiesen. Ein in diesem Verfahren ebenfalls gestellter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde vom Bundesverfassungsgericht am 15. Oktober 2008 abgelehnt.<sup>75</sup> Eine Entscheidung des Ersten Senats über die Verfassungsbeschwerden wird für 2009 erwartet.

Auch Medienverbände befürchteten die Aushöhlung der Pressefreiheit und des Informantenschutzes. Das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen orientiert sich aber unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an den Mindestvorgaben der Richtlinie. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der zu erfassenden Datenarten und der Speicherdauer. Auch werden die Daten nicht etwa bei staatlichen Stellen, sondern weiterhin bei den jeweiligen Telekommunikationsunternehmen

gespeichert. Für ein Auskunftersuchen – etwa der Strafverfolgungsbehörden – muss auch künftig grundsätzlich ein entsprechender richterlicher Beschluss vorliegen, in dessen Rahmen die Regelungen zum Schutz von besonderen Berufsgruppen, unter anderen der Journalisten, berücksichtigt werden.

Soweit Belange von Medienschaffenden betroffen sind, stellt sich das Gesetz als ausgewogenes Regelwerk im Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Medienfreiheit und den Bedürfnissen einer effektiven Strafrechtspflege dar. Die Neuregelung dient nicht zuletzt der – in der Koalitionsvereinbarung angestrebten – Sicherung des besonderen Schutzes der Journalisten, indem es deren Stellung stärkt.

Der Journalisten und anderen Medienschaffenden durch Artikel 5 Absatz 1 GG gewährte besondere Schutz kommt in den privilegierenden besonderen Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO) zum Ausdruck. So gewährt § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, Satz 2 und Absatz 2 StPO dieser Berufsgruppe ein Zeugnisverweigerungsrecht, das sich seit der Änderung der Strafprozessordnung im Februar 2002<sup>76</sup> nicht mehr nur auf Informationen Dritter und deren Identität, sondern weitgehend auch auf selbst erarbeitetes Material erstreckt. § 97 Absatz 5 StPO enthält ein Beschlagnahmeverbot bei Medienschaffenden und in Redaktionen, Verlagen etc., § 100c Absatz 6 StPO regelt für Medienschaffende eine Ausnahme von räumlichen Abhörmaßnahmen („Akustische Wohnraumüberwachung“). In diesen Punkten sind Medienschaffende den weiteren nach § 53 StPO privilegierten Zeugnisverweigerungsberechtigten gleichgestellt.

Mit der nunmehr eingeführten Regelung, dass Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten nur nach einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall zulässig sind (§ 160a Absatz 2 StPO), genießen Journalisten ausdrücklich einen besonderen Schutz vor Ermittlungsmaßnahmen. Die Entscheidung, ob beispielsweise eine Observation gegen einen Journalisten durchgeführt werden darf, bedarf danach stets einer sorgfältigen, individuellen Feststellung der Verhältnismäßigkeit der Ermittlungsmaßnahme, bei der die Pressefreiheit einerseits sowie etwa die Schwere der aufzuklärenden Straftat andererseits gegeneinander abzuwägen sind.

Eine zusätzliche Schwelle für Ermittlungsmaßnahmen wurde durch die ergänzende Konkretisierung, dass in der Regel das Verfolgungsinteresse nicht überwiegt, wenn „keine Straftat von erheblicher Bedeutung“ vorliegt, eingebaut. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Eingriffen in die Pressefreiheit im Übrigen besonders streng durchzuführen. Ein Eingriff ist danach nur dann gerechtfertigt, wenn die vom Staat verfolgten öffentlichen Interessen die Pressefreiheit auch mit Blick auf deren herausragende Bedeutung für die Demokratie überwiegen (sogenannte „Wechselwirkungslehre“).<sup>77</sup> Dies weist Le-

<sup>71</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 171 f.

<sup>72</sup> BVerfG 1 BvR 256/08 vom 11. März 2008, Absatz-Nrn. 147 ff, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080311_1bvr025608.html).

<sup>73</sup> Siehe den Hinweis auf die Entscheidung vom 1. September 2008 in BVerfG 1 BvR 256/08 vom 28. Oktober 2008, Leitsatz 1., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028_1bvr025608.html).

<sup>74</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 256/08 vom 28. Oktober 2008, Leitsatz 2 und Absatz-Nrn. 90ff., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028\\_1bvr025608.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081028_1bvr025608.html).

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG 2 BvR 236/08 vom 15. Oktober 2008, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081015\\_2bvr023608.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20081015_2bvr023608.html).

<sup>76</sup> Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 15. Februar 2002, BGBl. I S. 682.

<sup>77</sup> So die ständige Rechtsprechung des BVerfG, vgl. E 7, 207 ff., 20, 162 (176 f.), 91, 125 (136) und 94, 1(8).

gislativ und Exekutiv bei Eingriffen in die Pressefreiheit sehr enge Grenzen unmittelbar aus der Verfassung zu.

Ein darüber hinaus von Journalisten und Verlegern gefordertes absolutes Beweiserhebungs- und -verwertungsverbot ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Auch das Bundesverfassungsgericht hat – von im Einzelnen unterschiedlichen Ausnahmen bei Geistlichen, Strafverteidigern und Abgeordneten aufgrund ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung abgesehen – keinen generellen Vorrang der schutzwürdigen Interessen zeugnisverweigerungsberechtigter Personen (z. B. Journalisten) gegenüber dem staatlichen Strafverfolgungsinteresse gesehen, sondern hält eine Abwägung im Einzelfall – nach den beschriebenen, besonders strengen Kriterien – für notwendig und ausreichend.

Über die bereits vorhandenen Privilegierungen – etwa bei der Telekommunikationsüberwachung – hinaus wurden die Voraussetzungen für Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten, die selbst ein Beteiligungs- oder Begünstigungsverdacht trifft, erschwert: Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten sind jetzt nur noch möglich, wenn ein sich auf bestimmte Tatsachen stützender Verstrickungsverdacht besteht und auf dieser Grundlage ein förmliches Ermittlungsverfahren gegen die betreffenden Journalisten eröffnet wurde. Geht es um den Verrat von Dienstgeheimnissen, setzen verdeckte Ermittlungsmaßnahmen gegen Medienmitarbeiter nunmehr zusätzlich voraus, dass die nach dem materiellen Strafrecht erforderliche Strafverfolgungsermächtigung der zuständigen obersten Behörde auch gegenüber dem Medienmitarbeiter bereits erteilt wurde.

Noch weitergehende gesetzliche Privilegierungen von Journalisten im Straf- und Strafprozessrecht, wie sie von Medienverbänden und Oppositionsparteien gefordert wurden, waren nicht erforderlich, weil etwaige Konflikte zwischen dem staatlichen Strafverfolgungsinteresse und der Pressefreiheit in der Praxis auf der Basis des in diesen Fällen besonders streng zu handhabenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verfassungskonform gelöst werden können.

Wenn allerdings Strafverfolgungsbehörden dabei ihre Kompetenzen überschreiten und die Pressefreiheit verletzen, ist es Sache der Gerichte, Abhilfe zu schaffen. So hat das Bundesverfassungsgericht in der viel diskutierten Entscheidung vom 27. Februar 2007 die Anordnung der Durchsuchung von Redaktionsräumen und die Beschlagnahme der dort gefundenen Beweismittel für verfassungsrechtlich unzulässige Eingriffe in die Pressefreiheit erklärt.<sup>78</sup> Dabei hat es insbesondere festgestellt, dass Durchsuchungen und Beschlagnahmen in einem Ermittlungsverfahren gegen Presseangehörige verfassungsrechtlich unzulässig sind, wenn sie ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, den Informanten zu ermitteln. Auch reiche die bloße Veröffentlichung eines

Dienstgeheimnisses durch einen Journalisten nicht aus, um einen den strafprozessualen Normen über Durchsuchung und Beschlagnahme genügenden Verdacht der Beihilfe des Journalisten zum Geheimnisverrat zu begründen. Vielmehr müssten spezifische tatsächliche Anhaltspunkte für eine vom Geheimnisträger bezweckte Veröffentlichung des Geheimnisses und damit letztlich eine beihilfefähige Haupttat vorliegen.

Das Gericht hat damit auf der Grundlage des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die Möglichkeiten der Strafverfolgung von Presseangehörigen wegen Geheimnisverrats bzw. Teilnahme des Presseangehörigen daran strikt beschränkt, ohne die dem Ausgangsfall zugrunde liegenden Vorschriften der Strafprozessordnung als solche verfassungsrechtlich in Frage zu stellen. Auch hat das Bundesverfassungsgericht eine generelle strafrechtliche Privilegierung von Journalisten in den fraglichen Fällen abgelehnt.

Obwohl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nur das Verhalten der Ermittlungsbehörden, nicht jedoch die rechtlichen Grundlagen bewertet hat, wurden durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen auch die Voraussetzungen für eine strafbare Beihilfe zum Geheimnisverrat durch strengere Anforderungen an die Strafverfolgungsermächtigung erhöht und so der Schutz der Pressefreiheit weiter ausgebaut.

## b) „Online-Durchsuchung“

Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit wahrt auch das von der Bundesregierung initiierte Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (BKAG-E), das unter anderem die sogenannte Online-Durchsuchung regelt. Der Gesetzentwurf dient der Ausgestaltung der Aufgaben des Bundeskriminalamtes (BKA) zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus. Die dem Bundeskriminalamt übertragenen Befugnisse orientieren sich an den Gefahrenabwehrbefugnissen der Bundespolizei und der Polizeien der Länder. Aufgrund der hohen Schwelle, die sich bereits aus der Aufgabennorm ergibt – es muss sich um Gefahren des internationalen Terrorismus handeln – und den zusätzlichen Eingriffsschwellen, die auf die jeweilige Schwere des Grundrechtseingriffs abgestimmt sind, ist sichergestellt, dass von den Befugnissen nur in einer überschaubaren Zahl von Fällen Gebrauch gemacht wird.

Die Befugnis zur Online-Durchsuchung (§ 20k BKAG-E) ist bisher auch schon im bayerischen Polizeiaufgabengesetz vorgesehen (§ 34d BayPAG). Die Maßnahme wird voraussichtlich nur in wenigen Einzelfällen relevant werden. Sie ist jedoch erforderlich, wenn andere polizeiliche Maßnahmen gegen terroristische Zellen, die über modernste Kommunikationsmittel und das Internet miteinander vernetzt sind, nicht mehr greifen. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung über die Verfassungsbeschwerden gegen die im Verfassungsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen geregelte Online-Durchsuchung ausdrücklich anerkannt.<sup>79</sup> Nach dieser Entscheidung ist das heimliche Eindringen in einen

<sup>78</sup> Siehe BVerfG 1 BvR 538/06 vom 27. Februar 2007, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227\\_1bvr053806.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070227_1bvr053806.html).

Computer allerdings im Bereich der Gefahrenabwehr nur bei konkreten Gefahren für überragend wichtige Rechtsgüter zulässig, etwa bei Terrorplanungen und Angriffen auf Leib, Leben oder Freiheit. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung orientiert sich strikt an diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Für Journalisten und andere Medienschaffende wurden dabei die bei verdeckten Ermittlungen im Rahmen der Strafverfolgung geltenden Privilegierungen (§ 110a StPO) auf die Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus übertragen. Die der Sicherung journalistischer Recherche und Information dienenden Ausnahmen gelten auch hinsichtlich der Online-Durchsuchung und anderer Maßnahmen nach dem Gesetzesentwurf zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt. Die in Artikel 5 Absatz 1 GG verbürgten Medienfreiheiten sind damit gewährleistet.

Das BKAG wurde vom Deutschen Bundestag am 12. November 2008 beschlossen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen war die Vorlage der Bundesregierung um die Befristung der Online-Durchsuchung (§ 20k BKAG-E) bis 2020 und diverse Evaluierungspflichten der Bundesregierung erweitert worden. Dies betrifft die Regelung über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern (§ 4a BKAG-E) und die Befugnisse zur Rasterfahndung (§ 20j BKAG-E) sowie zur Online-Durchsuchung (§ 20k BKAG-E). Die Ergebnisse der Evaluierung sind dem Parlament fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen.

## 2. Medienfreiheiten, Kunstfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht

Ein weiteres wichtiges und kontrovers diskutiertes Thema sind einige jüngere höchstrichterliche Entscheidungen, die sich mit dem Verhältnis zwischen den Kommunikationsgrundrechten – in Sonderheit der Pressefreiheit – und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht befassen. Die neuere Rechtsprechung berücksichtigt die sogenannte „Caroline-Entscheidung“ des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EUGHMR) aus dem Jahre 2004<sup>80</sup>, der zufolge die Veröffentlichung von Bildern Prominenter aus deren Privatsphäre nur dann von Artikel 10 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gedeckt ist, wenn sie nicht lediglich der Unterhaltung dient, sondern einem sachlich begründeten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit entspricht.<sup>81</sup> Diese Beschränkung der Medienfreiheiten ist dem deutschen Verfassungsrecht zwar fremd, doch ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention bei der Auslegung und Anwendung der nationalen Grundrechte von den deutschen Gerichten zu berücksichtigen.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Siehe BVerfG I BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Absatz-Nrn 220 ff., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

<sup>80</sup> Urteil vom 24. Juni 2004, Beschwerde-Nr. 59320/00, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004, S. 2647 ff.

<sup>81</sup> Vgl. auch HBI-Gutachten, S. 45.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 111, 307 ff.

Deshalb wurde die genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Deutschland sowohl von der Medienbranche als auch von Teilen der Wissenschaft als sachlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die Pressefreiheit kritisiert.<sup>83</sup>

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang vor allem die aktuelle „Caroline von Monaco IV“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.<sup>84</sup> Das Gericht stellte mit Blick auf die Caroline-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung zunächst nochmals klar, dass auch der „bloßen Unterhaltung“ ein Bezug zur Meinungsbildung nicht von vornherein abgesprochen werden könne. Es sei jedoch im konkreten Einzelfall abzuwägen, ob die Privatsphäre des Abgebildeten hinter das Informationsinteresse der Allgemeinheit zurücktreten müsse. Dabei sei auch das Schutzbedürfnis Prominenter vor permanenten Bildnachstellungen zu beachten.<sup>85</sup> Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze bestätigte das Bundesverfassungsgericht zwei der drei die Bildveröffentlichung untersagenden Urteile des Bundesgerichtshofs, da in beiden Fällen kein über die bloße Neugier der Leserschaft hinausweisendes Interesse bedient worden sei.

Diese Entscheidung stieß auf große, zum Teil kritische Resonanz. So bemängelte etwa der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, dass sie den Fachgerichten sehr weite Bewertungsspielräume überlasse.<sup>86</sup> Die Bundesregierung vermag sich dieser Einschätzung nicht anzuschließen. Vielmehr macht die Entscheidung nach Auffassung der Bundesregierung deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht trotz der tendenziell restriktiven Caroline-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte weiterhin an einer möglichst extensiven Auslegung der Pressefreiheit festhält und die ihm zu Gebote stehenden Entscheidungsspielräume zugunsten der Medienschaffenden auch tatsächlich ausschöpft. Es ist nach Einschätzung der Bundesregierung davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Leitlinie seiner Judikatur weiter verfolgen und ausbauen wird. Damit ist den berechtigten Belangen der Medienschaffenden Genüge getan.

Ähnlich kontrovers diskutiert wurde die „Esra“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>87</sup>, die ein fachgerichtlich ausgesprochenes Verbot der Verbreitung des bereits erschienenen gleichnamigen Romans des Schriftstellers Maxim Biller bestätigte. Darin ging es

<sup>83</sup> Vgl. insoweit nur den Bericht über die 97. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, Archiv für Presserecht (AfP) 2005, S. 267–271; zustimmend zur Entscheidung des EUGHMR dagegen etwa Stürner, Archiv für Presserecht (AfP) 2005, S. 213(220 f.) und Forkel, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2005, S. 192 ff.

<sup>84</sup> Siehe BVerfG I BvR 1602/07 vom 26. Februar 2008, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226\\_1bvr160207.htm](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226_1bvr160207.htm).

<sup>85</sup> Siehe BVerfG I BvR 1602/07 vom 26. Februar 2008, Absatz-Nrn 65 ff., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226\\_1bvr160207.htm](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226_1bvr160207.htm).

<sup>86</sup> Vgl. [http://www.vdz.de/mediopolitik-nachricht.html?&tx\\_ttnews\[pointer\]=2&tx\\_ttnews\[backPid\]=34&cHash=f4350f2500](http://www.vdz.de/mediopolitik-nachricht.html?&tx_ttnews[pointer]=2&tx_ttnews[backPid]=34&cHash=f4350f2500).

<sup>87</sup> Siehe BVerfG I BvR 1783/05 vom 13. Juni 2007, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613\\_1bvr178305.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070613_1bvr178305.html).

zwar im Wesentlichen um die in Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG verbürgte Kunstfreiheitsgarantie und nicht um die Medienfreiheiten, die Entscheidung hat aber auf die Medien erhebliche mittelbare Auswirkungen und weist wichtige Parallelen zur Rechtsprechung zum Verhältnis von Medienfreiheiten und allgemeinem Persönlichkeitsrecht auf.

Zahlreiche Kulturschaffende solidarisierten sich in einer Unterschriftenaktion mit dem Autor. Der Verband Deutscher Schriftsteller beklagte sogar eine „neue Art von Zensur“<sup>88</sup>. Die Bundesregierung teilt diese Kritik jedoch nicht. Auch im Fall Esra hat das Bundesverfassungsgericht einen sehr fein ausdifferenzierten Ausgleich zwischen den widerstreitenden Rechten der Beteiligten gefunden. Hierbei hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur einen deutlichen Schwerpunkt auf den Persönlichkeitsschutz gesetzt, sondern zugleich auch die hohe Bedeutung der Kunstfreiheit hervorgehoben. Dass jeweils die Interessen beider Seiten berücksichtigt wurden, zeigt sich auch daran, dass das Bundesverfassungsgericht beiden Verfassungsbeschwerden zum Teil stattgegeben und damit gerade auch zugunsten der Kunstfreiheit entschieden hat, was mittelbar auch den Kunstwerke veröffentlichen Medien zugute kommt. Zu Änderungen des geltenden Rechts besteht daher nach Einschätzung der Bundesregierung kein Anlass.

## II. Zugang zu Informationen und Medienvielfalt

Wer unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen Zugang zu Informationen erhält und wie inhaltliche Medienvielfalt auf der Angebotsseite realisiert werden kann, sind verfassungsrechtlich und damit medienpolitisch entscheidende Fragen. Dabei geht es nicht nur um Regulierung. Vielmehr müssen auch die erforderlichen tatsächlichen technischen und logistischen Voraussetzungen geschaffen werden. Hier ist in erster Linie die Wirtschaft gefragt, deren Anstrengungen allerdings durch verschiedene Aktivitäten der Bundesregierung unterstützt und gefördert werden.

### 1. Technische Infrastrukturen

Technische Infrastrukturen – ob drahtgebunden oder drahtlos – sind elementare Voraussetzung zur Übertragung von Informationen. Sie sind Bestandteil der die Medienwirtschaft prägenden Wertschöpfungskette. Je leistungsfähiger die technischen Infrastrukturen sind, desto besser sind die Möglichkeiten des Einzelnen und der Gesellschaft, die mit der Digitalisierung eröffneten Chancen zu nutzen. Dabei steht die Versorgung mit breitbandigen Übertragungswegen im Vordergrund. Aufgrund des in diesem Bereich enorm wachsenden Bedarfs hat die Bundesregierung eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung mit breitbandigen Internetzugängen zu erreichen. Im Mittelpunkt steht hier eine zielgerichtete Informationspolitik, mit der Hilfe zur Selbsthilfe geleistet

werden soll. Häufig müssen jedoch erst noch Marktprozesse in Gang gesetzt werden.<sup>89</sup>

Bundesregierung und Wirtschaft verfolgen dabei – nicht zuletzt im Interesse von Planungs- und Investitionssicherheit für alle Beteiligten (z. B. Rundfunk- und Telemedienanbieter, Nutzer, Hersteller/Lieferanten von technischen Infrastrukturen und Endgeräten, Handel etc.) – folgende übergreifende Ziele:

### **Beschleunigung der Digitalisierung noch vorhandener analoger Kommunikationsnetze und Ausstattung der Haushalte mit digitalen Empfangseinrichtungen**

Die aktuellen Reichweiten digitaler Angebote gehen im Kabel nicht über 25 Prozent der Haushalte und im Bereich direkt empfangbarer Satelliten nicht über 60 Prozent der Haushalte hinaus. Bei den aktuellen Zuwachsraten ist eine endgültige Digitalisierung dieser Verbreitungsebenen nicht vor dem Jahr 2025 zu erwarten. Vor dem Hintergrund bislang unzureichender Digitalisierungsmaßnahmen in den Bereichen Fernsehkabel und direkt empfangbarer Satellit wird die Bundesregierung gemeinsam mit den Infrastrukturbetreibern und Distributionsorganisationen (Handel) durch marktkonforme Anreize versuchen, einen schnelleren Umstieg auf den digitalen Empfang von Rundfunk- und Telemedien zu erreichen.

### **Ausbau aller öffentlichen Kommunikationsnetze (Festnetze, terrestrische Netze, mobile Netze, Satellitennetze) zu digitalen Triple-Play-Breitbandnetzen<sup>90</sup>**

Für stationäre wie mobile Kommunikation sollen flächendeckend öffentliche Triple-Play-Breitbandnetze im Wettbewerb zur Verfügung stehen, die jeweils höchste Übertragungsraten nach dem Stand der Technik<sup>91</sup> bieten und für innovative Fortentwicklung offen sind. Die gleichzeitige Übertragung aller Arten elektronischer Dienste (Telefonie, Rundfunk- und Mediendienste sowie Internet) über ein Netz bringt vielfältige Synergieeffekte. Diensteanbieter können ohne technische Einschränkungen beliebige interaktive Leistungen anbieten. Die Anschluss- und Endgerätetechnik ist interoperabel und infolge massenhafter Verbreitung kostengünstig. Die Ausgestaltung der Dienstleistungsangebote bleibt – im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorgaben – dem Markt überlassen. So kann beispielsweise ein Breitbandanschluss allein oder zusammen mit einem umfassenden Leistungsangebot (Telefonie, Rundfunk, Internet) zu einem attraktiven Pauschalpreis („Flatrate“) angeboten werden. Auch die Kooperation zwischen den verschiedenen Diensteanbietern (z. B. Telekommunikations- und Telemediendiensteanbietern) ist – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der staatlichen Kontrolle z. B. durch Bundesnetz-

<sup>89</sup> Siehe auch [www.zukunft-breitband.de](http://www.zukunft-breitband.de).

<sup>90</sup> Der Begriff „Triple-Play“ bezeichnet gebündelte Angebote, die Telefonie im Festnetz, Rundfunk und Onlinedienste umfassen und elektronische Programmführer enthalten.

<sup>91</sup> Aktuelle Ausbaustrategie einiger Unternehmen mit Übertragungsraten von bis zu 50 Mbit/s (VDSL), alternativ 16 MBit/s (ADSL2+-Technik).

<sup>88</sup> Pressemitteilung vom 18. Februar 2008, [www.verband-deutscher-schriftsteller.de/](http://www.verband-deutscher-schriftsteller.de/) (zuletzt aufgerufen am 20. August 2008).

agentur<sup>92</sup>, Bundeskartellamt<sup>93</sup> und der von den Ländern eingerichteten Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)<sup>94</sup> – dem Markt überlassen.

**Digitalisierung aller elektronischen Kommunikations- und Medienangebote, Erweiterung der Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit**

Die Nutzung der Breitbandtechnik ermöglicht die Übertragung großer digitaler Datenströme. Mit Blick auf die generellen Vorteile digitaler Datenverarbeitung wird die laufende Digitalisierung aller Kommunikations- und Medienangebote mit Nachdruck vorangetrieben. Mit der Breitbandtechnik und den damit gegenüber herkömmlichen Techniken erreichten größeren Übertragungskapazitäten werden auch die technischen Voraussetzungen für eine möglichst große Meinungsvielfalt im Bereich der elektronischen Medien erheblich erweitert.

Die wichtigsten qualitativen Merkmale technischer Infrastrukturen sind die maximal erzielbare Übertragungsgeschwindigkeit, die Güte und Unverfälschtheit der Übertragung der Inhalte sowie der Grad der Reichweite. Den heute üblichen Anforderungen an die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt genügen die traditionellen analogen Infrastrukturen nur noch bedingt. Die Bundesregierung hat deshalb in enger Anlehnung an die politischen Vorgaben der Europäischen Union ein Programm zur Digitalisierung der Medien und Infrastrukturen aufgelegt. Ziel dieses Programms ist die umfassende und vollständige Digitalisierung aller bisher noch analog betriebenen Infrastrukturen einschließlich mobiler Komponenten sowie der zielgerichtete Ausbau digitaler Infrastrukturen im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen des 21. Jahrhunderts.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> www.bundesnetzagentur.de

<sup>93</sup> www.bundeskartellamt.de

<sup>94</sup> www.kek-online.de

<sup>95</sup> Vgl. hierzu ausführlich das Strategiepapier Breitband der Zukunft für Deutschland, im Internet abrufbar unter www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=279736.html.

Der Breitbandatlas des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unterstützt den Ausbau der Netzinfrastrukturen und die Nutzung von Zugangstechnologien zum Breitband-Internet. Anhand von zahlreichen Karten wird veranschaulicht, welche Techniken in den einzelnen Gemeinden zur Verfügung stehen.<sup>96</sup>

**a) Internet**

Die wichtigste Komponente moderner digitaler Übertragungseinrichtungen ist heute das Internet. Es war von Anfang an digital und somit in der Lage, sehr frühzeitig die Vorteile digitaler Übertragungen in die wettbewerbliche Auseinandersetzung mit anderen Infrastrukturen einzubringen. Diese liegen insbesondere in hohen Datenübertragungsraten, hoher Datensicherheit und weitestgehender Interoperabilität – Vorteile, die insbesondere der Nutzer weltweiter Medienangebote zu schätzen gelernt hat. Das Internet hat die Welt stärker verändert als jede andere Technologie in der heutigen Zeit. Es ist zur Lebensader der modernen Medien- und Informationsgesellschaft geworden.

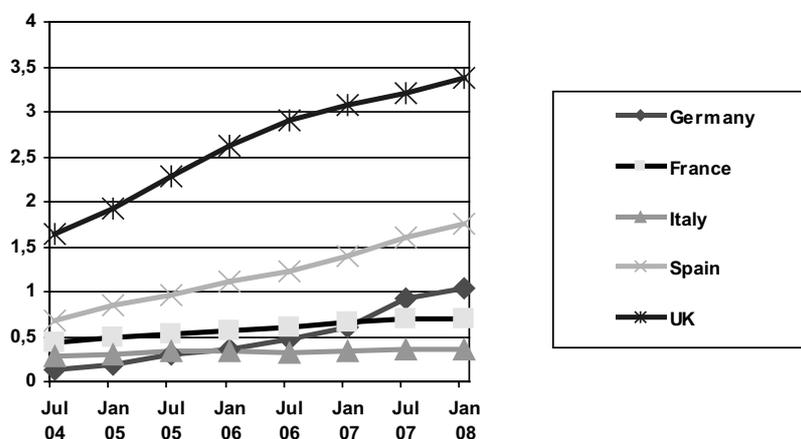
Die Entwicklung des breitbandigen Internets mit Übertragungsraten bis zu 25 Megabits pro Sekunde (MBit/s) verläuft in Deutschland insgesamt hervorragend. Die Wachstumsdynamik ist beeindruckend. Allein im Jahr 2007 sind rund 5 Millionen neue Breitbandanschlüsse in Deutschland hinzugekommen. Bei einem Vergleich der größten fünf Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird hinsichtlich der DSL<sup>97</sup>-Penetration mittlerweile der erste Platz und hinsichtlich der Gesamtpenetration mit Breitbandanschlüssen Rang 2 erreicht. Heute verfügen mehr als 50 Prozent aller deutschen Haushalte über einen IT-Breitbandanschluss.

<sup>96</sup> www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandatlas.de

<sup>97</sup> „Digital Subscriber Line“ – kann mit „digitale Teilnehmer-Anschlussleitung“ übersetzt werden.

Übersicht

**IT-Breitbandentwicklung in den 5 bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Anzahl der Anschlüsse in Mio. Euro)<sup>98</sup>**



<sup>98</sup> Quelle: European Commission – Electronic Communication Committee – Progress Report on the Single European Electronic Communication Market, 2007, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomm/library/communications\\_reports/annualreports/13th/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/communications_reports/annualreports/13th/index_en.htm).

Trotz dieser positiven Bilanz haben immer noch mehr als 700 000 Haushalte keinen und weitere 5 bis 6 Prozent der Haushalte einen qualitativ nur unbefriedigenden Breitbandzugang. Die Bundesregierung hat deshalb eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung mit breitbandigen Internetzugängen zu erreichen.

So wurde im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Breitbandarbeitsgruppe eingerichtet, in der alle relevanten Branchenverbände, die Deutsche Telekom AG, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), kommunale Spitzenverbände, die Bundesnetzagentur, Ländervertreter, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) sowie Breitbandkompetenzzentren an der Beseitigung der Breitbandversorgungslücke aktiv mitwirken. Im Mittelpunkt der Aktivitäten steht eine gezielte Informationspolitik, mit der Hilfe zur Selbsthilfe für die betroffenen Regionen geleistet werden soll. Hierzu wurde auch das Breitbandportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie überarbeitet und erweitert. Das Portal enthält eine Vielzahl von Best-Practice-Beispielen, die zeigen, wie auch ohne öffentliche Finanzmittel in der Fläche Breitbandlücken geschlossen werden konnten.<sup>99</sup> In Ergänzung hierzu enthält das Portal eine Übersicht über alle nationalen und europäischen Fördermaßnahmen.

Eine Fördermöglichkeit besteht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, mit der von 2008 bis 2010 solche Gemeinden in ländlichen Räumen unterstützt werden sollen, die aufgrund der besonderen Marktverhältnisse kurzfristig keinen Anschluss an das Breitbandinternet erhalten würden. Hierfür sind mindestens 16,7 Mio. Euro jährlich vorgesehen.

Mit Unterstützung der Deutschen Telekom AG wurde zwischenzeitlich eine Liste aller DSL-Hauptverteiler veröffentlicht, wodurch die Schließung von Versorgungslücken durch Wettbewerber erleichtert wird.

Anfang 2008 wurden im Rahmen eines Pilotprojektes im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie Beraterteams in sechs Problemregionen gesandt, um die jeweiligen Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Breitbandlücken zu schließen. Inzwischen sind alle Projekte erfolgreich beendet worden; die Ergebnisse wurden in Form von Kurzberichten und Checklisten veröffentlicht und dienen der Nachahmung durch andere, noch nicht versorgte Gemeinden.<sup>100</sup> Die Pilotprojekte haben gezeigt, dass sich in vielen Fällen auch ohne öffentliche Fördermittel alternative Lösungen zur Schließung der jeweiligen Breitbandlücke finden lassen, die den marktüblichen DSL-Angeboten vergleichbare Preis-Leistungsverhältnisse erreichen.

<sup>99</sup> Siehe <http://www.zukunft-breitband.de>.

<sup>100</sup> Siehe <http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/root,did=256166.html>.

Mit Hilfe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wurde auf dem Breitbandportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie eine Datenbank aufgebaut, in der alle wichtigen Schlüsseldaten der unzureichend versorgten Kommunen gesammelt werden, um Marktzutritte alternativer Anbieter zu erleichtern. Die Aktion geht auf Anregungen des Verbandes der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) zurück und wird vom Deutschen Städtetag ebenso unterstützt wie vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, von Ländersseite und den betroffenen Wirtschaftsverbänden. Ergebnisse der laufenden Befragung werden auf dem Breitbandportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie veröffentlicht.<sup>101</sup>

Im Juli 2008 wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Studie in Auftrag gegeben, mit der untersucht wird, ob die Einrichtung eines Breitbandkompetenzzentrums auf Bundesebene im Hinblick auf die rasche Schließung der Breitbandlücken sinnvoll und notwendig ist. Die Ergebnisse der Studie sollen so bald wie möglich vorgelegt werden.

Im Hinblick auf eine rasche Breitbanderschließung prüft die Bundesregierung auch die Möglichkeit einer politischen Unterstützung der Mitnutzung vorhandener, alternativer Infrastrukturen, insbesondere auch nicht telekommunikationsspezifischer Infrastrukturen (Straßen, Eisenbahntrassen, Wasser-/Abwasserleitungen, Energienetze, Masten, Türme etc.) durch Breitbandanbieter. In diesem Zusammenhang sind auch Ansatzpunkte für die Nutzung von Synergieeffekten in den Regionen durch eine überkommunale Planung, Koordinierung und Zusammenarbeit zu prüfen. Dadurch sollen insbesondere attraktive Marktzutrittsgebiete für potenzielle Anbieter erschlossen und Kostendegressionen erreicht werden.

Das breitbandige Internet eröffnet immer mehr Menschen, das sogenannte IPTV<sup>102</sup> (Internetfernsehen) zu abonnieren. Zurzeit nutzen in Deutschland mehr als 300 000 Haushalte Fernsehen aus der DSL-Steckdose mit steigender Tendenz. Der Markt ist allein im ersten Quartal 2008 um ein Drittel gewachsen. Vor dem Hintergrund einer ausgezeichneten Übertragungsqualität (hoch auflösendes Fernsehen, sogenanntes HDTV) sowie einer dem Satellitenfernsehen vergleichbaren Angebotsvielfalt hat das Internetfernsehen seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Infrastrukturen bereits bewiesen.

Laut einer Studie der GFK-Gruppe<sup>103</sup> können sich rund 40 Prozent der deutschen Internetnutzer vorstellen, über das Internet auch fernzusehen.<sup>104</sup> Das eröffnet die Option auf einen Massenmarkt von bis zu 10 Millionen Kunden. Durch das Zusammenwachsen von Television und Internet bieten sich dem Zuschauer Möglichkeiten wie zeitversetztes Fernsehen, individuelle Programmgestaltung und

<sup>101</sup> Siehe [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitband-bedarfsdatenbank.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitband-bedarfsdatenbank.html).

<sup>102</sup> „Internet Protocol Television“ – Internet-Protokoll-Fernsehen.

<sup>103</sup> Die GFK-Gruppe ist ein privates deutsches Marktforschungsinstitut.

<sup>104</sup> Siehe [www.gfk.com/ps\\_de/](http://www.gfk.com/ps_de/).

umfassende weiterführende Informationen zum Programmangebot.<sup>105</sup>

**b) Terrestrisk, Satellit und Breitbandkabel**

Alternative Infrastrukturen zur Erbringung von Angeboten des Hörfunks und des Fernsehens sind das sogenannte terrestrische Antennenfernsehen, das Fernsehbreitbandkabel und der direkte Empfang von Programmen via Satellit.

**Fernsehen**

Der Beginn der Digitalisierung dieser bisher ausschließlich analogen Übertragungswege für Fernsehen und Telemedien leitete ab 2003 einen radikalen Umbruch im deutschen Fernseh- und Medienmarkt ein. Es eröffneten sich Chancen auf einen Milliardenmarkt, der die gesamte multimediale Wertschöpfungskette von Programm- und Diensteanbietern („Contentanbieter“) über Netzbetreiber bis zur Industrie für Endgeräte und Infrastruktur umfasst. Mit der Digitalisierung ergeben sich auch über die Verbreitungswege Terrestrisk, Satellit und Breitbandkabel neue Möglichkeiten der Rezeption durch den Nutzer. Eine größere Angebotsvielfalt sowie die Möglichkeit der aktiven und selbst bestimmten Nutzung der Angebote sind wesentliche Merkmale gegenüber analogen Übertragungsverfahren. Mit der Bereitstellung digitalisierter Übertragungswege wird es nunmehr möglich, ein um den Faktor 4 (Terrestrisk) bis 100 (Satellit) erhöhtes Programmangebot gegenüber den analogen Verfahren anzubieten.

Mit Blick auf die Digitalisierung der Übertragungswege für das Fernsehen hat in den vergangenen Jahren bereits ein regelrechter Gründungsboom im Digital-Fernsehen

<sup>105</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 83.

eingesetzt. Zwischen 2002 und 2007 ist die Zahl privater bundesweiter deutschsprachiger Fernsehangebote um rund 100 Prozent auf 119 Programme gestiegen. Insgesamt haben die Landesmedienanstalten Ende 2007 bereits 352 private Fernsehprogramme registriert.<sup>106</sup>

**Digitalisierungsgrad in Deutschland**

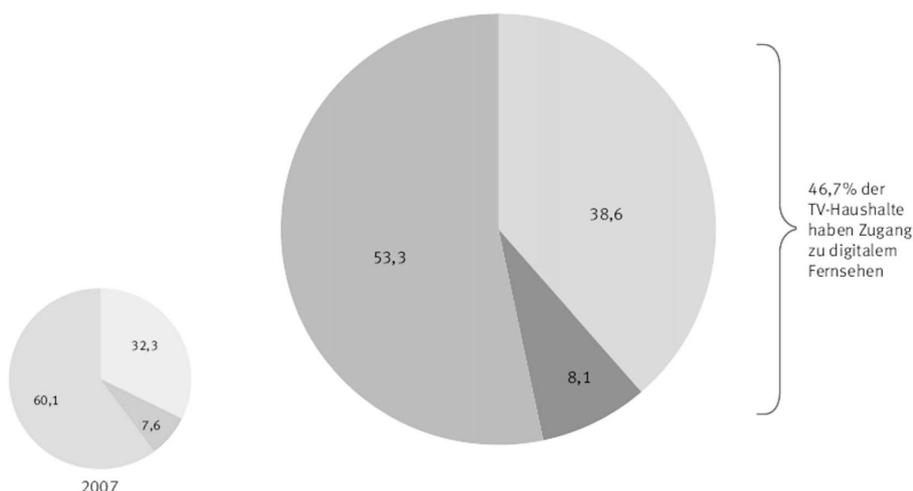
Der Digitalisierungsgrad, also der Anteil der Fernsehhaushalte mit mindestens einem digitalen Empfangsgerät, liegt im Jahr 2008 bei 46,7 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr ist damit der Anteil digitaler Haushalte um 6,8 Prozentpunkte gestiegen. Im Einzelnen verteilen sich die Zugänge dabei wie folgt:

Mit rund 2,7 Millionen digitaler „Neukunden“ fällt der Zuwachs zwar etwas geringer aus als im Vorjahr, er bestätigt aber gleichwohl den Trend der stetigen Steigerung. Wichtig für den weiteren Umstellungsprozess ist, dass mit 14,4 Millionen von 17,4 Millionen Haushalten der Großteil der digitalen Haushalte bereits voll digitalisiert ist. Die übrigen Digital-Haushalte nutzen neben digitalem weiterhin auch analogen Empfang.

Betrachtet man den Digitalisierungsgrad auf alle TV-Geräte bezogen, sind rund 21,8 von insgesamt 51,2 Millionen Fernsehgeräten (42,6 Prozent) bereits digital. In der Regel mittels einer sogenannten Set-Top-Box zunehmend aber auch über ein integriertes Fernsehgerät, bei dem der Digital-Tuner eingebaut ist.

Etwa 2,7 der 37,3 Millionen TV-Haushalte können daneben Fernsehen auch mittels einer in den PC oder Laptop

<sup>106</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 82.



Basis: 37,277 Mio. TV-Haushalte in Deutschland  
Quelle: GSDZ 07/2008

■ ausschl. analoger TV-Empfang = 19,860 Mio. TV-HH  
■ ausschl. digitaler TV-Empfang = 14,401 Mio. TV-HH  
■ digitaler und analoger Empfang = 3,016 Mio. TV-HH

eingebauten TV-Karte schauen (2007: 1,6 Millionen). Zusätzliche 129 000 Haushalte empfangen Fernsehen ausschließlich auf diese Weise. Der Fernsehempfang am PC oder Laptop bleibt im vorliegenden Bericht jedoch unberücksichtigt. Alle Darstellungen beziehen sich wie in den Vorjahren auf den Empfang mit klassischen Fernsehgeräten.

Wie in den Vorjahren hat sich sehr wenig im Verhältnis der Anteile der vier Übertragungswege untereinander verändert (siehe nachfolgende Abbildung). Etwas mehr als die Hälfte (52,5 Prozent) der Fernsehhaushalte in Deutschland nutzen das Kabel als Empfangsweg für das Fernsehen. Es ist damit immer noch für die Rundfunkwirtschaft die wichtigste Infrastruktur. Dicht dahinter liegt der Satellit mit 42,0 Prozent. Die Terrestrik liegt bei 11,1 Prozent und der Anteil von DSL-TV bei 0,3 Prozent. Die Summe der Anteile liegt über 100 Prozent, da vorliegend berücksichtigt wird, dass einige Haushalte auch mehrere Empfangsarten parallel nutzen.

In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies: Rund 19,6 Millionen Haushalte haben zumindest auch Kabelempfang, 15,7 Millionen nutzen den Satelliten, 4,1 Millionen die Terrestrik und gut 100 000 Haushalte sind Kunden der DSL-TV-Anbieter.

Die Bundesregierung hat angesichts dieser Situation die Initiative „Forum Digitale Medien – Aktion für Rundfunk und Neue Medien“ gegründet. Vertreter der Länder, der Landesmedienanstalten, der Netz- und Plattformbetreiber, des Handels sowie der Verbraucherverbände erarbei-

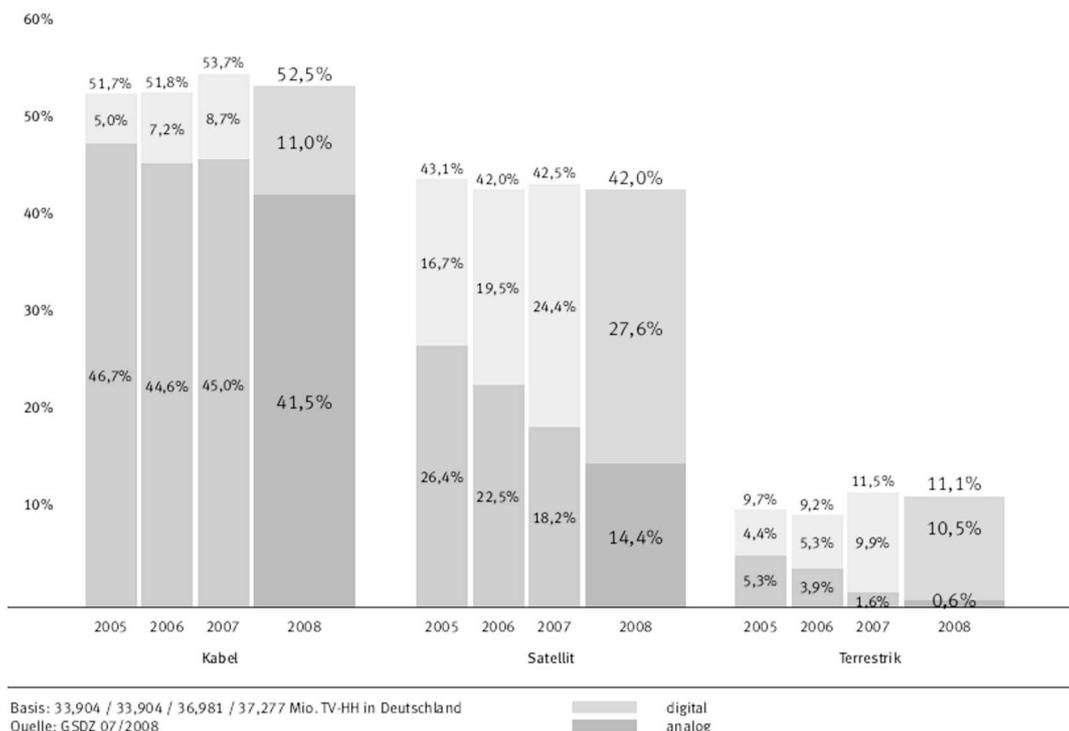
ten darin ein Konzept für die beschleunigte und vollständige Digitalisierung des Rundfunks und der Medien in Deutschland. Schwerpunktaufgabe ist dabei die Umsetzung von Kommunikationsaufgaben zur Schaffung von Anreizen für den Konsumenten, um ihn zu Investitionen in neue digitale Empfangsanlagen zu bewegen. Dabei wird ein Zeithorizont bis 2012 vorgesehen, in dem das analoge „Switch-off“ für den Fernsehbereich stattfinden kann.

**Hörfunk<sup>107</sup>**

Digitales Radio gibt es in Deutschland bereits auf alternativen Plattformen, wie beispielsweise im Internet oder bei mobilem Fernsehen. Die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks als eigenständige Gattung steht für die Bundesregierung und die Länder im politischen Fokus gemeinsamer Aktivitäten. Sie ermöglicht insbesondere aufgrund der effizienteren Nutzung der Frequenzen eine quantitative Verbesserung der Angebote von Hörfunkprogrammen sowie die qualitativ neue Ausrichtung des Hörfunks mit zusätzlichen, teilweise visualisierten Inhalten.

Angesichts der Tatsache, dass aktuell mehr als 350 000 Ultrakurzwellen (UKW)-Geräte am Markt sind, gestaltet sich jedoch der Digitalisierungsprozess äußerst kompliziert und wird wahrscheinlich bis weit über das Jahr 2015 hinausgehen. Bei aller Zukunftsorientierung wird die UKW-Übertragung noch einige Zeit die wirtschaftliche

<sup>107</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 81.



Basis für einen erfolgreichen Übergang in die digitale Hörfunkwelt sein. Die Möglichkeit der UKW-Übertragung sollte daher auch nicht vorschnell aufgegeben werden.

Im Vordergrund der Digitalisierung steht zunächst der Start des digitalen Radios als eigenständige Mediengattung im Jahr 2009/2010 auf Basis neuer zukunftsfähiger Digitaltechnologien. Die Bundesregierung hat in dieser Frage im Rahmen des „Forum Digitale Medien“ ein Konzept zur Entwicklung und Förderung des digitalen Radios entwickelt, in dessen Mittelpunkt die Bereitstellung von zusätzlichen Ressourcen an Netzbetreiber zur Verbreitung der digitalen Programmangebote steht. Die Länder ihrerseits entwickeln aktuell die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Vergabe der Übertragungskapazitäten an Programmveranstalter und Plattformbetreiber.

### c) **Netzübergreifende Schnittstellen-Standards und „nomadische“ Nutzung von Endgeräten**

Für alle öffentlichen Breitbandnetze sollten einheitliche oder zumindest kompatible Schnittstellen-Standards vereinbart werden, die es ermöglichen, wahlweise singuläre oder multifunktionale Endgeräte darüber zu betreiben und diese über jedes öffentliche Breitbandnetz einzusetzen (so wie EC-Karten an den Terminals aller Banken, Sparkassen oder Kaufhäuser eingesetzt werden können – wenn auch zu jeweils unterschiedlichen Kosten). Schließlich sollen mobile Geräte wie beispielsweise Handys „nomadisch“ genutzt werden können, indem diese jeweils (automatisch oder manuell) auf die örtlich beste und kostengünstigste Netzverbindung geschaltet werden können (z. B. zu Hause oder unterwegs über das jeweilige Wireless-LAN ins öffentliche Festnetz und im PKW in das gewünschte oder am besten empfangbare terrestrische Funknetz).

Die nomadische Nutzung über Breitbandnetze bietet vielfältige Vorteile: Sie ist erheblich preiswerter als die herkömmliche Nutzung, da grundsätzlich eine (mobile) technische Grundausstattung je Person genügt und jeweils die kostengünstigste Kommunikation genutzt werden kann. Auch die Möglichkeiten der Tele-Kooperation (z. B. in Wirtschaft, Medizin oder Verwaltung) werden durch die Ortsunabhängigkeit in Verbindung mit hohen Übertragungskapazitäten durchgreifend verbessert. Elektronische Medien – von der Online-Zeitung über den Rundfunk bis zur Live-Übertragung von Kultur- oder Sportereignissen – stehen an jedem beliebigen Ort uneingeschränkt zur Verfügung.

Für die Breitbandnetze/-schnittstellen sollte zudem eine modulare Endgeräte-Technik zur Verfügung stehen, die nach Bedarf eine singuläre Nutzung (z. B. nur Telefonie oder TV) wie auch eine multifunktionale Nutzung ermöglicht. Hier sind innovative und massenattraktive Angebote der Geräteindustrie gefragt.

## 2. **Diskriminierungsfreie Zugänge**

Der Zugang zu Übertragungswegen, Inhalten, neuen Märkten und Informationen ist für alle Medienanbieter

unabdingbare Voraussetzung für die Teilnahme am Wettbewerb des Rundfunks und der neuen Medien. Insbesondere der Zugang zu den neuen digitalen Systemen ist eines der entscheidenden Schlüsselemente in der Kette der Erbringung von digitalen Dienstangeboten (Inhalt – Vermarktung – Übertragungsinfrastruktur – Empfangsgeräte – Zugangskontrolle), entscheiden doch diese Elemente letztendlich darüber, ob Angebote für den Nutzer auffindbar sind. Damit wird deutlich, dass die Zugangsproblematik in digitalen Märkten geprägt ist von zwei Kernbereichen – dem Zugang des Veranstalters zum Markt und dem Zugang der Nutzer zu den Angeboten (öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter):

### a) **Zugang von Programmanbietern zu Übertragungswegen**

Die Digitalisierung von Übertragungswegen führt im Zuge der Erhöhung von Übertragungskapazitäten zu einer weiteren Diversifizierung der Märkte. Neue Anbieter beanspruchen zu Recht einen diskriminierungsfreien Zugang zu allen Infrastrukturen und Plattformen. Die Bundesregierung legt deshalb im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der Medienmärkte ein besonderes Augenmerk auf die Sicherung offener und transparenter Zugänge zu Übertragungswegen. Das der Digitalisierung innewohnende Entwicklungspotential kann sich nur in einem offenen horizontalen Markt entfalten. Das schließt nicht aus, dass auch Systeme zur Anwendung kommen können, die den Zugang zu einem geschützten Dienst von einer vorherigen individuellen Erlaubnis abhängig machen.

Um Marktabschottungen insbesondere durch marktbeherrschende Unternehmen zu vermeiden, gelten europäische Zugangsregelungen<sup>108</sup> und deren nationale Umsetzung im Rundfunkstaatsvertrag<sup>109</sup> bzw. den Landesmediengesetzen. Sie enthalten ein Diskriminierungsverbot im Hinblick auf Vereinbarungen der Marktteilnehmer über Zugänge sowie Gleichbehandlungspflichten.

Das „Forum Digitale Medien“ der Bundesregierung und der Länder hat im Zusammenhang mit den aktuellen Bemühungen zur Beschleunigung der Digitalisierung in den Fernsehbreitbandnetzen auf Forderungen einzelner Programmveranstalter reagiert und die strikte Durchsetzung der medienrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Gewährleistung eines offenen und diskriminierungsfreien Zugangs zu Kabelnetzen durch neue Programmveranstalter unterstrichen.

<sup>108</sup> Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie).

<sup>109</sup> § 53 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Neunten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006 (GBl. BW 2007 S. 111), in Kraft getreten am 1. März 2007.

Zugangsberechtigungssysteme sind nach europäischem Recht definiert als technische Maßnahmen, die den Zugang zu einem geschützten Dienst im Sinne von Transportleistungen von einer vorherigen individuellen Erlaubnis, in der Regel einem Vertrag zwischen den Marktteilnehmern, abhängig machen. Im digitalen Fernsehen werden dazu vorrangig Systeme für die Verschlüsselung von Programmsignalen, beispielsweise im Kabelfernsehen, eingesetzt. Offene Zugangsberechtigungssysteme haben in horizontalen Märkten ihren Ort und nutzen transparente Schnittstellen, während geschlossene Systeme vorwiegend in abgeschotteten, vertikalen Märkten vorkommen. Dies führt dazu, dass derjenige, der die Verschlüsselung kontrolliert, auch darüber entscheidet, welche Inhalteanbieter einen Zugang zum Zuschauer bekommen. Der Betreiber eines Zugangssystems hat damit unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung und Ausgestaltung von Marktstrukturen sowie auf den wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb.

Beispielsweise eröffnet sich in vertikalen Märkten (Kabelnetze Deutschlands) die Option, durch Etablierung proprietärer (Verschlüsselungs-)Standards die Märkte abzuschotten und damit zu dominieren. Damit ergibt sich die Möglichkeit, den Marktzutritt sowohl von Rundfunkveranstaltern als auch konkurrierender Zugangsberechtigungssysteme zu be- oder gar verhindern. Die Europäische Kommission hat vor dem Hintergrund der aktuellen technischen und wettbewerblichen Entwicklungen im Medienmarkt spezialgesetzliche Regelungen<sup>110</sup> erlassen, die sich mit verschiedenen Aspekten des Zugangs, insbesondere auch mit den Fragen des Zugangs zu Zugangsberechtigungssystemen für Digitalfernsehdienste und Dienste für virtuelle Netze befassen. Dies betrifft im Wesentlichen die Sicherstellung der Interoperabilität von Zugangskontrollsystemen, der Übertragbarkeit verschlüsselter Signale via Kabel sowie den Zugang von Inhalteanbietern zu Zugangsberechtigungssystemen. Dabei basiert die in Rede stehende Richtlinie auf der Ansicht, dass die für die Übertragung von Fernsehdiensten genutzten und für die Öffentlichkeit zugänglichen vollständig digitalen elektronischen Kommunikationsnetze zur Verteilung von Breitbanddiensten und -programmen geeignet sein müssen, damit die Nutzer diese Programme in dem Format empfangen können, in dem sie gesendet werden.

Die nationale Umsetzung europäischer Zugangsregelungen erfolgt für den Telekommunikationsmarkt im Telekommunikationsgesetz (TKG).<sup>111</sup> Der § 19 TKG regelt das Diskriminierungsverbot im Hinblick auf Vereinbarungen der Marktteilnehmer über Zugänge sowie Gleichbehandlungsverpflichtungen.

Medienrechtliche Regelungen im Hinblick auf den offenen und diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere für die multimedialen Nutzungen in Kabelnetzen, sind hingegen im § 53 Rundfunkstaatsvertrag<sup>112</sup> sowie in den Lan-

desmediengesetzen bzw. in Satzungen festgeschrieben. Verpflichtungen der Anbieter von Telekommunikationsleistungen, die Rundfunk und vergleichbare Telemediendienste beinhalten, im Hinblick auf Zugangsberechtigungssysteme, die Definition von Anwendungs- und Auswahlprogrammen (Elektronische Programmführer – EPG) sowie für Verfahren der Ausgestaltung von Entgeltvereinbarungen stehen dabei im Vordergrund.

Die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) der Landesmedienanstalten führt bis zur Überführung der Aufgabenstellungen gem. § 36 Absatz 2 des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Kommission für Zulassung und Aufsicht) die Prüfung aller Geräte, Systeme, Anwendungen und Verfahren auf Erfüllung der Diskriminierungsfreiheit des digitalen Zugangs durch.

Trotz der zu erwartenden erheblichen technischen Fortschritte kann der Telekommunikationsmarkt auf absehbare Zeit nicht für alle Anwendungen ausreichende Übertragungskapazitäten zur Verfügung stellen. Deshalb wird auch in Zukunft eine staatliche Regulierung notwendig sein, damit die Belange der öffentlichen Kommunikation bei Übertragungskapazitäten angemessene Berücksichtigung finden.

Durch den Übergang von analoger zu digitaler Technologie vollzieht sich derzeit ein grundlegender Wandel. Insbesondere das durch die Digitalisierung des Rundfunks frei werdende Frequenzspektrum wird als „Digitale Dividende“ bezeichnet. Sie bietet Spielraum für neue multimediale Dienste (z. B. funkbasierte Breitbanddienste oder Handy-TV) und TK-Innovationen, aber auch Entwicklungsmöglichkeiten für den Rundfunk. Zu beachten ist, dass ein nicht unerheblicher Teil der digitalen Dividende durch neue Angebote im Medienbereich (z. B. hoch auflösendes Fernsehen) benötigt wird, sodass hier Verteilungskonflikte fortbestehen, die durch staatliche Regulierung der Telekommunikation im Sinne der Diskriminierungsfreiheit und der Vielfaltssicherung gelöst werden müssen. Das schließt insbesondere ein, dass die berechtigten Belange des Rundfunks bei der Frequenzvergabe stets zu berücksichtigen sind.

## b) Revision des europäischen Telekommunikationsrechts

Bei der Ausgestaltung dieser Regulierung sind die nationalen Gesetzgeber und Regulierungsbehörden allerdings nicht autonom. Vielmehr muss die Regulierung im Einklang mit den europarechtlichen Rahmenbedingungen für die Telekommunikation stehen. Derzeit wird dieser Rechtsrahmen unter dem Arbeitstitel „Telekommunikations-Review“ (TK-Review) überarbeitet. Die Europäische Kommission hat im November 2007 ihre Vorschläge zur Revision des Regelungsrahmens der Europäischen Union für elektronische Kommunikation vorgelegt. Sie umfassen insbesondere folgende Eckpunkte:

- marktorientierte Frequenzverwaltung
- flexiblere Frequenzregulierung
- Erweiterung des Frequenzhandels

<sup>110</sup> Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie)/Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) vom 7. März 2002 (derzeit in Revision).

<sup>111</sup> BGBl Teil I Nr. 29 vom 25. Juni 2004.

<sup>112</sup> Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch den 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006.

- neue Zuständigkeiten der Europäischen Union für die Frequenzvergabe sowie
- die Errichtung einer Regulierungsbehörde für Telekommunikation auf der Ebene der Europäischen Union

Die Beratungen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Vorschläge haben Anfang 2008 im Europäischen Rat auf Arbeitsebene und im Europäischen Parlament begonnen und sollen Ende 2008 abgeschlossen werden. In den vorgelegten Kommissionsvorschlägen wird den Belangen des Rundfunks zwar im Grundsatz durchaus Rechnung getragen, im Detail sind jedoch noch zahlreiche Probleme zu verhandeln.

Die Bundesregierung legt etwa großen Wert darauf, dass die Mitgliedstaaten dem Rundfunk weiterhin vorrangig Frequenzressourcen zuweisen können. Die Digitale Dividende sollte dazu genutzt werden, den inhaltlichen und technischen Entwicklungsbedarf des Rundfunks zu decken, aber auch dazu, neue und innovative Mobilfunkanwendungen oder drahtlose Breitbandzugänge zu ermöglichen. Hinsichtlich der Verwendung der digitalen Dividende besteht nach Ansicht der Bundesregierung Handlungsbedarf, aber lediglich auf nationaler und nicht auf der Ebene der Europäischen Union. Denn die Herausforderung, auch andere als Rundfunkdienste an der digitalen Dividende teilhaben zu lassen, stellt sich in jedem Mitgliedstaat anders. Es gibt deshalb keine einheitliche Lösung für alle Mitgliedstaaten.

Somit können die anstehenden Probleme nur auf der Grundlage eines Gestaltungsspielraums auf nationaler Ebene gelöst werden. Eine Kompetenzverlagerung auf die Ebene der Europäischen Union kommt nicht in Betracht. Es obliegt auch allein den Mitgliedstaaten, zu bestimmen, ob und wieweit die Bindung von Frequenzrechten an bestimmte Technologien und Dienste notwendig ist, um Zielsetzungen im öffentlichen Interesse – wie die Förderung kultureller Vielfalt, den Medienpluralismus oder die Sicherung der audiovisuellen Politik – zu verfolgen. Daher ist das Bestreben der Europäischen Kommission, in dieser Frage eine möglichst weit reichende europaweite Harmonisierung zu realisieren, zurückzuweisen. Dies haben auch die Länder im Bundesratsbeschluss vom 14. März 2008<sup>113</sup> zutreffend festgestellt. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und der Vertreter der Länder haben diese Auffassung beim Informellen Rat der Kultur- und Medienminister der Europäischen Union in Versailles im Juli 2008 bekräftigt. Zahlreiche andere Mitgliedstaaten haben sich ebenfalls in diesem Sinne geäußert.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission verschieben den Akzent nicht zuletzt auch im Bereich der Netzsicherheit auf der Ebene der Europäischen Union in Richtung Marktaufsicht, obwohl Netzsicherheit immer stärker eine sicherheitspolitische und weniger eine wirtschafts- und strukturpolitische Aufgabe ist. Die vorgeschlagene

Überführung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA)<sup>114</sup> in eine TK-Marktaufsicht entspricht denn auch nicht der sicherheitspolitischen Dimension der IT-Sicherheit. Es ist allerdings gelungen, in eine inhaltliche Debatte zur Reform von ENISA mit klarer Definition substantieller Aufgaben einzutreten und vorübergehend das ENISA Mandat so lange zu verlängern, bis die Eckpunkte des künftigen TK-Rechtsrahmens insgesamt geklärt sind.

Mit Blick auf die Verlagerung von IT-Sicherheitsverpflichtungen gilt es unter anderem, Berichtspflichten der Netzbetreiber im Einklang mit dem TKG mit Beschränkung auf grenzüberschreitende Fälle auszugestalten und sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten das Recht behalten, innerstaatlich über Mindeststandards der Europäischen Union hinauszugehen, d. h. im TK-Review keine abschließende Regelung vorzusehen. Bei dieser Sachlage kann auch aus innenpolitischen Erwägungen den entsprechenden Maßnahmen des TK-Reviews in der vorliegenden Form nicht ohne Weiteres zugestimmt werden.

Die Bundesregierung hält aus diesen Erwägungen schließlich auch die Einrichtung einer europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation und damit eine Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf der Ebene der Europäischen Union nicht für sachgerecht. Eine Zentralisierung widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und steht den Zielen der Entbürokratisierung und Deregulierung entgegen.

Der von der Europäischen Kommission im TK-Review vertretene Grundsatz der Technologie- und Diensteneutralität für das Management des Frequenzspektrums ist aus Sicht der Bundesregierung dagegen positiv zu bewerten, damit die Zuteilung und Nutzung von Frequenzen allgemein effizienter gestaltet werden kann. Allerdings muss die Möglichkeit bestehen bleiben, bestimmte Frequenzen vom Handel auszunehmen, um den Belangen des Rundfunks auch künftig angemessen Rechnung tragen zu können.

Frequenznutzungsinteressen des Rundfunks müssen allerdings mit denen anderer Interessenten auch künftig so in Einklang gebracht werden, dass in moderne Übertragungsnetze investiert wird. Dazu müssen einerseits ausreichende Übertragungskapazitäten für Medieninhalte bereitgestellt, andererseits muss die bestmögliche Hebung der digitalen Dividende (z. B. auch Breitbandversorgung im ländlichen Raum) erreicht werden. Dafür wird sich die Bundesregierung bei den weiteren Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nachdrücklich einsetzen.

Die Europäische Kommission erkennt zwar in ihrer Mitteilung zur Digitalen Dividende<sup>115</sup> ausdrücklich an, dass die Mitgliedstaaten die Befugnis haben, einen Teil der Dividende vorrangig dem Rundfunk zuzuweisen. Das Nutzungsspektrum, das die Europäische Kommission in

<sup>114</sup> [www.enisa.europa.eu/](http://www.enisa.europa.eu/)

<sup>115</sup> [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=196412](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=196412)

<sup>113</sup> Bundesratsdrucksache 861/07 (Beschluss)

dieser Mitteilung für den Rundfunk vorsieht, umfasst aber zu wenig Kapazität, was einen nicht hinnehmbaren Rückbau bereits vorhandener digitaler terrestrischer Rundfunkangebote bedeuten könnte. Vor diesem Hintergrund sieht es die Bundesregierung als Erfolg der bisherigen Verhandlungen und als gute Grundlage für die weiteren Abstimmungen auf der Ebene der Europäischen Union an, dass der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen am 12. Juni 2008 zum Thema „Aus-schöpfung der digitalen Dividende in Europa“ insbesondere folgende Punkte betont:

- „... die Notwendigkeit, die Digitale Dividende optimal zu nutzen und dabei allen potenziellen sozialen, kulturellen und volkswirtschaftlichen Vorteilen Rechnung zu tragen, aber zugleich auch die verschiedenen einzelstaatlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen;
- die potenzielle Nutzung der digitalen Dividende, die es ermöglicht, zum einen die Rundfunkdienste auszuweiten und beispielsweise für eine bessere Bild- und Tonqualität zu sorgen und zum anderen neue Kommunikationsdienste, wie beispielsweise drahtlose Breitbandkommunikation, zusätzliche terrestrische Rundfunkdienste und mobile Multimediadienste, einzuführen;
- das ureigene Recht der Mitgliedstaaten, den Umfang der Frequenzkapazität aus der digitalen Dividende zu bestimmen, der im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zur Erreichung von Zielen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Rundfunkdienste verwendet werden soll; ...“

Sowohl Parlament als auch Rat der Europäischen Union haben sich inzwischen weit von den ursprünglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission zum TK-Review entfernt. Nach der gegenwärtigen Beratungslage in beiden Gesetzgebungsorganen sind sehr viel schwächere Eingriffe in die Länderhoheit zu erwarten, als es die Kommissionsvorschläge vorsehen. Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit auch der deutschen Länder, Ausnahmen festzulegen und Maßnahmen für die Sicherstellung der Kultur- bzw. Rundfunkhoheit zu ergreifen, sind nach dem jetzigen Beratungsstand in angemessenem Umfang gewährleistet.

### c) Zugang der Nutzer zu Programmen und Inhalten

Voraussetzung für einen diskriminierungsfreien Zugang der Rezipienten zu Programmen und Inhalten sind Endgeräte, die entsprechend der Nutzungsentscheidung durch den Verbraucher in der Lage sind, alle Angebotsformen zu empfangen und zu verarbeiten (völlig freier Empfang, grundverschlüsselt frei, Bezahlfernsehen, auf Abruf oder interaktiv) und die einen umfassenden Signalschutz gewährleisten können. Ein offener, horizontal strukturierter Endgerätemarkt, der den selbst bestimmten Zugang des Endkunden zu den Serviceleistungen aller Plattformen ermöglicht, erscheint am besten geeignet, die Anforderun-

gen an einen diskriminierungsfreien Zugang des Konsumenten zu Programmen und Inhalten zu gewährleisten.

Das Beispiel des Kabelmarktes zeigt, dass zwar auch aktuell ausschließlich vorhandene Modelle von Empfangsgeräten eines vertikalen Marktes einen Beitrag zur Beförderung der Digitalisierung leisten können, aber auf Grund der fehlenden Auswahlmöglichkeiten (Sortiment, Funktionsumfang) von den Verbrauchern nicht hinreichend akzeptiert werden.

Pläne von privaten Anbietern und Transporteuren digitaler Fernsehprogramme, bisher frei empfangbare Vollprogramme nur noch verschlüsselt über sogenannte Plattformen (Premiere, ARENA) zu übertragen, wurden in der jüngsten Vergangenheit mehrfach propagiert und teilweise auch umgesetzt. Diese Pläne stießen allerdings insbesondere angesichts der Erwartung, dass die Zuschauer zukünftig für die Programme, die sie schon über die Produktpreise finanziert haben, ein zweites Mal belastet würden, in der Öffentlichkeit zu Recht auf Ablehnung.

Durch die Anwendung von Verschlüsselungstechnologien, insbesondere in den Kabelmärkten, aber auch im Bereich des mobilen Fernsehens, verbunden mit dem zentralen Aspekt der individuellen Adressierbarkeit, ergibt sich für die Netzbetreiber in Ergänzung zu den Transporterlösen die Möglichkeit, eine zusätzlich Finanzierungsquelle zu erschließen. Allerdings beklagen die Verbraucherverbände, dass durch das aktuelle Vorgehen (Zwangsadressierung) der Netzbetreiber und Inhalteanbieter die Risiken und Unwägbarkeiten für den Rezipienten überwiegen und teilweise Verbraucherinteressen unberücksichtigt bleiben. Im Hinblick auf die Erwartungen einiger großer Programmanbieter, durch die Digitalisierung Kostenvorteile und Mehreinnahmen generieren zu können, wird seitens der Verbraucherschützer sogar von einem Schadensrisiko für die bisherige Medienordnung ausgegangen.

Eine Adressierbarkeit der Endgeräte ist erforderlich bei personalisierten und interaktiven Angeboten, um einen umfassenden Rechte- und Signalschutz zu gewährleisten und dem Verbraucher den Zugang zu einer Vielzahl kommerzieller Zielgruppen- und Spartenangebote zu ermöglichen. Die Gerätetechnologie sollte dabei auf netzübergreifenden Standards basieren und über interoperable Schnittstellen (Common Interfaces)<sup>116</sup> verfügen. Eine Adressierbarkeit ist nicht zwingend für frei empfangbare Programme und Inhalte, da hier bereits die Anforderungen an einen diskriminierungsfreien Zugang erfüllt sind.

### 3. Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht

Die Bundesregierung sieht die gemäß Artikel 5 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 2 GG durch den

<sup>116</sup> Common Interface, meist als CI abgekürzt, kennzeichnet eine standardisierte Schnittstelle, an der z.B. bei einer Set-Top-Box oder einem Satelliten-Receiver einen CA-Modul (Modul zum Rückgängigmachen einer Verschlüsselung eines Programmsignals) angeschlossen werden kann – siehe auch: <http://www.itwissen.info/definition/lexikon/common-interface-CI.html>.

Staat zu gewährleistende Meinungs- und Medienvielfalt durch die aktuellen Konzentrationsentwicklungen<sup>117</sup> nicht konkret gefährdet. Gleichwohl geben die Veränderungen, die sich auf den Telekommunikations- und Medienmärkten vollziehen, Anlass, das geltende Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht permanent sorgfältig zu überprüfen. Dabei sind insbesondere die zunehmende Konvergenz der Medien sowie die rasant wachsende Bedeutung des Internets zu beachten. In diesem Sinn will auch das Bundeskartellamt einer Empfehlung der Monopolkommission<sup>118</sup> Rechnung tragen und seine Amtspraxis der Marktabgrenzung im Werbebereich unter Berücksichtigung des Wettbewerbs durch das Internet fortentwickeln. Mit Blick auf die Verschränkung der bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Verhütung von wirtschaftlicher Konzentration und vorherrschender Meinungsmacht im Medienbereich haben Bund und Länder deshalb Abstimmungsgespräche begonnen, in denen ein möglicher Reformbedarf festgestellt und gegebenenfalls koordiniert angegangen werden soll.

## a) Überblick über das geltende Recht

### Kartellrecht des Bundes

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dient der Verhinderung bzw. Beseitigung wirtschaftlicher Machtstellungen durch die Kontrolle von Missbräuchen marktbeherrschender Stellungen und Fusionen sowie Kartellverbote. Dabei steht das externe Wachstum, d. h. die Verstärkung der wirtschaftlichen Machtstellung durch Zusammenschlüsse und Kooperationen mit anderen Unternehmen im Vordergrund, während das interne Wachstum, d. h. der Zuwachs von Marktanteilen durch unternehmensinterne Anstrengungen, grundsätzlich keine kartellrechtlichen Sanktionen zur Folge hat.

Im Allgemeinen unterliegen Unternehmenszusammenschlüsse nach § 35 Absatz 1 GWB der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt, wenn die beteiligten Unternehmen weltweit insgesamt Umsatzerlöse von mehr als 500 Mio. Euro erzielt haben und mindestens ein beteiligtes Unternehmen in Deutschland einen Umsatzerlös von mehr als 25 Mio. Euro erreicht hat. Für Presseunternehmen verschärft die sogenannte „Presserechenklausel“ des § 38 Absatz 3 GWB diese Umsatzgrenzen erheblich, indem sie bestimmt, dass hier die Schwellenwerte auf der Grundlage des Zwanzigfachen der tatsächlichen Umsatzerlöse zu ermitteln sind. Deshalb unterliegen sich zusammenschließende Presseunternehmen bereits dann der Fusionskontrolle, wenn sie gemeinsam weltweit 25 Mio. Euro Umsatzerlöse erreicht haben bzw. mindestens eines von ihnen im Inland 1,25 Mio. Euro Umsatzerlös erzielt hat. Gleiches gilt gemäß § 38 Absatz 3 GWB für Rundfunkunternehmen.

<sup>117</sup> Siehe hierzu die Analyse im HBI-Gutachten, S. 285 ff., sowie die dortigen Hinweise auf die Entwicklungen in den einzelnen Medienbereichen in den anderen Abschnitten des Gutachtens.

<sup>118</sup> Monopolkommission, Sondergutachten von 2004 zur „Pressefusionskontrolle in der 7. GWB-Novelle“, S. 115 und 118.

Diese Umsatzgrenzen erhöhen sich allerdings für den Bereich des Handels mit Zeitungen und Zeitschriften (den reinen Pressevertrieb) nach § 38 Absatz 2 GWB insoweit, als für den Handel mit Waren generell nur drei Viertel der tatsächlich erzielten Umsatzerlöse zur Berechnung der Schwellenwerte heranzuziehen sind. Somit betragen die Umsatzschwellen, die eine Pressefusionskontrolle auslösen, in diesem Fall rund 33,35 Mio. Euro für die von den fraglichen Presse(handels)unternehmen weltweit insgesamt erzielten Umsatzerlöse und rund 1,665 Mio. Euro für den inländischen Umsatzerlös eines beteiligten Unternehmens in Deutschland.

Eine weitere pressenspezifische Verschärfung der Fusionskontrolle enthält § 35 Absatz 2 Satz 2 GWB: Nach der sogenannten „Anschlussklausel“ des § 35 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB kann das Bundeskartellamt einen Unternehmenszusammenschluss dann nicht untersagen, wenn die Unternehmen zwar an sich die Schwellenwerte des § 35 Absatz 1 GWB erreichen, aber eines der beteiligten Unternehmen unabhängig ist und weltweit nicht mehr als 10 Mio. Euro Umsatzerlös erzielt. Diese Privilegierung schließt § 35 Absatz 2 Satz 2 GWB für Presseunternehmen ausdrücklich aus.

### Rundfunkspezifische Konzentrationsregelungen der Länder (§§ 26 ff. Rundfunkstaatsvertrag – RStV)

Die rundfunkspezifischen Konzentrationsregelungen dienen der Sicherung der Medienvielfalt. Die §§ 26 ff. RStV gestatten den Erwerb von Medieneigentum nur innerhalb bestimmter Grenzen. Zum einen geht es dabei um die Verhinderung von Meinungs- und Marktmacht von Wirtschaftseinheiten auf der gleichen (horizontale Konzentration) bzw. aufeinander folgenden Produktionsstufen (vertikale Konzentration). Eine rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle verhindert darüber hinaus auch medienrelevante diagonale Verflechtungen („Cross-Media-Ownership“); dies betrifft z. B. Unternehmen, die sowohl einen Fernseh- als auch einen Radiosender und/oder einen Zeitungsverlag betreiben.

Grundlage der Konzentrationsregelungen ist das sogenannte Zuschaueranteilsmodell. Jedes Unternehmen kann grundsätzlich eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, sofern es hierdurch nicht eine vorherrschende Meinungsmacht erlangt. Für die Ermittlung des Konzentrationsgrades, also der Meinungsmacht, ist die publizistische Wirkung durch die Zahl der erreichten Zuschauer maßgeblich. In die hierfür maßgebliche Berechnung werden alle deutschsprachigen Programme des öffentlich-rechtlichen und des bundesweit empfangbaren privaten Rundfunks einbezogen.

Die vorherrschende Meinungsmacht eines Veranstalters wird gesetzlich vermutet, wenn der Zuschaueranteil im Jahresschnitt 30 Prozent beträgt bzw. bereits bei 25 Prozent, wenn das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt mit marktbeherrschender Stellung tätig ist. Dabei können für die Aufnahme von sogenannten Fensterprogrammen 2 Prozentpunkte und für die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte weitere 3 Prozentpunkte von dem tatsächlich erreichten Zuschau-

eranteil in Abzug gebracht werden. Falls ein Unternehmen eine vorherrschende Meinungsmacht besitzt, wird ihm keine weitere Zulassung erteilt bzw. muss es Beteiligungen abgeben.

Zum Zuschauermarktanteil gehören sämtliche Programme, die ein Unternehmen selbst veranstaltet und außerdem solche, die von einem Unternehmen veranstaltet werden, an dem es unmittelbar mit mindestens 25 Prozent der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist. Indirekte Beteiligungen werden nach den Regelungen über verbundene Unternehmen nach dem Aktienrecht berücksichtigt. Bei der Zurechnung von Programmen bzw. Zuschaueranteilen sind auch ausländische Unternehmen und Beteiligungen mit einzubeziehen. Auf den Sitz des Veranstalters kommt es nicht an, solange es sich um ein deutschsprachiges Programm handelt.

Die Einhaltung der rundfunkspezifischen Konzentrationsregelungen wird von den Landesmedienanstalten überprüft. Diese Prüfung ist Voraussetzung für Erteilung bzw. Bestand einer rundfunkrechtlichen Lizenz. Unterstützt wird die jeweilige Landesmedienanstalt von der unabhängigen Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).<sup>119</sup> Diese besteht seit Inkrafttreten des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrages am 1. September 2008 aus sechs Sachverständigen und sechs Direktoren der Landesmedienanstalten, die von den Ministerpräsidenten der Länder auf fünf Jahre berufen werden. Die weisungsunabhängige KEK nimmt die abschließende Beurteilung von Fragen zur Sicherung von Meinungsvielfalt vor. Hierdurch wird eine bundeseinheitliche Konzentrationskontrolle im Medienbereich erreicht.

## b) Reformperspektiven

Bund und Länder haben sich eingehend mit der Frage befasst, ob die grundsätzliche systematische Trennung zwischen dem wirtschaftlich ausgerichteten Kartellrecht des Bundes einerseits und dem auf die Sicherung der Meinungsvielfalt ausgerichteten Medienkonzentrationsrecht der Länder andererseits vollständig durch einen einheitlichen, sowohl wirtschaftliche Machtstellungen als auch Meinungsmacht behandelnden Rechtsrahmen ersetzt werden sollte. Die Prüfung hat ergeben, dass ein solcher Reformansatz kein gangbarer Weg ist, weil er mit einer Vielzahl verfassungsrechtlicher und praktischer Probleme behaftet ist, deren Lösung nicht absehbar ist.<sup>120</sup> Bund und Länder werden deshalb das geltende Recht systemkonform und ergebnisorientiert fortentwickeln.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 wurde vereinbart: „Um die Vielfalt in der deutschen Zeitungslandschaft trotz tief greifender struktureller Vereinbarungen zu erhalten, wird geprüft, ob

mit einer Modernisierung des Pressekartellrechts den Verlagen Möglichkeiten eröffnet werden können, ihre wirtschaftliche Basis zu sichern und im Wettbewerb auch mit anderen Medien zu bestehen.“<sup>121</sup> Die intensiven Überlegungen der zuständigen Bundesministerien und die eingehenden Konsultationen der Bundesregierung mit den Branchenverbänden haben jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme erbracht, dass eine Liberalisierung des geltenden Pressekartellrechts die strukturellen Probleme der Zeitungsverlage lösen oder zumindest mildern könnte, ohne teilweise entweder auf Wettbewerb zugunsten von Zeitungsvielfalt zu verzichten oder ohne neue, nicht hinnehmbare Gefahren für die Meinungsvielfalt, insbesondere im Bereich der Regional- und Lokalpresse, zu verursachen.<sup>122</sup> Auch auf Seiten der Verlegerverbände besteht keine Einigkeit über die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gegebenheiten der Zeitungsverlage, die die Bundesregierung zur Voraussetzung eines Tätigwerdens gemacht hatte. Die Bundesregierung sieht daher derzeit keine Veranlassung, die geltenden Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu ändern.

Bund und Länder haben in ihren Koordinierungsgesprächen indessen übereinstimmend festgestellt, dass das in §§ 26 ff. Rundfunkstaatsvertrag (RStV) geregelte, rundfunkzentrierte Medienkonzentrationsrecht mit Blick auf die zunehmenden crossmedialen Konzentrationstendenzen einer Überarbeitung bedarf.<sup>123</sup> Die Länder haben deshalb angekündigt, die geltenden Bestimmungen insbesondere unter folgenden Aspekten zu überprüfen:

- Sind Art und Höhe der Aufgreifschwelle für die vielfaltsorientierte Konzentrationskontrolle heute und in Zukunft noch angemessen? Sind insbesondere die relevanten Zuschauermarktanteile klar genug geregelt? Gewährleisten die entsprechenden Regelungen hinreichende Rechtssicherheit?
- Ist eine neue Gewichtung der Aktivitäten der Inhalteanbieter in den einzelnen Teilmärkten notwendig? Müssen die Kriterien für eine valide Gesamtbewertung der Meinungsmacht der einzelnen Anbieter fortentwickelt werden?
- Empfehlen sich Erweiterungen der Pflichten zur Offenlegung von Unternehmensverflechtungen und Kapitalbeteiligungen (Transparenzpflichten)?
- Welche Bedeutung haben die Onlineaktivitäten der Verlage unter besonderer Berücksichtigung der Kon-

<sup>119</sup> Siehe [www.kek-online.de](http://www.kek-online.de).

<sup>120</sup> Diese Einschätzung wird im Ergebnis auch in der Wissenschaft geteilt, vgl. nur Schulz, Wolfgang, und Held, Thorsten, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, Berlin 2006, S. 88, und die Studie des Münchner Kreises „Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf“, 2008, Zusammenfassung, S. 10, siehe [www.muenchner-kreis.de/](http://www.muenchner-kreis.de/) (zuletzt aufgerufen am 25. November 2008).

<sup>121</sup> [www.cdusu.de/upload/koalitionsvertrag/](http://www.cdusu.de/upload/koalitionsvertrag/), dort Punkt B. I., 1.8, S. 25.

<sup>122</sup> Dafür spricht auch der Umstand, dass die Konzentration im Bereich der Tageszeitungen in den letzten Jahren zugenommen hat, vgl. hierzu Röper, Media Perspektiven, Nr. 8, 2008, S. 420.

<sup>123</sup> Dies entspricht auch dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion, vgl. HBI-Gutachten, S. 292 ff.; Schulz, Wolfgang, und Held, Thorsten, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, Berlin 2006, S. 63 ff. und die Studie des Münchner Kreises „Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf“, 2008, Zusammenfassung, S. 10, siehe [www.muenchner-kreis.de/](http://www.muenchner-kreis.de/) (zuletzt aufgerufen am 25. November 2008).

kurrenz durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten?

- Welche Relevanz haben der Onlinebereich und die sonstigen neuen elektronischen Angebote unter Einschluss von Suchmaschinen und elektronischen Programmführern für die Meinungsvielfalt in Zukunft? Wird das geltende Recht etwaigen Veränderungen der Bedeutung einzelner Angebote noch gerecht?
- Welche Rolle spielen Telekommunikationsunternehmen angesichts von Digitalisierung und Konvergenz künftig im Medienbereich? Laufen klassische Inhalteanbieter Gefahr, durch integrierte Angebote der Telekommunikationsunternehmen (Stichwort „Triple-<sup>124</sup>/Quadruple-<sup>125</sup> Play“) in eine strukturelle Defensive zu geraten? Was folgt daraus für das Medienkonzentrationsrecht?
- Welche Rolle kann und soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftig bei der Sicherung der Medienvielfalt im regionalen und lokalen Bereich spielen?
- Welche Gefahren gehen für die Meinungsvielfalt in Deutschland von den Aktivitäten reiner Finanzinvestoren sowie ausländischen Beteiligungen an und Übernahmen von deutschen Medienunternehmen aus?
- Welche Möglichkeiten bestehen, die kartell- und medienkonzentrationsrechtlichen Verfahren bei Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten stärker als bisher zu verzahnen, damit effektiver zu gestalten und zugleich zu vereinfachen?

Die Länder führen derzeit zunächst interne Gespräche, um eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Sie werden sodann die Konsultationen mit der Bundesregierung fortführen. Die Bundesregierung ist zuversichtlich, dass eine den aktuellen Herausforderungen angemessene Reform des Medienkonzentrationsrechts in absehbarer Zeit gelingen wird.

### c) **Behandlung ausländischer Investitionen im Medienbereich**

In der aktuellen Diskussion wird immer wieder die Forderung erhoben, ausländische Investitionen im Medienbereich schärferen kartell- und medienkonzentrationsrechtlichen Restriktionen zu unterwerfen als inländische.<sup>126</sup> Dieser Reformvorschlag wird auch im Rahmen der laufenden Koordinierungsgespräche zwischen Bund und Ländern geprüft. Die Bundesregierung hat deshalb auf

der Grundlage eines umfangreichen Fragenkataloges ein rechtsvergleichendes Arbeitspapier zu den in ausgewählten anderen Staaten (insbesondere den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika) geltenden Beschränkungen für ausländische Investitionen im Medienbereich erstellt. In die Auswertung eingeflossen sind Angaben aus 26 Staaten (21 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Kanada, die Vereinigten Staaten von Amerika, Australien, Türkei und Montenegro).

Das Ergebnis zeigt, dass eine Beschränkung ausländischer Investitionen im Medienbereich im internationalen Vergleich nur von einer Minderheit der Staaten als Instrument genutzt wird und sich deshalb für Deutschland als Regulierungsansatz nicht ohne Weiteres empfiehlt. Die Mehrzahl der befragten Staaten stellt ausländische Investitionen im Medienbereich inländischen gleich. Allerdings haben Slowenien, Österreich, Türkei, Polen, Zypern, Frankreich, Spanien, Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika konkrete Beteiligungsbeschränkungen für ausländische Investoren im Medienbereich eingeführt. Dabei wird überwiegend mit Kapitalbegrenzungen gearbeitet (Slowenien, Türkei, Polen, Zypern, Frankreich, Spanien, Kanada), im Übrigen ist der Marktanteil maßgeblich (Österreich, Vereinigte Staaten von Amerika). Die Begrenzungen liegen dabei zwischen 5 und 49 Prozent, überwiegend jedoch bei 20 bis 25 Prozent (Slowenien, Türkei, Frankreich, Spanien [ausschließlich Lokalfernsehen betroffen], Zypern [max. 25 Prozent an einem Gesamtkonzern, aber nur maximal 5 Prozent an einzelnen Sendern], Kanada [20 Prozent an Unternehmen, 33,3 Prozent an Holdings]. Österreich lässt ausländische Beteiligungen bis zu einem Marktanteil von 49 Prozent zu. Die Regelung der Vereinigten Staaten von Amerika ist äußerst komplex und stellt bei Erwerb und Beteiligung an Fernsehsendern im Wesentlichen auf die Größe des betreffenden Marktes ab.

Nicht konkret festgelegte Beschränkungen finden sich daneben in Australien, Italien und Spanien. In Australien unterliegen ausländische Investitionen im Medienbereich generell einem Genehmigungsvorbehalt, während in Italien und Spanien (dort nur für den Hörfunk) Investitionen aus Nicht-Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur nach dem Gegenseitigkeitsprinzip zulässig sind, also lediglich dann, wenn auch in dem jeweiligen Staat entsprechende Investitionen aus Italien bzw. Spanien möglich sind.

Die meisten Staaten – insbesondere die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union – regeln den Medienmarkt über konzentrationsrechtliche Bestimmungen, die sowohl für inländische als auch ausländische Investoren gelten. Diese sind stark medienkartell- und wettbewerbsrechtlich geprägt.

Die dargestellten Ergebnisse werden in die weiteren Bund-Länder-Gespräche über die Reform des Medienkonzentrationsrechts einbezogen.

<sup>124</sup> Angebote, die Telefonie im Festnetz, Rundfunk und Onlinedienste umfassen und elektronische Programmführer enthalten.

<sup>125</sup> Angebote, die Telefonie im Festnetz und in Mobilfunknetzen sowie Rundfunk und Onlinedienste umfassen und elektronische Programmführer enthalten.

<sup>126</sup> So plädiert etwa der Deutsche Journalistenverband für eine Beschränkung ausländischer Investitionen im Medienbereich auf 25 Prozent der Gesellschafts- bzw. Kapitalanteile, siehe [www.djv.de/SingleNews.20.0.html?&tx\\_ttnews\[pointer\]=3&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1027&tx\\_ttnews\[backPid\]=21&cHash=c61bc2eb74](http://www.djv.de/SingleNews.20.0.html?&tx_ttnews[pointer]=3&tx_ttnews[tt_news]=1027&tx_ttnews[backPid]=21&cHash=c61bc2eb74) (zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2008).

**d) Allgemeine Möglichkeiten zur Prüfung ausländischer Investitionen in deutsche Unternehmen**

Das Bundeskabinett hat am 20. August 2008 den Entwurf eines 13. Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung (AWG-Novelle) beschlossen, der nunmehr im parlamentarischen Verfahren beraten wird und 2009 in Kraft treten soll. Das Gesetz soll ergänzend zu den geltenden Prüfmöglichkeiten für Investitionen in bestimmte Unternehmen in den Bereichen Rüstungsgüter, Kryptotechnologie oder von Erdfernerkundungssystemen behutsame Prüfmöglichkeiten für ausländische Investitionen in deutsche Unternehmen unabhängig von deren Sektor schaffen.

Soweit die bereits beschriebenen medienpezifischen Instrumente – insbesondere das Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht – nicht ausreichen, um die Meinungs- und Medienvielfalt zu gewährleisten, wäre eine Prüfung von Investitionen nach dem neuen Gesetz grundsätzlich denkbar. Jedoch sieht der Gesetzentwurf hierfür sehr enge Voraussetzungen vor: Zum einen kann ein Prüfverfahren nur eingeleitet werden, wenn ein Investor 25 Prozent oder mehr der Stimmrechte des deutschen Unternehmens erwerben will. Adressaten der Vorschrift sind Investoren mit Sitz außerhalb der Europäischen Union. Um Umgehungsgeschäfte zu vermeiden, können Unternehmenserwerbe durch Investoren mit Sitz in einem Land der Europäischen Union geprüft werden, wenn diese einen Anteilseigner mit Sitz außerhalb der Europäischen Union haben und dieser einen Stimmrechtsanteil von mindestens 25 Prozent an dem Investor der Europäischen Union hält. Investoren mit Sitz in der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA werden den Investoren Europäischen Union gleichgestellt. Aufgrund dieses engen Anwendungsbereichs des Gesetzes unterliegen viele Investitionen daher keiner Prüfung.

Zum anderen sind die Anforderungen an eine Untersagung oder Auflagen für einen Erwerb sehr hoch. Zwingende europarechtliche Voraussetzung ist eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch die Investition. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Ausdrücklich hat der Europäische Gerichtshof eine Betroffenheit der öffentlichen Sicherheit bisher bei Fragen der Sicherstellung der Versorgung im Krisenfall in den Bereichen Telekommunikation und Elektrizität oder der Gewährleistung von Dienstleistungen von strategischer Bedeutung anerkannt. Ob eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bei einer Investition im Mediensektor vorliegt, kann nicht abstrakt, sondern nur einzelfallbezogen beantwortet werden. Sie erscheint denkbar, wenn eine ausländische Beteiligung im Medienbereich eine erhebliche Beeinträchtigung der Meinungsvielfalt oder eine gezielte Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung in Deutschland bewirken würde, da in einem solchen Fall ein Kernbereich der nationalen Verfassungsordnung berührt wäre.

**e) Europäische Konzentrationskontrolle im Medienbereich**

Auf europäischer Ebene existiert derzeit kein medien spezifisches Konzentrationsrecht. Die kürzlich verabschiedete audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie der Europäischen Union (AVMS-RL)<sup>127</sup> enthält, abgesehen von vielfaltsichernden Regelungen zur Förderung von europäischen Werken und der Einführung eines Rechts auf Kurzberichterstattung auf europäischer Ebene, keine entsprechenden Regelungen. Das Übereinkommen des Europarates über grenzüberschreitendes Fernsehen<sup>128</sup> wird gegenwärtig ebenfalls revidiert. Aus den bisherigen Revisionsentwürfen ergibt sich, dass der Europarat die vorhandene Regelung zur Förderung des Medienpluralismus erweitern möchte, ohne ihr jedoch eine rechtliche Bindungswirkung zu verleihen. Medienunternehmen unterliegen damit nach wie vor lediglich dem allgemeinen Kartellrecht (Kartellverbote, Fusionskontrolle) der Europäischen Union, das jedoch – anders als das deutsche Pressekartellrecht – keine medien spezifischen Vorschriften enthält.

In der Wissenschaft wird teilweise die Einführung einer europäischen Konzentrationskontrolle speziell für den Medienbereich vorgeschlagen, um den zunehmenden internationalen Verflechtungen in der Medienbranche entgegen treten zu können.<sup>129</sup> Auch das Europäische Parlament hatte bereits 1994 auf der Basis eines Grünbuchs der Europäischen Kommission<sup>130</sup> in einer Entschließung die Harmonisierung der nationalen medienkonzentrationsrechtlichen Vorschriften gefordert.<sup>131</sup> Auf dieser Grundlage hatte die Europäische Kommission 1996 den Entwurf einer Richtlinie zum Schutz des Medienpluralismus vorgelegt, der bereits konkrete Regulierungsansätze (z. B. ein Punktsystem nach britischem Vorbild) enthielt, jedoch am geschlossenen Widerstand aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union scheiterte. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben dann 1997 und 2002 weitere Initiativen ergriffen, die jedoch ebenfalls erfolglos blieben.

Die Europäische Kommission hat das Thema im Jahr 2007 wieder aufgegriffen. In einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen<sup>132</sup> wurde allerdings nunmehr die Auffassung vertreten, dass für die Sicherung der Medienvielfalt nicht die Europäische Union, sondern die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zuständig seien.

<sup>127</sup> Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, siehe [http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l\\_332/l\\_33220071218de00270045.pdf](http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2007/l_332/l_33220071218de00270045.pdf).

<sup>128</sup> Siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=132&CM=8&DF=6/24/2008&CL=GER>.

<sup>129</sup> Vgl. nur HBI-Gutachten, S. 287.

<sup>130</sup> Grünbuch „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt“, ABl. C 44 vom 14. Feb. 1994, S. 177.

<sup>131</sup> Titel: „Pluralismus und Konzentration in den Medien“, siehe [http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&FILE=950615&LANGUE=DE&TPV=DEF&LASTCHAP=4&SDOCTA=18&TXTLST=1&Type\\_Doc=FIRST&POS=1](http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&FILE=950615&LANGUE=DE&TPV=DEF&LASTCHAP=4&SDOCTA=18&TXTLST=1&Type_Doc=FIRST&POS=1).

<sup>132</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/swp\\_sec\\_32\\_sum\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/swp_sec_32_sum_de.pdf).

Die Europäische Kommission sehe ihre Aufgabe in der Beobachtung und Analyse nationaler und grenzüberschreitender Konzentrationsentwicklungen. Sie hat deshalb 2007 eine vergleichende Studie über Kriterien der Medienvielfalt in den Mitgliedstaaten ausgeschrieben. Auf der Grundlage dieser Studie – die noch nicht vorliegt – plant die Europäische Kommission für Anfang 2009 eine Mitteilung mit einem öffentlichen Konsultationsverfahren. Danach soll bei Bedarf eine zweite Studie folgen, welche sich mit der Anwendung der in der ersten Studie gewonnenen Kriterien befassen könnte. Im Europäischen Parlament gibt es gewisse Tendenzen, die eher zurückhaltende Position der Europäischen Kommission in Frage zu stellen und der Europäischen Union zur Sicherung der Medienvielfalt Handlungsmöglichkeiten einzuräumen. Forderungen von Parlamentariern des Europäischen Parlaments, eine Regelung zur Medienkonzentration in die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie der Europäischen Union (AVMS-RL) aufzunehmen, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Auch hat das Europäische Parlament in seiner jüngsten Entschließung vom 25. September 2008 zu Medienkonzentration und -pluralismus (2007/2253(INI)) inzwischen ausdrücklich die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Regelungen zur Bekämpfung der Medienkonzentration betont.<sup>133</sup>

Die Bundesregierung sieht für eine europäische Konzentrationskontrolle im Medienbereich weder eine sachliche Notwendigkeit noch eine Kompetenz der Europäischen Union. Für diese Einschätzung sprechen folgende Gründe:

Bei den Medienunternehmen ist seit geraumer Zeit zwar eine deutliche Beschleunigung der – nationalen und grenzüberschreitenden – wirtschaftlichen Konzentrationsentwicklung festzustellen. Hauptursachen sind die durch die Digitalisierung veränderten Wertschöpfungsketten und der damit einhergehende Trend zu integrierten Medienunternehmen, der wiederum durch die seit Ende der 1980er Jahre entstandenen neuen Betätigungs- und Investitionsmöglichkeiten für Medienunternehmen in den zuvor kommunistischen Staaten sowie die zunehmenden Aktivitäten von global agierenden Finanzinvestoren in der Medienbranche verstärkt wurde. Damit sind die Gefährdungen der Medienvielfalt insgesamt gewachsen. Trotz der steigenden Tendenz zu grenzüberschreitenden Investitionen und Verflechtungen im Medienbereich sind die Nutzermärkte im Kern aber nach wie vor national bzw. regional geblieben. Die Medien sind und bleiben an traditionelle Kultur- und Sprachräume sowie an nationale Identitäten gebunden. Daran hat auch die stark zunehmende Nutzung von Online-Angeboten nichts Wesentliches geändert.<sup>134</sup>

Die Debatte über ein spezifisches Medienkonzentrationsrecht ist der Bedeutung der Medien für die Meinungsfreiheit der Bürger, den politischen Diskurs und die demokratische Ordnung geschuldet. Ziel eines – nationalen wie

europäischen – Medienkonzentrationsrechts kann demnach allein die Sicherung der Meinungsvielfalt sein; die Verhinderung wirtschaftlicher Machtstellungen ist dabei nur eines von vielen möglichen Instrumenten, nicht aber eigentlicher Zweck. Ein europäisches Medienkonzentrationsrecht könnte daher nicht kartellrechtlich konstruiert werden. Es müsste vielmehr als eigenständige, ausschließlich an der Meinungsvielfalt bzw. am publizistischen Wettbewerb ausgerichtete Materie ausgestaltet werden. Zwar gibt es grenzüberschreitende wirtschaftliche Vermachtungen auch im Medienbereich. Diese haben bislang aber nicht zur Bildung von Meinungsmacht mit grenzüberschreitender Wirkung geführt. Vielmehr verbleiben die publizistischen Wirkungen auch international aktiver Medienunternehmen grosso modo entsprechend den bereits beschriebenen Nutzermärkten in den jeweiligen kulturellen, regionalen und sprachlichen Grenzen und damit in der Sphäre der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Daran dürfte sich auch in absehbarer Zukunft nicht viel ändern. Damit würde ein europäisches, an der Sicherung der Meinungsvielfalt orientiertes Medienkonzentrationsrecht sein Regelungsziel weitgehend verfehlen und faktisch leer laufen.

Zudem dürfte eine Kompetenz der Europäischen Union für die Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts kaum gegeben sein.<sup>135</sup> Sie ist jedenfalls in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union heftig umstritten. Auf die Ermächtigung zur Regulierung des Binnenmarktes könnte sich die Europäische Union aus Sicht der Bundesregierung nicht stützen, weil ein europäisches Medienkonzentrationsrecht nicht die Beseitigung von Hindernissen eines ökonomischen Binnenmarktes, sondern ausschließlich den – im Kern nicht grenzüberschreitenden – publizistischen Wettbewerb zum Gegenstand hätte. Ein europäisches Medienkonzentrationsrecht würde vielmehr kulturelle Belange der Mitgliedstaaten der Europäischen Union betreffen und damit deren Kernkompetenzen beeinträchtigen. Europarechtliche Harmonisierungen sind zwar auch in diesem Bereich ausnahmsweise denkbar, dann aber streng an den Subsidiaritätsgrundsatz gebunden, mithin nur dann zulässig, wenn zwingende Gründe dafür vorliegen, allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen einheitlichen Rechtsstandard vorzugeben. Gerade dies ist indessen – wie bereits gezeigt – wegen der nach wie vor bestehenden nationalen Begrenzung der Medienmärkte nicht der Fall. Sonstige Kompetenztitel der Europäischen Union für die Schaffung eines europäischen Medienkonzentrationsrechts sind ebenfalls nicht ersichtlich.

#### 4. Errichtung einer Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)

Noch sind viele kulturelle Zeugnisse ebenso wie zahlreiche wissenschaftliche Informationen nur zu einem geringen Teil einem breiten Publikum zugänglich. Dies soll

<sup>133</sup> Siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0459+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

<sup>134</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 296; ebenso Hepp, Globalisierung und transkulturelle Kommunikation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 39, 2008, S. 9(12 f.).

<sup>135</sup> Eine andere Einschätzung wird im wissenschaftlichen Schrifttum nur vereinzelt vertreten, so Gounalakis, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM) 2006, S. 716 ff.

sich grundlegend ändern. Kulturelles Erbe und wissenschaftliche Informationen sollen in Deutschland und Europa digital erfasst und über das Internet für jedermann verfügbar werden.<sup>136</sup> Bisher nur wenigen zugängliche Quellen werden damit für alle erschlossen. Zugleich werden neue Zielgruppen für Kultur und wissenschaftliche Informationen gewonnen. Dazu gehören vor allem auch Kinder und Jugendliche, die für kulturelle und wissenschaftliche Bildung auf moderne Weise in altersgerechtem Kontext erreichbar werden. Die digitale Erschließung des kulturellen und medialen Erbes eröffnet zudem eine neue Dimension der Demokratisierung des Wissens und der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Den genannten Zielen dient das Projekt einer Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB), das von Bund und Ländern gemeinsam betrieben wird. Es ist auch Teil des Regierungsprogramms „E-Government 2.0“.<sup>137</sup>

### a) Konzept der DDB

In Deutschland hat eine Reihe von Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen bereits umfangreiche praktische Erfahrungen mit der Digitalisierung von Kulturgut und wissenschaftlichen Informationen gesammelt. Dies geschah und geschieht vor allem mit finanzieller Unterstützung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Einen Einblick in den derzeitigen Stand der Digitalisierung von Kulturgut in Deutschland und den Handlungsbedarf gibt die im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien von der Fraunhofer-Gesellschaft<sup>138</sup> erstellte Studie „Bestandsaufnahme zur Digitalisierung von Kulturgut und Handlungsfelder“<sup>139</sup>. Einen Überblick über die Digitalisierungsprojekte in Deutschland geben ein entsprechendes Verzeichnis des „Portals zu europäischen Angelegenheiten für Bibliotheken, Archive, Museen und Denkmalpflege (EUBAM)“<sup>140</sup> und die im Aufbau befindliche Website [www.kulturerbe-digital.de](http://www.kulturerbe-digital.de).

Die DDB soll in Form eines interdisziplinären Netzwerks der vielfältigen Informationssysteme (Datenbanken, Server und Portale) der über 30 000 Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden mit einem zentralen nationalen Zugangportal – und eingebettet in das Netzwerk der Europäischen Digitalen Bibliothek „Europeana“ (siehe dazu sogleich Punkt b) – betrieben werden. Dabei sollen alle Arten von kulturellen und wissenschaftlichen Materialien aus allen Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen so miteinander verknüpft werden, dass ein ganz neues Nutzungspotential entsteht. Zugleich soll eine Langzeitarchivierung der digitalen Kopien sichergestellt werden, sodass diese auch durch künftige Generationen nutzbar sind.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 303.

<sup>137</sup> Siehe [www.kbst.bund.de/Content/Egov/Initiativen/EGov2/EGov2.html](http://www.kbst.bund.de/Content/Egov/Initiativen/EGov2/EGov2.html).

<sup>138</sup> Institut für Medienkommunikation, das zum September 2006 mit dem Fraunhofer „AIS“ zum Fraunhofer „Institut für intelligente Analyse- und Informationssysteme (IAIS)“ fusionierte.

<sup>139</sup> [http://www.iais.fraunhofer.de/fileadmin/images/pics/Abteilungen/NM/BKM\\_End\\_56.pdf](http://www.iais.fraunhofer.de/fileadmin/images/pics/Abteilungen/NM/BKM_End_56.pdf)

<sup>140</sup> [www.eubam.de](http://www.eubam.de)

<sup>141</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 301.

Weiter sollen technische Werkzeuge bereitgestellt werden, die innerhalb der DDB mit ihrem künftigen großen und komplexen Datenbestand (Texte, Bilder, Filme, 3D-Aufnahmen usw.) ein modernes „Wissensmanagement“ in Form einer interaktiven Navigation ermöglichen. Dies schließt eine kontextbezogene Suchmöglichkeit mit hoher Treffgenauigkeit und attraktiver multimedialer Präsentation der Suchergebnisse ein. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Projekts „Th<sup>142</sup>eseus“, für das ca. 200 Mio. Euro bereitstehen, sollen entsprechende Werkzeuge für ein modernes Wissensmanagement entwickelt werden.

Über die DDB in Kombination mit thematisch verwandten kommerziellen Angeboten – wie etwa dem Angebot [www.libreka.de](http://www.libreka.de) des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels – erhalten Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft erstmals ein umfassendes interdisziplinäres Informationsangebot, das an jedem Arbeitsplatz mit Personal-Computer und Internetanschluss verfügbar ist. Damit wird auch eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass Forschungsergebnisse unmittelbar in marktfähige Produkte übertragen werden. Dabei kann die DDB auch als Kommunikationsplattform für projekt- und themenbezogene Kooperationen zwischen den beteiligten Einrichtungen dienen. Durch die Einbeziehung interaktiver Nutzungsformen und die Kooperation mit Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen soll die Nutzerattraktivität der DDB zusätzlich optimiert werden. Diese von den Nutzern eingestellten Inhalte sollen dabei in keiner Weise die einer strikten Qualitätskontrolle unterworfenen Inhalte ersetzen, sondern sie lediglich ergänzen. Die beiden Bereiche werden daher klar voneinander unterscheidbar sein.

Der über die DDB verfügbare umfangreiche Datenbestand aus Kultur und Wissenschaft soll auch kommerziellen Dienstleistern (z. B. Verlagen und Tourismusunternehmen) für Mehrwertdienste zur Verfügung stehen. Sie kann damit durch Lizenzgebühren auch eigene Einnahmen erzielen. Hier muss allerdings jede in die DDB eingebundene Einrichtung im Rahmen ihres gesetzlichen bzw. öffentlichen Auftrags selbst entscheiden, inwieweit sie von derartigen Verwertungsmöglichkeiten Gebrauch machen möchte.

Deutschland hat aus kultur-, wissenschafts-, bildungs-, wirtschafts- und außenpolitischen Gründen auch ein hohes Interesse daran, Kultur und Wissen aus Deutschland über das Internet international für jedermann zugänglich zu machen. Andere europäische Staaten unternehmen ebenfalls große Anstrengungen, nationale digitale Bibliotheken aufzubauen, wie etwa die bereits vorhandenen Kulturportale Frankreichs<sup>143</sup>, der Niederlande<sup>144</sup> und Italiens<sup>145</sup> zeigen. Das Vorgehen der anderen europäischen Staaten entspricht dem in Deutschland mit der DDB gewählten Weg.

<sup>142</sup> <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/multimedia,did=184810.html>.

<sup>143</sup> [www.culture.fr](http://www.culture.fr)

<sup>144</sup> [www.geheugenvannederland.nl](http://www.geheugenvannederland.nl)

<sup>145</sup> [www.internetculturale.it](http://www.internetculturale.it)

## b) Europäische Digitale Bibliothek („Europeana“<sup>146</sup>) als Handlungsrahmen

Die Anstrengungen, die Bund und Länder in diesem Bereich unternehmen, sind in einen europäischen Rahmen, die Europäische Digitale Bibliothek, eingebettet. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind sich einig, dass die Bereitstellung elektronischer Inhalte in einer Europäischen Digitalen Bibliothek für die Europäische Union und ihre Entwicklung zu einer Wissens- und Informationsgesellschaft eine herausragende Rolle spielt.<sup>147</sup> Dieses Ziel ist Teil der sogenannten „i2010-Strategie“ der Europäischen Kommission.<sup>148</sup>

Die am 20. November 2008 offiziell in Betrieb genommene „Europeana“ wird alle Arten von wissenschaftlichen Informationen und Kulturgütern (z. B. Bestände aus Bibliotheken, Archiven und Museen) umfassen und so ein wichtiges Gegengewicht zu den Bestrebungen außer-europäischer Privatunternehmen wie Google bilden, durch Digitalisierung von Kulturgütern – insbesondere Büchern – eine marktbeherrschende Stellung auf diesem Feld zu erlangen. Die Erschließung solcher Inhalte und die Verwaltung des Zugangs hierzu müssen an gesellschaftlichen Bedürfnissen und Werten orientiert sein und dürfen nicht einseitig privatwirtschaftlichen Gewinninteressen unterliegen.

Ziel ist auch, die Bedingungen für den Zugang zu und die Nutzung von Informationen in Forschung und Lehre grundlegend zu verbessern und neue Formen der Nutzung vorhandener Bestände zu ermöglichen. Darüber hinaus können Einrichtungen durch die Verwertung von Digitalisaten finanzielle Mittel erwirtschaften, soweit öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Dies ist allerdings nur im Rahmen der geltenden Urheberrechtlichen Bestimmungen möglich. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich verpflichtet, sich in geeigneter Weise in die „Europeana“ einzubringen.<sup>149</sup> Dabei ist jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Einbindung des kulturellen und wissenschaftlichen Erbes, das sich in seinem Bereich befindet, in die „Europeana“ selbst verantwortlich.

## c) Weiteres Vorgehen

Der nächste Schritt zur Errichtung der DDB wird die Verabschiedung der „Gemeinsamen Eckpunkte von Bund, Länder und Kommunen zur Errichtung der Deutschen Digitalen Bibliothek als Beitrag zur Europäischen Digitalen Bibliothek“ durch Bundeskabinett und Ministerpräsi-

dentenkonzferenz sein. Diese Eckpunkte sehen vor, dass als Träger der Deutschen Digitalen Bibliothek ein Kompetenznetzwerk aus etwa einem Dutzend Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen (Bibliotheken, Archive, Museen etc.) aus Bund, Ländern und Kommunen mit ausgewiesenen Erfahrungen im Bereich Digitalisierung entsteht. Es bündelt die in Bund, Ländern und Kommunen bereits vorhandenen Kompetenzen und vermeidet die Schaffung neuer bürokratischer Strukturen. Einzelheiten wird ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern regeln. Mittelfristig soll nunmehr auch das Portal der Deutschen Digitalen Bibliothek – zunächst als sogenannte Beta-Version<sup>150</sup> – ans Netz gehen. Vorhandene digitale Kopien können partiell schon vorher in die „Europeana“ eingestellt werden. Aktuelle Informationen zur Deutschen Digitalen Bibliothek enthält auch die Homepage des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.<sup>151</sup>

## 5. Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand – E-Government

Die mit der Digitalisierung eröffneten Möglichkeiten eines erweiterten Zugriffs auf Informationen und Dienstleistungen müssen nach Ansicht der Bundesregierung auch im staatlichen Sektor intensiv genutzt werden. Dies stärkt nicht nur die Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch ihre Teilhabe an politischen Kommunikationsprozessen. Zudem erleichtert der elektronische Zugriff auf staatliche Informations- und Dienstleistungsangebote den alltäglichen Umgang der Bürgerinnen und Bürger mit Behörden beträchtlich. Deshalb hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren ihre Anstrengungen zum Ausbau des sogenannten E-Government beträchtlich erhöht. Dies war und ist in der Organisation und in der technischen Umsetzung durch die Anzahl der beteiligten Akteure (neben dem Bund 16 Länder und 14 000 Kommunen) mit zahlreichen Herausforderungen verbunden.

Auf der Grundlage des im Jahr 2006 gestarteten Regierungsprogramms E-Government 2.0<sup>152</sup> werden systematisch die Qualität der Online-Angebote verbessert, neue Formen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft entwickelt und zentrale Möglichkeiten zur Identifikation und Kommunikation im Internet bereitgestellt. Die Ressorts der Bundesregierung unterstützen das E-Government 2.0 Arbeitsprogramm<sup>153</sup> mit eigenen Fachprojekten. Schwerpunkt des Arbeitsprogramms für 2008 ist eine stärkere

<sup>146</sup> [www.europeana.eu](http://www.europeana.eu)

<sup>147</sup> Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission „Europas kulturelles Erbe per Mausklick erfahrbar machen. Stand der Digitalisierung und Online-Verfügbarkeit kulturellen Materials und seiner digitalen Bewahrung in der EU“, KOM(2008) 513 endgültig vom 11. August 2008.

<sup>148</sup> Vgl. auch die Empfehlung der Europäischen Kommission zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit kulturellen Materials und dessen digitaler Bewahrung, ABl. EG Nr. L 236/28 v. 31. August 2006.

<sup>149</sup> Siehe Anlage zur Anlage zum EU-Dokument 14466/06.

<sup>150</sup> Dabei handelt es sich um eine bereits voll funktionsfähige Struktur, die während des laufenden Betriebs ständig weiter entwickelt wird.

<sup>151</sup> <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragterfuerKulturundMedien/Medienpolitik/DeutscheDigitaleBibliothek/deutsche-digitale-bibliothek.html>

<sup>152</sup> Während das Programm E-Government 2.0 stark auf die Entwicklung der Bundesverwaltung fokussiert werden bei „Deutschland-Online“ nationale E-Government-Vorhaben in Zusammenarbeit mit den Bundesländern vorangetrieben.

<sup>153</sup> Im März 2008 hat das Bundeskabinett das E-Government Arbeitsprogramm für 2008 (E-Government 2.0 – Umsetzungsplan 2008) beschlossen (siehe <http://www.kbst.bund.de>, Rubrik „E-Government“).

Nutzerorientierung für die Online-Angebote der Bundesverwaltung. Von weit reichender Bedeutung sind dabei die Maßnahmen zur Konzeption von Lösungen zur sicheren Identifizierung und zur verbindlichen Kommunikation für E-Government sowie „E-Business“ (elektronischer Personalausweis und zertifizierte Bürgerportale). Durch die Schaffung von sicheren Orten im Netz und von sicheren Identifizierungsprozessen soll die Nutzerakzeptanz von E-Government gesteigert werden.

Darüber hinaus muss E-Government unter dem Aspekt der zeitgemäßen Mediennutzung neue technologische und gesellschaftliche Entwicklungen aufgreifen und diese für die Verwaltung nutzbar machen. Durch Web 2.0, also das „Mitmach-Internet“ (etwa von „Wikipedia“<sup>154</sup>, „YouTube“<sup>155</sup> oder „Flickr“<sup>156</sup>), verändern sich die Anforderungen der Nutzer auch an staatliche Internetangebote. Diese technischen und gesellschaftlichen Trends werden Politik und Verwaltung bei der Gestaltung ihrer Internetangebote, z. B. hinsichtlich visueller Informationsaufbereitung sowie einfacher und barrierefreier Bedienbarkeit, künftig noch stärker berücksichtigen.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Nutzererwartungen wurde durch das Regierungsprogramm E-Government 2.0<sup>157</sup> bereits 2007 eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung von „E-Partizipation“ (Beteiligung von Wirtschaft und Bevölkerung an Entscheidungsprozessen in Politik und Wirtschaft) und „E-Inclusion“ (Digitale Integration durch E-Government) veranlasst. Im März 2008 wurden auf der CeBIT die fünf besten Handlungsempfehlungen der Studien auf der Internet-Plattform [www.e-konsultation.de](http://www.e-konsultation.de) vorgestellt. Das Angebot, eine Premiere für die Bundesverwaltung, erhielt viel positive Resonanz. Das wichtigste Ergebnis der Studien ist, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Interessengruppen mit Hilfe der neuen Medien stärker an den Entscheidungsprozessen in Politik und Verwaltung beteiligt werden sollten.

E-Partizipation kann als eine qualitative Erweiterung von E-Government genutzt werden. Das notwendige Interesse auf Seiten der Bevölkerung besteht. Im ersten Quartal 2007 haben ca. 27 Millionen Menschen über das Internet E-Government-Dienste der Verwaltung abgerufen – das sind etwa 43 Prozent der deutschen Bevölkerung zwischen 16 und 74 Jahren. Mehr als 7 Millionen Menschen haben im letzten Jahr ihre Steuererklärung online eingereicht. Das zeigt, dass mit zeitgemäßen elektronischen Beteiligungsangeboten die Nutzung des E-Government auch in den kommenden Jahren noch deutlich gesteigert werden kann. Für den Bürger spielt die Kommunalverwaltung eine besonders wichtige praktische Rolle, da die Kommunen die erste Anlaufstelle für alltägliche Anliegen und Erledigungen sind. E-Partizipation entwickelt sich daher zunehmend zu einem Kernbestandteil von kommunalem E-Government. Dieser Trend zeigt sich insbesondere in der hohen Beteiligung an Angeboten zu Bürger-

haushalten (z. B. Köln, Hamburg, Berlin), aber auch in neuen Angeboten, die mehr Transparenz zum Verwaltungshandeln schaffen (z. B. elektronisches Informationsregister Bremen)<sup>158</sup>.

Die Bundesregierung wird bei ihrem Ausbau des E-Government auch weiterhin sorgfältig darauf achten, dass die entsprechenden Informations- und Dienstleistungsangebote im Rahmen der von Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 2 GG gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen verbleiben und nicht in eine direkte Konkurrenz zu privaten Medienangeboten treten, damit Verzerrungen des Wettbewerbs auf den Medienmärkten vermieden werden.<sup>159</sup>

### III. Qualität der Medienangebote

Die Qualität des Medienangebots hängt von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren ab. Die Medienanbieter müssen Rahmenbedingungen vorfinden, die auskömmliche Refinanzierungen qualitativ anspruchsvoller Angebote ermöglichen. Allerdings müssen sich Medienunternehmen auch selbst einer „Kultur der Qualität“, also einer konsequenten Ausrichtung auf Glaubwürdigkeit und seriösen Journalismus, verpflichtet fühlen. Schließlich sind selbst die besten Medienangebote nur dann wirksam, wenn das Publikum sie annimmt. Hier stehen die Nutzer in der Verantwortung als mündige Bürgerinnen und Bürger. Der Staat darf die Qualität des Medienangebotes weder verordnen noch direkt regulieren. Er kann aber zumindest einen Teil der Voraussetzungen dafür schaffen, dass qualitativ hochwertige Medienangebote die gesellschaftliche und politische Kommunikation prägen können. Die Bundesregierung sieht deshalb für ihre Aktivitäten verschiedene Handlungsfelder. Sie reichen von der Modernisierung des Urheberrechts über die Werberegulierung bis zur Förderung des Qualitätsbewusstseins der Mediennutzer. Die entsprechenden Maßnahmen werden nachfolgend ausführlich dargestellt.

#### 1. Modernisierung des Urheberrechts

Das Urheberrecht ist für die Entwicklung der Medien von entscheidender Bedeutung.<sup>160</sup> Informationstechnologie, Medienangebote und tatsächliches Verhalten der Nutzer im Umgang mit geschützten Werken befinden sich in einem grundlegenden Wandel.<sup>161</sup> Nie zuvor war es für den Nutzer so einfach, sich über das Internet Zugang zu urheberrechtlich geschützten Inhalten zu verschaffen und diese mit neuen Geräten wie Computern und Compact-Disc (CD)-Brennern zu vervielfältigen und zu speichern. Die Bundesregierung hat auf die Herausforderung der rasanten technischen Entwicklung mit einer Reform des Urheberrechts reagiert.

<sup>154</sup> [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de)

<sup>155</sup> <http://de.youtube.com/>

<sup>156</sup> [www.flickr.de](http://www.flickr.de)

<sup>157</sup> [www.egov2.de](http://www.egov2.de)

<sup>158</sup> Siehe hierzu <http://www.bremen.de/sixcms/detail.php?id=4247268>.

<sup>159</sup> Auf diese mögliche problematische Auswirkung von Angeboten im Rahmen des E-Government weist das HBI-Gutachten, S. 265, zu Recht ausdrücklich hin.

<sup>160</sup> Vgl. hierzu HBI-Gutachten, S. 199 ff.

<sup>161</sup> Vgl. zu den neueren Trends der Auswertungspraxis im digitalen Medienumfeld HBI-Gutachten, S. 200 f.

### a) Der „Zweite Korb“

Zunächst wurde durch die Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft<sup>162</sup> (im Folgenden: Info-Richtlinie) eine Reform des deutschen Urheberrechts erforderlich. In einem ersten Gesetz wurden die zwingenden, fristgebundenen Vorgaben der Richtlinie sowie die verbindlichen Vorgaben des Urheberrechtsvertrages der Weltorganisation für Geistiges Eigentum<sup>163</sup> und des sogenannten „WIPO-Vertrages“ über Darbietungen und Tonträger umgesetzt. Dieser sogenannte Erste Korb trat am 13. September 2003 in Kraft. Aufbauend auf diese erste Novelle des Urheberrechts wurden Reformen umgesetzt, die nicht durch europäisches Recht vorgegeben waren. So trat am 1. Januar 2008 das Zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft<sup>164</sup> in Kraft, der sogenannte Zweite Korb. Dieses Gesetz bringt die Interessen der Urheber an der Wahrung und Verwertung ihres geistigen Eigentums, die Belange der Geräteindustrie sowie die Interessen der Verbraucher und der Wissenschaft an der Nutzung der Werke in einen angemessenen Ausgleich. Die Reform hat im Einzelnen folgende Neuregelungen gebracht:

#### Erhalt der Privatkopie

Die private Kopie nicht kopiergeschützter Werke bleibt weiterhin, auch in digitaler Form, erlaubt, § 53 Urheberrechtsgesetz (UrhG). Die Bundesregierung hat damit von der Möglichkeit des Artikels 5 Absatz 2 Buchstabe b) der Info-Richtlinie Gebrauch gemacht und diese Schranke des Urheberrechts mit der Reform beibehalten. Das neue Recht enthält eine Klarstellung: Bisher war nur die Kopie einer offensichtlich rechtswidrig hergestellten Vorlage verboten. Dieses Verbot wird nunmehr ausdrücklich auch auf unrechtmäßig online zum Download angebotene Vorlagen ausgedehnt, § 53 Absatz 1 Satz 1 UrhG. Auf diese Weise wird die Nutzung illegaler Tauschbörsen klarer erfasst. Wenn für den Nutzer einer Peer-to-Peer<sup>165</sup>-Tauschbörse offensichtlich ist, dass es sich bei dem angebotenen Film oder Musikstück um ein rechtswidriges Angebot im Internet handelt – z. B. weil klar ist, dass kein privater Internetnutzer die Rechte zum Angebot eines aktuellen Kinofilms im Internet besitzt – darf er keine Privatkopie davon herstellen.

Es bleibt ferner bei dem – in § 108b UrhG auch mit Strafe bewehrten – Verbot, einen Kopierschutz zu umgehen, § 95a UrhG. Das zivilrechtliche Verbot des § 95a UrhG ist durch Artikel 6 Absatz 1 der Info-Richtlinie zwingend vorgegeben. Die zulässige Privatkopie findet dort ihre

Grenze, wo Kopierschutzmaßnahmen eingesetzt werden. Die Rechteinhaber können ihr geistiges Eigentum durch derartige technische Maßnahmen selbst schützen. Diesen Selbstschutz darf der Gesetzgeber ihnen nicht aus der Hand nehmen. Es gibt kein „Recht auf Privatkopie“ zu Lasten des Rechteinhabers. Dies ließe sich auch nicht aus den Grundrechten herleiten: Eine Privatkopie schafft keinen Zugang zu neuen Informationen, sondern verdoppelt lediglich die bereits bekannten.

#### Pauschalvergütung als gerechter Ausgleich für die Privatkopie

Als Ausgleich für die erlaubte Privatkopie bekommt der Urheber eine pauschale Vergütung nach § 54 UrhG. Es bleibt dabei, dass Privatkopie und pauschale Vergütung untrennbar miteinander verbunden sind. Das System der pauschalen Vergütung für private Vervielfältigungen war im Gesetzgebungsverfahren grundlegend überdacht worden. Teilweise war gefordert worden, die Vergütung vollständig entfallen zu lassen, weil dem Urheber wirksame technische Maßnahmen zur Verfügung stünden, die Individuallizenzierung ermöglichten, sogenannte „Digital-Rights-Management-Systeme“ (DRM-Systeme). Dieser Forderung wurde aus gewichtigen Gründen nicht nachgekommen. Der Gesetzesentwurf des Zweiten Korbes ging davon aus, dass es noch viele Jahre dauern würde, bis sämtliche geschützte Werke und Leistungen in kopiergeschützter Form verwertet werden und damit die Rechtfertigung für das Pauschalvergütungssystem insgesamt entfallen werde. Daher könnte gegenwärtig die pauschale Vergütung nur aufgehoben werden, wenn im Gegenzug die private Vervielfältigung verboten würde. Dies war aber mit dem Zweiten Korb – wie oben dargestellt – nicht beabsichtigt. So wird die pauschale Vergütung weiter auf Geräte und Speichermedien erhoben und über die Verwertungsgesellschaften an die Urheber ausgeschüttet.

Allerdings änderte der Zweite Korb die Methode zur Bestimmung der Vergütung. Bisher waren die Vergütungssätze in einer Anlage zum Urheberrechtsgesetz gesetzlich festgelegt. Diese Liste wurde zuletzt 1985 geändert und ist veraltet. Das hatte zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten über die Vergütungspflichtigkeit neuer Geräte geführt, die bis heute die Gerichte beschäftigen. Eine gesetzliche Anpassung der Vergütungssätze wäre hier keine ausreichende Lösung gewesen. Angesichts der rasanten technischen Entwicklung im digitalen Zeitalter hätte die Liste schon nach kurzer Zeit erneut geändert werden müssen. Nach dem neuen § 54a UrhG sollen daher die Beteiligten selbst, also die Verwertungsgesellschaften und die Verbände der Geräte- und Speichermedienhersteller, die Vergütung miteinander aushandeln. Für den Streitfall sind beschleunigte Entscheidungsmechanismen vorgesehen. Mit diesem marktwirtschaftlichen Modell soll flexibler auf neue technische Entwicklungen reagiert werden können. Außerdem sollen Einigungen über die Vergütungszahlungen zügiger zustande kommen. Vergütungspflichtig sind in Zukunft alle Geräte und Speichermedien, deren Typ zur Vornahme von zulässigen Vervielfältigungen benutzt wird. Damit wird die Vergütungspflicht auf mehrere Schultern verteilt. Im Einzelnen heißt dies Folgendes:

<sup>162</sup> ABl. EG 2001 L 167, S. 10.

<sup>163</sup> Englische Bezeichnung „World Intellectual Property Organization, offiziell abgekürzt WIPO.

<sup>164</sup> BGBl. I, 2007, S. 2513.

<sup>165</sup> Peer-to-Peer-Netze bieten jedem Nutzer bzw. Rechner im Netz die gleichen Rechte; siehe auch <http://www.itwissen.info/definition/lexikon/Peer-to-Peer-Netz-P2P-peer-to-peer-network.html>.

Mit § 54a UrhG gibt der Gesetzgeber den Beteiligten zur Bestimmung der Höhe der pauschalen Vergütung für die einzelnen Geräte und Speichermedien nur noch einen verbindlichen Rahmen vor. Die Vergütung soll sich nach dem tatsächlichen Ausmaß der Nutzung bemessen, in dem Geräte und Speichermedien typischer Weise für erlaubte Vervielfältigungen genutzt werden, § 54a Absatz 1 Satz 1 UrhG. Soweit nicht mehr privat kopiert werden kann, weil etwa Kopierschutz oder DRM-Systeme eingesetzt werden, gibt es auch keine pauschale Vergütung, § 54a Absatz 1 Satz 2 UrhG. Der Verbraucher wird also nicht doppelt belastet. Der Einsatz von DRM-Systemen und die Höhe der pauschalen Vergütung stehen somit in einem System kommunizierender Röhren zueinander. Zugleich werden auch die Interessen der Hersteller der Geräte und Speichermedien berücksichtigt. Die ursprünglich im Regierungsentwurf vorgesehene 5 Prozent-Obergrenze vom Verkaufspreis des Gerätes wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens gestrichen. Die wirtschaftlichen Belange der Gerätehersteller werden gleichwohl hinreichend berücksichtigt. Es bleibt dabei, dass deren berechnete Interessen nicht unzumutbar beeinträchtigt werden dürfen und die Vergütung in einem wirtschaftlich angemessenen Verhältnis zum Preisniveau des Gerätes oder Speichermediums stehen muss.

Können sich die Beteiligten nicht vertraglich über die Höhe der Vergütung einigen, so sind beschleunigte Schlichtungs- und Entscheidungsmechanismen vorgesehen. Nach § 13a Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) sind die Verwertungsgesellschaften zunächst verpflichtet, mit den Herstellern von Geräten und Speichermedien über einen Gesamtvertrag zu verhandeln. Wenn diese Verhandlungen scheitern, können beide Parteien die Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) anrufen. Die Schiedsstelle führt nach § 14 Absatz 5 Buchstabe a UrhWG eine empirische Untersuchung über das Maß der tatsächlichen Nutzung der Produkte für private Vervielfältigungen durch. Damit ist gewährleistet, dass keine Seite das Gutachten als tendenziös und nicht objektiv bestreiten kann. Auch wenn die Bemühungen der Schiedsstelle nicht zu einer Einigung führen sollten, muss in jedem Fall der Weg zur Schiedsstelle beschränkt werden, bevor die Verwertungsgesellschaft einen einseitigen Tarif aufstellen kann. Damit ist gewährleistet, dass eine objektive sachliche Grundlage vorliegt, an welcher die Tarifaufstellung der Verwertungsgesellschaft gemessen werden kann. Zur Überprüfung der Tarife kann die Schiedsstelle des Deutschen Patent- und Markenamtes angerufen werden, die innerhalb eines Jahres einen Einigungsvorschlag vorlegen soll.

Nach dem Einigungsvorschlag steht den Parteien der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten offen. Der Rechtsweg ist durch den Zweiten Korb um eine Instanz verkürzt und somit substantiell beschleunigt worden. Bei Streitigkeiten über Ansprüche auf Abschluss oder Änderung eines Gesamtvertrages oder über die Vergütungspflicht nach § 54 UrhG ist das Oberlandesgericht in erster Instanz zuständig, § 16 Absatz 4 UrhWG.

### Schranken für Wissenschaft und Forschung

Die Novelle erlaubt es öffentlichen Bibliotheken, Museen und Archiven erstmalig, ihre Bestände an elektronischen Leseplätzen zu zeigen, § 52b UrhG. Damit erhalten diese Einrichtungen Anschluss an die neuen Medien. Auf diese Weise wird zugleich die Medienkompetenz der Nutzer gefördert. Die berechtigten Interessen der Verlage werden dadurch gewahrt, dass diese Nutzungsmöglichkeit bestimmten Einschränkungen unterliegt. So ist die Anzahl der Vervielfältigungen eines bestimmten Werkes, die an Leseplätzen gleichzeitig gezeigt werden dürfen, grundsätzlich an die Anzahl der Exemplare im Bestand der Einrichtung geknüpft.

Der Versand von Kopien durch Bibliotheken ist mit dem Zweiten Korb auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. Die vom Bundesgerichtshof gebilligte Praxis der Bibliotheken, auf Einzelbestellung Vervielfältigungen von Zeitschriftenartikeln per Fax oder Post zu versenden, wurde nun im Urheberrechtsgesetz nachvollzogen, § 53a UrhG neue Fassung. Die Vorschrift gestattet zudem unter gewissen Einschränkungen erstmals den elektronischen Kopienversand (Formate PDF, JPEG, TIFF). Das Versenden von elektronischen Kopien durch die Bibliotheken war laut einer – bislang nicht rechtskräftigen – Entscheidung des Oberlandesgerichts München<sup>166</sup> nach alter Rechtslage rechtswidrig. Das Verfahren ist derzeit noch beim Bundesgerichtshof anhängig. Die elektronische Versendung einer grafischen Datei ist allerdings nur zur Veranschaulichung des Unterrichts und für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung zulässig. Das dient dem Wissenschaftsstandort Deutschland. Bibliotheken dürfen Kopien per E-Mail aber nur dann versenden, wenn der Verlag nicht ein offensichtliches eigenes Online-Angebot zu angemessenen Bedingungen bereithält. Diese Einschränkungen sind zum Schutz des geistigen Eigentums der Verlage und Autoren erforderlich, denn der Gesetzgeber darf keine Regelungen treffen, die es den Verlagen unmöglich machen, ihre Produkte am Markt zu verkaufen.

### Unbekannte Nutzungsarten

Bisher durften keine Verträge über die Verwertung urheberrechtlich geschützter Werke in einer Nutzungsart geschlossen werden, die es zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch gar nicht gab, z. B. in dem zwischenzeitlich entwickelten Internet, § 31 Absatz 4 UrhG alte Fassung. Das heißt, die Parteien durften sich in einem Lizenzvertrag nicht darauf einigen, dass der Urheber dem Verwerter auch solche Verwertungsmöglichkeiten einräumt, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses gar nicht existieren. Wollte der Verwerter das Werk auf diese neue Art nutzen, etwa weil zwischenzeitlich die Technik dafür entwickelt worden war, Spielfilme auf Digital-Video-Discs (DVDs) zu brennen oder online zu vertreiben, musste der Lizenznehmer mit viel Aufwand nach den Urhebern oder ihren Erben suchen und sich mit ihnen

<sup>166</sup> Urteil vom 10. Mai 2007, Aktenzeichen 29 U 1638/06.

über die Verwertung einigen. Nunmehr kann der Urheber über seine Rechte auch für die Zukunft vertraglich verfügen. Der neue § 31 UrhG enthält keine Regelung mehr, welche die Einräumung von Nutzungsrechten für unbekannte Nutzungsarten für unwirksam erklärt. Dies liegt nicht nur im Interesse der Verwerter und der Verbraucher, sondern dient auch dem Urheber selbst. Sein Werk bleibt zukünftigen Generationen in neu entwickelten Medien erhalten.

Der Urheber wird durch die Neuregelung auch ausreichend geschützt. Der neu eingeführte § 31a UrhG regelt Einzelheiten zu Verträgen über unbekannte Nutzungsarten. Der Vertrag bedarf grundsätzlich der Schriftform. Der Urheber wird vor einer Übervorteilung bewahrt. Er erhält eine gesonderte, angemessene Vergütung, wenn sein Werk in einer neuen Nutzungsart verwertet wird. Außerdem muss der Verwerter den Urheber informieren, bevor er mit der neuartigen Nutzung beginnt. Danach kann der Urheber die Rechteinräumung binnen drei Monaten widerrufen. Mit einer parallelen Regelung wird auch die Verwertung schon bestehender Werke, die in Archiven liegen, in neuen Nutzungsarten ermöglicht. Eine Öffnung der Archive liegt im Interesse der Allgemeinheit, weil sie gewährleistet, dass Werke aus der jüngeren Vergangenheit in den neuen Medien genutzt werden können und Teil des Kulturlebens bleiben.

Das Gesetz trägt auch den Besonderheiten des Films Rechnung. Dort sind typischerweise zahlreiche Mitwirkende beteiligt. Schon bislang galt deshalb die gesetzliche Vermutung, dass der Filmproduzent im Zweifel das Recht erwarb, den Film in allen bekannten Nutzungsarten zu verwerten. Diese Vermutung wird jetzt auf unbekannte Nutzungsarten ausgedehnt. Im Gegensatz zu anderen Medien haben die Urheber hier aber kein Widerrufsrecht. § 94 UrhG, der den Schutz des Filmherstellers regelt, verweist auf § 31 UrhG, nicht aber auf § 31a UrhG. Das gibt den Produzenten ausreichende Sicherheit beim Erwerb der Rechte und gewährleistet, dass der deutsche Film künftig auch international präsent bleibt.

## **b) Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des Geistigen Eigentums**

Die Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte im Geistigen Eigentum<sup>167</sup> (im Folgenden: Durchsetzungsrichtlinie) sowie Anpassungen an weitere europäische Verordnungen wurden mit dem Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums (im Folgenden: Durchsetzungsgesetz) umgesetzt, das hinsichtlich der hier relevanten Regelungen am 1. September 2008 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz, das die Bekämpfung der Produktpiraterie zum Ziel hat, betrifft nicht allein das Urheberrecht, wird aber auch dort zu bedeutenden Neuerungen führen. Das Gesetz verdeutlicht unter anderem die Wichtigkeit eines

angemessenen Ausgleichs der gegensätzlichen Interessen im Urheberrecht. So stärkt das Gesetz zum einen den Rechteinhaber, indem etwa ein Auskunftsanspruch gegen Dritte eingeführt wird. Gleichzeitig schützt das Gesetz aber auch den Verbraucher vor missbräuchlichen Abmahnungen wegen angeblicher Urheberrechtsverletzungen.

### **Abmahnung bei Urheberrechtsverletzungen**

Verbraucherinnen und Verbrauchern, die erstmals – vor allem im Internet – Urheberrechte verletzen, sehen sich häufig unerwartet sehr hohen Rechnungen für eine anwaltliche Abmahnung ausgesetzt, wenn der Rechteinhaber mit anwaltlicher Hilfe gegen die Rechtsverletzung vorgeht. Das Gesetz verbessert die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher, ohne dem Rechteinhaber die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes zu nehmen. Nunmehr betragen bei einfach gelagerten Fällen mit einer nur unerheblichen Rechtsverletzung außerhalb des geschäftlichen Verkehrs die erstattungsfähigen Anwaltsgebühren für die erstmalige Abmahnung nicht mehr als 100 Euro, § 97a UrhG (neue Fassung).

Der Ausgangspunkt der Regelung ist nach wie vor der Schutz des Urhebers, dem das geistige Eigentum an seinem Werk zusteht, und der Leistungsschutzberechtigten. Sie müssen sich gegen die Verletzung ihrer Rechte – auch im Internet – wehren und sich dabei anwaltlicher Hilfe bedienen können. Zudem müssen etwaige anfallende Kosten von demjenigen getragen werden, der das Recht verletzt hat. Andererseits besteht in Bagatellfällen auch ein berechtigtes Interesse der Verletzer von Urheberrechten, bei Abmahnungen für erste Urheberrechtsverletzungen keine überzogenen Anwaltshonorare bezahlen zu müssen. Wenn etwa eine Schülerin auf ihrer privaten Homepage einen Stadtplanausschnitt verwendet, damit ihre Freunde sie besser finden, liegt eine Urheberrechtsverletzung vor, §§ 19a, 106 UrhG. Im Falle einer Abmahnung kann künftig der Rechteinhaber für die Kosten der anwaltlichen Dienstleistungen nur den Ersatz von 100 Euro von der Verletzerin verlangen. Der Vergütungsanspruch des Rechtsanwalts gegen seinen Mandanten, den Rechteinhaber, bleibt von dieser „Deckelung“ allerdings unberührt.

### **Auskunftsansprüche**

Bereits nach altem Recht gab es einen zivilrechtlichen Auskunftsanspruch des Rechteinhabers gegen denjenigen, der geistiges Eigentum verletzt (z. B. § 101a UrhG). Sehr häufig liegen die Informationen, die erforderlich sind, um den Rechtsverletzer zu identifizieren, jedoch bei Dritten (wie z. B. Internet-Providern oder Spediteuren), die selbst nicht Rechtsverletzer sind. Gegen den Internetprovider konnten daher nach alter Rechtslage keine Auskunftsansprüche geltend gemacht werden. Nunmehr hat der Rechteinhaber unter bestimmten Bedingungen auch einen Auskunftsanspruch gegen diese Dritten. Der Rechteinhaber soll damit die Möglichkeit erhalten, den Rechtsverletzer mit zivilrechtlichen Mitteln zu identifizieren, um so seine Rechte gerichtlich besser durchsetzen zu können. Voraussetzung für den Auskunftsanspruch ist un-

<sup>167</sup> ABl. EU 2004 L 195, S. 16

ter anderem, dass der Rechtsverletzer im gewerblichen Ausmaß gehandelt hat.

Geht es um die Herausgabe von Verkehrsdaten, muss ein Richter über den Auskunftsanspruch entscheiden. Ein Zugriff auf die sogenannten Vorratsdaten findet für zivilrechtliche Auskunftsansprüche nicht statt. Der Rechteinhaber muss nun nicht mehr den Umweg über eine Strafanzeige nehmen, um die Person des Verletzers zu ermitteln. Wenn beispielsweise ein Musikverlag entdeckt, dass jemand im Internet komplette Musikalben anbietet, ist der Name des Anbieters in der Regel nicht ersichtlich. Es kann lediglich die Internet-Protokoll-(IP)-Adresse erkannt werden, die der Computer des Download-Anbieters verwendet. Diese Internet-Protokoll-Adresse (IP-Adresse) vergibt der Internetzugangsvermittler, wenn der Verletzer mit seinem Computer online geht. Bisher durfte der Provider nicht an Private mitteilen, welcher Person die Internet-Protokoll-Adresse zugeordnet ist.

Diese Information konnte der Rechteinhaber bislang nur durch eine Strafanzeige erlangen und war darauf angewiesen, dass die Staatsanwaltschaft ein Strafverfahren einleitete und kraft ihres strafprozessualen Auskunftsanspruches beim Provider die Information einholte, welcher Internet-Nutzer die fragliche Internet-Protokoll-Adresse benutzt hatte. Erst mit der Einsicht in die Ermittlungsakten konnte der Rechteinhaber seine zivilrechtlichen Ansprüche geltend machen. Künftig kann bei einer Klage vor dem Zivilgericht auf Unterlassung oder Schadenersatz beantragt werden, dass der Provider insofern eine Auskunft erteilt. Der Rechteinhaber muss gegenüber dem Gericht glaubhaft machen, dass er Inhaber des Urheberrechts ist, das in gewerbsmäßiger Weise unter einer bestimmten Internet-Protokoll-Adresse verletzt wurde. Das Gericht erlässt eine Anordnung, die den Provider verpflichtet, Auskunft über die Person des Verletzers zu erteilen. Der Rechteinhaber hat dem Provider die für die Auskunft entstandenen Kosten zu erstatten und kann sie gegenüber dem Verletzer als Schaden geltend machen.

### c) Ausblick

Auch nach diesen Reformen wird das Urheberrecht künftig immer wieder neu an die technische Entwicklung angepasst werden müssen. Bereits jetzt sind die Vorschläge und Forderungen zu neuen Reformen vielfältig. Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ hat gegenüber dem Deutschen Bundestag eine Reihe von Handlungsempfehlungen aufgezeigt, mit denen die Interessen der Rechteinhaber gestärkt werden sollen.<sup>168</sup>

Es müssen zufrieden stellende Lösungen gefunden werden, die eine wirksame Durchsetzung des Rechts im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationsdiensten ermöglichen. Hier sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet (Stichwort: Internet-Piraterie) neue Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten der Europäi-

schen Union zu beobachten. Den weitesten Ansatz verfolgt dabei Frankreich. Dort haben Regierung, Rechteinhaber und Diensteanbieter eine enge Zusammenarbeit vereinbart, die weitere gesetzliche Maßnahmen notwendig macht (sogenannte Olivennes-Vereinbarung), auf deren Basis Anfang des Jahres 2009 die parlamentarischen Beratungen zu dem Gesetzentwurf „Création et Internet“ anstehen. Die Bundesregierung befürwortet die Entwicklung von Kooperationsverfahren zwischen Rechteinhabern und Internetservicebetreibern zur Verfolgung und Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet. Bei dem in Frankreich entwickelten Modell, an dem auch die französische Regierung beteiligt ist, ist jedoch die Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten erforderlich. In Deutschland müssen entsprechende Kooperationsverfahren daher mit dem Fernmeldegeheimnis, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem vom Bundesverfassungsgericht jüngst entwickelten Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (sogenanntes „IT-Grundrecht“<sup>169</sup>) in Einklang gebracht werden.<sup>170</sup>

Entsprechend den Entschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates wird die Bundesregierung den Handlungsbedarf für die nachfolgenden Themen prüfen: Begrenzung der Privatkopie auf Kopien nur vom Original und das Verbot der Herstellung einer Kopie durch Dritte; gesetzliches Verbot sogenannter intelligenter Aufnahmesoftware; Zweitverwertungsrecht für Urheber von wissenschaftlichen Beiträgen, die überwiegend im Rahmen einer mit öffentlichen Mitteln finanzierten Lehr- und Forschungstätigkeit entstanden sind; das Recht der Kabelweitersendung; Handel mit gebrauchter Software; Widerrufsmöglichkeit für Filmurheber bei unbekanntem Nutzungsarten; Open Access<sup>171</sup> und Open Source<sup>172</sup>; Verwertungsmodelle; Ausweitung des § 52b UrhG (Wiedergabe von Werken an elektronischen Leseplätzen) auf Bildungseinrichtungen sowie Versand elektronischer Kopien durch Bibliotheken. Die Bundesregierung wird weiterhin prüfen, ob Handlungsbedarf hinsichtlich der sogenannten „verwaisten Werke“ besteht, also Werken, deren Urheber nicht mehr ermittelt werden kann. Auch von der Europäischen Union sind weiterhin Impulse zu erwarten.<sup>173</sup> Die Bundesregierung wird sich mit den betroffe-

<sup>169</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Leitsatz 1, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

<sup>170</sup> Vgl. auch die Antwort der Bundesregierung vom 15. Oktober 2008 auf die Schriftliche Frage der Abgeordneten des Deutschen Bundestages Staffelt, Bundestagsdrucksache 16/10649, S. 9.

<sup>171</sup> Open access meint, dass Inhalte kostenfrei und öffentlich im Internet zugänglich sein sollten, sodass Interessierte die Volltexte lesen, herunterladen, kopieren, verteilen, drucken, in ihnen suchen, auf sie verweisen und sie auch sonst auf jede denkbare legale Weise benutzen können, ohne finanzielle, gesetzliche oder technische Barrieren; siehe auch [http://open-access.net/de/allgemeines/was\\_bedeutet\\_open\\_access/](http://open-access.net/de/allgemeines/was_bedeutet_open_access/).

<sup>172</sup> Open Source, d. h. offener Quellcode und meint gemeinhin Software, die jeder nach Belieben studieren, benutzen, verändern und kopieren darf; siehe auch [http://www.bpb.de/themen/32K5CW,0,0,Open\\_Source.html](http://www.bpb.de/themen/32K5CW,0,0,Open_Source.html).

<sup>173</sup> Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen unter D. V. 2. c) zur Initiative der Europäischen Kommission zu „kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt“.

<sup>168</sup> Der Bericht ist im Internet unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/kommissionen/enqkultur/index.html> abrufbar.

nen Kreisen intensiv austauschen, um den Reformbedarf für die genannten Themen zu ermitteln. Das Ziel muss es weiter sein, die Interessen der Urheber, der Verwerter und der Allgemeinheit in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Das Urheberrecht muss Innovationen und Kreativität der Urheber durch einen effektiven Rechtsschutz fördern und gleichzeitig eine angemessene Nutzung der Werke ermöglichen.

## 2. Werberegulierung

Medien müssen sich im freien wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb behaupten und weiter entwickeln. Direkte oder indirekte staatliche Hilfen für bestimmte Angebote sind verfassungsrechtlich zweifelhaft und ordnungspolitisch verfehlt. Umso wichtiger ist dann allerdings, dass die Medienunternehmen faire Wettbewerbsbedingungen vorfinden und staatliche Regulierungen des Medienbereichs auf das unabdingbar Notwendige beschränkt bleiben. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Refinanzierungsmöglichkeiten von Medienangeboten durch Werbung. Die Bundesregierung lehnt daher weitere Werbebeschränkungen und -verbote auf nationaler oder europäischer Ebene strikt ab und wird allen darauf gerichteten Bestrebungen entschieden entgegenzutreten. Die vorhandenen nationalen und europäischen Regelungen tragen dem Verbraucher- und Gesundheitsschutz angemessen Rechnung. Ein weiterer Regulierungsbedarf besteht nicht.

Sehr bedenklich ist allerdings, dass die Tendenz zur Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung sowie Public Relations (PR) nach einhelliger Einschätzung aller sachkundigen Beobachter in den letzten Jahren nicht nur im Internet, sondern auch in den traditionellen Medien zugenommen hat.<sup>174</sup> Diese Entwicklung unterminiert die Glaubwürdigkeit der Medien und höhlt die Informationsfreiheit der Bürger aus. Die Bundesregierung hält deshalb die im geltenden Recht für alle Medienbereiche prinzipiell vorgeschriebene Trennung von redaktionellen Inhalten und direkter Werbung sowie Schleichwerbung<sup>175</sup> auch in Zukunft für unverzichtbar.

Angesichts der gegenläufigen aktuellen Entwicklungen in der Medienwirtschaft und mit Blick auf die besondere öffentlichen Bedeutung der Medien für die gesellschaftliche und politische Kommunikation sieht sie Medienunternehmen sowie Journalistinnen und Journalisten zudem in der Verantwortung, selbst verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um der zunehmenden Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung sowie Public Relations durch geeignete innerbetriebliche Maßnahmen wirksam entgegen zu treten. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt hierbei eine Vorbildfunktion zu, der er in der Ver-

gangenheit aber leider nicht immer gerecht geworden ist. Nachdem nicht unerhebliche Verstöße gegen das Trennungsgebot festgestellt worden waren, haben sich die Aufsichtsgremien dieser Problematik intensiver angenommen. Die in diesem Zusammenhang erlassenen Verfahrensvorkehrungen<sup>176</sup> sind aus der Sicht der Bundesregierung wichtige Instrumente für eine funktionierende Kontrolle.

Die Beibehaltung des Grundsatzes der Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung war deshalb auch die Leitlinie für die Haltung der Bundesregierung zu dem im Rahmen der Revision der EG-Fernsehrichtlinie<sup>177</sup> von der Europäischen Kommission unterbreiteten Vorschlag, unter bestimmten Bedingungen Produktplatzierungen zuzulassen. Die Bundesregierung hat sich gegen eine Freigabe dieser Werbemaßnahmen ausgesprochen. Es ist ihr gelungen, deren grundsätzliches Verbot in der revidierten Richtlinie, der heutigen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, festzuschreiben. Allerdings konnte ohne Gefährdung der Gesamteinigung auf europäischer Ebene nicht verhindert werden, dass hiervon für bestimmte Programmkategorien (Kinofilme, Filme und Serien für audiovisuelle Mediendienste, Sportsendungen und Sendungen der leichten Unterhaltung) Ausnahmen zugelassen wurden. Auf jeden Fall aber müssen Sendungen mit Produktplatzierungen eindeutig gekennzeichnet werden. Ihr Inhalt und ihr Programmplatz dürfen nicht so beeinflusst werden, dass die redaktionelle Verantwortung und die Unabhängigkeit des Medienanbieters beeinträchtigt werden. Die Bundesregierung hat sich ferner mit Erfolg für ein absolutes Verbot der Themenplatzierung eingesetzt. Schließlich bleibt auch das Verbot der Schleichwerbung – bei aller Schwierigkeit der Abgrenzung zur (erlaubten) Produktplatzierung – uneingeschränkt bestehen.

## 3. Journalismus

### a) Steigender Orientierungsbedarf der Nutzer

Das stetig wachsende Informationsangebot erhöht den Orientierungsbedarf bei den Mediennutzern. Insbesondere auf dem Höhepunkt des Internet-Booms der „New Economy“, also in den Jahren zwischen 1995 und 2001, wurde von vielen Medienexperten und Wirtschaftsvertretern immer wieder die Erwartung geäußert, dass sich die Nutzer künftig ohne fremde Hilfe souverän als autonome Rechercheure und Programmgestalter in der digitalen Medienwelt bewegen würden. Von den Nutzern selbst produzierte Inhalte (sogenannter „user generated content“) würden professionellen Journalismus weitgehend entbehrllich machen, könnten neue demokratische Meinungsbildungsprozesse in Gang bringen und dadurch die politische Kultur maßgeblich verändern. Diese Prognosen

<sup>174</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 313-316; ferner Hachmeister, epd-medien Nr. 40/41, 2008, S. 25(31); Studie des Instituts für Publizistik der Universität Mainz, epd-medien Nr. 31, 2008, S. 23; Leyendecker, Süddeutsche Zeitung vom 27. Mai 2008, S. 17 und Lilienthal, epd-medien Nr. 58, 2008, S. 15, der auf eine aktuelle Studie der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt in Nürtingen Bezug nimmt.

<sup>175</sup> Siehe die Darstellung des geltenden Rechts im HBI-Gutachten, S. 187/188.

<sup>176</sup> So die Ende 2003 eingesetzte ARD-Arbeitsgruppe „Trennung von Werbung und Programm“, die ARD-Selbstverpflichtungserklärung sowie die Einrichtung einer Clearingstelle beim SWR (siehe im Detail epd-medien Nr. 47/2004), die Einrichtung einer ZDF-Clearingstelle 2004 und der WDR-Verhaltenskodex 2008 (siehe im Detail epd-medien Nr. 80, 2008, S. 29-31).

<sup>177</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Punkt D. V. 2. a).

sind durch die tatsächliche Entwicklung der vergangenen Jahre insgesamt jedoch nicht bestätigt worden.<sup>178</sup> Im Internet sind teilweise sogar gegenläufige Tendenzen festzustellen. Die Masse des „user generated content“ hat keine politisch oder gesellschaftlich relevanten Inhalte und ist weitgehend eine Domäne unterschiedlicher spezieller Interessen mit entsprechend fragmentierten Nutzergruppen geblieben. Die Kommunikation im Internet hat damit auf die gesellschaftlichen und politischen Debatten bislang noch keinen den traditionellen Medien vergleichbaren Einfluss erlangt.<sup>179</sup> Allerdings ist offen, ob dies auch in Zukunft so bleiben wird. Denn das Internet birgt sicher auch insoweit noch erhebliche Innovationspotentiale, und es bleibt abzuwarten, wie die jungen Menschen, die bereits in die digitale Medienwelt hineingeboren sind, die Möglichkeiten digital gestützter Kommunikation künftig für ihr gesellschaftliches und politisches Leben nutzen werden.<sup>180</sup>

Es hat sich ferner gezeigt, dass viele Netzinhalte, insbesondere von Nutzern selbst produzierte, nicht oder nur unzureichend recherchiert oder gar manipuliert und damit kaum vertrauenswürdig sind.<sup>181</sup> Dies kann selbst solche Angebote betreffen, die – wie etwa die Online-Enzyklopädie „Wikipedia“<sup>182</sup> – von den Nutzern ausdrücklich als unabhängige Informations- und Wissensplattformen gesehen werden.<sup>183/184</sup> Deshalb ist es durchaus nicht unproblematisch, wenn erhebliche Teile der Bevölkerung solche Angebote als wichtigste oder gar einzige

Informationsquellen nutzen und sich auf deren Validität ohne Weiteres verlassen.<sup>185</sup> Erst recht bedenklich ist, wenn sogar Journalisten ihre Recherchen maßgeblich auf solche Quellen stützen.<sup>186</sup>

Zudem machen die meisten Nutzer von der Vielfalt der Onlineangebote selbst dann nur in geringem Umfang Gebrauch, wenn sie sich häufig im Internet bewegen.<sup>187</sup> Es ist sogar die Tendenz zu beobachten, dass Nutzer auf das Überangebot im Internet reagieren, indem sie Themen- und Meinungsvielfalt aus ihrer Wahrnehmung bewusst ausblenden und die Auswahl der von ihnen genutzten Angebote ausschließlich an persönlichen Vorstellungen und Vorlieben ausrichten.<sup>188</sup> Dies führt letztlich nicht zu einer Bereicherung, sondern zu einer bedenklichen Verarmung des Informations- und Kommunikationsverhaltens.

Ein weiteres Problem ist, dass Blogs<sup>189</sup> und andere Internetforen häufig fragwürdige Spekulationen, Verdächtigungen und rein subjektiver Gefühls- oder Unmutsäußerungen<sup>190</sup> enthalten, die – im Schutz der Anonymität der Akteure – nicht selten sogar die Schwelle zur Beleidigung, Verleumdung oder Rufschädigung überschreiten<sup>191</sup> oder den Charakter einer persönlichen Verfolgung annehmen können.<sup>192</sup> Dies ist eine grundlegend neue Entwicklung. Zwar enthalten auch klassische Medien mitunter fragwürdige „Kampagnen“ oder Beiträge, die Ehre und Würde der Betroffenen verletzen. Anders als die Urheber entsprechender Internetinhalte können klassische Medienanbieter aber nicht anonym bleiben und stehen des-

<sup>178</sup> Dem entspricht der auf der Grundlage der ARD/ZDF-Onlinestudie 2008 ermittelte Befund von Oehmichen/Schröter, *Media Perspektiven* Nr. 8, 2008, S. 394(400), dass bei den befragten Internetnutzern „der Eindruck, mit Hilfe des Internets ‚Denkanstöße zu bekommen‘, stark rückläufig ist.“

<sup>179</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 116 und 287; John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 312 ff.; Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes (DJV) zum Onlinejournalismus, *epd-medien* Nr. 60, 2008, S. 25(27); Görke, *epd-medien* Nr. 60, 2008, S. 30(31) und Winter, *Perspektiven eines alternativen Internet*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 39, 2008, S. 23(28), der befindet: „Die Zukunft wird zeigen, ob sich neben bereits bestehenden Gegenöffentlichkeiten eine funktionsfähige transnationale Öffentlichkeit herausbildet, an der alle Individuen und Gruppen weltweit partizipieren können und welche Rolle das Internet dabei spielen wird.“

<sup>180</sup> Siehe hierzu etwa John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 309 ff., die im Ergebnis eine optimistische Einschätzung der künftigen Entwicklung erkennen lassen.

<sup>181</sup> Vgl. hierzu ebenfalls ausführlich John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 189 ff.

<sup>182</sup> [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de)

<sup>183</sup> Dies gilt besonders für Kinder und Jugendliche. So hat die Studie *Jugend, Information, (Multi-)Media 2007* („JIM-Studie 2007“) des Medienpädagogischen Forschungsverbundes Südwest ermittelt, dass 7 Prozent der Jugendlichen uneingeschränkt und 19 Prozent dieser Personengruppe zumindest teilweise annehmen, die im Internet abrufbaren Inhalte seien vor der Veröffentlichung auf Richtigkeit überprüft worden, vgl. dort S. 48. Die Studie ist unter [www.mpfs.de/index.php?id=110](http://www.mpfs.de/index.php?id=110) abrufbar.

<sup>184</sup> Vgl. zur Bewertung der Validität von Wikipedia etwa Stefan Weber, *Das Google-Copy-Paste-Syndrom*, Hannover 2007, S. 27 ff.; allerdings muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Verantwortlichen bei Wikipedia das Problem inzwischen erkannt und ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität erheblich erhöht haben. Siehe zu Wikipedia in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 148 und 192 ff.

<sup>185</sup> Vgl. zu den gravierenden negativen Folgen für Ausbildung und Wissenschaft Stefan Weber, *Das Google-Copy-Paste-Syndrom*, Hannover 2007, S. 27 ff. sowie John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 297 und „Schamlose Generation Internet“, Interview des Soziologen Sebastian Sattler vom 16. Oktober 2008, in: [www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,442883,00.html](http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,442883,00.html). Die Landesregierung Baden-Württemberg hat vor diesem Hintergrund am 21. Oktober 2008 sogar den Entwurf einer Änderung des § 62 Absatz 3 des Landeshochschulgesetzes in das Parlament eingebracht, durch die eine Zwangsexmatrikulation des Plagiats überführter Studierender ermöglicht wird, siehe [www.mwk.baden-wuerttemberg.de/](http://www.mwk.baden-wuerttemberg.de/).

<sup>186</sup> Vgl. zur Gefahr der sogenannten „Googleisierung“ der journalistischen Recherche und zu den damit verbundenen Beeinträchtigungen der Qualität journalistischer Arbeit umfassend Marcel Machill/Markus Beiler/Martin Zenker, *Journalistische Recherche im Internet*, Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, Band 60, Düsseldorf 2008.

<sup>187</sup> So suchen deutsche Internetnutzer nach einer Forsa-Umfrage vom April 2008 im Durchschnitt lediglich acht Websites auf (vgl. hierzu den Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. April 2008, S. 21); siehe auch [www.webhits.de/](http://www.webhits.de/) (zuletzt aufgerufen am 18. November 2008), wonach sich auf Google rund 90 Prozent aller Suchanfragen im Netz konzentrieren.

<sup>188</sup> Diese Tendenz sehen John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 239 f. besonders bei jungen Nutzern.

<sup>189</sup> Siehe zur Begriffserläuterung Fußnote 24).

<sup>190</sup> Vgl. zu dieser Problematik etwa Hachmeister, *epd-medien* Nr. 40/41, 2008, S. 25(28).

<sup>191</sup> Siehe hierzu nochmals die Nachweise oben in Fn. 26); ferner Holger Greve/Florian Schärkel, *MultiMedia und Recht (MMR)* 2008, S. 644 ff., die im Zusammenhang mit Bewertungsportalen im Internet sogar von einem „digitalen Pranger“ sprechen.

<sup>192</sup> Die Phänomene des „Cyber-Bullying“ und des „Cyber-Stalking“ werden eingehend etwa von John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 106 ff. beschrieben; vgl. ferner Buermann, *Kinder und Jugendliche zwischen Virtualität und Realität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 39, 2008, S. 34 (39 f.).

halb unter der Kontrolle einer breiten Öffentlichkeit und effektiver Selbstkontrollenrichtungen, die derartige Fehlleistungen sanktionieren. Deshalb sind solche Fälle im klassischen Medienbereich ungleich seltener als im Internet.

Darüber hinaus ist im Internet vielfach nicht transparent, wer welche Angebote tatsächlich erstellt oder beeinflusst.<sup>193</sup> So können insbesondere Blogs, Chats<sup>194</sup>, und Wikis<sup>195</sup> von bestimmten Akteuren gezielt als Instrumente zur Förderung kommerzieller oder politischer Ziele genutzt werden<sup>196</sup>, ohne dass dies den Nutzern transparent gemacht wird. Zu bedenken ist ferner, dass die für die Erschließung des Internets unverzichtbaren, vollständig werbefinanzierten Suchmaschinen die Kriterien für die Rangfolge der Trefferlisten und die Suchalgorithmen nicht offen legen<sup>197</sup> und auf dem Suchmaschinenmarkt eine extrem hohe Konzentration herrscht, in Sonderheit eine marktbeherrschende Stellung der Suchmaschine Google besteht.<sup>198</sup>

Derzeit ist also nicht anzunehmen, dass Onlineangebote allein den Orientierungsbedarf der Nutzer befriedigen oder gar traditionelle Qualitätsmedien prinzipiell aus ihrer gewachsenen Rolle als vertrauenswürdige Informationsquellen verdrängen werden. Mehr denn je benötigt der Nutzer verlässliche Angebote zur Reduktion der „informationellen Komplexität“. Damit kommt dem Qualitätsjournalismus in allen Medienbereichen eine Schlüsselrolle zu. Journalismus, der nach professionellen Maßstäben gründliche Recherche, seriöse Berichterstattung und verständliche Darstellung komplexer Sachverhalte miteinander verbindet, wird in Zukunft für die Entwicklung von Individuum und demokratischer Gesellschaft immer wichtiger werden.

## b) Grenzen der Medienpolitik

Die Medienpolitik befindet sich an diesem Punkt in einem Dilemma: Einerseits muss sie an einem qualitativ möglichst hochwertigen Medienangebot besonders interessiert sein; andererseits darf sie auf die Qualität der Medieninhalte keinen direkten Einfluss ausüben, weil diese nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 2 GG staatsfrei sein müssen. Danach es in erster Linie in der grundrechtlich geschützten Freiheit und Verantwortung der Grundrechtsträger, also der Medienunternehmen und Journalisten, qualitativ hochwertige Angebote für alle Bürger bereitzustellen. Aufgabe des Staates ist hingegen, hierfür angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen.

## c) Ökonomische Rahmenbedingungen des Qualitätsjournalismus

Anspruchsvoller Journalismus bedarf erheblicher finanzieller Mittel, die von den privaten Medienunternehmen

am Markt erwirtschaftet werden müssen. Es ist deshalb nicht nur legitim, sondern auch zwingend erforderlich, dass die privaten Medienunternehmen versuchen, neben anderen Geschäftsbereichen auch die Redaktionen unter Kostengesichtspunkten zu optimieren und einen angemessenen Gewinn zu erzielen. War es den Unternehmen im analogen Medienzeitalter im allgemeinen ohne größere Schwierigkeiten möglich, ihre Angebote ohne rigide Sparmaßnahmen in den Redaktionen und mit auskömmlichen Gewinnen am Markt zu refinanzieren, hat sich die Situation im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung in den letzten Jahren verändert. Durch die oben unter Punkt B. II. im Detail dargelegten Entwicklungen hat sich die Marktlage für viele Medienunternehmen strukturell verschlechtert und damit der Kostendruck auch in den Redaktionen deutlich erhöht.<sup>199</sup>

Verschärft wird diese Tendenz zudem dadurch, dass – einem allgemeinen aktuellen Trend in der Wirtschaft zur Erzielung kurzfristiger maximaler Renditen folgend – auch Medienunternehmen neuerdings mit Gewinnerwartungen in einer Höhe konfrontiert werden, die bis dato in dieser Branche nicht üblich und auch nicht zu realisieren waren.<sup>200</sup> Die betreffenden Unternehmen reagieren darauf unter anderem mit harten Sparmaßnahmen, die sich besonders intensiv auf die Redaktionen auswirken<sup>201</sup> und damit negative Folgen für die Qualität der journalistischen Arbeit und der Meinungsvielfalt haben können. Ob diese Entwicklung besonders von Finanzinvestoren getrieben wird, wird seit geraumer Zeit intensiv diskutiert.<sup>202</sup> Erste wissenschaftliche Fallstudien deuten allerdings nicht darauf hin, dass sich das unternehmerische Verhalten von Finanzinvestoren insoweit signifikant von dem klassischer Medienunternehmer unterscheidet.<sup>203</sup> Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung wird der Kostendruck in den Medienunternehmen und Redaktionen weiter steigen.<sup>204</sup>

Die Bundesregierung betrachtet diese Entwicklung nicht ohne Sorge, auch wenn das Qualitäts- und Vielfaltsniveau der deutschen Medien derzeit insgesamt immer noch sehr hoch ist. Dies gilt gerade auch im Vergleich mit anderen demokratischen Staaten. Zudem bleibt festzuhalten, dass publizistische und unternehmerische Entscheidungen im Medienbereich Ausfluss der in Artikel 5 Absatz 1 GG geschützten Kommunikationsgrundrechte sind und staatliche Eingriffe in diese Freiheiten nur unter besonderen Voraussetzungen und in sehr engen Grenzen zulässig sind.

<sup>193</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 315/316.

<sup>194</sup> Siehe zur Begriffserläuterung Fußnote 25).

<sup>195</sup> Siehe zur Begriffserläuterung Fußnote 45).

<sup>196</sup> Vgl. etwa John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 322.

<sup>197</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen nachfolgend unter Punkt E. IV.

<sup>198</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 117.

<sup>199</sup> Vgl. insoweit nur Altmeppen, epd-medien Nr. 65, 2008, S. 3 ff.

<sup>200</sup> Siehe hierzu auch die kritische Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Lammert, in einem Interview mit der Berliner Zeitung vom 13. März 2008, S. 10.

<sup>201</sup> Vgl. zu dieser Entwicklung im Bereich im Bereich der Tageszeitungen Röper, Media Perspektiven Nr. 8, 2008, S. 420(423 f.); zur allgemeinen Situation ferner Schmitz, epd-medien Nr. 92(2008), S. 3 ff.

<sup>202</sup> Vgl. etwa Lilienthal, epd-medien, Nr. 57, 2007, S. 3 ff.

<sup>203</sup> So die vom HBI im Auftrag der Landesmedienanstalten im Mai 2008 vorgelegte Untersuchung, epd-medien Nr. 42, 2008, S. 26 ff. und Gerth/Trappel, Media Perspektiven Nr. 10, 2008, S. 532(541 f.).

<sup>204</sup> Vgl. hierzu etwa Hamann, in: Die Zeit vom 27. November 2008, S. 25.

Die Bundesregierung sieht daher keine Veranlassung für regulative Eingriffe in die beschriebene Entwicklung.

#### d) **Selbstkontrolle der Medien zur Qualitätssicherung**

Qualitätsjournalismus ist ohne Unabhängigkeit von ökonomischen, politischen oder weltanschaulichen Interessen Dritter undenkbar. Journalismus, der sich in den Dienst solcher Interessen stellt, verfehlt seine ihm verfassungsrechtlich zugewiesene Funktion. Er führt die Mediennutzer in die Irre und missbraucht die Medienunternehmen und Journalisten durch die Verfassung eingeräumten Privilegien. Eine effektive Selbstkontrolle der Medienunternehmen im Hinblick auf die Einhaltung des Grundsatzes der Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung oder Public Relations ist deshalb eine unverzichtbare Ergänzung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen. Daneben leisten die Selbstkontrollen der Presse – Deutscher Presserat<sup>205</sup> – und der Onlineanbieter Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM)<sup>206</sup> einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung des Qualitätsjournalismus, indem sie darauf hinwirken, dass die anerkannten berufsethischen Regeln für einen fairen Journalismus eingehalten werden. Dazu zählen unter anderem die Achtung vor der Wahrheit und die Wahrung der Menschenwürde, eine gründliche und faire Recherche, die Achtung von Privatleben und Intimsphäre sowie die Vermeidung unangemessen sensationeller Darstellungen von Gewalt und Brutalität.<sup>207</sup> Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit der Selbstkontrollen<sup>208</sup> und ermutigt sie, ihre Aktivitäten zu verstärken. Sie begrüßt deshalb, dass der Deutsche Presserat seine bisher auf die traditionelle Presse beschränkte Tätigkeit auf die Online-Presse ausdehnen wird.<sup>209</sup> Dieser Schritt ist mit Blick auf die zunehmenden crossmedialen Aktivitäten der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage sachgerecht.<sup>210</sup>

<sup>205</sup> [www.presserat.de](http://www.presserat.de); vgl. zu den Aufgabenerweiterungen des Presserates im Bereich des Redaktionsdatenschutzes im Jahr 2001 HBI-Gutachten, S. 42 f.; vgl. zu den neuen Aufgaben des Presserates im Bereich der Wirtschafts- und Finanzmarktberichterstattung auf der Grundlage des Gesetzes zur Verbesserung des Anlegerschutzes (AnSVG) vom 28. Oktober 2004, BGBl I, S. 2630, Handbuch des Presserates 2006, S. 29/30 und 2007, S. 45.

<sup>206</sup> [www.fsm.de](http://www.fsm.de)

<sup>207</sup> Vgl. im Einzelnen den Pressekodex des Deutschen Presserates, [www.presserat.de/Pressekodex.html](http://www.presserat.de/Pressekodex.html), auf den die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia in Ziffer 8 ihres Verhaltenskodex insoweit ausdrücklich Bezug nimmt, siehe [www.fsm.de/de/Verhaltenskodex#8](http://www.fsm.de/de/Verhaltenskodex#8).

<sup>208</sup> Der Deutsche Presserat wird vom Bund aufgrund des Gesetzes zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom Deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses vom 18. August 1976, BGBl. I S. 2215, mit einem jährlichen Förderbetrag unterstützt. Dieser beträgt zur Zeit 178.000 Euro. Die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia wird als Einrichtung der regulierten Selbstkontrolle hingegen allein von der Internetwirtschaft finanziert.

<sup>209</sup> Siehe hierzu [www.presserat.de/Pressemitteilung-anzei.pm+M58096fa6393.0.html](http://www.presserat.de/Pressemitteilung-anzei.pm+M58096fa6393.0.html).

<sup>210</sup> Dieses Lösungsmodell wird auch in der Studie des Münchner Kreises „Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf“, 2008, Zusammenfassung, S. 4, favorisiert, siehe [www.muenchnerkreis.de/](http://www.muenchnerkreis.de/) (zuletzt aufgerufen am 25. November 2008); vgl. ferner Dörr, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2008, S. 133(134).

Erfreulich ist aus der Sicht der Bundesregierung auch, dass in der Medienbranche noch weitere Aktivitäten betrieben werden, die dazu dienen, die Selbstkontrolle der Medien zu stärken, die Transparenz der Medienangebote zu erhöhen und deren Qualität zu verbessern. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang etwa die „IQ – Initiative Qualität“, in der sich der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), verschiedene Gewerkschaften und Organisationen der Journalistinnen und Journalisten, die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), der Deutsche Presserat und die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gemeinsam engagieren.<sup>211</sup>

#### e) **Aus- und Fortbildung der Journalisten**

Qualitätsjournalismus setzt schließlich voraus, dass der journalistische Nachwuchs optimal ausgebildet wird und den bereits im Berufsleben stehenden Journalistinnen und Journalisten angemessene Fortbildungsmöglichkeiten eröffnet werden. Insoweit werden aber nicht nur von den Berufsverbänden der Journalistinnen und Journalisten<sup>212</sup>, sondern auch von nicht wenigen Medienpraktikern und Medienwissenschaftlern<sup>213</sup> Defizite festgestellt und eine Verbesserung der Situation gefordert. Die Bundesregierung sieht hier ebenfalls erheblichen Handlungsbedarf. Gefordert sind in diesem Punkt aber in erster Linie die Medienunternehmen und Branchenverbände, da es hierbei im Kern um die Ausgestaltung der (tarifvertraglichen) Arbeitsbedingungen für Journalistinnen und Journalisten geht. Soweit daneben noch ein staatliches Handlungsmandat besteht – etwa im Bereich der Ausgestaltung der Hochschulausbildung – liegt dessen Ausübung nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in der Zuständigkeit der Länder. Für die Bundesregierung ergeben sich auf diesem Gebiet damit kaum Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer beschränkten Handlungsmöglichkeiten allerdings in allen Medienbereichen eine Reihe einzelner, langfristiger Modellprojekte aufgelegt, um praktische Beiträge zur Verbesserung der Situation zu leisten. So werden von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) folgende Maßnahmen durchgeführt:

Das Lokaljournalistenprogramm der Bundeszentrale für politische Bildung bietet seit mehr als 25 Jahren mit einem weit gefächerten Angebot Weiterbildung und Service für Lokalredaktionen. Dazu gehören Modellseminare, die die Möglichkeit bieten, mit Redakteurinnen und Redakteuren in kleinen Arbeitsgruppen Konzepte zu wichtigen Themen des Lokaljournalismus zu überprüfen

<sup>211</sup> [www.initiative-qualitaet.de](http://www.initiative-qualitaet.de)

<sup>212</sup> Siehe zur Position des Deutschen Journalistenverbandes (DJV), [www.djv.de/SingleNews.20.0.html?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=18&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=31](http://www.djv.de/SingleNews.20.0.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=18&tx_ttnews%5Btt_news%5D=31) (zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2008); zur Position der Deutschen Journalisten-Union (dju-verdi) [http://mmm.verdi.de/archiv/2008/03/journalismus/gute\\_ausbildung\\_dringend\\_notwendig](http://mmm.verdi.de/archiv/2008/03/journalismus/gute_ausbildung_dringend_notwendig) (zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2008).

<sup>213</sup> Vgl. hierzu statt vieler den Bericht über das Medienforum der Friedrich-Ebert-Stiftung am 2. April 2008 in *epd-medien* Nr. 28, 2008, S. 17.

sowie neue Konzepte zu finden und Erfahrungen auszutauschen, die Print-Reihe „Themen und Materialien“, eine Mischung aus Sachbeiträgen, Recherchetipps und beispielhaften Artikeln, und der Pressedienst „Drehscheibe“<sup>214</sup>, eine Ideenbörse für gelungene Artikel, ausgefallene Themen und vorbildliche Aktionen.

Seit dem Jahr 2007 wird von der Bundeszentrale für politische Bildung zudem der „Jugendrehscheibe-Preis“ an Journalistinnen und Journalisten für vorbildliche Jugend- und Kinderseiten sowie herausragende Konzepte in diesem Bereich vergeben. Die „Jugendrehscheibe“<sup>215</sup> ist ein Online-Portal für gute Ideen aus Jugendredaktionen und ist Teil des Projekts „Drehscheibe“.

Viermal im Jahr veranstaltet die Bundeszentrale für politische Bildung ihre Medien-Seminare für Hauptstadtjournalisten/innen. Diese verfolgen das Ziel, nicht nur Informationen zu ausgewählten Themen zu vermitteln, sondern insbesondere ein Forum der Selbstvergewisserung zu bieten, in dem Journalisten und Journalistinnen über ihre eigene Funktion in der Gesellschaft, über ihre Rolle in der Politik und über ethische Aspekte der journalistischen Arbeit diskutieren können.

Junge Medienmacher zu erreichen und für einen kritischen und reflektierten Umgang mit Medien zu sensibilisieren, ist das Anliegen der alljährlich gemeinsam mit der Jugendpresse Deutschland veranstalteten Jugendmedientage.<sup>216</sup> An den Jugendmedientagen nehmen jährlich mehrere hundert Schüler- und Jugendzeitungsredakteure, junge Radio-, Fernseh- und Internetmacher sowie freie Mitarbeiter oder Praktikanten von Profimedien teil. Die Jugendmedientage sind Workshop, Diskussionsveranstaltung und Netzwerk in einem. Sie geben jungen Medienmacherinnen und -machern die Gelegenheit, Medienkompetenz zu erwerben. In Workshops werden nicht nur journalistisches Basiswissen (Handwerk, Recht und Ethik) vermittelt, sondern auch das technische Know-how, um mit Medien umzugehen. Die Referentinnen und Referenten der Workshops kommen aus der Praxis, der Kontakt zu ihnen ist für die jungen Medienmacher eine Chance, auf Erfahrung basierende Antworten auf ihre Fragen zu bekommen. In Panels wird über kritische Aspekte im Journalismus diskutiert, z. B. über Fragen von Qualität in den Medien oder das Spannungsverhältnis zwischen Public Relations und Journalismus.

Kinder werden zunehmend zu einer wichtigen Zielgruppe von Medien. Immer mehr Zeitungen veröffentlichen heute eigene Kinderseiten, und auch eine wachsende Anzahl von Online-Angeboten sowie Radio- und Fernsehsendungen kämpfen um die Gunst der Jüngsten. Die Bundeszentrale für politische Bildung veranstaltete daher im Dezember 2006 die erste Kindermedienkonferenz.<sup>217</sup> Hier diskutierten die Macherinnen und Macher der Medienpra-

xis mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft über erfolgreiche Ansätze, neue Ideen, gelungene Beispiele und Qualitätsstandards für Kindermedien. Es ist geplant, diese Konferenz als regelmäßiges Forum zu etablieren, um einen Beitrag zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Kindermedien zu leisten.

#### 4. Qualitätsbewusstsein der Mediennutzer

Qualitativ hochwertige Medienangebote können nur erfolgreich sein, wenn sie auf eine entsprechende Nachfrage bei den Nutzern treffen. Hier spielen die Medienkompetenz und die damit einhergehende Bereitschaft, für ein anspruchsvolles Angebot auch einen angemessenen Preis zu bezahlen, eine entscheidende Rolle. Die Bundesregierung sieht daher in der Förderung der Medienkompetenz eine der zentralen Aufgaben der Medien-, Jugend-, Familien- und Bildungspolitik und betreibt eine Vielzahl entsprechender Projekte. Diese Projekte sind in ihren generellen Zielsetzungen und im Einzelnen nachfolgend unter Punkt D. IV. 2. ausführlich dargestellt. Darauf wird an dieser Stelle verwiesen.

#### 5. Qualitätssicherung durch Kooperationen von Anbietern und Nutzern

Entscheidend für die Qualitätssicherung der Medieninhalte ist nach Auffassung der Bundesregierung schließlich auch eine enge Zusammenarbeit zwischen Anbietern und Nutzern. Die Medienanbieter bedürfen der Verankerung in der Gesellschaft<sup>218</sup> und der Rückmeldung der Nutzer, um zielgruppengerechte und damit erfolgreiche Angebote im Markt zu platzieren. Dies kann nur erreicht werden, wenn ein ständiger Dialog mit den Nutzern stattfindet, dessen Ergebnisse auch tatsächlich in die Gestaltung und Vermarktung der Angebote einfließen. Hier sind aber in erster Linie die Medienanbieter selbst gefordert, geeignete Strukturen für einen solchen Dialog zu schaffen. Auch in diesem Punkt hat die Bundesregierung mit Blick auf die von Verfassungen wegen gebotene Staatsfreiheit der Medien keine Möglichkeiten einer direkten Einflussnahme. Allerdings leistet sie im Rahmen ihrer medienpädagogischen Projekte diverse Beiträge dazu, dass die Zusammenarbeit zwischen Medienanbietern und Nutzern zur Verbesserung der Qualität der Angebote angestoßen und intensiviert wird. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang die Nationale Initiative Printmedien<sup>219</sup> und die geplante Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien<sup>220</sup> zu nennen. Beiden Initiativen geht es neben der Förderung der Medienkompetenz insbesondere junger Menschen auch darum, durch einen Austausch zwischen Medienanbietern und Nutzern das Angebot qualitativ hochwertiger Medieninhalte zu verbessern bzw. die öffentliche Aufmerksamkeit für die bereits vorhandenen hochwertigen Angebote zu erhöhen.

<sup>214</sup> [www.drehscheibe.org](http://www.drehscheibe.org)

<sup>215</sup> [www.jugendrehscheibe.de](http://www.jugendrehscheibe.de)

<sup>216</sup> [www.jugendmedientage.de](http://www.jugendmedientage.de)

<sup>217</sup> Siehe hierzu [www.bpb.de/themen/OARD0Z,0,0,Kindermedienkonferenz.html](http://www.bpb.de/themen/OARD0Z,0,0,Kindermedienkonferenz.html).

<sup>218</sup> Vgl. zu diesem Aspekt auch HBI-Gutachten, S. 365 f.

<sup>219</sup> Siehe hierzu im Einzelnen unten Punkt D. IV. 2. c).

<sup>220</sup> Siehe hierzu im Einzelnen unten Punkt E. V. 2.

Darüber hinaus begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich, dass dieser Gesichtspunkt in der öffentlichen Diskussion zunehmend wahrgenommen wird und in der Medienbranche bereits entsprechende Projekte realisiert werden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa der Vorschlag der von diversen Akteuren der Branche getragenen „IQ – Initiative Qualität im Journalismus“, Ombudsleute in Medien einzusetzen, die als Vermittler zwischen Anbietern und Nutzern fungieren und damit zur Sicherung der Qualität von Medienangeboten beitragen sollen.<sup>221</sup> Die Bundesregierung hält darüber hinaus die im HBI-Gutachten zur Verbesserung der Partizipation der Nutzer an der Arbeit der Medienschaffenden und zur Qualitätssicherung dargelegten Vorschläge einer Institutionalisierung brancheninterner medienkritischer Diskurse<sup>222</sup> für sinnvoll. Diese sind allerdings an die Medienschaffenden selbst und nicht an die staatliche Regulierung adressiert.

#### IV. Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern

Ein wirksamer Jugendmedienschutz, aber auch Sicherheit und Vertrauen im Internet können nicht lediglich durch imperative staatliche Maßnahmen gewährleistet werden. Allein die unüberschaubare Zahl der Angebote und Anbieter, die grenzüberschreitenden Abrufmöglichkeiten und die aufgrund kultureller Unterschiede schwierige internationale Abstimmung mancher Straftatbestände erfordern einen weiter reichenden Lösungsansatz. Es bedarf einer engen Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit den gesellschaftlichen Akteuren.<sup>223</sup> Die Bundesregierung setzt deshalb in diesen Bereichen auf das Modell der Selbstregulierung, soweit es den jeweiligen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des zu gewährleistenden Schutzes<sup>224</sup> gerecht werden kann. Das setzt allerdings voraus, dass die gesellschaftlichen Akteure willens und in der Lage sind, hierfür die Verantwortung zu übernehmen. Für die Nutzer spielt in diesem Zusammenhang die Medienkompetenz eine entscheidende Rolle.

##### 1. Jugendmedienschutz

Die Lebenswelten junger Menschen sind von einer vielfältigen medialen Umgebung<sup>225</sup> gekennzeichnet. Bei einem Großteil von ihnen findet sich eine umfassende Ausstattung von der Videokonsole über das Mobiltelefon, Radio- und Fernsehgeräte bis hin zu Computern. Medien haben weite Bereiche von Ausbildung und Freizeit durchdrungen. Dabei wird die Medienlandschaft zunehmend komplexer, und die Nutzung neuer Medien erfordert immer neue und umfangreichere Kenntnisse. Vor diesem

Hintergrund nimmt die Bundesregierung insbesondere die mit den neuen Medien einhergehenden Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen durch problematische Medieninhalte sehr ernst. Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf einen effektiven Jugendmedienschutz. Nur so kann es gelingen, die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern und sie zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu erziehen.

Den besonderen Rechten und Freiheiten der Medienanbieter – Programmveranstalter und Dienstbetreiber – entspricht eine besondere gesellschaftliche Mitverantwortung. Die Medien beeinflussen in besonderer Weise die Köpfe und Herzen der Menschen, prägen Lebenseinstellungen und vermitteln Werte wie Handlungsmuster. Die Abwehr von Gewalt und die Förderung von Toleranz sind also eine gemeinsame Aufgaben von Staat, Dienstbetreibern und Medienanbietern. In Deutschland wirken Politik und Medienverantwortliche aktiv zusammen, um Medien für ein gutes Zusammenleben zu nutzen und für Aufmerksamkeit, Toleranz und Gewaltfreiheit sowie ein solidarisches Miteinander zu werben. Insbesondere leisten die Medien selbst einen aktiven Beitrag dazu, illegale und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigende Inhalte einzudämmen.

##### a) Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag 2003

Auf inhaltlicher und organisatorischer Ebene werden den Akteuren in den audiovisuellen Medien durch die Politik und durch staatliche Stellen „Leitplanken“ vorgegeben. Bund und Länder haben in den Jahren 2002 und 2003 jeweils in ihren Zuständigkeitsbereichen aufeinander abgestimmte Vereinbarungen zur Neuordnung und Verbesserung des Jugendmedienschutzes getroffen, um mit einem kohärenten und praktikablen Ordnungsrahmen den Anforderungen an einen modernen Jugendschutz in allen Medien gerade angesichts der zunehmenden technischen und auch inhaltlichen Konvergenz wirksamer zu entsprechen. Die Gesetzgeber haben sich dabei angesichts der Besonderheiten des Onlinebereichs ganz bewusst für eine Stärkung der Selbstkontrolle entschieden. Die neu geschaffenen Selbstkontrollmechanismen wurden aber in ein gesetzliches Regelungskonzept eingebunden. Bei diesem Modell der „regulierten Selbstregulierung“<sup>226</sup> gibt das Gesetz einen materiellen Rahmen vor, der durch die Selbstkontrollenrichtungen ausgefüllt wird. Staatliche Kontrolle ist damit subsidiär. Wenn nötig, muss und wird sie allerdings entschlossen und effektiv eingreifen.

Mit dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) des Bundes<sup>227</sup>, das gemeinsam mit dem Staatsvertrag der Länder über den

<sup>221</sup> Vgl. [www.initiative-qualitaet.de/index.php?id=1349](http://www.initiative-qualitaet.de/index.php?id=1349).

<sup>222</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 313 ff.; die vielfältigen Vorschläge reichen von der Einführung von unternehmens- bzw. redaktionsinternen Verfahren zur Selbstevaluation bis zur Einführung von Qualitätssiegeln für Medienangebote.

<sup>223</sup> Vgl. insoweit auch John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 133.

<sup>224</sup> Vgl. etwa für den Jugendschutz HBI-Gutachten, S. 219.

<sup>225</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 214 ff.

<sup>226</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 224 ff. und 378.

<sup>227</sup> Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Juni 2008 (BGBl. I S. 1075, siehe <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/gesetze,did=5350.html>); HBI-Gutachten, S. 221 ff. und HBI, *Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*, Endbericht vom Oktober 2007, im Folgenden „Evaluationsbericht“, S. 19 ff. Im Internet abrufbar unter [http://www.hans-bredow-institut.de/webfm\\_send/104](http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104).

Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV)<sup>228</sup> am 1. April 2003 in Kraft getreten ist, wurde ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, um Kinder und Jugendliche wirksam vor jugendgefährdenden Einflüssen zu schützen. Insbesondere wurde der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewaltdarstellungen in den Medien verbessert. Das Jugendschutzgesetz enthält Regelungen für Trägermedien (z. B. Bücher, Videos, CDs, CD-ROMs oder DVDs), während der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag die Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in allen elektronischen Medien (Rundfunk und Telemedien<sup>229</sup>) enthält. Er statuiert unter anderem sanktionierte Verbreitungsverbote sowie die Verpflichtung zu technischen Schutzmaßnahmen. Das Jugendschutzgesetz und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sind eng verzahnt. Beispielsweise sind die Rechtsfolgen hinsichtlich jugendgefährdender Telemedien (Onlineangebote, nicht aber Rundfunk), die zunächst nach den Vorschriften des Jugendschutzgesetzes von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)<sup>230</sup> in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen worden sind, im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geregelt. Indizierte Telemedien dürfen – ebenso, wie dies für indizierte Trägermedien im Jugendschutzgesetz geregelt ist – Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich gemacht werden.

Auch die organisatorische Zusammenarbeit der zuständigen Stellen in Bund und Ländern ist im novellierten Jugendmedienschutzrecht geregelt. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)<sup>231</sup> ist zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in Rundfunk und Internet. Die Zusammenarbeit zwischen den von Bund, Ländern und Landesmedienanstalten in die Kommission entsandten Mitgliedern trägt der fortschreitenden Konvergenz der Medien Rechnung. Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und Kommission für Jugendmedienschutz sind gegenseitig zu regelmäßiger Zusammenarbeit und zu einem stetigen Informationsaustausch verpflichtet.<sup>232</sup>

## b) Evaluierung des Jugendschutzsystems

Im Zuge der Neuordnung des Jugendschutzrechts im Jahre 2003 hatten sich die Länder mit der Bundesregie-

rung darauf verständigt, den Gesamtkomplex Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren mit dem Ziel zu evaluieren, frühzeitig Schwachstellen im neuen Bundes- und Länderrecht zu identifizieren, diese zu bereinigen und das weitere Vorgehen zu optimieren.

Im Jahr 2006 beschlossen die Obersten Landesjugendbehörden und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die externe Evaluation des Jugendschutzgesetzes und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages zwischen Herbst 2006 und Herbst 2007 gemeinsam durchzuführen. Die Gesamtevaluation wurde im September 2006 dem Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (HBI) übertragen. Der Endbericht über diese Untersuchung wurde im Oktober 2007 vorgelegt.<sup>233</sup>

Diese Analyse des Jugendschutzgesetzes und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages bestätigt, dass für den Jugendschutz in Deutschland bei der beschriebenen Reform des Jugendschutzsystems die richtigen Weichenstellungen vorgenommen worden sind. Die Einrichtungen, Instrumentarien und Organisationsstrukturen des Jugendmedienschutzes in Deutschland haben sich im Wesentlichen bewährt. Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Kernstück der Reform des Jugendmedienschutzes ist bestätigt worden.<sup>234</sup> Diese Form des Zusammenwirkens von staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Einrichtungen ist aus Sicht der Bundesregierung auch für die Zukunft ein viel versprechender Weg, um einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten. Deutschland verfügt im weltweiten Vergleich über ein ausgesprochen leistungsfähiges Jugendschutzsystem, dessen Verbesserung und Anpassung an neue Entwicklungen aber eine ständige Aufgabe bleiben wird.

Nach Ansicht der Bundesregierung stellen der Bereich gewalthaltiger Computer- und Videospiele und das Internet eine besondere Herausforderung für den Jugendmedienschutz dar, wobei vor allem das Internet einen zunehmend auch international orientierten Ansatz in den Schutzanstrengungen erforderlich macht.<sup>235</sup> Der Kinder- und Jugendschutz wird in Zukunft zudem umso schwieriger zu verwirklichen sein, je mehr mobile Anwendungen zu einer Selbstverständlichkeit werden und damit eine direkte soziale Kontrolle kaum noch wirksam sein kann. Deshalb hat die Bundesregierung mit der Initiative „Ein Netz für Kinder“ ein auch im internationalen Umfeld beispielhaftes Projekt realisiert, das als Grundlage für effektive Kinderschutzprogramme auch im Bereich mobiler Anwendungen dienen kann.<sup>236</sup>

<sup>228</sup> Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) vom 10. bis 27. September 2002, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006, siehe [http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show\\_1=94,57](http://www.kjm-online.de/public/kjm/index.php?show_1=94,57); vgl. hierzu ausführlich HBI-Gutachten, S. 223 ff.

<sup>229</sup> Vgl. zum Begriff der Telemedien nochmals oben, Fn. 5).

<sup>230</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 223, siehe ferner [www.bundespruefstelle.de](http://www.bundespruefstelle.de).

<sup>231</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 226 und 355 sowie [www.kjm-online.de](http://www.kjm-online.de).

<sup>232</sup> Siehe § 21 Abs. 9 JuSchG: „Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien soll mit der zentralen Aufsichtsstelle der Länder für den Jugendmedienschutz zusammenarbeiten und einen regelmäßigen Informationsaustausch pflegen“ sowie § 17 Abs. 2 JMStV: „Die KJM soll mit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien zusammenarbeiten und einen regelmäßigen Informationsaustausch pflegen“.

<sup>233</sup> Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg, Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Endbericht vom Oktober 2007, im Folgenden „Evaluationsbericht“. Im Internet abrufbar unter [www.hans-bredow-institut.de/webfm\\_send/104](http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/104).

<sup>234</sup> Vgl. Evaluationsbericht (vorige Fn.), S. 125 ff., 368 ff.

<sup>235</sup> Siehe hierzu nachfolgend Punkte d) und e).

<sup>236</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Punkt D. IV. 2. c).

Die Ergebnisse der Evaluation lassen zudem deutlich werden, dass in Ergänzung regulativer Maßnahmen auf dem Gebiet des Jugendschutzes insbesondere die Stärkung der erzieherischen Rolle der Eltern verstärkter Aufmerksamkeit bedarf. Angesichts einer komplexer werdenden Medienwelt von Kindern und Jugendlichen, die sich Eltern häufig nicht mehr ohne Weiteres erschließt, ist es dringend geboten, Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten der Eltern zu erhalten und zu verbessern.<sup>237</sup> Eine wirksame Unterstützung elterlicher Medienerziehung durch die Stärkung elterlicher Medienkompetenz muss daher die gesetzlichen Maßnahmen und sonstigen staatlichen Initiativen ergänzen.<sup>238</sup>

Die Bundesregierung wird den konkreten Ansatzpunkten, die der Evaluationsbericht des Hans-Bredow-Instituts für eine weitere Verbesserung des Jugendschutzsystems in Deutschland identifiziert hat, nachgehen. Die Ergebnisse der derzeit auf dieser Grundlage laufenden und sehr konstruktiven Bund-Länder-Gespräche zum erforderlichen Umfang der gesetzgeberischen Anpassungen im Jugendschutzgesetz und im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder bleiben abzuwarten.

### c) **Novellierung des Jugendschutzgesetzes 2008**

Gewalt ist auch ein Gegenstand der Medien. Dies gilt sowohl für die Berichterstattung über reale Gewalt als auch für fiktionale Darstellungen von Gewalt. Medien sind insoweit aber nicht nur ein Spiegel der Gesellschaft, sondern beeinflussen diese auch wesentlich. Da zu beobachten ist, dass die heutige Gesellschaft zunehmend „herkömmliche“ Integrations- und Identifikationsinstanzen – wie beispielsweise Kirchen, Familie, Vereine – verliert und immer stärker individualisiert wird, gewinnt die integrative (Vorbild-)Funktion der Medien aufgrund ihrer per saldo noch immer steigenden Nutzung durch die Menschen maßgeblich an Bedeutung. Jugendmedienschutz muss vor diesem Hintergrund Kinder und Jugendliche insbesondere auch vor sexistischen und diskriminierenden Gewaltdarstellungen jeglicher Art in allen Medien bewahren.

Die Thematik „Medien und Gewalt“ ist ein von der Wissenschaft intensiv bearbeitetes Forschungsfeld, zu dem eine Vielzahl von Studien verschiedener Fachbereiche vorliegt. Welche Wirkungen Gewaltdarstellungen in den Medien auf Kinder und Jugendliche haben, wird nicht einheitlich beurteilt.<sup>239</sup> Die Bundesregierung geht davon aus, dass es nicht ohne Auswirkungen auf junge Menschen bleiben kann, wenn ihnen in den Medien Gewalt ständig als anscheinend normales und gesellschaftlich anerkanntes Konfliktlösungsmuster vorgeführt wird.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Vgl. Evaluationsbericht (Fn. 233), S. 372 ff.

<sup>238</sup> Zur Förderung der Medienkompetenz siehe nochmals Punkt D. IV. 2.

<sup>239</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 218.

<sup>240</sup> Eine Forschungsübersicht zum Thema „Medien und Gewalt“ (Stand 2004) des Instituts für Publizistik der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz ist unter [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de) im Forschungsnetz des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugänglich.

Trifft Konsum von Gewalt etwa mit familiären oder sozialen Belastungsfaktoren zusammen, können exzessive Gewaltszenen als Identifikations- und Handlungsmuster fungieren.

Der wirksame Schutz von Kindern und Jugendlichen vor medialen Gewaltdarstellungen, insbesondere in von Gewaltszenen beherrschten Computerspielen, ist seit einigen Jahren zunehmend in das öffentliche und politische Interesse gerückt. Deshalb hatte die Bundesregierung entschieden, die Evaluation des Bereichs der Video- und Computerspiele aus der bereits beschriebenen Gesamtevaluation herauszunehmen und zeitlich vorzuziehen. Das Hans-Bredow-Institut hat dementsprechend bereits Anfang Juni 2007 den Bericht „Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele“<sup>241</sup> vorgelegt.

In einigen entscheidenden Punkten des Jugendschutzgesetzes hatte sich Änderungsbedarf bereits vor dem Ergebnis der Evaluation gezeigt. Dies haben das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aufgegriffen und am 13. Februar 2007 das Sofortprogramm zum wirksamen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor gewaltbeherrschten Computerspielen mit den vier Säulen

- Verschärfung des Jugendschutzgesetzes,
- Verbesserung des gesetzlichen Vollzugs,
- Qualitätssicherung der Jugendschutzentscheidungen und
- Kommunikation

gestartet. Der vorgezogene Evaluationsbericht des Hans-Bredow-Instituts zu Video- und Computerspielen bestätigte die Notwendigkeit der mit diesem Sofortprogramm angegangenen Maßnahmen sowohl im gesetzlichen als auch im untergesetzlichen Bereich. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine Änderung des Jugendschutzgesetzes initiiert. Das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes<sup>242</sup> ist am 1. Juli 2008 in Kraft getreten. Damit werden folgende Maßnahmen zur Verbesserung des Jugendmedienschutzes ergriffen:

- Der Katalog der schwer jugendgefährdenden Trägermedien, die kraft Gesetzes indiziert sind, wird im Hinblick auf Gewaltdarstellungen erweitert.
- Die im Gesetz genannten Indizierungskriterien werden in Bezug auf mediale Gewaltdarstellungen erweitert und präzisiert.
- Die Mindestgröße und Sichtbarkeit der Alterskennzeichen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirt-

<sup>241</sup> Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg, Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele, Endbericht vom 28. Juni 2007, abrufbar im Internet unter: [http://www.hans-bredow-institut.de/webfm\\_send/107](http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/107).

<sup>242</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes vom 24. Juni 2008, BGBl. I, S. 1075.

schaft (FSK) und der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) werden gesetzlich festgeschrieben.

Bund und Länder sind sich einig, dass nach abschließender Auswertung der gemeinsam durchgeführten Gesamtevaluation der Jugendschutzvorschriften weitere Verbesserungen des Jugendmedienschutzes, die sich insbesondere aufgrund der neuen Herausforderungen aus der zunehmenden Konvergenzentwicklung in den Medien ergeben, zu prüfen sind. Die gesetzlichen Lösungen der damit verbundenen Konvergenzprobleme, d. h. des fließenden Übergangs zwischen Offline- und Online-Bereichen und umgekehrt, erfordern ein enges und genau abgestimmtes Zusammenspiel zwischen den Vorschriften des Bundes und der Länder.

#### d) Jugendschutz im Internet

Durch seine offene Struktur, seine stetige und rasche Veränderung sowie seine Attraktivität gerade für Kinder und Jugendliche<sup>243</sup> stellt das Internet den Jugendschutz vor besondere Herausforderungen. Darauf haben Bund und Länder mit verschiedenen Initiativen reagiert. Die gemeinsame Stelle Jugendschutz aller Länder „jugendschutz.net“<sup>244</sup> unterstützt die Kommission für Jugendmedienschutz bei ihrer Aufgabenerfüllung mit Blick auf jugendschutzrelevante Inhalte im Internet.<sup>245</sup>

Jugendschutz im Internet umfasst auch die Abwehr rechtsextremer Bestrebungen, die durch an junge Menschen gerichtete Onlineangebote lanciert werden. Diese Aufgabe nimmt „jugendschutz.net“ wahr.<sup>246</sup> Vor dem Hintergrund, dass Rechtsextreme das Web 2.0 erobern und Social Communities oder Videoportale missbrauchen, um gezielt Jugendliche anzusprechen, wird dieses Arbeitsfeld von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) finanziell gefördert. Im Juni 2008 wurde der aktuelle Bericht<sup>247</sup> von „jugendschutz.net“ vorgestellt, der diese Entwicklung dokumentiert und Strategien zu deren erfolgreicher Bekämpfung vorstellt. Er bietet Informationen darüber, wie sich Rechtsextremismus im Web 2.0 trotz der Flüchtigkeit und Internationalität des Mediums erfolgreich bekämpfen lässt, welche Strategien Rechtsextreme im Internet verfolgen, wie Jugendliche sensibilisiert werden können, rechtsextreme Propagandastrategien im Netz zu erkennen, und wie sie im Netz Zivilcourage zeigen können.

Aus Sicht der Bundesregierung kommt als unerlässliche Ergänzung zu repressiven Instrumentarien dem proaktiven Jugendmedienschutz eine erhöhte Bedeutung zu. Repressiver Jugendschutz im Internet wird stets nur begrenzt wirksam sein können. Kinder und Jugendliche müssen lernen, das Internet schadlos zu nutzen. Der Er-

werb von Medienkompetenz ist daher unverzichtbar.<sup>248</sup> Darüber hinaus ist es erforderlich, gefahrlose Inhalte und Nutzungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bereit zu stellen. Eine einzigartige und viel versprechende Perspektive bietet hier das von der Bundesregierung initiierte und erfolgreich gestartete Internetangebot „Ein Netz für Kinder“ mit seinem gesicherten Surfraum für Kinder und Jugendliche.<sup>249</sup>

#### e) Internationale Zusammenarbeit

In Zeiten des globalen Mediums Internet ist der Jugendmedienschutz längst kein rein nationales Anliegen mehr. Um Kinder und Jugendliche mit qualitativ hochwertigen Inhalten – sei es zu Bildungszwecken, sei es zur Unterhaltung – zu versorgen und sie vor schädlichen Angeboten zu bewahren, muss der Blick über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus gehen. Die Entwicklung internationaler Standards ist jedoch aufgrund großer kultureller und rechtlicher Unterschiede in den einzelnen Staaten nach wie vor mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Die Verhinderung der Verbreitung illegaler und gefährlicher Inhalte über das Internet ist eine besondere Herausforderung, da die Anbieter solcher Inhalte in der Regel im Ausland ansässig sind und durch nationale behördliche Maßnahmen häufig nicht erreicht werden können. Daher kommt es auf die Zusammenarbeit mit den Providern an, die in Deutschland zu Strafverfolgungszwecken inzwischen gut funktioniert. Dies zeigt die Beteiligung an dem europäischen Förderprogramm „Safer Internet Plus 2005-2008“<sup>250</sup>. Das Förderprogramm, dessen Vorläufer bereits im Jahre 1999 begonnen haben, hat ein Volumen von 45 Mio. Euro für die Projekte zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in den internationalen Netzen. Die Europäische Union hat für die Daueraufgabe bereits ein Nachfolgeprogramm für den Zeitraum 2009 bis 2013 aufgelegt.

Ein Schwerpunkt ist dabei die Einrichtung von Hotlines in den Mitgliedstaaten. In Deutschland kooperieren dabei der Internet-Verband Eco und die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM)<sup>251</sup> und haben eine Internet-Beschwerdestelle eingerichtet. Eine weitere geförderte und erfolgreiche Maßnahme ist die bereits beschriebene Ländereinrichtung „jugendschutz.net“. Die Hotlines in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union arbeiten über das ebenfalls aus dem Programm geförderte Netzwerk INHOPE<sup>252</sup> zusammen. Wie erfolgreich diese Initiativen sind, zeigt die Operation „Marcy“ im Jahr 2003. Sie war ein von Deutschland ausgehender Schlag der Polizei gegen Kinderpornografie im Internet. Diese Aktion war direkt auf einen Hinweis aus dem INHOPE-Netz zurückzu-

<sup>243</sup> Vgl. zur Internetnutzung durch Kinder und Jugendliche HBI-Gutachten, S. 215 ff.

<sup>244</sup> www.jugendschutz.net

<sup>245</sup> Vgl. HBI-Gutachten S. 226; siehe ferner www.jugendschutz.net.

<sup>246</sup> Siehe hierzu www.jugendschutz.net/rechtsextremismus/index.html.

<sup>247</sup> Hass im Netz wirksam bekämpfen – Rechtsextremismus im Internet, Bericht von Jugendschutz.net, im Internet abrufbar unter www.jugendschutz.net/rechtsextremismus/Aktuell/index.html.

<sup>248</sup> Vgl. nochmals ausführlich zum Aspekt der Medienkompetenz Punkt D. IV. 2.

<sup>249</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Punkt D. IV. 2. c).

<sup>250</sup> Vgl. Informationen auf der Web-Seite der Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien der EU-Kommission: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/sip/programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/programme/index_en.htm).

<sup>251</sup> www.fsm.de

<sup>252</sup> <https://www.inhope.org/>

führen, der den deutschen Strafverfolgungsbehörden zugeleitet worden war.

Ein weiterer Schwerpunkt des Programms ist die Sensibilisierung der Nutzer, die über nationale Verbindungsstellen, sogenannte „Awareness Nodes“ erfolgt, die wiederum über das Netzwerk INSAFE auf europäischer Ebene zusammenarbeiten. In Deutschland fungiert als nationale Verbindungsstelle die Initiative Klicksafe<sup>253</sup>, die ebenfalls mit öffentlichen Mitteln gefördert wird.

Weiterhin kann die Verbreitung in Deutschland unzulässiger Inhalte, die von im Ausland ansässigen natürlichen oder juristischen Personen angeboten werden, im Wege behördlicher „Sperrverfügungen“ im Einzelfall verhindert werden, die sich an inländische Zugangsprovider richten. Deutschland hat bei den Verhandlungen über die im Dezember 2007 in Kraft getretene Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft über audiovisuelle Mediendienste<sup>254</sup> gegen die ursprüngliche Linie der Europäischen Kommission durchgesetzt, dass die Möglichkeit zum Erlass von Sperrverfügungen erhalten bleibt.

Handlungsbedarf besteht in Deutschland bei der Beschränkung des Zugangs zu polizeilich erfassten kinderpornographischen Websites. Das Instrument allgemeiner Zugangssperren (sogenanntes access blocking) wird von den Zugangs Providern seit vielen Jahren erfolgreich in Norwegen, Dänemark, Schweden, Finnland, Italien, Großbritannien, der Schweiz, Neuseeland, Südkorea, Kanada und Taiwan durchgeführt. Die Bundesregierung sieht sich in ihrer Auffassung von den jahrelangen positiven Erfahrungen dieser Länder darin bestätigt, dass allgemeine Zugangssperren ein geeignetes Mittel sind, die Reichweite von bekannten kinderpornographischen Websites zu beschränken. Dementsprechend prüft die Bundesregierung derzeit, wie diese in Deutschland realisiert werden können.

Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat die Bundesregierung mit Unterstützung durch die Europäische Kommission die Konferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ in Leipzig<sup>255</sup> veranstaltet. Es nahmen Vertreter von Institutionen der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, Unternehmen, Verbänden sowie der Wissenschaft teil. Ziel war es, Erfahrungen über erfolgreiche Modelle der Ko-Regulierung in den Bereichen Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und Verbraucherschutz auszutauschen und Bedeutung sowie Voraussetzungen von Ko- und Selbstregulierung zu diskutieren. Dabei hat sich gezeigt, dass für ein effektives Ko-Regulierungssystem seine Transparenz und Bekanntheit, Anreize zur Beteiligung für die Industrie, wirksame Sanktionen, die Gewährleistung eines rechtsstaatlichen

Verfahrens sowie die Evaluierung der Ergebnisse von entscheidender Bedeutung sind.<sup>256</sup>

## 2. Medienkompetenz der Nutzer

In einer mit wachsender Geschwindigkeit ständig komplexer werdenden Welt werden für den Einzelnen die Fertigkeiten und Methoden, sich in einer nicht mehr überschaubaren Flut von Informationen und Meinungen zu orientieren, immer wichtiger.<sup>257</sup> Kommunikation, Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung werden im Zeitalter der Multimedialität zudem durch eine breite Palette audiovisueller Techniken geprägt. Dies führt nicht nur zu neuen Angebots- und Kommunikationsformen, sondern auch zur Vermischung und strukturellen Verschiebung vieler Lebensbereiche. Medien haben Ausbildung, Beruf und Freizeit gleichermaßen fast vollständig durchdrungen. Medienkompetenz gehört daher inzwischen zu den Schlüsselqualifikationen moderner Gesellschaften. Diese Entwicklung wird aller Voraussicht nach weiter anhalten.

### a) „Digitale Spaltung“ der Gesellschaft

Seit geraumer Zeit wird das Thema der digitalen Spaltung der Gesellschaft („digital divide“) stark diskutiert.<sup>258</sup> Zu Beginn der Debatte herrschte die Ansicht vor, die Gesellschaft teile sich entsprechend der primär technisch verstandenen Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationsdienste in Gewinner und Verlierer der Digitalisierung. Die Bundesregierung teilt hingegen die im Gutachten des Hans-Bredow-Instituts eingehend dargestellte und begründete, inzwischen weitgehend anerkannte neuere Einschätzung, dass eine Spaltung der Gesellschaft heute weniger im Hinblick auf die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien an sich, sondern hinsichtlich der Art, wie sie genutzt werden, festzustellen ist: Während die sogenannte „Info-Elite“<sup>259</sup>, die in der Regel auch über höhere formale Bildungsabschlüsse verfügt, nicht nur Printmedien und elektronische Angebote intensiv für Information, Bildung und Beruf nutzt, konzentriert sich die Nutzung von Onlinediensten durch formal weniger hoch gebildete und an gesellschaftlichen sowie politisch relevanten Themen geringer interessierte Bevölkerungskreise vorrangig auf

<sup>256</sup> Zu den Ergebnissen im Detail siehe die von der Landesanstalt für Medien (LfM) NRW und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) herausgegebene Publikation: „Mehr Vertrauen in Inhalte“, VISTAS-Verlag, 2008, ISBN 978-3-89158-479-8.

<sup>257</sup> Vgl. statt vieler John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 157.

<sup>258</sup> Vgl. hierzu den Überblick im HBI-Gutachten, S. 246 ff.

<sup>259</sup> Vgl. zum – allerdings im Detail nicht einheitlich definierten – Begriff aus der Marktforschung etwa Gleich, Zielgruppenforschung, Media-Perspektiven Nr. 11/1997, S. 627(628) und Koschnick, Focus-Lexikon Werbeplanung, Mediaplanung, Marktforschung, [http://relaunch.medialine.de/PM1D/PM1DB/PM1DBF/pm1dbf\\_koop.htm?snr=2613](http://relaunch.medialine.de/PM1D/PM1DB/PM1DBF/pm1dbf_koop.htm?snr=2613); allgemein werden dieser – ca. 12 Prozent der Bevölkerung ausmachenden – Zielgruppe Menschen mit überdurchschnittlicher formaler Bildung und Kaufkraft ein gehobenes Konsum- und Freizeitniveau pflegen, einen geringen Fernsehkonsum aufweisen und regelmäßig Abonnement-Tageszeitungen, überregionale Qualitätszeitschriften und politisch/wirtschaftlich orientierte Zeitschriften lesen.

<sup>253</sup> [www.klicksafe.de](http://www.klicksafe.de)

<sup>254</sup> Vgl. kürzer näher unter Punkt D.V. 2. a).

<sup>255</sup> Siehe im Einzelnen die Webseite zur Konferenz: [www.vertrauen-in-inhalte.de](http://www.vertrauen-in-inhalte.de).

Spiele, Sport und Unterhaltung. Diese Bevölkerungskreise schöpfen die mit der Digitalisierung der Medienangebote eröffneten Chancen für Bildung, Beruf, politische Teilhabe und persönliche Entwicklung trotz technischen Zugangs dazu nicht aus. Somit setzen sich im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationsdienste lediglich traditionelle individuelle und gesellschaftliche Verhaltensmuster fort.<sup>260</sup> Ihre Wirkungen verstärken sich allerdings, weil die neuen Informations- und Kommunikationsdienste gerade in Bildung, Beruf und gesellschaftlicher sowie politischer Kommunikation eine immer wichtigere Rolle spielen.<sup>261</sup>

Ein weiterer signifikanter Trend muss in diesem Kontext berücksichtigt werden: Während die Nutzung von Printmedien, insbesondere Zeitungen, in den älteren Bevölkerungskreisen trotz Digitalisierung langfristig verhältnismäßig stabil ist, nimmt sie bei jungen Menschen seit Jahren kontinuierlich und deutlich überproportional stark ab.<sup>262</sup> Im Gegenzug dominieren bei der Mediennutzung junger Menschen zunehmend elektronische, insbesondere onlinegestützte Angebote. Dabei stehen dann neben der oft allein an Suchmaschinen und der Online-Enzyklopädie Wikipedia<sup>263</sup> orientierten Recherche nach Informationen für Schule und Ausbildung die Individualkommunikation, Unterhaltung und Spiele im Vordergrund.<sup>264</sup> Neuere Forschungsergebnisse legen sogar die Vermutung nahe, dass viele junge Menschen gar keine ausreichenden Kenntnisse über den angemessenen Umgang mit Suchtechniken im Internet haben.<sup>265</sup> Ferner ist zu bedenken, dass diese Bevölkerungsgruppe in aller Regel noch kein kritisches Bewusstsein für die Qualität der von ihnen genutzten Onlineangebote ausgebildet hat.<sup>266</sup> Manche Wissenschaftler sehen vor diesem Hintergrund die Gefahr einer deutlich abnehmenden Lese- und Schreibkompetenz, der dringend entgegengewirkt werden müsse.<sup>267</sup>

<sup>260</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 247–249; siehe ferner Kutscher, Stichwort „Digital Divide“, Wissenschaft öffentlich, <http://www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Einrichtungen/Zentrale%20Institute/IWT/FWG/Jugend%20online/Digital%20Divide.html> (zuletzt aufgerufen am 18. Juli 2008) sowie Zillien, Medien & Kommunikationswissenschaft Heft 2, 2008, S. 2009 (216 und 224 f.); Köcher, Schleichende Veränderung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 20. August 2008, S. 5 und Oehmichen/Schröter, Media Perspektiven Nr. 8, 2008, S. 394(404 und 407).

<sup>261</sup> Vgl. zu diesem Aspekt der Entwicklung John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 157, Stegbauer, Raumzeitliche Struktur im Internet, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 39, 2008, S. 3(7) und Döring, Psychische Folgen der Internetnutzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 39, 2008, S. 41(42).

<sup>262</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 236 ff.

<sup>263</sup> [www.wikipedia.de](http://www.wikipedia.de)

<sup>264</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 129 ff.; ferner Köcher, promedia Heft 5, 2008, S. 9.

<sup>265</sup> Vgl. hierzu medien+erziehung (merz) 2008, S. 3 f., unter Bezugnahme auf eine aktuelle Studie der Universität Sheffield (Großbritannien), die im Volltext unter [www.shef.ac.uk/literacy/groups/linglangcult.html](http://www.shef.ac.uk/literacy/groups/linglangcult.html) (zuletzt aufgerufen am 27. November 2008) zugänglich ist.

<sup>266</sup> Vgl. nur John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 196 ff.

<sup>267</sup> Vgl. statt vieler Stefan Weber, Das Google-Copy-Paste-Syndrom, München/Hannover 2007, S. 91, 111 f. 127 ff. und 157.

## b) Grundprinzipien medienpädagogischer Maßnahmen der Bundesregierung

Die breit angelegte Förderung der Medienkompetenz insbesondere junger Menschen ist somit gerade mit Blick auf das Problem der digitalen Spaltung und die sich verändernden Nutzungsroutinen eine immer dringendere gesellschaftliche und politische Aufgabe<sup>268</sup>, der sich die Bundesregierung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Projekte und Maßnahmen annimmt. Dabei orientiert sie sich an folgenden Grundprinzipien:

- Medienkompetenz lediglich als technische Fertigkeit zu verstehen, würde erheblich zu kurz greifen. Nicht minder wichtig als der sachgerechte technische Umgang mit modernen Kommunikationsmitteln sind das inhaltliche Verständnis der Angebote und ihre sach- und interessengerechte Bewertung sowie die Fähigkeit, selbst in angemessener Form zu interagieren. Damit kommt der Vermittlung von Lese- und Schreibkompetenz eine zentrale Bedeutung zu. Bei der Förderung der Lese- und Schreibkompetenz sind Printmedien auch weiterhin unverzichtbar, weil deren Rezeption in besonderer Weise geeignet ist, das für die Bewältigung längerer Texte notwendige Konzentrationsvermögen und ein übergreifendes, in Zusammenhänge einordnendes Textverständnis zu wecken.<sup>269</sup>
- Die Medienlandschaft der Zukunft wird durch die Koexistenz herkömmlicher Angebote wie Presse, Hörfunk und Fernsehen einerseits und neue, netzgestützte und zudem interaktive elektronische Angebote andererseits geprägt sein. Ferner wird es zunehmend kombinierte, medienübergreifende Angebotsformen geben. Deshalb muss die Vermittlung von Medienkompetenz auf alle Angebotsformen und zugleich crossmedial ausgerichtet sein.
- Wenn ein qualitativ hochwertiges, seriöses Medienangebot ein Lebenselixier der Demokratie ist, muss die Vermittlung von Medienkompetenz besonders darauf gerichtet sein, gerade bei jungen Menschen das Bewusstsein für den Wert anspruchsvoller Medienangebote zu wecken.
- Ein weiterer wichtiger Aspekt eines zeitgemäßen medienpädagogischen Konzepts ist, dass den Nutzerinnen und Nutzern Bedingungen, Funktionsweise und Wert einer freiheitlichen Medienordnung für Individuum und Gesellschaft nahe gebracht werden.
- Bei der Vermittlung von Medienkompetenz muss ferner die Rolle der Nutzer als Teilnehmer am gesell-

<sup>268</sup> So auch die Einschätzung des HBI, siehe Gutachten, S. 250.

<sup>269</sup> Diese Bewertung wird im Grundsatz von allen Partnern der Nationalen Initiative Printmedien geteilt, vgl. insoweit die Beiträge zur Auftaktveranstaltung am 17. April 2008 in Berlin, [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragter fuer Kultur und Medien/Mediopolitik/InitiativePrintmedien/Jahrestagung/jahrestagung.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragter fuer Kultur und Medien/Mediopolitik/InitiativePrintmedien/Jahrestagung/jahrestagung.html); siehe zur Initiative ausführlich die Darstellung nachfolgend zu Punkt c). Ferner ist in diesem Zusammenhang auf John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 296 ff. und 304 ff. hinzuweisen, die die Bedeutung der Lese- und Kritikfähigkeit und die Bedeutung einer crossmedialen Mediennutzung gerade im Internetzeitalter hervorheben.

schaftlichen Diskurs und als Akteure auf dem Medienmarkt deutlich gemacht werden. Dies ist eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass sich besonders junge Menschen ihres durch ihr Nutzungsverhalten ausgeübten Einflusses auf die Medienanbieter bewusst werden und ihre ihnen daraus erwachsende gesellschaftliche und politische Verantwortung wahrnehmen können.

- Die Vermittlung von Medienkompetenz berührt schließlich auch den Jugend- und Verbraucherschutz. Ein kundiger, sicherer und an validen Qualitätsmaßstäben orientierter Umgang mit Medienangeboten ist nach Auffassung der Bundesregierung der beste Weg, effektiven Jugend- und Verbraucherschutz sicherzustellen.
- Wenn Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz nachhaltigen Erfolg haben sollen, müssen sie Elternhaus und Schule einbeziehen.<sup>270</sup> Auch die Medienanbieter müssen daran beteiligt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass medienpädagogische Konzepte aktuell und praxisgerecht sind. Zudem ist dies besonders für Kinder und Jugendliche wichtig, damit sie sich über die professionellen Kriterien und Methoden für Gestaltung und Distribution von Medieninhalten aus erster Hand informieren können.
- Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz müssen zielgruppengerecht und nachhaltig sein, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Erforderlich sind deshalb auf Dauer angelegte Projekte, die regelmäßig evaluiert und mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen in Gesellschaft und Medien fortentwickelt werden.
- Medien spielen für die Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in die deutsche Gesellschaft eine besonders wichtige Rolle. Deshalb muss dieser Bevölkerungsgruppe bei der Vermittlung von Medienkompetenz besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Entsprechendes gilt für diejenigen Teile der Bevölkerung, die Schwierigkeiten mit dem Zugang zu onlinegestützten Medien- und Informationsangeboten haben (z. B. ältere oder behinderte Menschen).

### c) Einzelne Projekte und Maßnahmen der Bundesregierung

Die Förderung von Medienkompetenz in der Region ist eine Angelegenheit der Länder. Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, die Anstrengungen hier gerade in den Schulen noch deutlich zu verstärken. Ergänzend zu den Aktivitäten der Länder betreibt die Bundesregierung eine Reihe wichtiger überregionaler und bundesweiter Pilotprojekte, mit denen sie den soeben unter Punkt b) dargestellten Grundansatz in allen Medienbereichen realisiert:

<sup>270</sup> Dies heben auch John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 135 und 222 als Notwendigkeit gerade im digitalen Zeitalter mehrfach ausdrücklich hervor.

### „Nationale Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“

Zu den Initiativpartnern gehören neben dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien als Koordinator der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), der Verband Deutscher Lokalzeitungen (VDL), der Bundesverband Presse-Grosso, der Deutsche Presserat, der Verband Jugendpresse Deutschland (JPD), die Stiftung Presse-Grosso, der Deutsche Journalistenverband (DJV), die Deutsche Journalistenunion/ver.di (dju), die Stiftung Lesen und die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb).

Die im April 2008 gegründete Nationale Initiative Printmedien<sup>271</sup> ist ein bundesweites Netzwerk, unter dessen Dach die beteiligten Akteure gemeinsam das öffentliche Bewusstsein für die Bedeutung der Aufgabe fördern, junge Menschen an den mündigen Umgang mit Zeitungen und Zeitschriften heranzuführen, den Themenkreis „Jugend, Printmedien und Demokratie“ genauer zu analysieren und an die Öffentlichkeit zu bringen. Zeitungen und Zeitschriften sind auch im digitalen Zeitalter bislang noch die politischen Leitmedien geblieben, vermitteln profunde, valide Information und Orientierung und laden zu gründlicher und kritischer Lektüre ein. Sie bieten Überraschendes und machen die Lektüre auch zu einem haptischen Erlebnis. All das kann bis heute kein elektronisches Medium bieten. Kinder und Jugendliche sollen deshalb die Qualitäten von Zeitungen und Zeitschriften neu erleben können.

Dabei geht es allerdings nicht darum, Kinder und Jugendliche von Computer und Internet fernzuhalten. Das wäre kontraproduktiv und würde an der Lebenswirklichkeit vorbei gehen. Die Initiative soll vielmehr dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche die spezifischen Vorzüge von Zeitungen und Zeitschriften erkennen und nutzen und die so gewonnenen Fähigkeiten auch in der digitalen Medienwelt einsetzen können. Denn gerade ein sicherer und kritischer Umgang mit der Sprache und gesellschaftlich oder politisch relevanten Themen wird sie in die Lage versetzen, die enormen Chancen des Internets zu nutzen und in dessen gewaltiger Informationsfülle den für ihr persönliches, berufliches und gesellschaftliches Leben gleichermaßen wichtigen Überblick zu behalten.

Die Aktivitäten der Initiative knüpfen an die Projekte ihrer einzelnen Mitglieder an, die diese auch in Zukunft vollständig in eigener Verantwortung betreiben werden. Zu nennen sind hier etwa die Aktionen „Zeitung in der Schule“ des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger und dessen Mitgliedern oder „Zeitschriften in die Schulen“ der Stiftung Presse-Grosso, der Stiftung Lesen und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger, die unter der Schirmherrschaft des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien steht. Es gibt eine Vielzahl weiterer Projekte, über die Websites der einzelnen Initiativpartner (eine Verlinkung besteht über die Web-

<sup>271</sup> [www.nationale-initiative-printmedien.de](http://www.nationale-initiative-printmedien.de)

Adresse [www.nationale-initiative-printmedien.de](http://www.nationale-initiative-printmedien.de)) informieren. Trotz ihrer Erfolge bleiben diese Projekte bisher jedoch sektorspezifisch und damit in ihren Wirkungen begrenzt. Auch lassen Sie den Zusammenhang zwischen der Nutzung von Printmedien, der politischen Kommunikation in der Demokratie und dem Bestand einer freiheitlichen, auf Vielfalt ausgerichteten Medienordnung nicht immer hinreichend erkennen. Nicht zuletzt treffen die Projekte insbesondere in Schulen immer wieder auf Vorbehalte, weil Lehrerinnen und Lehrer, aber auch Eltern sie als verdeckte Werbung für bestimmte Unternehmen oder Produkte ansehen.

Die „Nationale Initiative Printmedien“ als solche beteiligt sich nicht unmittelbar am Tagesgeschäft der Projektdurchführung. Sie stellt vielmehr eine Kommunikations- und Aktionsplattform dar, die der Unterstützung der einzelnen Förderprojekte dient und lediglich solche Aufgaben wahrnimmt, die die einzelnen Initiativpartner selbst nicht oder nicht hinreichend wirksam wahrnehmen können. Somit ist die „Nationale Initiative Printmedien“ in folgenden Schwerpunktbereichen aktiv:

- Den Initiativpartnern wird ein Forum für den Austausch der in den Einzelprojekten gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse geboten. Auf diese Weise können wichtige Synergieeffekte erzielt werden, welche die Wirksamkeit der einzelnen Projekte deutlich verbessern können. Zu diesem Zweck gibt es jährliche Initiativtreffen auf politischer Ebene, die durch häufigere regelmäßige Arbeitstreffen auf Fachebene vorbereitet, ergänzt und vertieft werden. Das nächste Jahrestreffen wird am 8. Mai 2009 in Berlin stattfinden.
- Die Initiative führt in dem beschriebenen organisatorischen Rahmen einen ständigen Dialog mit externen Praktikern und Wissenschaftlern, um rechtzeitig neue Entwicklungstendenzen in den relevanten Arbeitsbereichen erkennen und darauf angemessen reagieren zu können. Besonders wichtig ist dabei die Behandlung der Frage, wie Zeitungen und Zeitschriften für Kinder und Jugendliche attraktiver gestaltet werden und welche Rolle crossmediale Strategien dabei spielen können.
- Es ist ein zentrales Anliegen der Initiative, Kinder und Jugendliche unmittelbar in ihre Aktivitäten einzubeziehen. Denn es soll nicht nur über die Kinder und Jugendlichen gesprochen werden, sondern mit ihnen. Deshalb wird jedes Jahr ein Schülerwettbewerb ausgeschrieben. Im Rahmen der von den Initiativpartnern durchgeführten Fördermaßnahmen können Schulklassen Arbeiten einreichen, die unter einem jährlich wechselnden Generalthema stehen und einen Bezug zu Zeitungen oder Zeitschriften haben müssen. Eine fachlich ausgewiesene Jury wird die besten drei Arbeiten auswählen. Die siegreichen Schulklassen gewinnen eine zweitägige Reise nach Berlin, die einen Besuch des Deutschen Bundestages und die Siegerehrung im Rahmen des politischen Jahrestreffens der Initiative im Bundeskanzleramt einschließt. Das Thema des ersten Preisausschreibens lautet: „Mein Land Deutschland – 60 Jahre Bundesrepublik“.

- Auf der Internetseite des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ([www.nationale-initiative-printmedien.de](http://www.nationale-initiative-printmedien.de)) betreibt die Initiative inzwischen eine Informationsplattform für alle interessierten Institutionen, Vereinigungen und Bürger, insbesondere aber für Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen und Lehrer sowie Eltern. Dort wird nicht nur über die Initiative selbst und ihre originären Aufgaben, sondern auch über die von den Initiativpartnern durchgeführten Maßnahmen und den jährlich ausgeschriebenem Schülerwettbewerb informiert. Die Internetseite enthält zudem Verlinkungen zu allen Initiativpartnern, sodass sich Interessierte von dort aus unmittelbar um die Teilnahme an einzelnen Maßnahmen bewerben können. Ferner wird die Internetseite eine umfassende Dokumentation sämtlicher Jahrestreffen enthalten und den Zugriff auf alle dort gehaltenen Reden, Statements und Fachvorträge ermöglichen. Schließlich wird sie alle im Schülerwettbewerb ausgezeichneten Arbeiten dokumentieren. Auf diese Weise wird eine gemeinsame, wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit erreicht, die den Maßnahmen der Initiativpartner zugute kommt.

#### „Schulen ans Netz“ – [www.schulen-ans-netz.de](http://www.schulen-ans-netz.de):

Die Initiative „Schulen ans Netz“ ist als eingetragener Verein organisiert und hat seit seiner Gründung im Jahre 1996 in besonderer Weise zur Förderung der Medienkompetenz und des Lernens mit digitalen Medien beigetragen. Der primäre Auftrag, den Schulen in Deutschland flächendeckend einen Zugang zum Internet zu ermöglichen, wurde bereits früh flankiert von sinnvollen pädagogischen Angeboten, wie z. B. Arbeits- und Kommunikationsplattformen, Fortbildungen und Informationsveranstaltungen, damit Lehrkräfte Computer und Internet auch zielgruppen- und praxisiert im schulischen Kontext einsetzen können. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert die Arbeit des Vereins auch nach der Föderalismusreform in Projekten in eigener Zuständigkeit. Der Verein hat sich deshalb neu ausgerichtet.

In der aktuellen Bildungsdiskussion wird nicht nur eine Öffnung der Schulen, sondern auch die Vernetzung unterschiedlicher formeller und informeller Lernorte wie Schule, Kindertagesstätte, Hochschule, Betrieb und Elternhaus gefordert. Besonders die Übergänge, sei es von der Kindertagesstätte in die Schule oder von der Schule in Beruf und Ausbildung, geraten zunehmend in den Blick. Das bedeutet, dass die einzelnen Bildungsphasen besser verknüpft und somit einzelne Bildungsbiographien wirksamer gefördert werden können. „Schulen ans Netz“ hat dementsprechend seinen Aktionsradius erweitert: Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Bildungsprozesse innovativ, individuell und chancengerecht zu gestalten.

#### „Ein Netz für Kinder“ – [www.fragFINN.de](http://www.fragFINN.de):

Kinder surfen oft ohne Aufsicht im Internet und stoßen dabei auf für sie schädliche Inhalte. Bisherige Lösungsansätze bauen lediglich restriktiv auf den Einsatz von Filter-

systemen, die schädliche Inhalte auf verschiedene Arten sperren sollen. Diese bislang gebräuchlichen Systeme haben den entscheidenden Nachteil, dass aufgrund technischer Gegebenheiten unbeabsichtigt viele unproblematischer Angebote, darunter sogar auch Kinderseiten, für die Zielgruppe nicht mehr sichtbar sind. Hier setzt die Initiative des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien an, der mit [www.fragFINN.de](http://www.fragFINN.de) als Gemeinschaftsprojekt von Bundesregierung und Wirtschaft eine Kinderinternetseite angeregt hat, die den restriktiven Medienschutz um einen positiven Ansatz ergänzt, der die Nachteile von Filtersystemen vermeidet und den Kindern nicht das Gefühl gibt, sich lediglich in einem begrenzten Umfeld zu bewegen. Mit diesem Projekt wird erstmals in Europa ein gesicherter Surfraum für Kinder im Alter von 8 bis 12 Jahren geschaffen, in dem sie durch selbständiges Navigieren den Umgang mit dem Internet erlernen können, ohne dabei potenziellen Gefahren oder den Nachteilen der derzeitigen Filtersysteme ausgesetzt zu sein. Es ist besser, den Kindern die Möglichkeit zu eröffnen, durch einen geschützten Surfraum Medienkompetenz erwerben zu können, als den Zugang zu diesem längst alltäglichen Kommunikations-, Unterhaltungs- und Informationsmedium über die Maßen einzuengen.

Das Projekt wird vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V., AOL Deutschland, dem Heinrich Bauer Verlag, der Cybits Systems Security GmbH, der Deutschen Telekom AG, der 1&1 Internet AG, der WEB.DE GmbH, der GMX GmbH, Google Inc., Lycos Europe, Microsoft Deutschland, O2 (Germany), Super RTL, RTL DISNEY Fernsehen, Vodafone D2, Arcor, dem Ehapa Verlag, dem Tessloff Verlag und dem Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) getragen. Unterstützt wird es von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Anbietern von Kinderseiten, den Landesmedienanstalten, die die Initiative von Anfang an begleitet haben, und Einrichtungen des Jugendmedienschutzes. Es ist zunächst auf eine Projektlaufzeit von drei Jahren angelegt und wird von den genannten Wirtschaftsunternehmen finanziert.

Hinter „fragFINN“ steht eine Datenbank, die sogenannte „Whitelist“, die von einem bei der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V. (FSM) angesiedelten Team redaktionell unabhängiger Medienpädagogen in den letzten Monaten aufgebaut wurde und beständig kontrolliert und ergänzt wird. Maßstab für die Aufnahme in die Liste ist ganz bewusst die Unbedenklichkeit der Angebote. Nur so kann die Whitelist so umfangreich aufgebaut werden, dass Kinder die Grenzen des Surfraums nicht spüren. „FragFINN“ will eine Brücke zwischen reinen Kinderseiten und dem gesamten World-Wide-Web schlagen. Hier sollen Kinder ungefährdet surfen lernen können. Die Kommission für Jugendschutz (KJM) hat bestätigt, dass die „Whitelist“ die Voraussetzung für funktionsfähige Jugendschutzprogramme in allen elektronischen Medien, insbesondere auch im Mobilfunk, schafft.

„FragFINN“ hat in den ersten fünf Monaten eine Whitelist mit mehreren Tausend Domains und über 30 Millionen Dokumenten aufgebaut. Alle Betreiber von Kinderseiten stellen ihre Online-Angebote zur Verfügung. Das Angebot wächst ständig. Alle Anbieter und Internetnutzer können einen Beitrag zu [www.fragfinn.de](http://www.fragfinn.de) leisten. Derzeit liegen mehr als tausend Seitenvorschläge von Nutzern vor, die von Medienpädagogen überprüft werden.

Die Projektpartner streben langfristig eine möglichst breite Basis der Zusammenarbeit und eine ständige Erweiterung des Unterstützerkreises an. Auch in Schulen sollen durch das „Netz für Kinder“ die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass Internetangebote und die Vermittlung von Medienkompetenz gezielt in den Unterricht integriert werden können, ohne durch die Gefahren, die mit dem Internet einhergehen, beeinträchtigt zu werden.

Mit Hilfe einer für die Nutzer einfach zu installierenden technischen Lösung über ein Zusatzprogramm zum Internetbrowser können Eltern und Lehrer gewährleisten, dass Kinder sich nur auf den überprüften Seiten der „fragFINN-Whitelist“ bewegen können. Das gibt Eltern und Erziehungsberechtigten die Sicherheit, dass sich ihre Kinder auch allein im Netz bewegen können. Zudem wollen die beteiligten Unternehmen die „Whitelist“ in ihre eigenen Angebote integrieren.

Als zweite Säule der Initiative stellen der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für einen Zeitraum von drei Jahren 1,5 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung, um innovative und qualitativ hochwertige Kinderangebote finanziell zu unterstützen. Mit der Förderung sollen Anzahl, Qualität und Auffindbarkeit guter Kinderangebote erhöht werden. Daher sind Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsangebote ebenso förderfähig wie Angebote zur Förderung der Medienkompetenz und altersgerechte Plattformen, die die Kommunikation, Interaktion und Selbstdarstellung von Kindern ermöglichen und dabei ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Dabei sollen Internetangebote von kleineren und mittleren Anbietern aus dem nicht-öffentlichen Bereich vorrangig gefördert werden. Neue Projekte können für den Unterhalt und die Pflege des Internetangebotes für den Förderzeitraum von höchstens 3 Jahren Zuschüsse bis zu 200 000 Euro erhalten.

Die Vergabekommission hat für diese in Deutschland neuartige Förderlinie erste praktische Erfahrungen gesammelt und in ihrer ersten Sitzung im April 2008 qualitativ hochwertige Projekte kleiner Anbieter ausgewählt und die Kinderseitenlandschaft dadurch nachhaltig bereichert. Zu den ausgewählten Projekten gehören Seitenstark e.V. (Projekttitel „Vernetztes Portal zur Fußball-Europameisterschaft 2008“), Kidsville GbR („KIDSVILLE 2.0 – kreativ, sozial und engagiert im Web!“), Verein „Museum im Koffer“ („Virtuelles Kindermuseum“), Verein „Politik zum Anfassen e.V.“ („Polisperten“) sowie das Projekt „Mein Körper und ich“ von Renate Sedlak. Diese Projekte werden mit insgesamt 435 000 Euro gefördert. Die Auswahl der Projekte erfolgte auf Vorschlag einer zeh-

köpfigen Vergabekommission, die aus Fachleuten der Landesmedienanstalten, von Jugend- und Bildungseinrichtungen, Selbstkontrollgremien, Fernsehanstalten, Ministerien und Verlagen zusammengesetzt ist. Weitere Informationen zur Förderung sind unter [www.ein-netz-fuer-kinder.de](http://www.ein-netz-fuer-kinder.de) abrufbar.

Als bindende Klammer der beiden Säulen „Förderung“ und „sicherer Surfraum auf der Basis einer Whitelist“ wurde ein Kuratorium mit den Projektbeteiligten und Experten im Bereich der Medienpädagogik und des Jugendmedienschutzes eingerichtet. Das 26-köpfige Kuratorium, in dem auch der Deutsche Bundestag mit zwei Abgeordneten vertreten ist, soll zum einen zu grundsätzlichen Fragen der Förderung Stellung nehmen und Empfehlungen abgeben, wie z. B. welche Art von Internetangeboten vorrangig gefördert werden sollten, und zum anderen die von den Unternehmen erarbeiteten Kriterien für die Erstellung des sicheren Surfraums diskutieren und verabschieden.

#### **Initiative „SCHAU HIN! Was Deine Kinder machen.“ – [www.schau-hin.info](http://www.schau-hin.info)**

Dabei handelt es sich um ein Projekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Partnerschaft mit dem Telekommunikationsunternehmen Arcor, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF sowie der Programmzeitschrift TV Spielfilm. Die Auseinandersetzung mit dem breit gefächerten Medienangebot ist eine grundlegende Voraussetzung auch für Eltern, um ihre Kinder anleiten zu können, kompetent mit Medien umzugehen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der neuen Medien im Alltag der Kinder und der stetig steigenden Nutzung bereits bei Grundschulkindern steht besonders die Frage im Vordergrund, wie Kinder die neuen Medien nutzen.

Ziel der Initiative „SCHAU HIN!“ ist, die Öffentlichkeit für das Thema „Kinder und Medien“ zu sensibilisieren und darüber hinaus Eltern über die Angebote elektronischer Medien und deren Handhabung aufzuklären. Dies geschieht unter anderem mit gezielten Erziehungstipps für die 3- bis 13-Jährigen. Es geht darum, praxisnahe Hilfestellungen für den kindgerechten Umgang mit Medien zu leisten. Die Initiative liefert konkreten Rat und fundiertes Expertenwissen. Angesprochen werden nicht nur die Eltern, sondern auch pädagogische Fachkräfte: Schließlich sollte Medienerziehung auch in Schule und Kindergarten genau so selbstverständlich stattfinden wie im Elternhaus.

„SCHAU HIN!“ ist ein alltagstaugliches Ratgeberangebot, das Tipps und Anregungen zum richtigen Umgang mit elektronischen Medien zur Verfügung stellt und auch online-gestützt angeboten wird. Eltern sowie Pädagoginnen und Pädagogen können sich auf der „SCHAU HIN!“-Website rund um das Thema „Kinder und Medien aktuell informieren und Arbeitsmaterialien zu den Themenschwerpunkten Film und Fernsehen, Computer und Gaming, Internet und Mobilfunk herunterladen. Drei bis vier Mal im Jahr erscheint der „SCHAU HIN!“-Elternratgeber, eine kostenlose Informationsbroschüre, die auf Messen, Veranstaltungen und über das „SCHAU HIN!“-Pro-

jektbüro zielgruppengenau verteilt wird. Darüber hinaus informiert der „SCHAU HIN!“-Newsletter online über aktuelle Themen, Termine und interessante Veranstaltungen.

#### **Suchmaschine für Kinderangebote „Blinde Kuh“ – [www.blinde-kuh.de](http://www.blinde-kuh.de)**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert die erste deutschsprachige, nicht kommerzielle Suchmaschine speziell für Kinder, die sich als Startseite für das Internet eignet und Orientierungshilfe für die große virtuelle Welt bietet. Das Zugangportal für Kinder von 6 bis 14 Jahren gewährleistet, dass Kinder nicht auf problematische Seiten im Internet stoßen, sondern kindgerechte Materialien zu den von ihnen eingegebenen Suchbegriffen finden. Selbst Kinder, die noch nicht lesen und schreiben können, finden für sie passende Angebote. Auf den seit 2006 erneuerten Seiten der Internet-suchmaschine können sich Kinder darüber hinaus mit einem sogenannten „Beamer“ durch das Internet führen lassen und bleiben dennoch in einem Bereich, der für sie geeignet ist. Dort gibt es nicht nur Seiten aus Deutschland, sondern auch aus anderen Ländern, wie etwa Israel, Japan oder Frankreich. Ein besonderes Highlight ist der kostenlose Online-Rechner, der auch Lösungswege für die bearbeiteten Aufgaben enthält.

Bereits seit 1997 sammelt die „Blinde Kuh“ Internetseiten für Kinder und bietet eine Stichwortsuche an. Ein Suchmaschinenkurs erklärt den schnellsten Weg zum richtigen Treffer. Dazu gibt es spannende Spezialthemen wie etwa „Ritter“, „Dinos“ oder „Geheimssprachen“. Auch spielen und chatten ist auf den Seiten der „Blinden Kuh“ möglich. Die „Blinde Kuh“ ist in zahlreichen Schulen, insbesondere Grundschulen, als Zugangportal eingerichtet worden und bietet auch für private Haushalte mit Kindern einen idealen Zugang ins Netz. Das Angebot ist für die Nutzer kostenfrei.

#### **„Jugend Online – medienpädagogischer Service für Jugendinformation im Netz“ „Jugendportal [www.netzcheckers.de](http://www.netzcheckers.de) und weitere onlineorientierte Angebote**

Im Rahmen des medienpädagogischen Projekts „Jugend Online“ fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Jugendportal [www.netzcheckers.de](http://www.netzcheckers.de), das einen informellen Lernraum für Jugendliche anbietet. Junge Menschen können durch interaktive Angebote, die auf darstellenden Formen basieren, unabhängig von ihrem Bildungshintergrund Kompetenzen im Umgang mit den aktiven Möglichkeiten des Mediums Internet erwerben und mit Hilfe niedrigschwelliger Elemente erproben. Insbesondere Jugendliche, die bislang die partizipativen Möglichkeiten des Internets nicht ausschöpfen, werden zu einem kritischen Nutzungsverhalten hingeführt und ermutigt. Ergänzt wird das Online-Angebot von „netzcheckers.de“ durch einen medienpädagogischen Service und Qualifikationsmaßnahmen für Fachkräfte in der Jugendarbeit.

Um die medienpädagogische Jugendarbeit mit und im Internet einschließlich der erweiterten crossmedialen Nutzungsweisen zu unterstützen, wird im Rahmen des Projekts „Jugend Online“ bis 2011 das schon bestehende virtuelle Netzwerk von Partnerportalen zu „netzcheckers.net“ ausgebaut. Jugendeinrichtungen oder andere Institutionen der Jugendarbeit erhalten damit die Möglichkeit, eigene Internetangebote zu realisieren. Erheblich erleichtert wird dies durch nutzerfreundliche Software, die im Projekt „Jugend Online“ laufend weiterentwickelt wird. Neu gestaltete Online-Werkzeuge und Module fördern die qualifizierte, virtuelle Jugendarbeit. Ein direkter Austausch von Inhalten, Methoden und Konzepten zwischen den Jugendeinrichtungen wird gefördert. Im Verbund von „netzcheckers.net“ können dann Jugendprojekte zeitgleich in verschiedenen Einrichtungen angeregt werden, die sich online austauschen und gemeinsam Medienprodukte erstellen können. Fachkräfte in den Einrichtungen können sich medienpädagogisch beraten lassen und an Qualifizierungsseminaren und Workshops teilnehmen. Zur Unterstützung der Praxis entwickelt „Jugend Online“ praxisorientierte Spielaktionen für Jugendeinrichtungen. Jugendliche werden an der Weiterentwicklung des Jugendportals „netzcheckers.de“ konkret beteiligt. Medienkompetente Jugendliche entwickeln dabei Medienprojekte für andere Jugendliche.

Eine aktuelle medienpädagogische Herausforderung greift eine im Rahmen von „Jugend Online“ für das Jahr 2009 vorbereitete Jugendkampagne „Zur Sensibilisierung von Jugendlichen im Umgang mit persönlichen Daten im Internet“ auf. In Zusammenarbeit mit der Internetwirtschaft, dem Jugendschutz und dem Datenschutz wird derzeit ein jugendorientierter Maßnahmenkatalog entwickelt, um Jugendlichen einen verantwortungsvollen Umgang mit persönlichen Daten in den derzeit sich im Internet stark entwickelnden sogenannten „Social Communities“ zu vermitteln.

Herausragende bundesweite Leistungen von Jugendlichen bei der kreativen Produktion neuer Medieninhalte unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durch die Unterstützung des Wettbewerbs „MB 21 – mediale Bildwelten“, dem deutschen Multimediawettbewerb für Kinder und Jugendliche bis 21 Jahre – eine Kooperation zwischen „Jugend Online“ und dem Medienkulturzentrum Dresden.<sup>272</sup> Innovative Beiträge Jugendlicher zur multimedialen Mediennutzung prämiiert jährlich der Handyclipwettbewerb „Ohrenblick mal!“. Er wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mitgefördert und in Zusammenarbeit mit dem JFF (Institut für Medienpädagogik in Theorie und Praxis), mit der Onlinezeitung [www.lizzynet.de](http://www.lizzynet.de) sowie mit Unterstützung durch das Unternehmen O2 ausgerichtet.

### **Förderung der Medienkompetenz bei Bildschirmspielen**

Interaktive (Unterhaltungs-)Medien, wie Computer-, Video-/Konsolenspiele, Online- und Handyspiele, über-

nehmen für Kinder und Jugendliche zunehmend die Funktion eines Leitmediums und verzeichnen sprunghaft steigende Wachstumsraten. Sie sind damit de facto auch ein wichtiger Bildungsfaktor – negativ wie positiv. Außer für Unterhaltungszwecke werden sie zunehmend auch für Lern- und Arbeitszwecke in allen Bereichen – Schule, Gesundheitswesen, berufliche Fortbildung etc. – konzipiert und eingesetzt (sogenannte „Serious Games“). Die zu Grunde liegende Technik ermöglicht beispielsweise die Simulation eines Weltraumfahrzeuges oder eines U-Bootes ebenso wie einen „virtuellen Bummel“ durch ein Museum. Interaktive (Unterhaltungs-)Medien können daher, wenn sie sachgerecht konzipiert und eingesetzt werden, der Medienkompetenz vor allem junger Menschen sehr förderlich sein.

Der dem Deutschen Bundestag von der Bundesregierung 2007 vorlegte „Bericht über das Prüfergebnis zur Sicherung eines zielgruppengerechten und qualitativ hochwertigen Angebots an interaktiven Unterhaltungsmedien“<sup>273</sup> und der Beschluss des Deutschen Bundestages „Wertvolle Computerspiele fördern, Medienkompetenz stärken“<sup>274</sup> sehen daher ein Bündel von unterschiedlichen Maßnahmen vor, um die positiven Wirkungen interaktiver Unterhaltungsmedien zu fördern und die Risiken zu minimieren. Dazu gehört auch die Stärkung der Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Erziehern, die unter dem Dach einer von der Spielewirtschaft zu gründenden, mit öffentlichen Stellen kooperierenden Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien realisiert werden soll.<sup>275</sup>

Unabhängig davon hat die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) bereits eine Website unter dem Namen [www.spielbar.de](http://www.spielbar.de) eingerichtet. Diese setzt in erster Linie an den Bedürfnissen von Eltern und Lehrkräften an, soll aber natürlich auch von Kindern und Jugendlichen genutzt werden. Die Zielgruppe erhält mit dem Webauftritt die Möglichkeit, sich umfassend über das Thema „Computerspiele“ sowie über „Heranwachsende und Spielwelten“ zu informieren, sich untereinander auszutauschen und Anregungen für Diskussionen zu erhalten.

Die Nutzer der Seite werden dabei eingeladen, das Angebot durch eigene Beiträge zu bereichern. Die Zielgruppe soll zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Computerspielen befähigt werden. Der Markt der Computer- und Videospiele ist unüberschaubar und schnelllebig. Einzelpersonen sind kaum in der Lage, einen Überblick zu bekommen bzw. sich zu allen relevanten Spielen eine fundierte Meinung zu bilden. Die Website zielt deshalb auf die Vernetzung von Spielexperten und den Austausch aktueller Beurteilungen über das Netz, sodass sich beispielsweise Eltern schnell kundig machen können, wenn ihr Kind ein ihnen unbekanntes Spiel spielt. Außerdem bietet sie die Plattform für eine aktive Diskussion. An

<sup>272</sup> Siehe hierzu im Einzelnen [www.medienkulturzentrum.de/index.php?id=94](http://www.medienkulturzentrum.de/index.php?id=94).

<sup>273</sup> Bundestagsdrucksache 16/7081

<sup>274</sup> Bundestagsdrucksache 16/7116

<sup>275</sup> Siehe zu den weiteren Aktivitäten von Bundesregierung und Wirtschaft im Bereich der Bildschirmspiele die Ausführungen unter Punkt E. V.

dieser Stelle wird besonders auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Meinungen und Positionen Wert gelegt. Die Einzelurteile von Pädagogen, Eltern und Spielern werden nicht als Empfehlungsliste im Sinne einer Positiv-Prädikatisierung verstanden, sondern als Hilfestellung und Aufforderung zur eigenen Meinungsbildung, was die Beurteilung pädagogisch fragwürdiger Angebote mit einschließt. In der Rubrik „Spielbesprechungen“ finden sich daher verschiedene Meinungen und unterschiedliche Bewertungen einzelner Spiele nebeneinander. Die Bundeszentrale für politische Bildung wird die Website so bald wie möglich mit einem erweiterten Angebot neu herausbringen. Dafür ist auch eine erneute Sichtung und Bewertung der bislang veröffentlichten Inhalte vorgesehen.

### Filmerziehung

Im Filmbereich wird die Medienkompetenz der Nutzer bereits heute durch gezielte Maßnahmen gefördert. Zu den wichtigsten Institutionen mit speziellen Angeboten für Kinder und Jugendliche zählt die Vision Kino GmbH<sup>276</sup>, die vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien initiiert und gemeinsam mit der Filmförderungsanstalt (FFA<sup>277</sup>) finanziert wird. Im Rahmen von Schulfilmwochen holt Vision Kino Schüler und Lehrer in die Filmtheater und vermittelt damit nicht nur Filminhalte, sondern auch den „Erlebnisort Kino“ als Forum der Kommunikation und des Austauschs. Die Arbeit wird ergänzt durch das Online-Portal [www.kinofenster.de](http://www.kinofenster.de) mit aktuellen Filmbesprechungen, -empfehlungen und Hintergrundinformationen sowie gezielte Schulungen für Lehrkräfte, Kongresse und Film-Workshops für Kinder.

Auch an ältere Generationen richten sich die weiteren vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geförderten Projekte zur Vermittlung von Filmbildung. Dazu gehört die Internetplattform [www.filmportal.de](http://www.filmportal.de), die inzwischen Informationen zu über 61 000<sup>278</sup> deutschen Filmen sowie Filmkritiken, Daten zu Personen und Firmen etc. kostenfrei zur Verfügung stellt und sich bemerkenswert hoher Zugriffszahlen von Profis und Laien erfreut.

Zwar erfasst [www.filmportal.de](http://www.filmportal.de) alle programmfüllenden deutschen Kinofilmwerke, aber bisher nur einen Teil der Kinofilm-Kurzformen seit 1960. Die Vervollständigung dieser Daten wird im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien so bald wie möglich in Angriff genommen. Das Projekt [www.filmportal.de](http://www.filmportal.de) wird vom Deutschen Filminstitut<sup>279</sup> betrieben und entstand mit Unterstützung des Kinemathekverbunds<sup>280</sup>. Ausstellungen, Filmvorführungen und -reihen sowie zahlreiche weitere Veranstaltungen der Deutschen Kinemathek, dem Museum für Film und Fernsehen<sup>281</sup> sowie

von arsenal e.V. – Institut für Film- und Videokunst (ehemals Freunde der Deutschen Kinemathek e.V.)<sup>282</sup> ergänzen die filmkulturelle Bildungsarbeit.

Neben diese Aktivitäten auf Bundesebene treten die Angebote zahlreicher regionaler und kommunaler Einrichtungen, wie z. B. Filmmuseen und kommunale Kinos. Eine noch breitere und vertiefte Vermittlung von Filmbildung ließe sich dadurch erreichen, dass man das filmkulturelle Erbe als Bewegtbilder im Internet verfügbar macht. Entsprechende Pilotprojekte gibt es bereits in einigen skandinavischen Ländern. In Deutschland stehen dem in erster Linie urheberrechtliche Probleme, aber auch technische Schwierigkeiten entgegen. Daher konzentrieren sich viele kinemathekische Einrichtungen des Kinemathekverbundes auf DVD-Editionen, wie etwa die viel beachtete Studienfassung von „Metropolis“, die unter anderem mit der Unterstützung der Kulturstiftung des Bundes und der Friedrich-Wilhelm-Murnau-Stiftung<sup>283</sup> entstand.

### Herausgabe von Materialien mit medienpädagogischer Zielrichtung

Ergänzend zu den genannten medienpädagogischen Initiativen gibt die Bundesregierung diverse Materialien heraus, die sämtlich über das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bezogen und auf der Homepage [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de) kostenlos online zur Verfügung stehen:

- Die Broschüre „Ein Netz für Kinder – Surfen ohne Risiko“ mit Extraheft für Kinder „Entdecke dein Internet“<sup>284</sup> ist ein praktischer Leitfaden für Eltern und Lehrkräfte zur Nutzung des Internets durch Kinder, zur Sicherheit im Netz, zu Werbung und Handel im Internet und zu empfehlenswerten Websites für Kinder. Das Extraheft ist eigens für Kinder gedacht. Hier werden kindgerecht der Umgang mit dem Internet erklärt und die vielen Möglichkeiten einer sinnvollen Nutzung aufgezeigt.
- Zum Umgang mit dem Handy ist ein praktischer Leitfaden „Handy ohne Risiko? Mit Sicherheit mobil – ein Ratgeber für Eltern“<sup>285</sup> für Eltern und pädagogische Fachkräfte erarbeitet worden. Er soll die Medienkompetenz stärken und auf die vielfältigen Risiken des Mobilfunks für Kinder und Jugendliche aufmerksam machen. Der Stellenwert von Mobiltelefonen im Alltag von Kindern und Jugendlichen und deren Ausstattung hat innerhalb der letzten Jahre sehr schnell und sehr stark zugenommen. Durch die technischen Weiterentwicklungen der Multimedia-Handys entstehen zudem neue Gefährdungslagen (z. B. per Short Message Service [SMS] und Multimedia Messaging Ser-

<sup>276</sup> [www.vision-kino.de](http://www.vision-kino.de)

<sup>277</sup> [www.ffa.de](http://www.ffa.de)

<sup>278</sup> Stand: April 2008

<sup>279</sup> [www.deutsches-filminstitut.de](http://www.deutsches-filminstitut.de)

<sup>280</sup> [www.kinemathekverbund.de](http://www.kinemathekverbund.de)

<sup>281</sup> [www.kinemathek.de/](http://www.kinemathek.de/)

<sup>282</sup> [www.fdk-berlin.de/de/](http://www.fdk-berlin.de/de/)

<sup>283</sup> [www.murnau-stiftung.de](http://www.murnau-stiftung.de)

<sup>284</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/publikationsliste,did=4712.html>

<sup>285</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=101196.html>

vice [MMS] übersandte jugendgefährdende Inhalte), denen es wirksam zu begegnen gilt.

- Der Ratgeber „Spiel- & Lernsoftware – pädagogisch beurteilt“<sup>286</sup> weist auf Computer- und Konsolenspiele und gute Lernsoftware hin, die sowohl Kinder und Jugendliche als auch Lehrkräfte überzeugt haben. Der Ratgeber wird von der Bundeszentrale für politische Bildung, der Fachhochschule Köln und dem Amt für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Köln herausgegeben.
- Kinder und Jugendliche kennen und nutzen nicht immer gute und für sie geeignete Chat-Angebote. Es gibt aber Chats, in denen sie altersgerecht und sicher kommunizieren können. Die Neuauflage der Broschüre „Chatten ohne Risiko“<sup>287</sup> enthält neben einem Chat-Atlas mit 28 ausgewählten Chats und vier „Instant-Messengern“ auch Hintergrundinformationen zum Thema Chat, eine rechtliche Bewertung von Übergriffen im Chat sowie Sicherheitshinweise für Kinder, Jugendliche, Eltern und Lehrkräfte. Daneben wurden zwei Flyer zielgruppengerecht aufbereitet, die die zentralen Informationen der Broschüre zum einen für Eltern und Pädagogen und zum anderen für Kinder und Jugendliche präsentieren. Broschüre und Flyer wurden von „jugendschutz.net“ erstellt.

Weitere medienpädagogische Materialien, insbesondere für Lehrkräfte und Eltern, werden von der Bundeszentrale für politische Bildung in der Print-Reihe „Arbeitsmaterialien Medien“ angeboten sowie in diversen Online-Dossiers auf der Website [www.bpb.de](http://www.bpb.de) bereit gestellt. In Vorbereitung ist außerdem eine umfassende DVD (gemeinsam mit dem Adolf Grimme Institut, Marl<sup>288</sup>) über die Geschichte des Fernsehens in Ost- und West-Deutschland.

### Projekt „Weiterentwicklung der Jugendinformation in Deutschland“

Informationen und Beratung für Jugendliche werden in Deutschland von zahlreichen unterschiedlichen Organisationen bereitgestellt, etwa von Jugendinfostellen in kommunalen Jugendämtern, Stadt- und Kreisjugendringen, von freien Trägern (Landesjugendringen, Verbänden, Stiftungen, etc.), von Jugendinitiativen sowie lokalen, regionalen und bundesweiten Projekten, die internetgestützt arbeiten. Eine bundesweite übergreifende strukturelle Zusammenarbeit der unterschiedlicher Akteure und Angebote konnte auf Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit dem Projekt „Weiterentwicklung der Jugendinformation in Deutschland“ erreicht werden. Das Projekt verfolgt das Ziel, Qualitätsentwicklungsprozesse anzustoßen, die Partizipation Jugendlicher in der Jugendinformation zu verbessern, den

Zugang zu relevanten Informationen zielgruppenspezifisch auszubauen und damit die Medienkompetenz junger Menschen zu stärken.

Im Rahmen dieses Projekts wurde im Juni 2008 erstmals für Deutschland ein Leistungs- und Qualitätskatalog für die Jugendinformation sowie ein Praxishandbuch vorgelegt, das ein überregionales Netzwerk der Jugendinformation ([www.jugendinfonetz.de](http://www.jugendinfonetz.de)) erarbeitet hat. Modellhaft wird eine modulare Grundausbildung (Basis- und Aufbaukurse) für Fachkräfte in der Jugendinformation mit Zertifizierung erprobt. Zielgruppen sind Fachkräfte, ehrenamtliche Mitarbeitende und Jugendliche im Bereich der Jugendinformation.

### Einrichtung eines medienpädagogischen Bereichs bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien

Des Weiteren wurde im Jahr 2005 die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) um einen medienpädagogischen Bereich erweitert. Dessen Aufgabe ist die Förderung wertorientierter Medienerziehung sowie die Sensibilisierung von Lehrkräften und anderen pädagogisch tätigen Personen. Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien gibt individuelle Hilfestellungen bei Problemen mit der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und beantwortet Fragen zum gesetzlichen und pädagogischen Jugendmedienschutz. Mit dem Internetangebot [www.bundespruefstelle.de](http://www.bundespruefstelle.de) will sie Eltern und ihren Kindern durch entsprechende Informationen helfen, Risiken der neuen Medien zu erkennen und deren Chancen wahrzunehmen, eine verantwortungsvolle Mediennutzung zu erlernen, Fragen der Nutzer zu beantworten sowie allen medienpädagogisch Tätigen und der interessierten Öffentlichkeit Anregungen und Informationen zu liefern.

### 3. Sicherheit und Vertrauen im Internet

Infolge der Digitalisierung werden nahezu alle Angebote (z. B. elektronische Presse, Filme, Computerspiele oder Rundfunkprogramme) auch über das Internet verbreitet. Zugleich wird die Individualkommunikation zunehmend über das Internet abgewickelt (z. B. durch E-Mail und Internet-Telefonie). Die Nutzung des Internets als Kommunikationsmedium birgt jedoch besondere Gefahren, die die Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität (also letztlich die Verbindlichkeit) elektronischer Transaktionen gefährden können. Besonders besorgniserregend ist dabei die in jüngster Zeit veränderte Qualität der Angriffe auf Informationsinfrastrukturen. Noch vor wenigen Jahren war das Ziel der Programmierer von Schadprogrammen hauptsächlich die willkürliche Zerstörung von Daten und die bloße Schädigung des Opfers. Heute zielen Angriffe dagegen vorrangig darauf ab, Daten zu stehlen und wenn möglich gewinnbringend zu veräußern oder missbräuchlich zu verwenden. Statistiken und Erhebungen belegen, dass der Anteil von Schadcodes, die vertrauliche Daten ausspähen sollen, kontinuierlich steigt. Oft geschieht dies, ohne dass es von den Nutzern bzw. Opfern bemerkt wird.

<sup>286</sup> <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=22916.html>

<sup>287</sup> <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/Publikationen/publikationsliste,did=88878.htm>

<sup>288</sup> [www.grimme-institut.de](http://www.grimme-institut.de)

Besonders beunruhigend ist, dass auch der Anteil der Sicherheitslücken wächst, die zum Zugriff auf ein verwundbares System ausgenutzt werden können.<sup>289</sup> Das Gefährdungspotenzial steigt stetig.<sup>290</sup> Qualität und Quantität der Angriffe auf IT-Systeme machen zunehmend schnellere und komplexere Gegenmaßnahmen erforderlich.

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Risiken, die mit der Nutzung des Internets verbunden sind, müssen Anbieter wie Nutzer der dort angebotenen Medien besser als bisher geschützt werden, wenn die in den modernen Technologien liegenden Potentiale für die Entwicklung der individuellen und gesellschaftlichen Kommunikation voll genutzt werden sollen.<sup>291</sup> Neben den Gefahren bei der Kommunikation selbst (z. B. Zugriff Unbefugter auf die übermittelten Inhalte oder Überflutung mit Spam-Mails) setzt sich jeder Nutzer bereits mit seinem ersten Eintritt in das Internet auch der Gefahr aus, dass Unbefugte online auf seinen Rechner und alle auf diesem gespeicherten Daten zugreifen können, ohne dass er davon etwas bemerkt.

Die Anwender sind oft nur unzureichend über die Gefahren und die Möglichkeiten des Schutzes informiert. Für viele Nutzer, aber auch zahlreiche Experten, sind die tatsächliche Sicherheit und die verbleibenden Risiken nur schwer überschaubar. Die betriebs- und volkswirtschaftlichen Schäden infolge mangelnder Sicherheit im Internet dürften erheblich sein, ohne dass darüber gesicherte Zahlen vorliegen. Mit einer hohen Dunkelziffer muss gerechnet werden. Eine weitere Folge mangelnder Sicherheit ist, dass das betriebs- und volkswirtschaftliche Rationalisierungspotenzial, das der elektronische Rechts- und Geschäftsverkehr bietet, noch nicht voll ausgeschöpft wird. Ohne Sicherheit entsteht kein Vertrauen, ohne Vertrauen gibt es keine hinreichende Akzeptanz und ohne hinreichende Akzeptanz keine Ausschöpfung des großen Nutzungspotenzials des Internets.

Um dauerhaft Sicherheit und Vertrauen in die Nutzung des Internets zu schaffen, müssen die Nutzer in die Lage versetzt werden, die Risiken auf für sie akzeptable Weise auf ein angemessenes Maß zu reduzieren und verbleibende Restrisiken richtig einzuschätzen. Dies gilt insbesondere für private Nutzer sowie eine Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen, die nicht über eigene Sicherheitsexperten verfügen.

Zwei Drittel aller Deutschen sind inzwischen online. Allein im letzten Jahr stieg die Zahl der Internetnutzer um 3 Millionen Menschen.<sup>292</sup> Die aktuellen Zahlen des (N)Onliner Atlas 2008 belegen einen steigenden Onliner-Anteil in allen Bildungsschichten. Damit einhergehend gibt es zunehmend Aktivitäten zur Steigerung der Me-

dienkompetenz.<sup>293</sup> Ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung ist dabei auch die Stärkung der IT-Sicherheitskompetenz in allen gesellschaftlichen Bereichen. IT-Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine leistungsfähige und wirtschaftlich stabile Informationsgesellschaft. Dafür bedarf es neben den rechtlichen und technischen Erfordernissen insbesondere einer ausgeprägten IT-Sicherheitskultur in Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung. Die Ergebnisse von Sicherheitsstudien<sup>294</sup> belegen regelmäßig, dass Nachlässigkeit und Unkenntnis die wesentlichen Ursachen für das Fehlverhalten von Nutzern sind.

Die Aufklärung und Sensibilisierung aller Nutzer gehört deshalb auch zu den Aktivitäten des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)<sup>295</sup>, das zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern gehört. Konkret arbeitet das BSI in diesem Aufgabenbereich darauf hin,

- Bewusstsein für das Thema IT-Sicherheit bei den verschiedenen Zielgruppen zu schaffen,
- Fähigkeiten aufzubauen, um aktuelle Gefährdungen zu erkennen sowie geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu treffen,
- Einblicke in die Hintergründe der Technik zu geben und Chancen sowie vorhandene Risiken offen zu legen und
- Informationen über technische Anwendungen zu vermitteln und konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Bei der Verwirklichung dieser Ziele ist Glaubwürdigkeit ein wichtiger Faktor, um das erforderliche Vertrauen der Nutzer in die verschiedenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu fördern. Der Information und Kommunikation durch einen unabhängigen, verlässlichen und kompetenten Partner sowie produktunabhängige Ansätze kommen besondere Bedeutung zu. Der Staat trägt hier gemeinsam mit vielen anderen Akteuren eine hohe Verantwortung. Beispielhaft seien hier einige Maßnahmen für eine nachhaltige Sensibilisierung und Aufklärung der Bürger genannt:

#### a) Warn- und Informationsdienst des BSI

Mit dem Bürger-CERT des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ([www.buerger-cert.de](http://www.buerger-cert.de)) steht den privaten Anwendern in Deutschland ein neutraler und kostenloser Warn- und Informationsdienst zur Verfügung. Sie haben die Möglichkeit, sich bei besonderen Risiken und Gefahren aufgrund von aktuellen Sicherheitslücken im Internet schnell, kompetent und umfassend informie-

<sup>289</sup> Vgl. hierzu z.B. <http://www.viruslist.com> und [www.bsi.bund.de/literat/lagebericht/2008\\_Q1\\_Internetlagebild.pdf](http://www.bsi.bund.de/literat/lagebericht/2008_Q1_Internetlagebild.pdf).

<sup>290</sup> Vgl. etwa BSI 2007: Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2007, online unter <http://www.bsi.de/literat/lagebericht/lagebericht2007.pdf>.

<sup>291</sup> So zutreffend auch HBI-Gutachten, S. 268.

<sup>292</sup> Initiative D21 2008: (N)Onliner-Atlas 2008, siehe <http://www.initiatived21.de/category/nonliner-atlas>.

<sup>293</sup> Siehe hierzu im Einzelnen die ausführlichen Darlegungen oben unter Punkt IV. 2. c). Auch Länder und private Organisationen sind in diesem Bereich zunehmend aktiv.

<sup>294</sup> Die <kes> Zeitschrift für Informationssicherheit führt in regelmäßigen Abständen Umfragen unter IT-Sicherheitsexperten durch, vgl. z.B. <kes> Nrn 4 und 5, 2006.

<sup>295</sup> [www.bsi.de](http://www.bsi.de)

ren und warnen zu lassen. Das Bürger-CERT bietet drei Dienste für unterschiedliche Zielgruppen an: den Online-Newsletter „sicher informiert“, technische Warnungen und die bei besonders zeitkritischen Sicherheitslecks herausgegebenen Extraausgaben des Newsletters „sicher informiert“.

#### b) Informationsangebot des BSI zu aktuellen Fragen der IT-Sicherheit

Über das Informationsangebot [www.bsi-fuer-buerger.de](http://www.bsi-fuer-buerger.de) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik wird die breite Öffentlichkeit fortlaufend für aktuelle Fragen der IT-Sicherheit sensibilisiert und IT-Sicherheitskompetenz aufgebaut. Hier bietet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik für Privatanwender kompakt und in verständlicher Sprache Informationen zu Themen rund um die IT-Sicherheit. Verschiedene Artikel erläutern grundsätzlich, wie man sich vor Viren und Würmern schützt, wie die Datensicherung funktioniert oder wie man mit vertraulichen Daten sachgerecht umgeht.

#### c) Medienarbeit

Die Information durch die Medien trägt dazu bei, die Nutzer über IT-Sicherheit aufzuklären. Fachjournalisten haben die Themen rund um die IT-Sicherheit in den letzten Jahren zunehmend als ein wichtiges Thema wahrgenommen, sodass inzwischen zahlreiche Print-, TV- und Online-Medien regelmäßig über Gefahren im Netz und die zur Verfügung stehenden Gegenmaßnahmen berichten. Beispielhaft sei hier Heise Online genannt, die seit einigen Jahren ein eigenes Sicherheitsportal <http://www.heise.de/security/> betreiben und dort unter anderem auch Informationen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik einer breiten Fachöffentlichkeit kommunizieren.

Nachholbedarf besteht allerdings noch bei den Massenmedien. Häufig genug wird über die Sicherheit des Internets und die Frage, wie sich jeder Einzelne angemessen schützen kann, nur nach größeren Vorfällen berichtet. Allein die Themen Online-Banking und „Phishing“ wurden in den letzten Jahren regelmäßig aufgegriffen.

Die Entwicklung unserer Informationsgesellschaft und die sich in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft dadurch vollzogenen Veränderungen erfordern in den nächsten Jahren allerdings eine deutliche Intensivierung der Information der Nutzer in allen Bereichen. Die Sicherheit und das Vertrauen in das Internet können nur durch eine stetige und nachhaltige Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit auch durch die Medien selbst geleistet werden.

#### d) Kooperation mit externen Partnern

Einen wirkungsvollen Schutz unserer IT-Systeme können wir nur durch vereinte Anstrengungen erreichen. IT-Sicherheit in Deutschland können nicht allein der Staat, nicht allein die Wirtschaft und auch nicht die Bürger garantieren. Um den IT-Sicherheitsgedanken weiter in der Gesellschaft zu verankern, forciert die Bundesregierung

den vernetzten Dialog aller, die sich um die Aufklärung und Sensibilisierung bemühen und kooperiert mit zahlreichen Partnern, wie z. B. – für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen – mit „klicksafe“<sup>296</sup>, „netzcheckers“<sup>297</sup> und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien.<sup>298</sup>

#### e) Kooperation mit „Deutschland sicher im Netz e.V. (DsiN)“

Seit Juni 2007 kooperiert die Bundesregierung mit dem Verein „Deutschland sicher im Netz e.V. (DsiN)“. Die Bundesregierung ist mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik im Beirat des Vereins vertreten, um dessen Arbeit zu steuern und aktiv zu begleiten.

„Deutschland sicher im Netz e.V.“ verfolgt das Ziel, bei Verbrauchern und in Unternehmen ein Bewusstsein für einen sicheren Umgang mit Internet und Informationstechnik (IT) zu fördern sowie einen praktischen und messbaren Beitrag für mehr IT-Sicherheit zu leisten. Produktneutral und herstellerübergreifend ist „Deutschland sicher im Netz e.V.“ ein Partner für die Politik, gesellschaftliche Gruppen und die Wissenschaft im Bereich Sicherheit in der Informationstechnik.

Als Ergebnis des ersten IT-Gipfels der Bundesregierung im Dezember 2006 wurde aus der seit 2005 bestehenden Initiative der Verein „Deutschland sicher im Netz e.V.“ gegründet. Mitglieder sind Unternehmen, Branchenverbände, Vereine und eine Hochschule. Im Mittelpunkt der auf Nachhaltigkeit angelegten Aktivitäten (die von den Beteiligten als „Handlungsversprechen“ bezeichnet werden) für Privatanwender und mittelständische Unternehmen stehen sowohl Informationen zu sicherheitsrelevanten Themen als auch eine konkrete Unterstützung bei den Schutzmaßnahmen. Dies wird ergänzt durch thematische Schwerpunkte, die der Verein mit Blick auf aktuelle Entwicklungen setzt.

Auch Kinder und Jugendliche bilden eine wichtige Zielgruppe für den Verein. So klärt beispielsweise das Portal [www.internauten.de](http://www.internauten.de) auf kindgerechte, spielerische Art zum Thema Sicherheit im Internet auf. Die Protagonisten der Website vermitteln Kindern zwischen 8 und 13 Jahren, was Spam, Computerviren und -würmer, Trojaner oder Dialer sind und geben Ratschläge, wie potenzielle Gefahren im Internet erkannt werden können. Für Pädagogen liegt ergänzendes Material in einem sogenannten „Medienkoffer“ bereit. Auf einen Blick lässt das „Sicherheitsbarometer“ erkennen, ob neuartige oder wiederkehrende Risiken vorliegen und der Internetnutzer per Sicherheitswarnung sensibilisiert werden muss.

Das „Handlungsversprechen Starthilfe Sicherheit“ richtet sich an den Mittelstand. Verantwortliche in diesen Unternehmen sollen für Sicherheitsfragen sensibilisiert werden. Darüber hinaus werden Ihnen praktische Lösungen

<sup>296</sup> [www.klicksafe.de](http://www.klicksafe.de)

<sup>297</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen nochmals Punkt D. IV. 2. c).

<sup>298</sup> [www.bundespruefstelle.de](http://www.bundespruefstelle.de)

an die Hand gegeben. Weitere Handlungsversprechen werden auf der Website des Vereins unter [www.dsin.de](http://www.dsin.de) vorgestellt.

#### f) Elektronischer Personalausweis

Über 60 Millionen Bundesbürgerinnen und Bundesbürger nutzen heute ihren Personalausweis nicht nur zum Identitätsnachweis gegenüber Behörden, sondern auch in vielen privaten Situationen, beispielsweise beim Erwerb altersbeschränkter Waren, beim Zugang zu Bankschließfächern oder beim Abholen von Einschreiben bei der Post. Obwohl sich immer mehr Lebensbereiche in das Internet verlagern, gibt es einen dem Personalausweis vergleichbaren und sicheren Standard-Identitätsnachweis für die Online-Welt bislang nicht. Bei jedem Internetanbieter müssen eigene Anmeldeverfahren durchlaufen und separate Passwörter oder PINs angelegt und gemerkt werden. Sicherheitsrisiken und Datenschutzdefizite führen dazu, dass immer häufiger unbefugte Eingriffe Dritter in die elektronische Kommunikation zu beobachten sind. Identitätsmissbrauch führt zu wirtschaftlichen Schäden und beeinträchtigt das Vertrauen in viele wertschöpfende Online-Transaktionen. Elektronischer Handel und E-Government erfordern deshalb die Einführung eines sicheren, vertrauenswürdigen Nachweises der Identitäten der Kommunikationspartner, der die bestehenden Unsicherheiten im Internet zwischen Bürgern sowie privatwirtschaftlichen Anbietern und der Verwaltung zuverlässig beseitigt.

Der neue elektronische Personalausweis wird eine Multifunktionskarte im Scheckkartenformat, die sowohl für den Reiseverkehr und die Personenkontrolle als auch für die elektronische Welt, insbesondere für das Internet, gilt. Die Daten, die heute optisch vom Dokument ablesbar sind, werden künftig parallel in einem intelligenten Ausweis-Chip gespeichert. Damit wird es möglich sein, sich im Internet elektronisch auszuweisen – sowohl gegenüber Behörden im Rahmen des E-Government als auch gegenüber privatwirtschaftlichen Dienstleistungsanbietern im Internet, beispielsweise bei Onlineshopping, Online-Bankgeschäften oder Online-Auktionen. Auch Jugendschutz und Suchtprävention werden durch den Altersnachweis im Internet oder an Automaten von den neuen Ausweisfunktionen profitieren.

Dabei kann der Ausweisinhaber künftig sicher sein, dass diejenige Stelle, die seine Daten abfragt, auch tatsächlich dazu berechtigt ist. Wer auf die Personendaten im Ausweis zugreifen will, erhält dazu nach staatlicher Prüfung eine Berechtigung, die auf den Geschäftszweck beschränkt ist und einen sparsamen und vertraulichen Umgang mit Personendaten zum Ziel hat. Damit weisen nicht nur die Personalausweisinhaber ihre Identität nach, sondern auch die Serviceanbieter weisen sich gegenüber ihren Kunden aus. Die Bürger entscheiden so bewusst über die Weitergabe und Verwendung Ihrer Daten im Internet. Dem virtuellen Identitätsdiebstahl, z. B. durch Phishing und andere Angriffe auf Internetnutzer, wird auf diese Weise wirksam begegnet.

Mit der sicheren verschlüsselten Übertragung der auf den Zweck beschränkten Personendaten über das Internet, der Möglichkeit einer zuverlässigen elektronischen Altersverifikation oder sogar einer pseudonymen Identifikation im Netz ohne Preisgabe persönlicher Informationen, dient der Personalausweis sowohl dem Schutz der Personendaten, als auch dem Schutz der Interessen von Verbrauchern und Wirtschaft. Er wird damit zur Vertrauensbasis im Internet.

Grundlage für die Einführung des elektronischen Personalausweises soll zum einen der Gesetzentwurf der Bundesregierung über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis<sup>299</sup> sein, der auch die Änderung weiterer Vorschriften und technischer Spezifikationen enthält. Zum anderen basiert diese Maßnahme auf den bereits angelaufenen Erprobungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik und der engen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung bei Tests und Einführung des neuen Mediums.

#### g) Bürgerportale

Das Internet hat in den vergangenen Jahren nicht nur als Informationsplattform massiv an Bedeutung gewonnen. Auch der Austausch von Wissen, Waren und Dienstleistungen findet heute zu einem beträchtlichen Teil über dieses Medium statt. E-Mails sind damit zum Massenkommunikationsmittel geworden, das privat ebenso selbstverständlich genutzt wird wie in der Kommunikation mit Behörden und Geschäftspartnern.

Die einfache und grenzenlose Kommunikation mittels elektronischer Post bringt jedoch auch neue Problem- und Aufgabenstellungen mit sich. Der Anteil von Spam (also unerwünschten, massenhaft versendeten E-Mails) am gesamten E-Mail-Verkehr liegt bei 50 bis 85 Prozent.<sup>300</sup> Virenschutzprogramme und Firewalls sollen Schadprogramme wie Würmer und Trojaner abfangen, aber ein Restrisiko bleibt bestehen. Zudem können E-Mails mit wenig Aufwand auf dem Weg abgefangen, wie Postkarten mitgelesen und in ihrem Inhalt verändert werden. Sender und Empfänger können nie sicher sein, mit wem sie gerade tatsächlich kommunizieren. Identitätsdiebstahl wird so zu einem wachsenden und weithin ungelösten Problem.

Um die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der elektronischen Kommunikation trotz dieser Problematik zu erhalten und auszubauen, ist eine zuverlässige und geschützte Infrastruktur notwendig, die Verbraucherschutz, Sicherheit und Datenschutz gewährleisten kann. Bislang existiert keine breit genutzte Kommunikationsform, die diese Kriterien erfüllt. Das Projekt Bürgerportale beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für eine solche Infrastruktur und entwickelt auf dieser Basis ein Bündel einfacher nutzender Dienste. Innerhalb eines Verbundes privatwirtschaftlicher, aber staatlich zertifizierter Anbieter sollen E-Mails zuverlässig und vor Veränderungen geschützt

<sup>299</sup> Bundestagsdrucksache 16/10489

<sup>300</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Bekämpfung von Spam, Späh- und Schadsoftware vom 15. November 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0688:FIN:DE:DOC>.

zwischen registrierten Nutzern versendet werden können. Eine sichere Dokumentenablage und ein benutzerfreundlicher Identitätsnachweis ergänzen das Konzept. Das Projekt Bürgerportale ist Teil der High-Tech-Strategie und des E-Government-Programms 2.0 der Bundesregierung. Es wird federführend vom Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit einer Reihe öffentlicher Institutionen sowie privater Organisationen und Unternehmen durchgeführt. Für 2009 sind erste Pilotprojekte geplant. Die zukünftigen Aktivitäten werden dazu beitragen,

- Sicherheit zu gewährleisten,
- Identitäten im Netz vor Missbrauch zu schützen,
- rechtsverbindliches und sicheres Handeln im Internet zu ermöglichen und
- gleichzeitig das Vertrauen der Nutzer zu erhalten und zu stärken.

#### 4. Suchtgefahren

Die Nutzung elektronischer Medien kann mit problematischen gesundheitlichen und sozialen Konsequenzen verbunden sein. Wenn, was in jüngster Zeit zunehmend beobachtet werden kann, die Mediennutzung so exzessiv betrieben wird, dass sie letztlich nicht mehr selbst bestimmt ist, sind die Auswirkungen und Begleiterscheinungen den Symptomen anderer Suchterkrankungen vergleichbar. Das Ursache- und Wirkungsgefüge ist jedoch noch weitgehend unerforscht.

Ein bedeutender Faktor für die Entstehung problematischer Verhaltensmuster ist vermutlich die Informations- und Reizüberflutung, der alle Nutzer digitaler Medien ausgesetzt sind. Wenn die überwältigende Menge von Informationen, Bildern und Tönen mit einer Dauernutzung digitaler Technologien einhergeht, kann das bei einzelnen Personen zu Spannungen im persönlichen Umfeld und letztlich zu pathologischen Symptomen führen.<sup>301</sup> Es spricht viel dafür, dass das Internet insoweit ein besonderes Gefährdungspotential hat, sodass auch von „Onlinesucht“ oder „pathologischem Internetgebrauch“ gesprochen wird. Teilweise wird daher angenommen, dass Internetsucht die „extremste Form der Informationsüberflutung“<sup>302</sup> sei. In der Psychologie wird zwischen „spezifischer“ und „allgemein“ pathologischer Internetnutzung unterschieden. Spezifisch pathologische Nutzer sind auf einen bestimmten inhaltliche Aspekt des Internetangebots fixiert, etwa Online-Wetten oder Pornografie, während sich die allgemein pathologische Nutzung auf allgemeine Funktionen wie „Chatten“ oder „Surfen“ an sich konzentriert.<sup>303</sup> Nach verschiedenen Studien<sup>304</sup> gelten in Deutschland 3 bis 7 Prozent der Internetnutzer als „onlinesüchtig“ und ebenso viele als stark suchtgefährdet. Im

Blickpunkt steht dabei die ausufernde Teilnahme an Onlinespielen oder Chats ebenso wie der übermäßige Konsum sexueller Inhalte. „Onlinesüchtige“ verbringen im Extremfall nahezu ihre gesamte Zeit (10 bis 18 Stunden pro Tag) mit derartigen Aktivitäten. In der Folge vernachlässigen sie ihre Umwelt mehr und mehr und beeinträchtigen oder verlieren dadurch ihre übrigen sozialen Kontakte. Obwohl grundsätzlich Jugendliche und Erwachsene betroffen sind, wird Onlinesucht vorrangig im Hinblick auf junge Nutzer problematisiert. Auch ausländische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere jugendliche „Gamer“ – also Computerspieler – gefährdet sind.<sup>305</sup>

Zwar befasst sich die Wissenschaft schon seit den 90er Jahren mit der neuen Form von Abhängigkeit. So griff die Wochenzeitschrift *Der Spiegel* mit dem Titelthema „Gefangen im Netz“ 1999 die Problematik unter Berufung auf die amerikanische Psychologin Kimberly Young auf, die als „Entdeckerin“ der „Internetsucht“ beschrieben wird.<sup>306</sup> Mangels ausreichender wissenschaftlicher Expertise ist „Onlinesucht“ aber bisher international noch nicht als eigenständiges Krankheitsbild anerkannt. Auch wenn es noch keine Statistiken zur Häufigkeit in der Bevölkerung gibt, sieht die Bundesregierung im problematischen Internetgebrauch ein sehr ernst zu nehmendes Problem.

Es bedarf zunächst vor allem einer vertieften Forschung zu Störungsbildern und der Entwicklung entsprechender diagnostischer Instrumente. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Gesundheit Anfang 2008 eine zweijährige Studie über „Beratungs- und Behandlungsangebote zum pathologischen Internetgebrauch in Deutschland“ in Auftrag gegeben. Ein im Herbst 2008 von den Projektnehmern, dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf und dem Deutschen Zentrum für Suchtfragen des Kindes- und Jugendalters (DZSKJ) vorgelegter Zwischenbericht macht ebenfalls deutlich, dass der Forschungsbedarf im Bereich der Onlinesucht noch hoch ist. Bisherige Untersuchungen haben danach nur beschränkte Aussagekraft und sind nicht ohne Weiteres vergleichbar. Zudem handelt es sich zumeist um Querschnittstudien, die bei diagnostizierten seelischen Störungen keine Betrachtung der zeitlichen Abfolge und damit keine Unterscheidung von Ursache und Folge ermöglichen.<sup>307</sup> Die Bundesregierung sieht Konkretisierungsbedarf in der Forschung zum pathologischen Internetgebrauch und wird dafür weiterhin Mittel zur Verfügung stellen.

Erst auf der Basis verlässlicher wissenschaftlicher Grundlagen lassen sich gezielte Präventionsmaßnahmen und Behandlungsmethoden entwickeln. Präventionsmaßnahmen müssen von staatlichen Einrichtungen und der Wirtschaft gemeinsam in Angriff genommen werden. Notwendig ist deshalb unter anderem die gezielte Förderung und Unterstützung von Medienkompetenz sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene durch

<sup>301</sup> Vgl. etwa John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 226.

<sup>302</sup> John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 227.

<sup>303</sup> Vgl. John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 228 mit weiteren Nachweisen.

<sup>304</sup> Z.B. Hahn/Jerusalem: *Internetsucht: Befunde aus vier Online-Studien* (2001c), <http://www.internetsucht.de/publikationen.html> sowie Wölfling und andere (Hrsg.): *Computerspielsucht: Ein psychopathologischer Symptomkomplex im Jugendalter*, *Psychiatrische Praxis* 2008; 35(5), S. 226–232.

<sup>305</sup> Vgl. John Palfrey/Urs Gasser, *Generation Internet*, München 2008, S. 227 mit weiteren Nachweisen.

<sup>306</sup> *Der Spiegel* Nr. 42, 1999, S. 226.

<sup>307</sup> Der Zwischenbericht wird voraussichtlich Ende 2008 vom Bundesministerium für Gesundheit veröffentlicht, siehe dann <http://www.bmg.bund.de>.

Zusammenarbeit von Eltern, Schulen und Medienpädagogik. Bei Spielen kommen daneben Warnhinweise zum Suchtpotenzial, verpflichtende Spieldauereinblendungen oder auch die Begrenzung der Spieldauer durch technische Mittel in Betracht.

Der Ausschuss für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages hat am 9. April 2008 eine öffentliche Anhörung zum Thema „Onlinesucht“ durchgeführt. Die Hinweise der dort angehörten Sachverständigen bilden eine weitere Grundlage für die vertiefte Befassung mit der Problematik.

## V. Rechtsrahmen der elektronischen Medien

### 1. Nationale Medienordnung

#### a) Rundfunkregulierung

Das Hans-Bredow-Institut (HBI) hat in einer ausführlichen Analyse die Verbindungen und Verschränkungen der Kompetenzträger Europäische Union, Bund und Länder bei den Regelungen im Bereich der elektronischen Medien dargestellt.<sup>308</sup> Darauf wird an dieser Stelle verwiesen. Die Folgen der Konvergenzentwicklung im Bereich der Übertragungswege, beim Zusammentreffen ehemals separierter Geschäftsfelder (Telekommunikationsunternehmen, Verlage und Rundfunkanbieter) und bei der Entwicklung neuer Angebotsformen und Inhalte verlangt auch auf der regulativen Seite nach neuen Formen der Kooperation. Die überkommenen Wege der abgegrenzten Regelungskompetenzen reichen für sich allein nicht mehr aus und werden zunehmend durch Abstimmungsprozesse der zuvor genannten Ebenen Europa, Bund und Länder ergänzt.

Grundlagen für ein effektives Zusammenwirken müssen freilich eine Einigung über die Regelungsziele und deren Abstufung sowie ein abgestimmtes Verfahren für das weitere Vorgehen sein. Hier sind in der Vergangenheit bereits erhebliche Fortschritte erzielt worden, die nicht nur verschiedene Kompetenzträger zu gemeinsamem Handeln führten, sondern auch das traditionelle Anknüpfen an bestimmte Medienformen – wie etwa den Rundfunk – aufbrachen. So wurde bei der Regelung des Jugendschutzes in den Online- und den Offline-Medien (Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag) ein kohärenter Ordnungsrahmen realisiert, der sich grundsätzlich an Regelungszielen und erst in seiner Abstufung an Angebotsformen orientiert. Damit wurde nicht nur eine Gesamtsicht dieses gesellschaftlich wichtigen Bereichs erreicht, sondern auch dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen, indem die gesetzgeberischen Anforderungen nach dem Wirkungsgrad der Angebote abgestuft und an die jeweiligen Verbreitungsformen angepasst wurden.

Die Forderungen nach einem medienübergreifenden regulatorischen Gesamtkonzept sollten nach diesem Beispiel Schritt für Schritt angegangen werden. Hierüber besteht zwischen allen Regulierungsinstanzen Einigkeit.

<sup>308</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 329 ff.

Dem stehen auch im Einzelfall unterschiedliche Auffassungen über Zuständigkeiten – beispielsweise zwischen der europäischen und der nationalen Ebene – oder nicht immer synchrone Prioritätensetzungen bei den Regulierungszielen nicht entgegen.

Einig sind sich die Beteiligten ferner darüber – und das zeigen auch die Erfordernisse der Praxis –, dass es einer Regulierung des Medienbereichs auf Grund seiner gesellschaftlich überaus wichtigen Funktion auch weiterhin bedarf. Dass hierbei Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der jeweiligen Angebotsform und damit ihr Einfluss auf die Meinungsbildung des Einzelnen berücksichtigt werden müssen und daher nach wie vor rundfunkgeprägte Angebotsformen regulativ besondere Aufmerksamkeit erfordern, liegt auf der Hand. Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es daher auch weiterhin einer angebotsspezifischen Regulierung. Diese muss entsprechend dem unterschiedlichen Risiko der jeweiligen Angebotsformen abgestuft ausgestaltet werden.<sup>309</sup>

#### b) Regulierung von Onlinediensten<sup>310</sup>

Deutschland hat bereits Mitte der 90er Jahre damit begonnen, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Medienlandschaft an die Anforderungen der fortschreitenden Digitalisierung, der Informationsgesellschaft und des elektronischen Handels anzupassen und fortzuentwickeln. Die bis dahin geltende traditionelle Medienordnung war geprägt von der Unterscheidung nach den Zuständigkeiten für den Rundfunk (Länder) und die Telekommunikation (Bund).<sup>311</sup> Diese Abgrenzung konnte mit dem Aufkommen neuer Dienste und des Internets kein Modell für die Zukunft mehr sein. Es galt, die Chancen der Digitalisierung für Kultur, Wissen, elektronischen Handel und Wirtschaft zu wahren.

Ein ausschlaggebender Punkt war und ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie die Rechtsordnung auch im Internet mit seinen vielfach grenzüberschreitend aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland angebotenen Inhalten wirksam geschützt werden kann. Dabei geht es insbesondere um den Schutz der Jugend und der Menschenwürde oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Bewahrung dieser Werte und Rechte ist in Deutschland ein Gebot der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht hat dies angesichts der Entwicklung in der digitalisierten Welt inzwischen herausgestellt und aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein Recht auf Gewährleistung der Integrität und der Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme hergelei-

<sup>309</sup> In diesem Sinne auch das Gutachten des Münchner Kreises, Zusammenfassung, S. 10, [www.muenchner-kreis.de](http://www.muenchner-kreis.de) (zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2008); anders etwa Hachmeister/Burkhardt/Huber/Schmalz/Weichert, die einen rundfunkspezifischen Regulierungsansatz ablehnen, vgl. Artikel vom 16. Juli 2008 unter <http://www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/826/186238/> (zuletzt aufgerufen am 26. November 2008).

<sup>310</sup> Einen knappen Überblick über Inhalte und systematischen Zusammenhang der geltenden Materien enthält das HBI-Gutachten auf S. 339–342.

<sup>311</sup> Vgl. hierzu nochmals die Ausführungen oben unter Punkt B. I.

tet<sup>312</sup>, das auch als „IT-Grundrecht“ bezeichnet werden kann.

Die kontinuierliche Fortentwicklung der Medienordnung durch die Gesetzgeber in Bund und Ländern seit Mitte der 90er Jahre hat diese Entwicklung vorweggenommen und ein modernes, zukunftsorientiertes Regelungsnetzwerk hervorgebracht, das teilweise auch die internationale Rechtsentwicklung geprägt hat.

#### aa) Wichtige Entwicklungsphasen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum waren dabei folgende Schritte wesentlich:

- Das 1997 in Kraft getretene deutsche Signaturgesetz<sup>313</sup> war Vorbild für die Schaffung von gemeinschaftlichen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene. Die europäische Signaturrechtlinie von 1999 regelt die Binnenmarkt-Anforderungen an die Zertifizierungsdienste und an qualifizierte elektronische Signaturen. Das Signaturgesetz wurde zur Umsetzung der Richtlinie neu gefasst.
- Mit der im Jahr 2000 in Kraft getretenen europäischen E-Commerce-Richtlinie<sup>314</sup> wurden auf europäischer Ebene dem damaligen deutschen Teledienstegesetz vergleichbare Regeln geschaffen. Dies galt insbesondere für die Zulassungsfreiheit, die Anbietertransparenz und Klarstellungen zur Verantwortlichkeit der Zugangsvermittler. Die E-Commerce-Richtlinie ging aber noch weiter. Als Binnenmarktgrundsatz wurde für Dienste der Informationsgesellschaft das Herkunftslandprinzip eingeführt. Danach müssen sich Diensteanbieter grundsätzlich nach den Anforderungen des Mitgliedstaates richten, in dem sie niedergelassen sind. Diensteanbieter aus anderen Mitgliedstaaten dürfen nicht in ihrer Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt werden. Es wurden weiterhin besondere Informationspflichten bei sogenannten kommerziellen Kommunikationen (d. h. Werbung im weitesten Sinne) und bei elektronischen Verträgen geschaffen. Die Richtlinie ermutigte die beteiligten Kreise zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene (Entwicklung von Verhaltenskodizes) und schuf Strukturen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Rechtsdurchsetzung im Internet auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips (z. B. durch die Einrichtung von Kontaktstellen).
- Im Jahr 2001 wurde in Deutschland die europäische Signaturrechtlinie mit der Neufassung des Signaturgesetzes umgesetzt.<sup>315</sup> Gemeinsam mit der Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts an den moder-

nen, elektronisch abgewickelten Geschäftsverkehr (Einführung der elektronischen Form als gleichwertig neben der traditionellen Schriftform) gelten in Deutschland nunmehr europarechtlich harmonisierte Bedingungen für die Vergabe von Zertifikaten und den Einsatz qualifizierter elektronischer Signaturen. Bei der Umsetzung blieben die in Deutschland bereits vorhandenen hohen Qualitäts- und Sicherheitsstandards erhalten. Daher haben Zertifizierungsdiensteanbieter in Deutschland die Möglichkeit, freiwillig höhere Standards zu erfüllen und sich dafür bei der Bundesnetzagentur akkreditieren zu lassen.

- Die Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie erfolgte in den Jahren 2001 und 2002 gemeinsam durch Bund und Länder. Zunächst trat das Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (EGG)<sup>316</sup> in Kraft. Es enthält die erforderlichen Anpassungen im damaligen Teledienstegesetz (TDG). Dies betrifft insbesondere die Einführung des Herkunftslandprinzips und notwendige Änderungen bei den Informationspflichten und der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter. Weitere Umsetzungsmaßnahmen erfolgten im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) mit Blick auf die Handlungs- und Informationspflichten bei elektronischen Verträgen. Mit dem Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (EGG) wurde auch das Teledienst-Datenschutz-Gesetz (TDDSG) mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen im Bereich der elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste fortentwickelt. Die neuen Vorschriften sind eng mit den Ländern abgestimmt, die entsprechenden Änderungen wurden wortgleich im damals geltenden Mediendienste-Staatsvertrag nachvollzogen.

#### bb) Telemediengesetz des Bundes und 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder<sup>317</sup>

Mit diesen im Jahr 2007 von Bund und Ländern gemeinsam realisierten Reformprojekten wurde die deutsche Medienordnung weiter modernisiert und fortentwickelt. Die bisherigen Regelungswerke (Teledienstegesetz, Teledienstschutzgesetz des Bundes und Mediendienste-Staatsvertrag der Länder) wurden aufgehoben. Die Bestimmungen für Tele- und Mediendienste sind nunmehr unter dem einheitlichen Begriff der Telemedien<sup>318</sup> zusammengeführt. Damit wurden die bisherigen, teilweise redundanten Doppelregulierungen bereinigt. Dies ist ein Meilenstein der Entwicklung zu einer modernen Medienordnung in Deutschland.

<sup>312</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Leitsatz 1, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

<sup>313</sup> Artikel 3 des Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste – Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG) – vom 22. Juli 1997, BGBl. I, S. 1870, 1872.

<sup>314</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:DE:HTML>

<sup>315</sup> Signaturgesetz vom 16. Mai 2001, BGBl. I, S. 876, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Februar 2007, BGBl. I, S. 179 sowie Signaturverordnung (SigV) vom 16. November 2001, BGBl. I, S. 3074, zuletzt geändert am 23. November 2007, BGBl. I, S. 2361 und 2371.

<sup>316</sup> Vom 14. Dezember 2001, BGBl. I, S. 3721

<sup>317</sup> Vgl. zum Telemediengesetz des Bundes nochmals oben S. 2, Fn. 6); zum 9. RÄStV siehe <http://www.alm.de/111.html>.

<sup>318</sup> Vgl. zum Begriff der Telemedien nochmals oben Fn. 5).

Die bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen für Telemedien verhalten sich wie zwei Seiten einer Medaille: Der Bund regelt im Telemediengesetz die wirtschaftsbezogenen Anforderungen (Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie und Telemediendatenschutz). Die Länder regeln – neben den im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag enthaltenen jugendschutzrechtlichen Bestimmungen für Telemedien – im Rundfunkstaatsvertrag die inhaltlichen Anforderungen an Telemedien. Die neuen Vorschriften sind so ausgestaltet, dass sie offen sind für weitere Entwicklungen und unabhängig vom Verbreitungsweg gelten. Damit tragen sie dem schnellen technologischen Fortschritt und der zunehmenden Konvergenz angemessene Rechnung.

Mit dieser Fortentwicklung der Medienordnung wurden drei wesentliche Verbesserungen erreicht: Durch den Wegfall der komplizierten Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten hat der Gesetzgeber den bestehenden Rechtsrahmen erheblich vereinfacht. Zudem wurde ein übergreifendes und einheitliches Datenschutzkonzept für Rundfunk und Telemedien geschaffen sowie eine sowohl für die Diensteanbieter als auch für die Aufsicht wichtige Klarstellung im Hinblick auf das Verhältnis von Telemedien- und Telekommunikationsdatenschutz erzielt. Zudem streben die Länder nunmehr die Vereinfachung der Aufsichtsstrukturen an.

### cc) Weitere Reformperspektiven

Derzeit weist die Medienordnung im Hinblick auf die elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste damit ein kongruentes Regulierungskonzept auf. Dies betrifft den Jugendschutz, den Datenschutz, die europarechtlich harmonisierten wirtschaftsbezogenen Anforderungen an Telemedien (Herkunftslandprinzip, Zulassungsfreiheit, Informationspflichten, Verantwortlichkeit) und die im Länderrecht geregelten inhaltsbezogenen Anforderungen an Telemedien. Dieses Konzept ist nach Auffassung von Bund und Ländern auch mit Blick auf die kommenden Entwicklungen als zukunftsfähig anzusehen.

Entsprechendes gilt für das Signaturgesetz. Allerdings hat sich der relevante Markt hier bisher nicht so entwickelt, wie das vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der Digitalisierung seit Mitte der 90er Jahre erwartet werden konnte. Die Bundesregierung geht aber davon aus, dass der Markt in den nächsten Jahren immer noch deutlich wachsen wird und qualifizierte elektronische Signaturen dann in der Breite zur Anwendung kommen. Hierzu werden auch die verschiedenen Kartenprojekte des Bundes beitragen. Zu nennen sind in diesem Kontext der elektronische Personalausweis und die Gesundheitskarte, die auch als Signaturkarten dienen können. Darüber hinaus setzen Unternehmen zunehmend qualifizierte elektronische Signaturen ein, beispielsweise bei der elektronischen Rechnungsstellung.

Bund und Länder planen vor diesem Hintergrund derzeit keine weiteren grundlegenden systematischen Neuausrichtungen der nationalen Medienordnung, wie sie zuletzt mit dem Telemediengesetz und dem 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgt sind. Gleichwohl ist die Gestal-

tung des Medienordnungsrahmens ein dynamischer Prozess. Die rasanten Veränderungen der Informationsgesellschaft, das ständige Aufkommen neuer, innovativer Geschäftsmodelle und neuer Technologien verändern die Medienlandschaft kontinuierlich. Die nationale Medienordnung muss mit dieser Entwicklung Schritt halten und die gesetzlichen Regelungen immer wieder anpassen, um neue Geschäftsmodelle zu ermöglichen, aber auch, um die Interessen und Rechte der Nutzer und anderer Beteiligter hinreichend abzusichern. Deshalb überprüft die Bundesregierung derzeit einzelne Bestimmungen auf aktuellen Reformbedarf. Dies betrifft etwa die Regelungen zur Verantwortlichkeit der Diensteanbieter im Telemediengesetz ebenso wie das Signaturgesetz. Auch auf der europäischen Ebene wird geprüft, ob und inwieweit der Rechtsrahmen für die Dienste der Informationsgesellschaft geändert werden muss. Im Rahmen dieser Evaluierung der E-Commerce-Richtlinie hat die Europäische Kommission eine „Expertengruppe E-Commerce“ einberufen, über die sie sich mit Vertretern der Mitgliedstaaten regelmäßig austauscht.

In den nächsten Jahren werden nach Einschätzung der Bundesregierung ferner folgende Themen im Vordergrund der Reformbemühungen stehen:

- Umsetzung der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste: Die neue Richtlinie ist für den Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen grundlegend. Die Richtlinie erstreckt sich nunmehr nicht mehr nur auf das Fernsehen, sondern auf alle audiovisuellen Dienste und erfasst mit ihren Regelungen die bisherigen Fernsehdienste ebenso wie bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft, die audiovisuelle Inhalte anbieten. In Bund und Ländern haben die Umsetzungsarbeiten begonnen. Die Länder wollen die Umsetzung der Richtlinie voraussichtlich im 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vornehmen. Auf Bundesebene besteht voraussichtlich gesetzlicher Anpassungsbedarf in den Bereichen des Telemediengesetzes, des Heilmittelwerbegesetzes und des Vorläufigen Tabakgesetzes.<sup>319</sup>
- Schutz des geistigen Eigentums: Es müssen tragfähige Lösungen gefunden werden, die einen effektiven Schutz des geistigen Eigentums im Internet ermöglichen. Insoweit ist auf die Ausführungen zu den Reformperspektiven für das Urheberrecht oben unter Punkt D. III. 1. c) zu verweisen.
- Schutz von Kindern und Jugendlichen und Schutz der Menschenwürde: Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass das neue Gemeinschaftsprogramm zur Förderung gemeinschaftlicher Projekte im Zeitraum von 2009 bis 2013 als Nachfolgeprogramm des derzeit laufenden Gemeinschaftsprogramms „Safer Internet Plus 2005 bis 2008“ zügig anläuft. Sie begrüßt, dass sich deutsche Stellen im Rahmen dieser Initiative, die seit 1999 betrieben wird, mit überzeugenden Projekten

<sup>319</sup> Siehe hierzu auch die detaillierten Ausführungen nachfolgend unter Punkt D. V. 2. a).

beteiligt und so wesentlich zum Erfolg beigetragen haben. Hervorzuheben sind die erfolgreiche Einrichtung deutscher Hotlines durch die Wirtschaft (Eco-Verband, Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia) und die Länder („jugendschutz.net“) sowie eines zentralen nationalen Knotenpunktes zur Verbesserung der Sensibilisierung im Hinblick auf illegale und schädliche Inhalte („Klicksafe“). Auch künftig ist das Thema von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der Informationsgesellschaft.<sup>320</sup>

## 2. Europäische Medienordnung

Die nationalen Medienordnungen werden von Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union immer stärker beeinflusst. Zu Beginn der europäischen medienrechtlichen Regulierung durch die EG-Fernsehrichtlinie vor nahezu 20 Jahren ging es in erster Linie darum, durch eine Mindestharmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften Hindernisse für grenzüberschreitende Fernsehangebote zu beseitigen und zur Herstellung eines Binnenmarktes zu diesem klar abgegrenzten Mediensegment beizutragen. Die durch die technische Entwicklung und insbesondere die Digitalisierung hervorgerufene technische und inhaltliche Konvergenz der Medien verwischt diese Grenzen. Daraus folgt nicht nur ein vermehrter Wettbewerb einer größeren Anzahl von Akteuren aus verschiedenen Mediengattungen um Mediennutzer und Infrastrukturkapazitäten, sondern auch ein Bedeutungsgewinn der Kompetenzen der Europäischen Union im Wettbewerbs- und Telekommunikationsbereich auch für die Regelung nationaler elektronischer Medienangebote.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit den Ländern bei der Europäischen Kommission frühzeitig und mit Nachdruck dafür eingesetzt, die EG-Fernsehrichtlinie als das grundlegende gemeinschaftsrechtliche Instrument an diese Entwicklungen anzupassen. Gleichzeitig hat sie aber auch entschieden darauf gedrungen – und wird dies weiterhin tun – dass die kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks beachtet wird. Hierfür liegt die Verantwortung allein bei den Mitgliedstaaten.

### a) Revision der EG-Fernsehrichtlinie

Nach mehrjährigen Konsultationen aller Beteiligten und Verhandlungen der Mitgliedstaaten ist die revidierte EG-Fernsehrichtlinie am 19. Dezember 2007 in Kraft getreten.<sup>321</sup> Ihre Umbenennung in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD-RL) macht deutlich, dass der Regelungsbereich der neuen Richtlinie weit über das herkömmliche Fernsehen hinausgeht. Die Einigung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments über dieses im Wege des Mitentscheidungsverfahrens beschlossene Rechtsinstrument wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft erzielt. Die Mitgliedstaaten haben bis Ende 2009 Zeit für die Umsetzung. Der neue Rechtsrah-

men für den audiovisuellen Sektor wird somit ab 2010 in allen Mitgliedstaaten Gültigkeit haben.

Die neue Richtlinie reagiert auf die grundlegenden Veränderungen im Medienbereich und schafft einen modernen Regelungsrahmen, der die Bereitstellung innovativer und wirtschaftlich erfolgreicher Angebote erleichtert. Die Richtlinie erweitert den Anwendungsbereich der früheren Fernsehrichtlinie auf bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft, die audiovisuelle Inhalte für die Allgemeinheit bereitstellen (beispielsweise Videoabrufdienste, sogenanntes „Video on demand“). Die für herkömmliche Fernsehprogramme normierten wesentlichen Grundsätze müssen deshalb auch für diese Dienste gelten. Der für die Dienste der Informationsgesellschaft geltende Rechtsrahmen (E-Commerce-Richtlinie) bleibt im Übrigen unberührt. Elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften oder textbasierte Dienste sowie reine Glücksspiele, Online-Spiele, Suchmaschinen oder private Webseiten werden dagegen nicht erfasst.

Mit dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs ist das Prinzip der abgestuften Regelungsdichte verbunden. Dies bedeutet, dass Regelungen für Abrufdienste nur in dem Umfang vorgeschrieben werden, wie es zur Wahrung wesentlicher öffentlicher Interessen notwendig ist: Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz sowie Förderung der kulturellen Vielfalt. Hinsichtlich des letztgenannten Regelungsbereichs sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren dafür sorgen, dass Abrufdienste die Produktion europäischer Werke und den Zugang unterstützen. Dies kann beispielsweise durch finanzielle Förderung geschehen oder dadurch, dass ein bestimmter Anteil am Programmkatalog diesen europäischen Programmen vorbehalten bleibt. Grund für die Einführung der abgestuften Regelungsdichte ist die hohe Wahl- und Kontrollmöglichkeit der Zuschauer bei individuell abgerufenen und selbst zusammengestellten Angeboten. Der Einfluss auf die Gesellschaft und damit die Notwendigkeit der Regulierung ist geringer als bei Programmen mit vorgegebenem Programmschema, das der Zuschauer nur passiv konsumieren kann.

Kernstück der Richtlinie unter dem Aspekt der Gewährleistung des Binnenmarktes für audiovisuelle Dienstleistungen ist das Herkunftslandprinzip, das im Wesentlichen dem Sendelandprinzip der bisherigen Fernsehrichtlinie entspricht. Mediendienstanbieter unterliegen den Anforderungen des Mitgliedstaates, in dem sie niedergelassen sind. Der freie Empfang und die Weiterverbreitung ihrer Angebote dürfen von anderen Mitgliedstaaten nicht behindert werden.

Allerdings wird ein neues Verfahren im Hinblick auf Rundfunkveranstalter aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt, die strengere Vorschriften des Ziellandes umgehen. In der ersten Phase besteht dieses Verfahren aus einem Dialog zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten. Die meisten Schwierigkeiten dürften dadurch frühzeitig beigelegt werden. Sollte dieser Dialog scheitern, beginnt eine zweite formelle Phase, in der der „Empfangsmitgliedstaat“ Maßnahmen gegen den Rundfunkveranstalter

<sup>320</sup> Siehe auch oben unter Punkt D. IV. 1. e).

<sup>321</sup> ABL. L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27

treffen kann. Die Europäische Kommission hat dann deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen.

Schon die bisherige Fernsehrichtlinie erlaubte den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Bedingungen die Weiterverbreitung eines Fernsehprogramms auszusetzen, wenn dieses gegen Bestimmungen des Jugendschutzes oder des Schutzes der Menschenwürde verstieß. Nunmehr wurde auch für audiovisuelle Abrufdienste die Sicherung von Abwehrmöglichkeiten der Mitgliedstaaten gegen jugendgefährdende und rassistische oder nazistische Inhalte in die Richtlinie aufgenommen. Der Bundesregierung war es ein besonderes Anliegen, dass in Deutschland mit dem Instrument der sogenannten Sperrverfügung auch weiterhin gegen derartige Inhalte vorgegangen werden kann.

Die neuen Vorschriften zum zeitlichen Umfang der Werbung (quantitative Werbevorschriften) im Bereich des Fernsehens stärken die Fernsehveranstalter in ihrer wirtschaftlichen Betätigung. Dazu gehört der Wegfall der Begrenzung der täglichen Werbezeit ebenso wie die Möglichkeit einer flexibleren Gestaltung der Einfügung von Werbung zwischen Programmteilen. Die strenge Abstandsregel von 20 Minuten bei Werbeunterbrechungen wird wesentlich gelockert. So können Programmveranstalter künftig etwa in Spielshows die zeitlichen Abstände der Werbeblöcke stärker variieren. Bei Kino- und Fernsehfilmen sowie bei Nachrichtensendungen kann für jeden Zeitraum von 30 Minuten eine Werbeunterbrechung eingefügt werden. Derzeit beträgt dieser Zeitraum 45 Minuten.

Die Richtlinie behandelt darüber hinaus auch Fragen der Produktplatzierung. Diese wird grundsätzlich verboten. Hierauf wie auch auf das Verbot der Themenplatzierung hat die Bundesregierung besonderen Wert gelegt.<sup>322</sup>

Des Weiteren enthält die Richtlinie eine neue Verpflichtung zur Einführung eines europaweiten Kurzberichterstattungsrechts. Die Regelungen wägen zwischen dem Grundrecht auf Information und dem Eingriff in Urheberrechte und verwandte Schutzrechte ab. In Deutschland besteht ein solches Recht schon seit vielen Jahren.<sup>323</sup> Nunmehr werden auch deutsche Fernsehveranstalter dieses Recht überall in der Europäischen Union geltend machen können.

Zum ersten Mal wird von den Mitgliedstaaten auch verlangt, den vermehrten Einsatz von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung zu fördern. Die Rolle dieser Instrumente im Verhältnis zu staatlichen Eingriffen wird geklärt. Ganz konkret unterstützt die Richtlinie die Förderung von Verhaltenskodizes, die Werbung für einer gesunden Ernährung nicht förderliche Lebensmittel im Umfeld von Kindersendungen betreffen.

Außerdem wird der Zugang von Hör- und Sehgeschädigten zu audiovisuellen Programmen verbessert. Durch vermehrte Untertitelung sowie Hörbeschreibungen soll Men-

schen mit Behinderungen die aktive Teilnahme am sozialen Leben erleichtert werden.

Die neue Richtlinie schafft somit einen stabilen europäischen Rahmen, der das Wachstum dieser Branche in Europa, deren Kreativität und Vielfalt fördert und gleichzeitig grundsätzliche europäische Werte sichert.

## **b) Rundfunkgebührenkompromiss zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission**

Aufgrund von Beschwerden privater Wettbewerber hatte die Europäische Kommission seit 2002 die Vereinbarkeit der Rundfunkgebührenfinanzierung mit dem Beihilferecht geprüft. Die Europäische Kommission steht auf dem Standpunkt, dass die Rundfunkgebühr eine Beihilfe darstellt. Insbesondere prüfte sie mögliche Marktverzerrungen durch Überkompensation oder eventuelle Quersubventionierung kommerzieller Aktivitäten der Anstalten bei Angeboten im Internet, im digitalen Fernsehen sowie bei der Vermarktung von Sportübertragungsrechten. Am 24. April 2007 hat die Europäische Kommission das Beihilfeverfahren eingestellt, nachdem Deutschland Änderungen der rechtlichen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugesagt hatte.

Deutschland hält die Gebührenfinanzierung hingegen nicht für eine Beihilfe. Länder und Bund haben dennoch mit der Kommission verhandelt, um zu verhindern, dass die von ihr geforderte Kontrolle der Gebührenverwendung für öffentliche Rundfunkaufgaben auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche staatliche Kontrolle der Rundfunkfreiheit hinausläuft.

Die für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Länder müssen diese Entscheidung innerhalb von zwei Jahren – also bis Ende April 2009 – umsetzen. Hierzu muss vor allem der Rundfunkstaatsvertrag geändert werden.<sup>324</sup> Die Entscheidung der Europäischen Kommission beinhaltet insbesondere folgende Punkte:

- Die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, insbesondere für Angebote im Digitalfernsehen, von Telemedien und mobilen Diensten. Für neue digitale Angebote soll z. B. der geltende Auftrag zur Verbreitung von Information, Bildung und Kultur durch genauere Kategorien wie Nachrichten, politische oder regionale Informationen, Wissenschaft etc. präziser gefasst werden.
- Gesetzliche Regelung eines Prüfverfahrens (sog. „Drei-Stufen-Test“), das die Anstalten vor der Einführung neuer und veränderter digitaler Angebote durchführen müssen, um die Einhaltung des Auftrags zu sichern. Geprüft wird insbesondere, ob die Angebote, wie es wörtlich heißt, „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen“. Im Rahmen des Verfahrens sollen Dritte unter anderem zu den

<sup>322</sup> Siehe hierzu sowie zu Ausnahmen vom Verbotsgrundsatz Punkt D. III. 3. d).

<sup>323</sup> Siehe § 5 Rundfunkstaatsvertrag.

<sup>324</sup> Siehe zur Umsetzung des Beihilfekompromisses im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder die Ausführungen unter Punkt E. II. 4.

Auswirkungen des Angebots auf die relevanten Märkte Stellung nehmen können.

- Gesetzliche Regelung sogenannter „kommerzieller Tätigkeiten“: Diese sind nur unter Marktbedingungen („Marktkonformität“/„Fremdvergleich“) und grundsätzlich durch rechtlich selbständige Tochterunternehmen zu erbringen, um eine gesonderte Buchführung und Rechnungslegung sicherzustellen.
- Die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe müssen verbessert werden, unter anderem durch gesetzliche Regelung eines einheitlichen Prüfungsrechts bei allen Tochterunternehmen.
- Die Verpflichtung der Anstalten, Sportrechte, zu deren Erwerb sie berechtigt sind, die sie aber selbst nicht nutzen, müssen in einem transparenten Verfahren Dritten zur Sublizenzierung angeboten werden. Die Definition „ungenutzter“ Rechte muss es ermöglichen, zu beurteilen, inwieweit eine Nichtnutzung – z. B. aufgrund von Exklusivinteressen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – gerechtfertigt ist.
- Es soll sichergestellt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht mehr Gebühren erhalten als zur Sicherstellung des öffentlichen Auftrages erforderlich ist (Verbot einer Überkompensation).

Die Einigung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission beinhaltet damit vor allem die für die Kommission zentralen Punkte der Transparenz bei der Gebührenverwendung, der Auftragskonkretisierung und der Kontrolle der Verwendung der Gebührengelder. Zudem erkennt die Kommission an, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auch neue Dienste umfassen kann, sofern diese den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen. Dies gibt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich Sicherheit für seine Weiterentwicklung. Zugleich soll damit aber auch für private Wettbewerber berechenbarer werden, wie weit die Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reichen. Die deutschen Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission werden im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag umgesetzt.

### c) Initiative der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt

Die Europäische Kommission hat mit einer Mitteilung zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt inzwischen auch in diesem Bereich die Initiative ergriffen.<sup>325</sup> Ziel der Kommission ist die Unterstützung der Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle, grenzüberschreitender neuer Dienste und verbraucherfreundlicher Angebote von kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt. Gesetzgeberische Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union sind während der Amtszeit der derzeitigen Kommission nicht

geplant, dies soll ggf. Sache der nächsten Kommission ab Herbst 2009 sein. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung über kreative Online-Inhalte vier bereichsübergreifende Herausforderungen ermittelt, die Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union erfordern:

- Mangelnde Verfügbarkeit kreativer Online-Inhalte wegen geringer aktiver Lizenzvergaben für neue Plattformen, wegen der Bündelung, exklusiven Gewährung oder Nichtnutzung von Medienrechten sowie der Frage der Behandlung von „verwaisten Werken“;
- Entwicklung gebietsübergreifender Lizenzen für kreative Online-Inhalte;
- Verbesserung der Verbrauchertransparenz über Nutzungsbeschränkungen und die Interoperabilität von Systemen zur Verwaltung digitaler Rechte sogenannter Digital-Rights-Management-Systeme (DRM-Systeme), z. B. durch ein korrektes und leicht verständliches Kennzeichnungssystem, und
- Vorgehen gegen Urheberrechtsverletzungen im Internet durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Diensteanbieter, Rechteinhaber und Verbraucher sowie durch Aufklärungsmaßnahmen.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zu ihrer Mitteilung Anfang 2008 über 700 Beiträge erhalten.<sup>326</sup> Der Rat hat Ratsschlussfolgerungen zur Mitteilung beim Rat Bildung, Jugend und Kultur im November 2008 beschlossen. Die Kommission plant, eine Empfehlung zu kreativen Online-Inhalten vorzulegen.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung die Initiative der Europäischen Kommission. Sie fordert aber zugleich eine stärkere Berücksichtigung auch der kultur- und medienpolitischen Dimensionen des Zugangs zu Online-Inhalten. Dies gilt umso mehr angesichts des Übereinkommens der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen<sup>327</sup>, das auch innerhalb der Europäischen Union in den unterschiedlichen Politikbereichen beachtet werden muss.

Die Bundesregierung befürwortet ferner Schritte zu mehr Verbrauchertransparenz bei DRM-Systemen. Als ein gutes Beispiel hierfür betrachtet sie die Kennzeichnungsregelung über technische Schutzmaßnahmen in § 95d Urheberrechtsgesetz. Auch hält sie grenzüberschreitende Lizenzierungen grundsätzlich für erforderlich, allerdings nicht in der von der Europäischen Kommission in der Mitteilung vorgeschlagenen Weise. Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit haben, das bestehende System der Gegenseitigkeitsvereinbarungen weiterzuführen, gegebenenfalls zu modifizieren und auszubauen. Um aber die grenzüberschreitende Lizenzierung und die Wettbewerbs-

<sup>325</sup> Mitteilung der EU-Kommission: KOM (2007) 836 endg.; abrufbar unter [http://ec.europa.eu/avpolicy/other\\_actions/content\\_online/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/other_actions/content_online/index_en.htm).

<sup>326</sup> Die Beiträge sind in der jeweiligen Sprache der Stellungnehmenden abrufbar unter [http://ec.europa.eu/avpolicy/other\\_actions/content\\_online/consultation\\_2008/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/other_actions/content_online/consultation_2008/index_en.htm).

<sup>327</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Punkt D. V. 3. b) aa).

chancen der Verwertungsgesellschaften in Europa gerecht zu halten, ist auch eine Harmonisierung des Rechts der kollektiven Rechtswahrnehmung durch verbindliche Rechtsvorschriften dringend erforderlich.

Bei der Diskussion zu kreativen Online-Inhalten beim Europäischen Kulturministerrat im Mai 2008 bezeichnete die Medienkommissarin der Europäischen Union, Viviane Reding, das Vorgehen gegen Online-Piraterie als das wichtigste Thema der Mitteilung. Auch die Bundesregierung hält die wirksame Verhinderung von Verletzungen der Rechte am geistigen Eigentum im Onlinebereich für die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Kreativwirtschaft stärkeres Vertrauen in die Zuverlässigkeit von Geschäftsmodellen zur Nutzung von Online-Inhalten entwickelt und kreative Inhalte online verfügbar macht. Hier gibt es verschiedene Modelle und Vorstellungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sodass ein erheblicher Bedarf an Diskussionen besteht, die vor allem auch auf europäischer Ebene geführt werden müssen.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Kommission als Teil der Strategie gegen Online-Piraterie Aufklärungsmaßnahmen vorsieht. Aufklärungsmaßnahmen sind ebenso Bestandteil der kulturellen Bildung wie einer verantwortungsvollen Verbraucherpolitik. Nachdem in der Vergangenheit im digitalen Umfeld das Bewusstsein für den Wert des geistigen Eigentums gesunken ist, sollten sie dazu dienen, die Wertschätzung der Kreativität als Fundament der Kultur- und Kreativwirtschaft zu vermitteln. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag des Kultur- und Kreativbereichs zur Lissabon-Strategie vom 24./25. Mai 2007, die einen höheren Stellenwert der kulturellen und kreativen Aktivitäten bei der Weiterentwicklung der Lissabon-Agenda einfordern.

Die Bundesregierung befürwortet die Entwicklung von Kooperationsverfahren zwischen Diensteanbietern, Rechteinhabern und Verbrauchern. Freiwilligen Vereinbarungen ist der Vorzug vor gesetzlichen Regelungen einzuräumen. Technologische Ansätze, die personenbezogene Daten der Nutzer verarbeiten, müssen mit dem Fernmeldegeheimnis, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem vom Bundesverfassungsgericht jüngst entwickelten Recht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme (sogenanntes „IT-Grundrecht“<sup>328</sup>) in Einklang gebracht werden.

#### **d) Überarbeitung der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001<sup>329</sup>**

Die Mitteilung der Europäischen Kommission legt Grundsätze und Voraussetzungen für die Prüfung der Ver-

einbarkeit der staatlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Beihilfenrecht der Europäischen Union fest. Die Kommission hält die Überarbeitung der Mitteilung wegen der Marktentwicklungen seit 2001 für notwendig.

Sie hat Anfang 2008 in einer öffentlichen Konsultation einen detaillierten Fragebogen zur Überarbeitung der Mitteilung veröffentlicht. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit den national zuständigen Ländern eine erste Stellungnahme abgegeben.<sup>330</sup> Darin wird hervorgehoben, dass Deutschland keinen Bedarf für eine grundsätzliche Überarbeitung der Mitteilung aus dem Jahr 2001 sieht. Zugleich sichert sie zu, dass die Vorgaben des Beihilfekompromisses<sup>331</sup> von Deutschland beachtet werden. Weitere, über den Beihilfekompromiss hinausgehende Zugeständnisse an die Europäische Kommission, die die Prüfungskompetenzen der Kommission ausdehnen und den mitgliedstaatlichen Entscheidungsspielraum weiter einengen, sind aus deutscher Sicht keinesfalls möglich. Es darf im Medienrecht kein reiner Marktansatz verfolgt werden. Die Europäische Kommission muss vielmehr den Besonderheiten des Kultur- und Wirtschaftsgutes Rundfunk, wie sie im Amsterdamer Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) bestätigt werden, angemessen Rechnung tragen.

Die Europäische Kommission hat im November 2008 einen ersten Entwurf einer überarbeiteten Mitteilung vorgelegt, der mit den Mitgliedstaaten erörtert werden soll. Nach Auffassung der Bundesregierung ist dieser Entwurf noch in erheblichem Umfang verbesserungsbedürftig. Die Kommission plant, die revidierte Mitteilung im ersten Quartal 2009 in Kraft zu setzen.

#### **e) Binnenmarktentwicklung im Bereich der zugangskontrollierten Dienste (PayTV)**

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2008 den zweiten Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 98/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 1998 über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (sogenannte Pay-TV-Richtlinie) vorgelegt. Die Kommission hält darin europäische Maßnahmen zum Schutz vor Piraterie durch die Umgehung von Zugangskontrollsystemen für den Ausbau der Pay-TV-Dienste weiterhin für unverzichtbar.

Der Bericht stellt fest, dass sich grenzüberschreitende Pay-TV-Dienste bisher kaum entwickelt haben, obwohl dies ein Hauptanliegen der Richtlinie war. Die Kommission möchte nun Informationen darüber sammeln, welche potenziellen Märkte es für ein grenzübergreifendes Angebot von audiovisuellen Inhalten und Kinofilmen gibt. Zudem hat sie eine Expertengruppe mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten eingesetzt, welche die Anwendung

<sup>328</sup> BVerfG 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07 vom 27. Februar 2008, abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

<sup>329</sup> Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 2001/C 320/04; Amtsblatt Nr. C320 v. 15. November 2001, S. 5–11.

<sup>330</sup> Die Beiträge zur Konsultation der Kommission sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/comments\\_broadcasting/index.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/index.html).

<sup>331</sup> Siehe hierzu die Ausführungen oben unter Punkt D. V. 2. b).

der Richtlinie durch den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den nationalen Verwaltungen verbessern und alle neuen Fragen im Zusammenhang mit der Zugangskontrolle erörtern soll.

### **3. Internationale medienpolitische Entwicklungen**

#### **a) Europarat**

Der Europarat ist die einzige paneuropäische Organisation, in deren Arbeit die demokratische und menschenrechtliche Dimension der Kommunikation im Vordergrund steht. Er spielt eine zentrale Rolle bei der Stärkung der gemeinsamen Werte und Grundsätze in Europa, insbesondere durch die Festlegung gemeinsamer europaweiter Mindeststandards im Kommunikationsbereich. Seine medienpolitische Arbeit wird bestimmt durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und insbesondere durch das in Artikel 10 EMRK verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit. Deren Schutz hält die Bundesregierung für eine Kernaufgabe des Europarats. Sie sollte auch in der Zukunft im Zentrum seiner medienpolitischen Aktivitäten stehen. Der Europarat ist bestrebt, dieses Recht in allen seinen Mitgliedsstaaten voll zur Geltung zu bringen. Dies gilt insbesondere für die in den letzten Jahren dem Europarat beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten. Hier entsprechen die rechtlichen Rahmenbedingungen, deren Durchführung und Strukturen häufig noch nicht in vollem Umfange den vom Europarat im Medienbereich gesetzten Standards.

Der Europarat hat daher auch im Berichtszeitraum seine Bemühungen um die Entwicklung pluralistischer Medienordnungen in diesen Staaten in vielfältiger Weise, wie z. B. durch Beratung bei Gesetzgebungsvorhaben und deren Durchführung und durch Schulungsmaßnahmen, fortgesetzt. Die Bundesregierung begrüßt die wertvolle Beratungshilfe, die der Europarat bei der Etablierung freier und staatsunabhängiger Mediensysteme geleistet hat. Diese Hilfe ist gerade in Südosteuropa und im kaukasischen Raum weiterhin notwendig. Daher unterstützt die Bundesregierung diese Maßnahmen wie auch die in den letzten Jahren immer intensiver werdende Einbindung der Vertreter mittel- und osteuropäischer Staaten in die Arbeit der sich mit Medienfragen befassenden Ausschüsse des Europarats.

Die in den letzten Jahren vollzogene Erweiterung der Europäischen Union mit der Folge einer zunehmenden Identität der Mitgliedstaaten beider Organisationen erfordert eine verstärkte Koordinierung ihrer medienrechtlichen Instrumente. Zusammen mit den Ländern wird die Bundesregierung in diesem Diskussionsprozess weiterhin auf die Vermeidung von Kollisionen hinwirken.

Im Berichtszeitraum ist die Mitgliederzahl des Europarats auf 47 angewachsen. Trotz der am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007 erfolgten Erweiterung der Europäischen Union auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Mitglieder des Europarats sind, hat der Europarat damit weit mehr Mitglieder als die Europäische Union und

deckt einen weitaus größeren geographischen Raum ab. Die Standard setzende Funktion des Europarats bleibt daher weiterhin von hoher Bedeutung. Hinzu kommt, dass die primäre Ausrichtung der medienpolitischen Arbeit des Europarates am Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit keine Entsprechung in der Europäischen Union findet. Dieser fehlt eine sektorspezifische Kompetenz für diesen Bereich, weil es sich insoweit um eine Materie handelt, die in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die teilweise Identität der Mitglieder erfordert andererseits aber auch eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union. Dies hat der 3. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats im Mai 2005 in Warschau unterstrichen.

#### **aa) Europäische Medienministerkonferenzen**

Die medienpolitischen Arbeiten des Europarats werden in hohem Maße durch die Erklärungen und Aktionspläne beeinflusst, welche die regelmäßig abgehaltenen Medienministerkonferenzen verabschieden. Sie bilden in der Regel die Grundlage für die fachlichen Leitlinien, die das Ministerkomitee dem Generalsekretariat und den Fachausschüssen vorgibt.

Die 6. Europäische Medienministerkonferenz, die im Jahr 2000 in Krakau stattfand, erörterte insbesondere Fragen des Medienpluralismus und der künftigen Stellung und Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der neuen digitalen Umgebung, der Rolle von Regulierung und Selbstregulierung sowie der Teilhabe der einzelnen Bürger an der Informationsgesellschaft. Sie regte eine Prüfung der Anpassungsnotwendigkeit des bisherigen regulatorischen Rahmens (Übereinkommen und Empfehlungen) des Europarats für den Medienbereich an die veränderten Bedingungen in der digitalen Welt durch den Lenkungsausschuss Massenmedien (CDMM) an. In der Folgezeit hat der Lenkungsausschuss Massenmedien entsprechend dieser Bitte Regelungs- bzw. Anpassungsvorschläge u. a. für die Bereiche Piraterie, Selbstregulierung und Jugendschutz im Internet, Gegendarstellungsrecht und Kurzberichterstattungsrecht erarbeitet.

Die im Jahr 2005 wenige Monate nach der „oranigen Revolution“ in Kiew abgehaltene 7. Europäische Medienministerkonferenz setzte ein deutliches Zeichen für eine Unterstützung der Kräfte, die die Medienfreiheit auch in den Staaten, in denen insoweit noch Defizite bestehen, voll verwirklichen wollen. In einer „Resolution zu den Medien in der Ukraine“ begrüßten die Medienminister die Anstrengungen in der Ukraine, die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäß Artikel 10 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu sichern und zu fördern und einen Rechtsrahmen für die Tätigkeit freier, unabhängiger und pluralistischer Medien einschließlich eines echten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesem Land zu entwickeln. Sie riefen den Europarat dazu auf, seine Zusammenarbeit mit der Ukraine im Medienbereich zu intensivieren, und luden dessen Mitgliedstaaten ein, sich aktiv an der Durchführung eines entsprechenden Aktionsplanes zu beteiligen.

Die Konferenz stand unter dem Generalthema „Integration und Vielfalt: Die neuen Grenzen europäischer Medien- und Kommunikationspolitik“. Mit der Erörterung der weiteren Themen „Meinungs- und Informationsfreiheit in Krisenzeiten“ und „Kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus in Zeiten der Globalisierung“ reagierten die Minister auf weltweite Erscheinungen, die auch die Medien in immer stärkerem Maße beeinflussen. Ein weiteres Thema lautete „Menschenrechte und Regulierung der Medien und neuen Kommunikationsdienste in der Informationsgesellschaft“. Ferner verabschiedeten die Minister einen umfangreichen Aktionsplan, der die Arbeit der Fachausschüsse des Europarats in den genannten Themengebieten in den folgenden Jahren bestimmt hat.

Auf Einladung der isländischen Regierung wird die nächste Konferenz der Medienminister im Jahre 2009 unter dem Generalthema „Vertrauen in die heutigen und künftigen Medien“ in Reykjavik stattfinden. Sie wird insbesondere Fragen der Konvergenz der Medien, der von den Nutzern generierten Inhalte und der Verantwortung hierfür sowie der Steigerung der Effizienz der vom Europarat gesetzten Standards erörtern.

#### bb) Europäische Übereinkommen

Revision des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen: Die EG-Fernsehrichtlinie wurde 2007 revidiert (nunmehr Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).<sup>332</sup> Da ein erheblicher Teil der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugleich Vertragsstaat des im Wesentlichen inhaltsgleichen Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen ist, ist zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit in Europa dessen Anpassung erforderlich.<sup>333</sup> Soweit es die unterschiedliche Rechtsnatur der beiden Instrumente zulässt, setzt sich die Bundesregierung dabei zusammen mit den Ländern für eine höchstmögliche und schnelle Angleichung ein. Diese Auffassung wird von den meisten Vertragsstaaten geteilt. Es ist damit zu rechnen, dass die Revisionsarbeiten am Fernsehübereinkommen 2009 abgeschlossen werden können.

Europäisches Übereinkommen über den Schutz des audiovisuellen Erbes: Am 1. Januar 2008 sind das Europäische Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes<sup>334</sup> und das zugehörige Protokoll über den Schutz von Fernsehproduktionen<sup>335</sup> in Kraft getreten. Das Übereinkommen verpflichtet die Unterzeichnerstaaten unter anderem, dafür zu sorgen, dass eine Kopie bewegten Bildmaterials, insbesondere von Kinofilmen, das Teil des audiovisuellen Erbes des jeweiligen Vertragsstaates ist, in einem Archiv hinterlegt, erhalten und für kulturelle, wissenschaftliche und Forschungszwecke im öffentlichen Interesse zugäng-

<sup>332</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen unter Punkt D.V.2.a).

<sup>333</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 132

<sup>334</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 183

<sup>335</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 184

lich gemacht wird. Das Protokoll enthält Ausnahmebestimmungen vom Übereinkommen, die den Besonderheiten von Fernsehproduktionen Rechnung tragen. Bundesregierung und Länder unterstützen die mit Übereinkommen und Protokoll verfolgten Ziele. Die Bundesregierung hat daher beide Rechtsinstrumente gezeichnet und beabsichtigt, deren Ratifikation herbeizuführen.

#### cc) Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees

Im Berichtszeitraum hat das Ministerkomitee nach Vorarbeiten durch den Lenkungsausschuss für Massenmedien und neue Kommunikationsdienste (CDMC) eine Reihe medienrelevanter Empfehlungen und Erklärungen verabschiedet.<sup>336</sup> Sie betreffen etwa die Förderung des Medienpluralismus, die Berichterstattung über Wahlen, den journalistischen Quellenschutz, die Unabhängigkeit und Funktion von Rundfunkregulierungsbehörden, die Selbstregulierung bei neuen Diensten und die Kommunikationsfreiheit im Internet. In den letzten Jahren hat sich der Schwerpunkt dieser Tätigkeit des Europarats von Presse und Rundfunk verlagert auf die Herausforderungen, die neue Kommunikationsdienste und das Internet an die Beachtung der Menschenrechte, insbesondere der Meinungs- und Informationsfreiheit, stellen.

Diese Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees zielen auf eine Annäherung der Medienpolitik und der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Medien in den Mitgliedstaaten des Europarates ab. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten liefern sie Orientierungen für deren Gestaltung. Aber auch in älteren Mitgliedstaaten wie Deutschland ist ihr Einfluss feststellbar. So ist das im Rundfunkstaatsvertrag enthaltene Kurzberichterstattungsrecht wesentlich von der entsprechenden Empfehlung<sup>337</sup> beeinflusst. Die Bundesregierung hat sich in enger Zusammenarbeit mit den Ländern an der Erarbeitung dieser Empfehlungen und Erklärungen stets intensiv beteiligt und beabsichtigt, dieses Engagement fortzusetzen.

#### b) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

In der UNESCO hat die Bundesregierung nachdrücklich die Erarbeitung eines Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen unterstützt. Ferner wird sie sich im Programmbereich Kommunikation/Information weiterhin an der Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung sowie an Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit von Medien und zur Förderung von Infrastrukturen aktiv beteiligen.

<sup>336</sup> Die Texte sind zugänglich unter: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/4\\_Documentary\\_Resources/CM\\_en.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/4_Documentary_Resources/CM_en.asp).

<sup>337</sup> Recommendation No. R (91) 5 on the right to short reporting on major events where exclusive rights for their television broadcast have been acquired in a transfrontier context.

**aa) Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen**

Dieses am 18. März 2007 in Kraft getretene Übereinkommen legt weltweit erstmals völkerrechtlich verbindliche Prinzipien und Regeln zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt fest. Deutschland ist dem Übereinkommen am 12. März 2007 beigetreten. Insgesamt gehören dem Übereinkommen derzeit 83 Staaten und die Europäische Gemeinschaft an.

Das Übereinkommen erkennt die kulturelle und ökonomische Doppelnatur von kulturellen Gütern und Dienstleistungen an, zählt zu den kulturellen Ausdrucksformen auch die Medien einschließlich des Rundfunks und des Films und hebt die Bedeutung der Medienvielfalt und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervor. Ferner bestätigt es das Recht der Staaten, eine eigene Kulturpolitik festzulegen und umzusetzen. Es betont darüber hinaus die Notwendigkeit internationaler Solidarität, um zu einem ausgewogenen Austausch kultureller Güter und Dienstleistungen und zum Pluralismus kultureller Ausdrucksformen beizutragen.

Deutschland hat sich entschieden für die Erarbeitung des Übereinkommens eingesetzt. Angesichts zunehmender Globalisierung braucht die deutsche Kultur- und Medienpolitik auf internationaler Ebene ein Rechtsinstrument, das den Doppelcharakter kultureller Waren und Dienstleistungen mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringt. Es soll auch der Gefahr vorbeugen, dass diese Waren und Dienstleistungen allein den Regelungen des internationalen Handelsrechts unterliegen.<sup>338</sup> Denn diese erfassen den kulturellen Austausch und den grenzüberschreitenden freien Fluss der Informationen, die Freizügigkeit von Kultur- und Medienschaffenden, den freien Wettbewerb von Künstlern und den fairen Wettbewerb von Medienunternehmen nur unzureichend. Kultur- und Medienpolitik bedarf zur Erreichung ihrer Ziele vielfältiger Steuerungsinstrumente (z. B. Subventionen für Kultureinrichtungen oder die Förderung des nationalen Films). Deren Berechtigung wird allerdings gelegentlich unter Hinweis auf internationale Verpflichtungen in Zweifel gezogen, einzelne Instrumente werden dementsprechend als Handelshemmnis gewertet.

Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass dieses Instrumentarium zur Wahrung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in einem wirtschaftlichen Umfeld mit einem wachsenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen unverzichtbar ist. Medienpolitisch ist bemerkenswert, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Übereinkommen ausdrücklich als Gegenstand eigenständiger Kulturpolitik der Mitgliedstaaten genannt und als besonders schutzwürdig hervorgehoben sowie die Notwendigkeit des Erhalts der Medienvielfalt bekräftigt wird. Die Bundesregierung sieht in dem Übereinkommen ein wichtiges Instrument zur Erhaltung der nationalen Handlungsspielräume in der Kultur- und Medienpolitik.

<sup>338</sup> Siehe insoweit auch die Ausführungen zu Punkt D. V. 3. c).

Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zum Übereinkommen entfaltet in zweifacher Richtung Wirkungen: Im Außenverhältnis zu Drittstaaten, die ebenfalls die Geltung des Übereinkommens anerkannt haben, sind deren Verpflichtungen zu beachten, aber es ist auch – etwa bei Verhandlungen über internationale Handelsabkommen – eine Berufung auf dessen Berechtigungen möglich. Dies gilt auch im Innenverhältnis der Europäischen Union: Durch das Übereinkommen erfährt die Verpflichtung der Gemeinschaft, in allen ihren Politikfeldern kulturellen Aspekten Rechnung zu tragen (Artikel 151 Absatz 4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [EGV]), eine Konkretisierung. Die Bundesregierung wird darauf achten, dass Gemeinschaftsmaßnahmen etwa im Bereich der Wettbewerbs- und Telekommunikationspolitik die durch das Übereinkommen anerkannte Berechtigung der Mitgliedstaaten zur Gestaltung einer eigenständigen nationalen Kultur- und Medienpolitik nicht aushöhlen.

**bb) Programmbereich Kommunikation/ Information**

Die UNESCO hat den Auftrag, durch Förderung der internationalen Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation zur Sicherheit und zum Weltfrieden beizutragen. Sie bietet das einzige ständige und weltweite Forum zur Erörterung von medienpolitischen Fragen. Wichtige Ziele der UNESCO im Bereich Kommunikation/Information sind der Zugang zu Information und Wissen für alle Menschen sowie die Förderung der Meinungsfreiheit.

**Programm „Information für alle“ (IFAP)**

Dieses zwischenstaatliche Programm fördert seit 2001 die Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu den neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung. Deutschland ist Mitglied im zwischenstaatlichen Rat des Programms, das eine Plattform für die internationale politische Diskussion und einen Rahmen für Partnerschaften und Kooperationen bietet. Das Programm „Information für alle“ leistet zudem Beiträge zur Erarbeitung und Verbreitung normativer Instrumente der UNESCO in diesem Bereich, z. B. der „Erklärung zur Förderung von Mehrsprachigkeit sowie zum universellen Zugang zum Cyberspace“, die unter anderem zur Entwicklung von mehrsprachigen und von öffentlich zugänglichen Inhalten aufruft.

**Programm zur Medienförderung (IPDC)**

Dieses Programm wurde bereits im Jahr 1980 ins Leben gerufen. Es verfolgt seit dem das wichtige Ziel, weltweit Qualität und Unabhängigkeit der Medien zu stärken und Informationsinfrastrukturen zu fördern. Es trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass Medienförderung einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung eines Landes leisten kann. Internationale Selbstorganisation von Klein- und Kommunalradios sowie Medienangebote insbesondere in ländlichen Gebieten werden durch dieses Programm ermöglicht. In Transformationsländern sollen Regierungs-

funk und Staatsfernsehen mit Blick auf ein dreigliedriges System mit kommerziellen, öffentlich-rechtlichen und kommunalen Anteilen umgestaltet werden. Das „Programm zur Medienförderung“ ist damit das einzige Programm der UNESCO für Medienförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Seit 1980 hat es mit insgesamt 93 Mio. US-Dollar über 1 100 Projekte in rund 140 Ländern gefördert. Deutschland unterstützt dieses Programm finanziell und stellte von 1998 bis 2002 den Vorsitz des Zwischenstaatlichen Rates.

### c) **Welthandelsorganisation (WTO): Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS)**

Die laufenden Verhandlungen zum GATS dürfen die medien- und kulturpolitische Handlungsfreiheit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Die Doppelnatur audiovisueller Dienstleistungen als wirtschaftliche und kulturelle sowie darüber hinaus – wie im Falle des Rundfunks – als für die demokratische Willensbildung unentbehrliche Faktoren lassen eine uneingeschränkte Anwendung der Prinzipien des Freihandels auf diesen Sektor nicht zu. Die Verhandlungen, die die Europäische Kommission für die Mitgliedstaaten führt (nach Artikel 133 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [EGV]), müssen von dem Mandat bestimmt sein, das die Mitgliedstaaten der Kommission vor deren Beginn gegeben haben. Danach hat die Europäische Kommission „sicherzustellen, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Fähigkeit zur Fortsetzung und Unterstützung ihrer Politiken im kulturellen und audiovisuellen Bereich im Hinblick auf die Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt erhalten und entwickeln können“.

Der Erhalt der medienpolitischen Handlungsfreiheit lässt weder eine Rücknahme der eingelegten Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip noch das Eingehen von Liberalisierungsverpflichtungen zu. Die Bundesregierung begrüßt daher ausdrücklich, dass die Europäische Kommission weder in ihr Eingangsangebot vom April 2003 noch in ihr revidiertes Angebot vom Juni 2005 derartige Liberalisierungsangebote aufgenommen und nachfolgend erklärt hat, auf entsprechende nachdrückliche Forderungen einiger Mitglieder wie der Vereinigten Staaten von Amerika nicht eingehen zu wollen.

Die Bundesregierung unterstützt andererseits die Position der Europäischen Kommission, auf Liberalisierungsforderungen an andere Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) im audiovisuellen Bereich zu verzichten. Die Bundesregierung weiß sich mit dieser Haltung im Einklang mit dem Deutschen Bundestag. Im Übrigen stellt die Bundesregierung fest, dass in Deutschland der Erbringung von audiovisuellen Dienstleistungen durch in anderen Mitgliedern der WTO ansässige Personen oder niedergelassene Unternehmen in der Praxis keine wesentlichen Hindernisse entgegenstehen. Dies zeigt sich unter anderem an dem hohen Zuschaueranteil, den Filme aus den Vereinigten Staaten von Amerika in deutschen Kinos erreichen.

## VI. **Daten- und Faktenbasis der Medienpolitik**

Nicht nur die Medienpolitik, die Medienunternehmen und die Medienwissenschaft benötigen eine gesicherte Tatsachengrundlage, um die Entwicklungen im Medienbereich und ihre Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Felder zuverlässig einschätzen und wirksam beeinflussen zu können. Auch die Gesellschaft als Ganze ist mit Blick auf die Bedeutung des Mediensektors für die Demokratie auf diese Informationen dringend angewiesen. Dies gilt umso mehr, als sich die technischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen zunehmend beschleunigen, immer komplexer werden und damit schwieriger zu beurteilen sind als in der vergangenen analogen Ära. Amtliche Statistiken speziell für den Medienbereich existieren jedoch nicht. Entsprechendes statistisches Material wird derzeit nur von einzelnen Institutionen oder von Verbänden und Unternehmen erhoben und veröffentlicht. Dieses Material ist allerdings unzureichend, da es mangels koordinierten Vorgehens der Beteiligten kein übergreifendes Bild der Situation vermittelt und teilweise von Partikularinteressen beeinflusst ist.<sup>339</sup>

Die Bundesregierung teilt die in Wissenschaft und Praxis einhellig vertretene Auffassung, dass dieses Defizit behoben werden muss.<sup>340</sup> Sie hält allerdings eine gesetzliche Regelung, die auf die Einführung einer obligatorischen Medienstatistik gerichtet ist, nicht für einen sinnvollen Lösungsansatz, weil dies mit einem erheblichen bürokratischen und administrativen Aufwand verbunden wäre. Die betreffenden Medienanbieter und Unternehmen weniger belastend und gleichwohl Erfolg versprechend erscheint vielmehr, auch in diesem Punkt auf das im Medienbereich generell bewährte Modell der Selbstregulierung zu setzen und gemeinsam mit den Spitzenverbänden im gesamten Medienbereich ein geeignetes Lösungsmodell auf der Basis einer freiwilligen Zusammenarbeit der betreffenden Verbände und Unternehmen zu erarbeiten. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie werden hierzu Gespräche mit der Medienbranche aufnehmen, um zu einer gemeinsamen, tragfähigen Lösung zu gelangen.

## VII. **Kooperation zwischen Medienpolitik und Wissenschaft**

Neben der Verbesserung der Daten- und Faktenlage im Medienbereich sieht es die Bundesregierung als unerlässlich an, die Zusammenarbeit zwischen Medienpolitik und Wissenschaft zu intensivieren. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird deshalb künftig in regelmäßigen Abständen Workshops zu grundsätzlichen und praktischen Fragen der Medienentwicklung mit Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen und Denkrichtungen durchführen. An diesen Workshops werden

<sup>339</sup> So zutreffend HBI-Gutachten, S. 277-280.

<sup>340</sup> Das Problem wurde von allen an den Workshops zur Vorbereitung des HBI-Gutachtens teilnehmenden Wissenschaftlern ausdrücklich hervorgehoben.

alle thematisch betroffenen Bundesressorts beteiligt. Bei Bedarf wird auch Vertretern der Länder Gelegenheit zur Teilnahme gegeben. Die Ergebnisse der Workshops sollen aber nicht nur der Medienpolitik zugute kommen. Ein weiteres Ziel des Dialogs zwischen Medienpolitik und Wissenschaft ist, gemeinsam neue, für die medienpolitische Praxis bedeutsame Fragestellungen zu erarbeiten, die von der Wissenschaft aufgegriffen und im Gedankenaustausch mit Praktikern aus Medien und Politik behandelt werden können.

## **E. Bereichsspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik**

### **I. Printmedien**

Die Lage der Printmedien ist differenziert zu betrachten. Das Buch hat sich trotz elektronischer Konkurrenz bislang insgesamt gut behaupten können.<sup>341</sup> Ob die nunmehr serienreifen elektronischen Lesegeräte (sogenannte „E-Reader“ bzw. „E-Books“), die eine Vielzahl von Buchtiteln speichern können, das gedruckte Buch ernsthaft in Bedrängnis bringen können, wird derzeit intensiv und kontrovers diskutiert. Hier muss die weitere Entwicklung des Nutzerverhaltens und der Marktstrukturen beobachtet werden. Im Rahmen der Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung werden das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Frühjahr 2009 ein Branchenhearing der Buchverlage durchführen, das sich auch mit der Entwicklung der E-Books befassen wird. Es spricht allerdings schon jetzt vieles dafür, dass die elektronisch gestützte Nutzung von Inhalten, die traditionell in Buchform angeboten werden, insbesondere dort verstärkt Einzug halten wird, wo – wie etwa in der Wissenschaft – in erster Linie ein schneller und gleichzeitiger Zugriff auf mehrere Buchtitel und zusätzliche Bedienfunktionen – etwa Suchmöglichkeiten – gefragt sind. Im Kernbereich der Nutzung des traditionellen Buches, der gründlichen und zeitintensiven Lektüre in Mußestunden, dürfte der gedruckte Text dagegen auch in Zukunft gute Chancen haben, die wichtigste Angebotsform zu bleiben.<sup>342</sup> Ob elektronische Lesegeräte auch neue Regulierungsfragen aufwerfen, wird die Bundesregierung mit Blick auf die weitere Entwicklung dieses neuen Marktsegments prüfen.

Im Gegensatz zum Buch haben Zeitungen und Zeitschriften insgesamt seit vielen Jahren kontinuierlich erhebliche Reichweiten- und Auflagenrückgänge sowie Einbußen bei Anzeigenerlösen hinnehmen müssen. Während bei

den Tageszeitungen inzwischen deutliche strukturelle Verschlechterungen der Situation eingetreten sind, sind die Schwierigkeiten der Zeitschriften bislang offenbar im Vergleich noch stärker konjunkturell bedingt.<sup>343</sup> Vor einigen Jahren war deshalb sogar vielfach von einer „Zeitungskrise“ die Rede. Danach hatte sich die Ertragslage der Zeitungen, insbesondere aufgrund verbesserter konjunktureller Rahmendaten, wieder stabilisiert.<sup>344</sup> Es ist allerdings durchaus fraglich, ob diese Tendenz dauerhaft sein wird. Derzeit spricht viel dafür, dass die auf absehbare Zeit schwierige Gesamtsituation der Wirtschaft auch auf Zeitungen und Zeitschriften spürbar durchschlagen wird.<sup>345</sup> Im Übrigen gehen die zuletzt erzielten Verbesserungen der Ertragslage bislang nicht mit einer grundlegenden Trendwende bei Reichweiten und Auflagen einher.<sup>346</sup>

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird der Konkurrenzdruck der elektronischen, insbesondere der onlinegestützten Medienangebote auf die Printmedien weiter zunehmen und die wirtschaftliche Situation der Verlage dauerhaft belasten. Dennoch werden Zeitungen, Zeitschriften und Bücher auch in Zukunft feste Bestandteile des Medienangebots bleiben. Nach wie vor sind Zeitungen und Zeitschriften Leitmedien, die als solche eine für die Demokratie unverzichtbare Funktion haben. Das zeigt sich insbesondere daran, dass die Behandlung politischer und gesellschaftlicher Themen in allen elektronischen Medienangeboten tendenziell stagniert oder gar rückläufig ist, während sie im Printbereich quantitativ und qualitativ nach wie vor eine herausragende Stellung hat.<sup>347</sup> Auch werden Zeitungen und politische Zeitschriften vom Publikum entsprechend wahrgenommen und genutzt.<sup>348</sup> Dies erklärt auch, dass es nach wie vor einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem politischen Interesse und der Häufigkeit und Intensität der Lektüre von Tageszeitungen gibt.<sup>349</sup>

### **1. Privatwirtschaftliche Struktur der Presse**

Im Rahmen der in den letzten Jahren intensiv geführten öffentlichen Debatte über Ursachen und Folgen der Zei-

<sup>341</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 21–23; siehe ferner die vom Börsenverein des Deutschen Buchhandels veröffentlichten Vergleichszahlen Zahlen für 2007/8, abrufbar unter [www.boersenverein.de/de/portal/July\\_2008/220662](http://www.boersenverein.de/de/portal/July_2008/220662). Auch die aktuellen Zahlen bestätigen die insgesamt sehr stabile Marktentwicklung, siehe [www.boersenverein.de/de/portal/Wirtschaftszahlen/158286](http://www.boersenverein.de/de/portal/Wirtschaftszahlen/158286).

<sup>342</sup> Ebenso etwa Christian Stöcker, Warum E-Reader das Buch nicht verdrängen werden, [www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,518,druck584306,00.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,518,druck584306,00.html) und Klaus G. Saur, Die Welt vom 14. Oktober 2008, S. 23 f.; vgl. hierzu ferner die Einschätzung von John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 304 ff.

<sup>343</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 24, für die Entwicklungen bis zum Jahr 2007. Der negative Trend hält unverändert an. Im dritten Quartal des Jahres 2008 sank die Zahl der verkauften Tageszeitungen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um weitere 650.000 Exemplare auf nunmehr 23,62 Millionen pro Erscheinungstag. Auch die Publikumszeitschriften verkauften im entsprechenden Zeitraum 2,09 Millionen Exemplare weniger, sodass die Zahl der insgesamt verkauften Exemplare auf 117,94 Millionen fiel. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Entwicklung bei den einzelnen Titeln sehr unterschiedlich verlief. Lediglich die Auflagen der Wochenzeitungen waren im Vergleichszeitraum weitgehend stabil. Vgl. hierzu die Zusammenfassung der aktuellen IVW-Auflagenzahlen in *epd-medien*, Nr. 84, 2008, S. 16, die auch die – allerdings durchaus unterschiedliche – Entwicklung einzelner Titel zeigt.

<sup>344</sup> Vgl. nur Schütz, *Media Perspektiven* Nr. 11, 2007, S. 260-289.

<sup>345</sup> Vgl. hierzu etwa Schmitz, *epd-medien* Nr. 92, 2008, S. 3(5).

<sup>346</sup> Vgl. Schütz, *Media Perspektiven* Nr. 11, 2007, S. 560 (576 und 578).

<sup>347</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 316-318.

<sup>348</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 34 f.

<sup>349</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 34; ferner Köcher, Interview in der *Frankfurter Rundschau* vom 7. Oktober 2008, S. 33.

tungskrise sind vereinzelt immer wieder die Einführung von staatlichen Subventionen für wirtschaftlich bedrängte Tageszeitungen<sup>350</sup> oder die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Presseorgans<sup>351</sup> vorgeschlagen worden.

Die Bundesregierung lehnt diese Vorschläge ab. Staatliche Pressesubventionen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht sehr zweifelhaft. Denn sie sind kaum meinungs- und inhaltsneutral auszugestalten und deshalb vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Staatsfreiheit der Presse problematisch. Sie erzeugen zudem unerwünschte Mitnahmeeffekte, fördern eine kontraproduktive Subventionsmentalität und untergraben damit die dringend benötigte Kreativität und Innovationskraft der Verlage.<sup>352</sup> Außerdem führen sie, wenn sie die wirtschaftliche Lage der Tageszeitungen insgesamt durchgreifend verbessern sollen, zu untragbar hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte.

Die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Presseorgans kommt schon angesichts der in ständiger Rechtsprechung wiederholten Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Presse nach Artikel 5 Absatz 1 GG grundsätzlich privatwirtschaftlich zu organisieren ist<sup>353</sup>, nicht in Betracht. Darüber hinaus würde ein solcher Schritt kaum lösbare Finanzierungsfragen aufwerfen, die privaten Zeitungsverleger zusätzlich massiv belasten und damit im Ergebnis ebenfalls kontraproduktiv wirken.

## 2. Wettbewerbsbedingungen auf dem Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt

Von zentraler Bedeutung wird in Zukunft sein, die Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Verlagswirtschaft im Onlinebereich auszutarieren. Einerseits müssen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angesichts der bereits beschriebenen vielfältigen Konvergenzentwicklungen Entwicklungsmöglichkeiten im Onlinebereich eingeräumt werden. Andererseits müssen deren Angebote für die Wettbewerber aus der Verlagswirtschaft aufgrund einer klaren Beauftragung berechenbar sein, da die Verlage auf die Realisierung crossmedial orientierter Geschäftsmodelle dringend angewiesen sind. Liegt in Maßnahmen, die diesem Ziel dienen, sicher auch eine Verteilung oder Sicherung von Marktchancen, so sind sie doch einer medienpolitischen Zielsetzung verpflichtet. Letztlich ist entscheidend, dass auf diesem Weg dem Mediennutzer eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft geboten wird.

<sup>350</sup> Vgl. Rutz, epd-medien, Nr. 53, 2003, S. 11; Röper, in: [www.netzzeitung.de/medien/395685.html](http://www.netzzeitung.de/medien/395685.html) (zuletzt aufgerufen am 2. Mai 2008), der keine direkte staatliche Subventionierung fordert, sondern vorschlägt, Presseprodukte mit dem vollen Umsatzsteuersatz zu belasten und die Verlage aus den entsprechenden Einnahmen einen Fonds zur Unterstützung finanzschwacher Verlagsunternehmen finanzieren zu lassen.

<sup>351</sup> So etwa Rutz, epd-medien, Nr. 53, 2003, S. 11 und Habermas, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 16. Mai 2007, S. 13.

<sup>352</sup> Diese Argumente sprechen auch gegen die von Röper, in: [www.netzzeitung.de/medien/395685.html](http://www.netzzeitung.de/medien/395685.html) (zuletzt aufgerufen am 2. Mai 2008) vorgeschlagene Fondslösung.

<sup>353</sup> Vgl. BVerfGE 20, 162 (175) und 66, 116 (133).

Da es dabei im Kern um rundfunkrechtliche Fragen geht, die die Länder im Rahmen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages behandelt haben, wird hierzu im Einzelnen auf die Ausführungen unter Punkt E. II. 4. verwiesen.

Viel diskutiert wird in Deutschland seit geraumer Zeit, inwieweit Gratiszeitungen und -zeitschriften geeignet sind, die Pressevielfalt zu stärken und die wirtschaftliche Situation der Verlage zu verbessern.<sup>354</sup> Es ist Sache der Verlagswirtschaft, dies zu entscheiden. Problematisch könnte es allerdings sein, wenn die Deutsche Post AG eigene Gratiszeitungen oder -zeitschriften verlegen und vertreiben würde. Denn dies könnte eine massive und zudem strukturell unfaire Beeinträchtigung der Marktchancen konkurrierender Verlagsunternehmen, Presse-Grossisten und Presse-einzelhändler darstellen. Müssen Verlage gemeinsam mit den Pressegrossisten komplexe und kostenintensive Sondervertriebsstrukturen etablieren, genießt die Post AG das Privileg, für die Distribution eigener Presseprodukte die ohnehin vorhandene und bereits anderweitig finanzierte Vertriebsstruktur ihres bundesweiten Zustelldienstes nutzen zu können. Zudem ist der Postvertrieb im Gegensatz zum Presse-Grosso, zum Bahnhofsbuchhandel oder zu sonstigen Endverkaufsstellen für Presseerzeugnisse derzeit noch von der Umsatzsteuer befreit. Hinzu kommt, dass der Zustelldienst der Post AG – anders als das Vertriebssystem der Verlags- und Grosswirtschaft – nicht nur bis zu den Endverkaufsstellen, sondern unmittelbar bis zum Endkunden reicht. Allein dieser Umstand könnte das Kaufverhalten der Endkunden erheblich zulasten der klassischen Verlagsprodukte verändern, Umsatzeinbußen bei den Presse-einzelhändlern bedingen und die Werbeerlöse der Verlage massiv beeinträchtigen. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit ein ehemaliges Staatsunternehmen seine letztlich auch durch staatliche Ressourcen etablierte proprietäre Vertriebsstruktur nutzen darf, um in Konkurrenz zu privaten Verlagsunternehmen zu treten. Zudem müsste mit Blick auf die in Artikel 5 Absatz 1 und 20 Absatz 2 GG garantierte Staatsfreiheit der Medien geklärt werden, ob das Angebots einer Gratiszeitung oder -zeitschrift durch ein Unternehmen, an dem der Staat beteiligt ist, verfassungskonform ist.

Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Presse für die Demokratie werden in Deutschland Zeitungen, Zeitschriften und Bücher nur mit einem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 Prozent statt 19 Prozent belegt. Die Bundesregierung hält an dieser Regelung fest, damit Presseprodukte auch in Zukunft von jedermann zu erschwinglichen Preisen erworben werden können.

## 3. Presse-Grosso

Zeitungen und Zeitschriften können ihre wichtige gesellschaftliche und politische Funktion nur dann erfüllen, wenn ihnen funktionierende, d. h. flächendeckende und nicht diskriminierende Vertriebsstrukturen zur Verfügung

<sup>354</sup> Dies wird im HBI-Gutachten, S. 33, tendenziell bejaht; differenzierend dagegen Prinzing, Publizistik (Vierteljahreshefte für Kommunikation) 2008, S.175 ff.

stehen. Mit einem Marktanteil von über 50 Prozent ist das Grosso-System neben dem verlagseigenen Abonnement, dem Bahnhofsbuchhandel, dem werbenden Buch- und Zeitschriftenhandel sowie den Lesezirkeln das bedeutendste Vertriebsnetzwerk.<sup>355</sup> Das deutsche Presse-Grosso wird international als vorbildlich eingestuft und gilt innerhalb der Europäischen Union als das effizienteste Vertriebswesen. Ganz überwiegend verlagsunabhängig ausgestaltet, garantiert das Grosso die Presse- und Meinungsvielfalt „an der Ladentheke“. In gewissem Sinne ist dieses Modell die „handfeste“ Seite der verfassungsrechtlich garantierten Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit. Denn diese Freiheiten würden leer laufen, könnte nicht die gesamte Bandbreite der in- und ausländischen Verlagsproduktion de facto an jedem Ort von jedermann zu erschwinglichen Preisen gelesen werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die wirtschaftlichen Interessen von Verlagen und Grossisten in manchen Punkten divergieren. Verlagsunternehmen wünschen eine möglichst leistungsfähige und kostengünstige Vertriebsstruktur, während die Grossisten eine möglichst hohe Vertriebsspanne bei minimalen Eigenkosten anstreben. Dies führt immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Verlagsbranche und Grossisten, die mitunter so weit gingen, dass der Bestand des Presse-Grosso von Teilen der Verlagsbranche infrage gestellt wurde. Der Bundesverband deutscher Zeitungsverleger (BDZV), der Verband deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) und der Bundesverband Presse-Grosso haben eine sachgerechte und zukunftsfähige Lösung des Konflikts erreicht, als sie sich im August 2004 in der sogenannten „Gemeinsamen Erklärung“ darauf verständigten, das Grosso-Vertriebssystem zu erhalten und exklusive Lieferverträge der Verlage mit Einzelhändlern bzw. Handelsketten nur dann zuzulassen, wenn sie im Rahmen definierter Marktöffnungstests erfolgen und auf einen Übergang zur üblichen Sortimentsbelieferung durch das Presse-Grosso angelegt sind.

Die Bundesregierung hält diesen Schritt für ein gutes Beispiel funktionierender Selbstregulierung im Medienbereich und geht davon aus, dass die „Gemeinsame Erklärung“ auch in Zukunft die Grundlage der Zusammenarbeit von Verlegern und Grossisten bleibt. Sie ist der Auffassung, dass sich dieses privatwirtschaftliche Instrument der Vielfaltssicherung bewährt hat und hält auf dieser Grundlage gesetzgeberische oder administrative Schritte zur Sicherung der Vielfalt des Pressesortiments im Presse führenden Einzelhandel nicht für erforderlich. Die Bundesregierung empfiehlt den beteiligten Verbänden, die „Gemeinsame Erklärung“ durch Vereinbarungen über ein Verfahren zur Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zu ergänzen.

#### 4. Preisbindung für Bücher

Die Preisbindung von Büchern war in Deutschland ursprünglich von den Marktteilnehmern durch den Ab-

schluss vertikaler Verträge festgelegt. Im Jahr 2002 wurde die Preisbindung für Bücher und bestimmte sonstige Druckerzeugnisse schließlich gesetzlich geregelt und damit zugleich europarechtlich abgesichert. Ziel des Gesetzes über die Preisbindung für Bücher (BuchPrG)<sup>356</sup> ist es, einen leistungsfähigen Markt für Druckwerke in Deutschland zu sichern und deren Rolle als Kulturgüter und Kulturmedien zu fördern. Die Preisbindung trägt einerseits entscheidend dazu bei, dass Bücher und bestimmte sonstige Druckwerke überall zu gleichen Preisen erhältlich sind und die Versorgung mit Büchern in der gesamten Fläche durch eine hohe Dichte breit sortierter Buchhandlungen sichergestellt ist. Zudem gewährleistet die Preisbindung, dass eine Fülle von kleinen und mittleren Verlagen am Markt bestehen können, die wiederum einer Vielzahl von weniger populären Autoren die Veröffentlichung ihrer Werke ermöglichen.<sup>357</sup>

Durch eine am 20. Juli 2006 in Kraft getretenen Novelle<sup>358</sup> ist das Buchpreisbindungsgesetz aktuellen Marktentwicklungen angepasst und präzisiert worden. Wesentliche Punkte der Neuregelung sind:

- Das Kriterium der überwiegenden Finanzierung durch die öffentliche Hand als Voraussetzung für Rabatte im Schulbuchbereich ist in § 7 Absatz 3 Satz 1 BuchPrG durch das Merkmal des Eigentumserwerbs der öffentlichen Hand ersetzt worden. Hintergrund dieser Änderung war, dass sich die öffentliche Hand in einigen Bundesländern nur noch mit weniger als der Hälfte an den Gesamtkosten der Schulbuchfinanzierung beteiligt und damit Preisnachlässe für Schulbücher wegen der überwiegenden Mitfinanzierung durch Private unzulässig gewesen wären. Die Änderung dient also dazu, die Möglichkeiten der Rabattierung im Schulbuchbereich auch bei geänderten Finanzierungsstrukturen zu erhalten.
- Durch die Präzisierung der Kennzeichnungspflicht für Mängel Exemplare wird eine Umgehung der Preisbindung durch missbräuchliche Deklarierungen von Büchern als Mängel Exemplare verhindert. Durch die neue Regelung des § 7 Absatz 1 Nummer 4 BuchPrG sollen nur noch solche Bücher verbilligt verkauft werden, die aufgrund einer Beschädigung oder eines sonstigen Fehlers als Mängel Exemplare gekennzeichnet sind.
- Beim Räumungsverkauf wird durch § 7 Absatz 1 Nummer 5 BuchPrG in begrenztem Umfang die Möglichkeit des Verkaufs unter Ladenpreis eröffnet. Beim Erlass des Buchpreisbindungsgesetzes 2002 war davon ausgegangen worden, dass die tatsächlichen Möglichkeiten einer notwendigen Lagerbereinigung im Zuge der Schließung einer Buchhandlung durch Remissionen an die Verlage ausreichend sind. Diese Annahme hat sich jedoch nicht bestätigt. Die vorgeschlagene Regelung eröffnet deshalb in diesen Fällen unter

<sup>356</sup> Vom 2. September 2002, BGBl I 2002, 3448

<sup>357</sup> Vgl. auch HBI-Gutachten, S. 42 f.

<sup>358</sup> Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes vom 15. Juli 2006, BGBl I 2006, 1530

<sup>355</sup> Siehe zur Darstellung des Systems des deutschen Presse-Grosso HBI-Gutachten, S. 29.

engen Voraussetzungen einen rabattierten Abverkauf der Lagerbestände.

- In § 8 Absatz 1 BuchPrG ist nunmehr hinsichtlich der für die Aufhebung der Preisbindung zu beachtenden Frist nicht mehr auf die „Druckauflage“, sondern auf die „Buchausgabe“ abzustellen. Dies verhindert, dass bei unveränderten Nach- und Neudrucken sowohl eine rabattfähige als auch eine nicht rabattfähige Ausgabe desselben Titels gleichzeitig angeboten werden.

Insgesamt hat sich das Buchpreisbindungsgesetz als wirksames Instrument der Vielfaltssicherung bewährt. Wie bedeutsam die Preisbindung ist, zeigt die Abschaffung der Preisbindung in Großbritannien und in der Schweiz.<sup>359</sup> In der Schweiz etwa senkten die Großfilialisten nach dem Wegfall der Buchpreisbindung zwar die Preise für Titel, die sich auf der Bestsellerliste befanden. Hier waren die Preissenkungen mitunter sogar beträchtlich. Es ist allerdings insgesamt dennoch eine spürbare Erhöhung der durchschnittlichen Buchpreise und eine signifikante Steigerung der Preise für Bücher mit kleinen Auflagen festzustellen, weil die Buchhändler tendenziell versuchen, ihre Verluste im Massenmarkt durch überproportional hohe Preissteigerungen bei Titeln zu kompensieren, die keine Bestseller sind. Damit zeigt die Liberalisierung des Buchmarktes in der Schweiz genau die Wirkungen, die aus der Sicht der Bundesregierung medien-, kultur- und bildungspolitisch problematisch sind und denen die Buchpreisbindung gerade entgegenwirken soll.

Die jüngsten Entwicklungen auf dem schweizerischen Buchmarkt haben die Wirtschaftskommission (WAK) des Nationalrates der Schweiz deshalb inzwischen veranlasst, einen Entwurf vorzulegen, der die Einführung der Buchpreisbindung in der gesamten Schweiz auf gesetzlicher Grundlage vorsieht. Die Regelung soll nach den Planungen der WAK spätestens 2011 in Kraft treten.<sup>360</sup> Die Bundesregierung sieht sich durch diesen Schritt in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Buchpreisbindung in Deutschland bestehen bleiben muss, um die kulturelle Vielfalt zu sichern.

Allerdings muss an dieser Stelle auch deutlich gemacht werden, dass die Ziele der Buchpreisbindung nur dann erreicht werden können, wenn sie von Verlagen und Buchhandlungen nicht umgangen werden. Immer wieder wird branchenintern<sup>361</sup> beklagt, dass mittlere und größere Verlage den Großbuchhandlungen deutlich günstigere Einkaufskonditionen einräumen als kleinen und mittleren Buchhandlungen. Die kleinen und mittleren Buchhandlungen laufen dadurch Gefahr, in eine strukturelle Defensive gegenüber den Großbuchhandlungen und Handelsketten zu geraten. Denn sie können trotz gleicher Endverkaufspreise nur noch deutlich geringere Gewinnmargen erzielen als ihre potenteren Konkurrenten. Dies wiegt umso schwerer, als kleinere Buchhandlungen durch

ein geringeres Präsenzangebot ohnehin bereits eine schwierigere Marktposition haben. Ein wesentlicher Zweck der Buchpreisbindung ist aber gerade, auch kleine und mittlere Buchhandlungen dauerhaft zu erhalten und damit ein flächendeckendes Bücherangebot zu gewährleisten. Dieses Ziel wird durch die beschriebene Praxis infrage gestellt. Deshalb haben nicht nur der Präsident des Deutschen Bundestages,<sup>362</sup> sondern auch der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien<sup>363</sup> und der Vorsteher des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels<sup>364</sup> diese Praxis einvernehmlich kritisiert und betont, dass die Buchpreisbindung auf Dauer nur erhalten werden kann, wenn die Branche mit diesem Instrument verantwortlich umgeht.

Der Oberste Gerichtshof Österreichs hat in einem Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof unlängst Bedenken geäußert, ob wesentliche Bestimmungen des Österreichischen Bundesgesetzes über die Preisbindung bei Büchern mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum freien Warenverkehr und dem Wettbewerbsverkehr vereinbar sind. Dabei geht es im Kern um die Frage, ob die Vorschriften des Buchpreisbindungsgesetzes in Österreich, die Importeure von deutschsprachigen Büchern verpflichten, für die in Österreich eingeführten Bücher einen für den Netzverkäufer bindenden Mindestverkaufspreis festzusetzen, im Einklang mit den Prinzipien der Warenverkehrsfreiheit stehen. Die Buchhandelskette Libro hatte in Österreich Bücher zu deutschen Preisen angeboten, die aufgrund der niedrigeren deutschen Umsatzsteuer unter dem österreichischen Mindestpreis lagen.

Dieses Verfahren ist für die Buchpreisbindung in Deutschland von Bedeutung. Aus Sicht der Bundesregierung ist zweifelsfrei von der Vereinbarkeit des österreichischen Buchpreisbindungsgesetzes mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht auszugehen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es die Kernaufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist, kulturelle und regionale Vielfalt zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Sicherung der Existenz leistungsfähiger nationaler Buchmärkte. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat und die Kommission haben sich wiederholt mit der Bedeutung der Buchpreisbindung befasst und diesen Grundsatz bestätigt. So ist etwa auf die „Entschließung des Rates betreffend der Anwendung der einzelstaatlicher Systeme für die Festsetzung der Buchpreise“ hinzuweisen, in deren 3. Erwägungsgrund ausdrücklich klargestellt wird, „...dass es jedem Mitgliedstaat freisteht, im Rahmen seiner Politik zugunsten des Buches und der Lektüre ein nationales Buchpreisbindungssystem auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage anzuwenden oder auch nicht“<sup>365</sup>.

<sup>359</sup> Vgl. Tages-Anzeiger (Schweiz) vom 17. November 2007, S. 57.

<sup>360</sup> Siehe hierzu <http://www.parlament.ch/D/Medienmitteilungen/Seiten/mm-sda-2008-10-14.aspx>.

<sup>361</sup> Vgl. etwa Börsenblatt des Deutschen Buchhandels, Heft 19, 2008, S. 14 ff.

<sup>362</sup> Siehe Onlinefassung der Rede des Bundestagspräsidenten Dr. Norbert Lammert (zuletzt aufgerufen am 12. Juni 2008).

<sup>363</sup> [www.bundesregierung.de/nn\\_23376/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-neumann-publikumsverlage.html](http://www.bundesregierung.de/nn_23376/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-neumann-publikumsverlage.html)

<sup>364</sup> Vgl. Börsenblatt des Deutschen Buchhandels, Heft 1, 2007, S. 12 f.

<sup>365</sup> Dok. 2001/C73/03, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001G0306\(02\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001G0306(02):DE:HTML).

Wegen der hohen Bedeutung der Angelegenheit hat die Bundesregierung von ihrem Recht Gebrauch gemacht, diesem Verfahren beizutreten und schriftlich Stellung zu nehmen. Auch Frankreich ist dem Verfahren beigetreten und hat in seiner Stellungnahme die deutsche Rechtsauffassung bestätigt.

## II. Duale Rundfunkordnung

Der Begriff des dualen Rundfunksystems<sup>366</sup> bezeichnet nicht nur das Nebeneinander von öffentlich-rechtlich organisiertem und finanziertem Rundfunk auf der einen sowie privatrechtlich geformtem und werbe- oder entgeltfinanziertem Rundfunk auf der anderen Seite. Er bezeichnet auch eine Organisationsform des Rundfunksystems in Deutschland, mit dem den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit Rechnung getragen wird. Die Gesetzgebungskompetenz für und die Pflicht zur Ausgestaltung dieser inländischen Rundfunkordnung liegt ausschließlich bei den Ländern. Die Ausgestaltung und Fortentwicklung des deutschen Rundfunkmodells muss angesichts technischer und gesellschaftlicher Umwälzungen als eine ständige Aufgabe begriffen werden.

Rundfunkprogramme leben von diesem Wandel. Veränderungen dürfen auch vor Organisationsstrukturen, Hierarchien und Finanzierungsmustern nicht Halt machen. Gleichwohl darf aber das Fundament unseres einmaligen Rundfunkmodells im Zuge von Strukturdebatten nicht aus dem Blick geraten. Vielmehr ist es wichtig, seine Besonderheiten zu bewahren und es gleichzeitig behutsam aktuellen Entwicklungen anzupassen. Die Medienordnung darf den Rundfunk nicht wie ein herkömmliches Produkt behandeln, dessen Vermarktung allein wirtschaftlichen Kriterien gehorcht. Sie muss auch Sicherungsmechanismen enthalten und Qualitätsstandards sowie Programmaufträge festlegen, deren Erfüllung wichtigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und der Meinungsvielfalt dient. Bei den regulativen Anforderungen an die Programmveranstalter muss zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Privatsendern differenziert werden.

Auf der einen Seite soll das duale System ein ausgewogenes, umfassendes und für alle zugängliches System elektronischer Massenkommunikation mit einem hohen Qualitätsanspruch gewährleisten. Die strukturellen Bedingungen sind darauf angelegt, die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und unmittelbar staatlichen Einflüssen zu garantieren. Auf der anderen Seite lässt das Modell privater Initiative Raum und gibt damit den Weg frei für Erfolg versprechende Geschäftsmodelle. Durch die Konkurrenz beider Systeme besteht ein Anreiz, den Ideenreichtum und die Formatvielfalt in der elektronischen Massenkommunikation zu steigern.

### 1. Qualität des Rundfunks

Die Zulassung privater Rundfunkveranstalter war ohne einschneidende Qualitäts- und Vielfaltsanforderungen

<sup>366</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung im HBI-Gutachten, S. 97 ff.

verfassungsrechtlich nur möglich, weil es den öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk mit seiner besonderen Aufgabenbeschreibung gibt.<sup>367</sup> Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. September 2007<sup>368</sup> über Verfassungsbeschwerden der ARD, des ZDF und des Deutschlandradios gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühr in konsequenter Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung erneut betont. Der Grund für diese Funktionszuweisung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt darin, dass in diesem besonders wichtigen Feld der Massenkommunikation, das durch die Kombination von Texten, Bildern und Tönen einen herausragenden Einfluss auf die Meinungsbildung im demokratischen Prozess ausübt, ein möglichst hohes Qualitäts- und Vielfaltsniveau gesichert sein muss.

Der private Rundfunk in Deutschland trägt ebenfalls eine wichtige gesellschaftliche Mitverantwortung. Er erreicht auch den Teil der Bevölkerung, der die öffentlich-rechtlichen Angebote nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzt. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ hat deshalb in ihrem Schlussbericht an die privaten Sender appelliert, „in Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Kultur und das kulturelle Leben in Deutschland ihre kulturelle Leistungen selbstkritisch zu überprüfen und eine Verbesserung und verstärkte Qualitätsorientierung ihres Angebots anzustreben.“<sup>369</sup> Die Bundesregierung unterstützt diesen Appell. Damit der Rundfunk seine wichtige Aufgabe für die Gesellschaft erfüllen kann, müssen seine Angebote von hoher Qualität sein.

## 2. Digitalisierung und Rundfunk

Es ist Aufgabe der Politik, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Qualität und Vielfalt im Rundfunk möglich machen. Die aktuelle Entwicklung im Rundfunkbereich ist entscheidend geprägt von der Digitalisierung der Herstellung und Verbreitung von Programmangeboten.<sup>370</sup> Mit ihr geht eine zunehmende Konvergenz der Inhalte und Verbreitungswege einher, deren Anzahl zugenommen hat. Mit der Diversifizierung der Märkte ist eine steigende Zahl von Angeboten und Anbietern zu verzeichnen, vor allem im Bereich der Spartenprogramme. Eine grundlegende Veränderung zeigt sich bei den Rezeptionsgewohnheiten gerade jüngerer Nutzer, die – wie bereits mehrfach dargelegt wurde – von einer zunehmenden Individualisierung gekennzeichnet ist.

<sup>367</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 97 ff. mit ausführlichen Nachweisen der Rechtsprechung.

<sup>368</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06; Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 838 = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, 1287; siehe dazu auch die Ausführungen unten zu Punkt E. II. 6. a).

<sup>369</sup> Bundestagsdrucksache 16/7000, S. 157

<sup>370</sup> Siehe Einzelheiten zur Entwicklung der Digitalisierung der Rundfunkübertragung in Deutschland in: Digitalisierungsbericht 2008, herausgegeben von der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Im Internet abrufbar unter <http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/digitalisierungsbericht2008D.pdf>.

Diese im Zuge der Digitalisierung auftretenden Entwicklungen sind der zentrale Ausgangspunkt für die wesentlichen aktuellen rundfunkpolitischen Fragen. Aus Sicht der Bundesregierung ist es gerade angesichts der tief greifenden Veränderungen in der Rundfunklandschaft von essentieller Bedeutung, den bewährten Grundsätzen des dualen Systems weiterhin Geltung zu verschaffen. Auch angesichts neuer Entwicklungen, wie etwa der zunehmenden Rolle des Internets bei der Verbreitung von Rundfunkinhalten, muss die Medienordnung die verfassungsrechtlich gebotenen medienpolitischen Ziele, insbesondere der Vielfaltssicherung und der Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht, gewährleisten. Medienpolitisches Ziel bleibt es, den Grundgedanken des dualen Systems zu verwirklichen. Es muss einen Bestand an verlässlichen, ausgewogenen und vielfältigen Informationen inhaltlich und strukturell sichern und zugleich privatem Wirtschaften Raum und Verlässlichkeit bieten.

Besonderes Augenmerk erfordert in diesem Zusammenhang die zu beobachtende Rollenveränderung der (Breitbandkabel- und Telefon-)Netzbetreiber von reinen Infrastrukturanbietern hin zu Inhaltenanbietern. Durch die Digitalisierung entstehen neue Geschäftsmodelle (z. B. „Triple Play“<sup>371</sup>). Da das verfügbare Medienbudget der meisten Menschen häufig nicht ausreichen wird, um mehrere Plattformen dieser oder ähnlicher Art gleichzeitig zu nutzen, müssen sie sich mit den Angeboten des von ihnen ausgewählten Plattformbetreibers begnügen. Der medienpolitischen Aufgabe, Angebots- und Anbietervielfalt auch in dieser Konstellation zu gewährleisten, haben die Länder mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen. Die Bundesregierung begrüßt die Regelungen zur Belegung der Plattformen und zur Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs der Anbieter zu den Plattformen.

Für kommerzielle Rundfunkanbieter haben sich somit die Marktbedingungen grundlegend geändert. Deshalb sind neue Geschäftsmodelle und Erlösformen gefragt. Dabei wird die Adressierbarkeit von Rundfunkangeboten eine Schlüsselrolle einnehmen. Die Medienregulierung muss dieser Situation Rechnung tragen. Die Digitalisierung kann aber insgesamt nur dann erfolgreich sein, wenn es den Anbietern gelingt, einen Zusatznutzen der neuen Technik zu realisieren und die Nutzer von deren Vorteilen überzeugt werden können.<sup>372</sup> Nicht zuletzt die unter diesem Aspekt schwierige Einführung des digitalen Hörfunks nach dem alten DAB-Standard belegt, dass die Digitalisierung keinesfalls ein Selbstläufer ist. Auch der Verlauf des Pilotprojekts zur Einführung mobilen Fernsehens („Handy-TV“) nach dem DVB-H-Standard, das nicht in den Regelbetrieb überführt wurde, zeigt, dass die Verfügbarkeit einer leistungsfähigen neuen Technik allein nicht ausreicht, um auch ein neues Segment in der Medienwelt zu etablieren.

Im Rahmen des beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelten „Forums Digitale Medien –

Aktion für Rundfunk und Neue Medien“ (FDM)<sup>373</sup> erörtern Bund, Länder, öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter, Landesmedienanstalten, Telekommunikationsunternehmen einschließlich von Mobilfunkunternehmen, Presseunternehmen, Online-Anbieter, Geräteindustrie, Kabelnetzbetreiber, Satellitenbetreiber, Handels- und Verbraucherverbände sowie Industrie- und Fachverbände Maßnahmen zur Beschleunigung der Digitalisierung der Medien in Deutschland. Im Vordergrund stehen dabei jene Sektoren, in denen die Digitalisierung bislang eher zögerlich vorankommt. Dies betrifft insbesondere die Umstellung des Kabels und des Hörfunks auf digitalisierte Übertragungsverfahren, die Ausstattung der Satellitenhaushalte mit digitalen Empfangsgeräten sowie die Beschreibung von Anforderungen an die Gestaltung zukunftsfähiger Endgeräte.

Die aktuellen mit der Digitalisierung einhergehenden Veränderungen und Problemstellungen in der Rundfunklandschaft sind europa- und weltweit zu beobachten. Die Bundesregierung unterstützt deshalb auch gemeinsame Lösungsansätze auf europäischer und internationaler Ebene, bei denen aber die nationale Gestaltungshoheit gewahrt bleibt. Sie wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die besondere kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks Beachtung findet und in der Europäischen Union die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für dieses Politikfeld respektiert wird.

### 3. Medienaufsicht

Die Diskussion über die Reform der Medienaufsicht war eine konsequente Folge der wirtschaftlichen, technischen und inhaltlichen Veränderungen in der Medienlandschaft: Konnte man in einem ausschließlich analogen Umfeld von vergleichsweise fest gefügten und abgegrenzten Tätigkeitsfeldern ausgehen, ist dies im Zeichen von Digitalisierung und Konvergenz grundlegend anders. Programmangebote sind nicht mehr in jedem Fall eindeutig der einen oder anderen Medienform zuzuordnen. Ging es früher bei den privatwirtschaftlich organisierten Medien noch um harte Ansiedlungs- und Standortwettbewerbe, hat sich die Situation inzwischen konsolidiert und entspannt. Ferner gab es in der Vergangenheit grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk über die „Systemgerechtigkeit“ des Nebeneinanders und der Praxis von interner und externer Aufsicht, geht es heute eher um Detailfragen der Austarierung des Systems.

Bund und Länder haben in einem wesentlichen Aufsichtsbereich, dem Kinder- und Jugendschutz, reagiert und vormals getrennte Strukturen inhaltlich und organisatorisch erneuert und verzahnt.<sup>374</sup> Dabei wurden auch neue Modelle eines kooperativen Handelns zwischen Staat und betroffenen Unternehmenskreisen eingeführt, die sich mittlerweile bewährt haben. Weil eine Zusammenführung

<sup>371</sup> Vgl. zur Erläuterung des Begriffs nochmals oben, Fn. 124).

<sup>372</sup> Vgl. hierzu auch unten Punkt E. II. 7. c).

<sup>373</sup> Siehe hierzu nähere Informationen unter [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/medienwirtschaft,did=223098.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/medienwirtschaft,did=223098.html).

<sup>374</sup> Siehe hierzu nochmals die Ausführungen oben zu Punkt D. IV. 1. a).

der Aufsicht im öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich organisierten Bereich aus vielfältigen Gründen weder durchsetzbar noch systemadäquat schien, wurde ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch institutionalisiert, um einen Abgleich der Handlungsmaßstäbe zu erzielen.

Darüber hinaus ergriffen die Länder eine Reihe von Maßnahmen zur Zusammenfassung der Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der Landesmedienanstalten, die teilweise Reformüberlegungen der Anstalten selbst aufgriffen, teilweise darüber hinausgingen. So wurden für die Bewältigung bestimmter Regulierungsaufgaben Expertengremien geschaffen, die in ihrem Kompetenzbereich verbindlich entscheiden, auch wenn sie als Organe der jeweils zuständigen Landesmedienanstalten agieren.

Mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde für den Bereich der Zulassung und der Aufsicht bundesweiter Veranstalter die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)<sup>375</sup> eingerichtet, die sich aus den 14 Direktoren der Landesmedienanstalten zusammensetzt. Ihr Vorsitz liegt bei dem Vorsitzenden der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Für Auswahlentscheidungen im Rahmen der Zuweisung von bundesweiten Übertragungskapazitäten und im Rahmen von Belegungsentscheidungen bei Plattformen wurde die Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) als zentrales Gremium etabliert. Dieses besteht aus den Vorsitzenden der Beschlussgremien der einzelnen Landesmedienanstalten, die mit Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen besetzt sind.

Der mit diesen Maßnahmen eingeschlagene Weg einer Zusammenführung von zusammengehörenden Aufgaben und Entscheidungen dient nicht nur der notwendigen Verwaltungsvereinfachung, sondern auch der von Verbänden und Unternehmen angemahten Verbesserung der Rechtssicherheit.

Die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befinden sich in einem ähnlichen Entwicklungsprozess. Nicht nur von externen Beobachtern, sondern auch intern werden ihre Funktionserfüllung und Effizienz auf den Prüfstand gestellt.<sup>376</sup> Bereits mit dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der im April 2004 in Kraft getreten ist, vollzog sich eine für die Gremien entscheidende Wende. Die Anstalten wurden aus Gründen der Qualitätssicherung in § 11 verpflichtet, einen „Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ zu veröffentlichen. Diese Erläuterungen und Planungen müssen nachvollziehbar deutlich machen, ob die Selbstverpflichtung in der praktischen Arbeit des Senders umgesetzt wurde. Hier liegt ein

<sup>375</sup> Siehe hierzu [www.alm.de/435.html](http://www.alm.de/435.html).

<sup>376</sup> Die Diskussion über die Gremienreform ist in der Zeitschrift *epd-medien* umfassend dokumentiert. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Ausgaben 12/2007, 25/2007, 37/2007, 41/2007, 47/2007, 49/2007, 55/2007, 56/2007, 59/2007, 60/2007, 61/2007, 62/2007, 63/2007, 64/2007, 65/2007, 67/2007, 72/2007, 78/2007, 100/2007 und 4/2008.

ganz wesentliches und außerordentlich wichtiges Betätigungsfeld der Gremien. Eine intensive Diskussion zu diesen Konzepten stärkt nicht nur die Qualität des Entscheidungsprozesses in den Anstalten selbst, sondern ist auch geeignet, die Legitimationsbasis des öffentlich-rechtlichen Systems nach außen entscheidend zu beeinflussen. Gerade die pluralistische Zusammensetzung der Gremien ermöglicht lebhaftere und fruchtbare Diskussionen, die auch die Öffentlichkeit aktivieren können.

Diese Diskussion ist bei den Erörterungen der Länder zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag fortgeführt worden. Er wird den Gremien bei der Planung, Entwicklung und vor allem bei der Entscheidung über neue Angebote im Rahmen eines sogenannten „Drei-Stufen-Tests“ eine zentrale Rolle zuweisen.

#### 4. Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags

Die Bundesregierung setzt sich für einen starken, qualitativ anspruchsvollen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein, der seinem Auftrag gemäß tatsächlich alle Schichten der Gesellschaft und alle Altersgruppen erreicht. Dazu gehören entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten auch in der digitalen Welt, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Rundfunkurteil<sup>377</sup> bestätigt hat. Eine Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darf allerdings nicht zu Lasten eines ausgewogenen Verhältnisses von privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern im dualen System gehen. Einen entscheidenden Beitrag zur Wahrung dieses Gleichgewichts soll der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder leisten, der die Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission zur Einstellung des Beihilfeprüfverfahrens zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland umsetzen wird.<sup>378</sup>

Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird neben der Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Einführung eines neuen Prüfverfahrens, des sogenannten „Drei-Stufen-Tests“, für neue und veränderte digitale Dienste regeln. Dieses Verfahren soll sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Auftrag erfüllen und einhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der privaten Rundfunkanbieter und Verlage nicht gefährden.

Die Bundesregierung erwartet, dass die Gremien der Rundfunkanstalten wie auch die Rechtsaufsicht ihre neue Rolle effektiv und konsequent ausfüllen werden. Sie geht davon aus, dass eine klare Definition des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die daraus resultierende Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils ein Gewinn für das duale Rundfunksystem insgesamt ist.

<sup>377</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06; NJW 2008, 838; NVwZ 2007, 1287; siehe dazu auch die Ausführungen unten zu Punkt E. II. 6.a).

<sup>378</sup> Siehe hierzu die Ausführungen oben unter Punkt D. V. 2. b).

## 5. Kultur- und Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die öffentlich-rechtlichen Sender tragen eine Verantwortung für die Sicherung kultureller Identität und des kulturellen Gedächtnisses. Kultur und Bildung sind die Grundlagen unserer Gesellschaft. Kultur- und Bildungsangebote sind deshalb für ein Programm im Rahmen des Auftrages elementar.

Die Rundfunkklangkörper sorgen für eine breit gefächerte musikhistorische Vielfalt. Sie pflegen das für das Programm relevante Repertoire. Gleichzeitig wirken sie als Motor zeitgenössischer Musik und leisten unverzichtbare Beiträge zur Weiterentwicklung der Musik und der Musikgeschichte. Mit ihren musikpädagogischen Aktivitäten erfüllen die Klangkörper zudem den öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag.

Eine weitere sehr bedeutsame kulturelle Leistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Pflege rundfunkspezifischer Kunstformen, zu denen Hörspiel und Fernsehspiel gehören. Der an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerichtete Appell der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages<sup>379</sup>, den Fortbestand und die stärkere Förderung der genannten Kunstformen verbindlicher zu gestalten, weist deshalb in die richtige Richtung.

Kultur darf dabei aber nicht zu einem Nischenangebot werden. Die Tendenz, kulturelle Angebote auf von vielen Rundfunkteilnehmern nicht mehr frequentierte Sendezeiten oder auf vergleichsweise wenig Verbreitung findende Spartenprogramme zu verlagern, wird dem Auftrag und der gesellschaftlichen und kulturellen Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Programmanbieter allerdings nicht ausreichend gerecht. Zu Recht greift die Enquete-Kommission<sup>380</sup> deshalb diesen Aspekt auf, wenn sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten empfiehlt, Beiträgen zur Kultur in den Hauptprogrammen breiteren Raum zu gewähren, diese stärker in die Hauptsendezeit zu rücken und mehr Möglichkeiten bereitzuhalten, musikalische Werke zusammenhängend darzubieten. Die Bundesregierung unterstützt diese Handlungsempfehlung, um dem zu beobachtenden Trend zur Verlagerung entsprechender Beiträge in Nebensendezeiten entgegenzuwirken.

Die Erfüllung des Kultur- und Bildungsauftrags ist eine zentrale Legitimation der solidarischen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Gerade durch eine umfangreiche Kulturberichterstattung unterscheiden sich ARD und ZDF, Deutschlandradio und Deutsche Welle von kommerziellen Rundfunkveranstaltern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde seine Existenzberechtigung aufs Spiel setzen, sollte er Programminhalte und -formen in Zukunft denen der Privaten noch stärker als bisher annähern.

<sup>379</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 16/7000, S. 157.

<sup>380</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 16/7000, S. 157.

## 6. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Grundlage für die Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist eine angemessene Finanzausstattung. Haupteinnahmequelle sind dabei die Rundfunkgebühren<sup>381</sup>. Diese Finanzierungsgrundlage ist unter verschiedenen Aspekten seit geraumer Zeit Gegenstand intensiver medienpolitischer Diskussionen, die auch in der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt werden. Ziel der Überlegungen zur Neuordnung des Rundfunkfinanzierungssystems in Deutschland muss die dauerhafte Gewährleistung der unverzichtbaren, funktionsgerechten Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland sein.

### a) Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In seinem jüngsten Rundfunk-Urteil vom 11. September 2007<sup>382</sup> hat das Bundesverfassungsgericht unter Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung festgestellt, dass der Gesetzgeber eine funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen müsse. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion gebunden sei, dürfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht stellt zudem fest, dass der Gestaltungsauftrag des nationalen Gesetzgebers – gerade wenn nicht medienafine Investoren in die Medienlandschaft eingreifen – für die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Qualitätsgarant besondere Bedeutung erlange.

Es ist die wesentliche Aufgabe des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, die Vorgaben der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit den Anforderungen des Beihilfekompromisses mit der Europäischen Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>383</sup> zu verbinden und den Auftrag des öffentlich-rechtlichen in diesem Sinne zu konkretisieren.

### b) Finanzierungsmodelle

Eine zentrale Fragestellung der Rundfunkfinanzierung in Deutschland ist die Ausgestaltung der Gebührenerhebung. Aus Sicht der Bundesregierung ist es für die Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks essentiell, ein modernes und gerechtes System der Rundfunkfinanzierung in Deutschland zu schaffen. Nicht zuletzt beim Auslaufen des Moratoriums für die Erhebung von Rundfunkgebühren für neuartige Empfangsgeräte (z. B. internetfähige Personal-Computer) ist deutlich

<sup>381</sup> Vgl. HBI-Gutachten S. 101 ff.; Zur Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe sogleich unter Punkt c).

<sup>382</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, NJW 2008, 838 = NVwZ 2007, 1287.

<sup>383</sup> Siehe zum Beihilfekompromiss im Einzelnen oben Punkt D. V. 2. b).

geworden, dass das bisherige Gebührenmodell reformbedürftig ist. Die technische Konvergenzentwicklung im Bereich der Verbreitung von Rundfunkinhalten stellt die bisher praktizierte Anknüpfung der Gebührenpflichtigkeit an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes zunehmend in Frage. Der Entschluss der Länder, das gegenwärtige Modell der Gebührenfinanzierung auf den Prüfstand zu stellen und alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu untersuchen, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Unabhängig von einer Entscheidung für ein bestimmtes Modell wird es darauf ankommen, die Lasten ausgewogen zu verteilen und die finanzielle Belastbarkeit der Bürger als entscheidendes Kriterium zu berücksichtigen. In einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Studie mit dem Titel „Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich“ wurden einige Vorschläge zur Verbesserung der Rundfunkgebührensituation erarbeitet, die in die weitere Diskussion einbezogen werden sollten. Nur eine wirklich in der Bevölkerung akzeptierte Finanzierungslösung bietet aus Sicht der Bundesregierung eine solide Basis für die im gesamtstaatlichen Interesse liegende weitere Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des gesamten Rundfunksystems in Deutschland. Zur Erreichung dieses Ziels wird es notwendig sein, eine wesentliche Vereinfachung im Vergleich zur bisherigen Gebührenerhebung zu erreichen. Dabei muss gewährleistet sein, dass auch mit einem neu strukturierten Modell der Rundfunkfinanzierung die für eine ordnungsgemäße Funktion der Rundfunkanstalten erforderlichen Einnahmen erzielt werden.

### c) Werbefinanzierung

Neben der Finanzierung durch Rundfunkgebühren erzielen die Rundfunkanstalten Einnahmen aus der Rundfunkwerbung und Sponsoring. Aus Sicht der Bundesregierung kann eine – zumindest weitgehende – Beschränkung auf eine Gebührenfinanzierung der Rundfunkanstalten zu einer Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils beitragen. Dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass ein möglicher Verzicht auf Sponsoring nicht zu einem Ausschluss des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Übertragungen bedeutender Sportereignisse führt, die regelmäßig mit dieser Werbeform verbunden sind.

## 7. Privater Rundfunk

Die Einführung des privaten Rundfunks hat dazu geführt, dass wir in Deutschland eines der vielfältigsten Rundfunkangebote der Welt haben. Das duale System hat sich bewährt. Der private Rundfunk ist unverzichtbarer Bestandteil nicht nur der Rundfunk-, sondern der gesamten Medienlandschaft in Deutschland. Ihm kommt in der digitalen Welt – ebenso wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern – auch weiterhin eine wichtige Rolle bei den klassischen Medienangeboten zu. Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung, dass der private Rundfunk – wie die anderen klassischen Medien auch – den Nutzerinnen und Nut-

zern bei den Angeboten neuer Medien eine Basis öffentlichen Vertrauens bietet.

Die Lage des privaten Rundfunks hat sich über die Jahre hinweg zwar stabilisiert, seine Wettbewerbsbedingungen wurden allerdings in den letzten Jahren erheblich beeinträchtigt. Ursache hierfür sind tief greifende Veränderungen auf der Angebots- und Anbieterseite, die zu einem immer härteren Konkurrenzkampf um die Finanzierungsquellen führen. Rundfunk- und Telekommunikationsmärkte wachsen zusammen, neue Internetdienste haben die Marktstrukturen inzwischen massiv verändert. Mit der Weiterentwicklung der technischen Infrastrukturen, Übertragungswegen und Endgeräten werden sich die Angebots- und Nutzungsformen permanent weiter verändern. Bei all dem ist Ziel der Bundesregierung, auf der Grundlage ihrer Kompetenzen durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen einerseits neue Entwicklungen zu fördern, andererseits aber auch sicherzustellen, dass eine Refinanzierung klassischer Medienangebote auch im digitalen Zeitalter möglich ist.

Trotz zunehmend individualisierten Medienkonsums und wachsender Möglichkeiten der Adressierung des einzelnen Nutzers ist und bleibt die Rolle, die Vollprogramme spielen, wie sie auch von privaten Rundfunkveranstaltern angeboten werden, unverzichtbar. Dies gilt aus Sicht der Bundesregierung auch für die regionale und die lokale Berichterstattung. Sie sind ein wichtiges Element der kontinuierlichen Information und des Zusammenhalts der Menschen. Sie werden von vielen Zuschauern und Hörern als Element ihres vertrauten Lebensraumes und Teil ihrer persönlichen Heimat wahrgenommen.

### a) Werbeeinnahmen

Die grundsätzliche Abhängigkeit der Veranstalter frei empfangbarer Angebote von der konjunkturellen Situation, die regelmäßig auf den Werbemarkt durchschlägt, hat in den vergangenen Jahren zu rückläufigen Einnahmen geführt. Zwar lässt sich nun wieder eine steigende Tendenz und ein partieller Ausgleich der Verluste verzeichnen, die Schwierigkeiten werbefinanzierter Geschäftsmodelle sind aber nicht zu übersehen. Es ist daher auch aus Sicht der Bundesregierung ein anerkanntes Interesse der privaten Rundfunkanbieter, durch verbesserte Werberegulungen mehr Einnahmen erzielen zu können. Die Bundesregierung leistet deshalb mit den ihr zur Verfügung stehenden politischen Mitteln einen Beitrag, um die Bedingungen für die privaten Rundfunkanbieter zu verbessern.

Die entscheidenden Weichenstellungen für den Regulierungsrahmen der Fernsehwerbung finden auf europäischer Ebene statt. Bei der Revision der EG-Fernsehrichtlinie<sup>384</sup> während der deutschen Ratspräsidentschaft ist es gelungen, die quantitativen Werbevorschriften insgesamt zu liberalisieren und erheblich zu vereinfachen, um den Fernsehveranstaltern Finanzierungsmöglichkeiten zu erleichtern. Das Ziel einer Aufhebung quantitativer Werbe-

<sup>384</sup> Vgl. dazu Punkt D. V. 2. a).

zeitbegrenzungen, für das sich die Bundesregierung eingesetzt hatte, war allerdings zwischen den Mitgliedstaaten nicht konsensfähig.

Für die Bundesregierung ist es bei allen neuen Werbeformen, die sich in den vergangenen Jahre entwickelt haben, wichtig, dass die bewährten Grundsätze, anhand derer die Werbung von den Aufsichtsbehörden beurteilt wird, auch in der Zukunft beachtet werden. Sie sind, wie beispielsweise die zentrale Forderung nach einer Trennung von Werbung und Programm, Qualitätsgaranten, ohne die das hohe Niveau der Medienangebote in Deutschland nicht gehalten werden kann. Trotz Bedenken hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern im Interesse einer Einigung über die künftigen Regelungen zu audiovisuellen Angeboten in Europa die Vorschriften zu Produktplatzierungen in der vorgenannten Richtlinie mitgetragen. Wenn diese Möglichkeit in das nationale Recht Eingang findet, müssen sich alle Anbieter den besonderen Herausforderungen stellen, die mit einer solchen Werbeform im Hinblick auf die journalistische und künstlerische Qualität von Programmangeboten verbunden ist.

#### **b) Ausgewogenheit der dualen Rundfunkordnung**

Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit der Beschwerde gegen die Rundfunkfinanzierung in Deutschland<sup>385</sup> gemeinsam mit den Ländern nach Möglichkeiten gesucht, um die Geschäftsfelder für den privaten Rundfunk transparenter und verlässlicher zu machen. Dabei geht es nicht um einen protektionistischen Ausschluss von Konkurrenz, sondern um eine Abgrenzung von Tätigkeitsfeldern, auf denen schon kraft Verfassungsauftrag ein Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten angezeigt ist und von solchen Betätigungen, die nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören. Ein Mittel hierzu ist die Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>386</sup>, um zu ausgeglichenen Marktbedingungen für die privaten Rundfunkanbieter auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene zu gelangen.

Nach dem bisherigen Beratungsstand auf der Ebene der Ministerpräsidenten der Länder soll dieses Ziel durch eine Kombination von inhaltlichen Vorgaben, positiven Umschreibungen des öffentlichen Auftrags wie auch sogenannten Negativlisten und deren verfahrensmäßiger Sicherung erreicht werden. Den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird eine besondere Rolle bei der Entwicklung und Implementierung neuer Angebote zu wachsen. Sie werden sorgfältig zu prüfen haben, ob diese Angebote dem öffentlichen Auftrag entsprechen, angesichts auch anderer Angebote auf dem Medienmarkt notwendig sind, indem sie gleichsam ein besonderes Qualitätssiegel tragen. Die Gremien müssen sich bei dieser Entscheidung die Auswirkungen eines solchen Angebots auf andere Anbieter vergegenwärtigen.

<sup>385</sup> Vgl. dazu Punkt D. V. 2. b).

<sup>386</sup> Vgl. hierzu nochmals näher unter Punkt 4 oben.

#### **c) Perspektiven der Digitalisierung**

Für die erfolgreiche Entwicklung des privaten Rundfunks ist es entscheidend, dass er sich die Chancen der Digitalisierung der Rundfunkübertragungswege zunutze machen kann. Auch deshalb liegt der zielstrebige Fortgang einer verbraucherorientierten und wirtschaftlich erfolgreichen Digitalisierung<sup>387</sup> im Interesse der Bundesregierung. Nur auf diesem Weg kann die Zukunftsfähigkeit des Medienstandorts Deutschland für alle Akteure auf dem Medienmarkt gesichert werden. Dabei ist sicher nicht zu verkennen, dass die Digitalisierung mit erheblichen Kosten und wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn tragfähige Finanzierungswege und Geschäftsmodelle gefunden werden. Angesichts der Tatsache, dass die wichtigste Einnahmequelle des privaten Rundfunks, die Werbeeinnahmen, begrenzt ist und sich in Zukunft immer mehr Wettbewerber das Werbevolumen teilen müssen, sind neue Wege der Finanzierung notwendig.

Auch wenn die staatlichen Rahmenbedingungen für den privaten Rundfunk sehr wichtig sind, muss der private Rundfunk seine Zukunft in erster Linie selbst gestalten. Der Wettbewerb um die knapper werdende Aufmerksamkeit des Publikums und die stagnierenden Medienbudgets der Verbraucher verlangen erhöhte Anstrengungen, um ein hochwertiges und zugleich massenattraktives Programm bieten zu können.

Es ist ein zentrales Problem der Digitalisierungsentwicklung in Deutschland, dass der potentiell und sicher in manchen Angebotsbereichen auch real vorhandene Mehrwert der Digitalisierung bislang nicht ausreichend als Anreiz für die Verbraucher gewirkt hat, auf die neue Technik umzusteigen. Das hat zur Folge, dass der Adressatenkreis für neue digitale Angebote bislang beschränkt geblieben ist und damit auch der Umstieg bei dem wichtigen Übertragungsweg „Kabel“ auf eine Volldigitalisierung nicht so zügig realisiert werden kann, wie es sich die Anbieter wünschen. Damit besteht die Gefahr, dass für Anbieter wiederum der Anreiz fehlt, innovative und zum Umstieg animierende digitale Angebote bereitzustellen.<sup>388</sup> Insbesondere für weniger finanzstarke lokale und regionale Hörfunkanbieter besteht eine erhebliche Hürde, wenn für längere Zeiträume Vorleistungen erbracht werden müssen, ohne dass unmittelbar Refinanzierungsmöglichkeiten gegeben sind.

Um diese Situation nicht zu einem Teufelskreis werden zu lassen, müssen sicher auf der einen Seite die spezifischen Stärken der Digitaltechnik angemessen genutzt werden können. Die technische Möglichkeit der Adressierung von Rundfunkteilnehmern und der Personalisierung von Angeboten bei der digitalen Übertragung ist ein

<sup>387</sup> Vgl. zum Stand der Digitalisierung in Deutschland Digitalisierungsbericht 2008 (siehe Fn. 371), S. 13 ff.

<sup>388</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Problematik Hege, in: Digitalisierungsbericht 2007, herausgegeben von der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, S. 13, [www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht\\_2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht_2007.pdf).

Merkmal der digitalen Technik, das im Vergleich zur analogen Übertragung völlig neue Angebote und Geschäftsmodelle erlaubt. Aus Sicht der Bundesregierung sollte diesem Aspekt in den weiteren Überlegungen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden, ohne dass aber damit die Möglichkeit, Programme auch weiterhin frei und ohne Zusatzentgelt zu empfangen, beschnitten wird.

Hervorzuheben ist dabei, dass Adressierung und Personalisierung hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen müssen. Für die Akzeptanz der neuen Technik bei den Verbrauchern und damit für ihren wirtschaftlichen Erfolg wird es darüber hinaus entscheidend sein, dass mit der Adressierung nicht lediglich die Einnahmen erhöht, sondern tatsächlich Angebote mit einem entscheidenden Zusatznutzen entwickelt werden.

## 8. Bürgermedien

Die Bürgermedien<sup>389</sup> haben sich zu einem festen Bestandteil der Medienlandschaft entwickelt. Ihr besonderes Potential liegt in ihrem offenen Zugang für Bürgerinnen und Bürger und in ihrer lokalen und regionalen Verankerung. In ihrer Unmittelbarkeit und Authentizität können sie eine wichtige Stärkung der lokalen und regionalen Kommunikation sein. Dies gilt umso mehr, als in einer Welt, deren Komplexität stetig wächst, ein zunehmendes Bedürfnis der Menschen nach Identität gerade im Nahbereich zu verzeichnen ist.

In einer Gesellschaft, die Information, Kommunikation, Bildung und Kultur in zunehmendem Maße aus elektronischen Medien schöpft, ist der Erwerb entsprechender Medienkompetenz<sup>390</sup> eine unbedingte Notwendigkeit. Hier liegt auch in Zukunft eine besondere Aufgabe und Legitimationsbasis für die Bürgermedien. Dabei ist es aus Sicht der Bundesregierung unerlässlich, dass für die weitere Entwicklung der Bürgermedien der eingeschlagene Weg der Professionalisierung weiterhin konsequent beschritten wird. Eine klare Programmstrukturierung und die Einhaltung qualitativer Standards müssen weiterhin zentrale Orientierungspunkte sein.

In technischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass auch die Bürgermedien von dem allgemeinen Prozess der Digitalisierung der Medienwelt nicht unberührt bleiben. Der technische Fortschritt bringt einen Gewinn an Übertragungskapazitäten und Distributionswegen. Diese quantitative Ausweitung darf aber in keinem Medienbereich dazu führen, dass der Umfang des Programmangebots zwar anwächst, die inhaltliche Vielfalt jedoch eine gegenläufige Entwicklung nimmt. Die Bürgermedien sind ein Element der kulturellen Vielfalt der Medienlandschaft in Deutschland. Neue technische Entwicklungen dürfen im Ergebnis nicht zu deren Verarmung führen. Aus Sicht der Bundesregierung ist es daher unerlässlich, dass auch die Bürgermedien auf neuen digitalen Verbreitungsplattformen angemessen vertreten sein können. Das betrifft den Zugang der Bürgermedien zu diesen Verbreitungswegen

ebenso wie ihre Auffindbarkeit in Distributionsplattformen und elektronischen Programmführern.

Für die weitere Entwicklung der Bürgermedien in Deutschland ist es notwendig, die Kräfte zu bündeln. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass mit der Gründung des Bundesverbandes der Bürger- und Ausbildungsmedien<sup>391</sup> im November 2007 ein wichtiger Schritt in diese Richtung unternommen worden ist.

## 9. Auslandsrundfunk

Die Deutsche Welle (DW)<sup>392</sup> ist die Stimme Deutschlands in der Welt. Sie genießt bei der Bundesregierung einen hohen politischen Stellenwert. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass im Haushalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ab 2008 wieder eine deutliche Erhöhung der Mittel für die Deutsche Welle stattfindet.

Der Auslandssender bringt Zuschauern, Hörern und Online-Nutzern in aller Welt Deutschland als Land der Freiheit des Geistes, der Kultur, der Wissenschaft und der Wirtschaft näher. „Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation“ verständlich zu machen und das „Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker“ in Europa und den anderen Kontinenten zu fördern, das sind Kernsätze des gesetzlichen Auftrags des novellierten Deutsche-Welle-Gesetzes, das seit 1. Januar 2005 in Kraft ist. Der Programmauftrag des deutschen Auslandsrundfunks wird darin präzise und weltoffen formuliert.

Im ARD-Bereich ist die Deutsche Welle unverwechselbar, denn nur der deutsche Auslandssender verbreitet seine Programme in 30 Sprachen sowohl in Hörfunk und Internet sowie im Fernsehen in deutscher, englischer, spanischer und arabischer Sprache. Diese verschiedensprachigen Sendeangebote erfordern eine zielgruppenspezifische Regionalisierung der Berichterstattung. Als Stimme Deutschlands sendet der Sender besonders in deutscher Sprache und stellt über das Internet differenzierte Programme zum Erlernen der deutschen Sprache zur Verfügung.

Neue Wege hat der Bundestag beschritten, als er seit dem Jahr 2005 dem Sender gesetzlich vorgab, in einem Zeitraum von vier Jahren seine Tätigkeiten darzustellen, die Kriterien der Evaluierung zu skizzieren und die Finanzierbarkeit der weltweiten Präsenz in Hörfunk, Internet, DW-TV und bei der DW-AKADEMIE zu erläutern. Die Zielgruppen, Verbreitungswege und Programmangebote werden näher beschrieben. Zum ersten Mal sind Bundesregierung, Bundestag und die interessierte Öffentlichkeit gesetzlich aufgefordert, den Entwurf der Aufgabenplanung zu erörtern. Die Deutsche Welle ist durch das Gesetz gehalten, sich mit diesen Stellungnahmen auseinanderzusetzen und in ihre Planung einzubeziehen. Als Faktor der deutschen Außenpolitik gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG ist sie zu einem konstruktiven Dia-

<sup>389</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 85.

<sup>390</sup> Siehe dazu oben Punkt D. IV. 2.

<sup>391</sup> Siehe [www.bvbm.de](http://www.bvbm.de).

<sup>392</sup> Siehe [www.dw-world.de/](http://www.dw-world.de/).

log mit Bundestag und Bundesregierung eingeladen. Nach Ablauf des vierjährigen Planungszeitraums erstellt die Deutsche Welle unter Nutzung von in- und ausländischem Sachverstand Berichte über die Evaluierung ihrer Angebote und deren Wirkungen. Dadurch wird transparent, ob die in der Aufgabenplanung gesetzten Ziele erreicht wurden.

Die Ausrichtung der Programmangebote orientiert sich an den Zielländern. Die Integration der Europäischen Union – besonders der neuen EU-Mitglieder – ist eine bedeutende Aufgabe für die Außen-, Wirtschafts- und Kulturpolitik und somit für die Tätigkeiten des Auslandssenders. In Asien und besonders in Afghanistan ist der Einsatz des deutschen Auslandssenders unverzichtbar für die Ermutigung, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu stärken. Auch in islamisch geprägten Ländern wie Iran und in der Türkei wirbt die Deutsche Welle für unsere europäischen Werte der Selbstbestimmung, Menschenrechte und Demokratie.

Die Deutsche Welle arbeitet kooperativ mit den anderen ARD-Anstalten und dem ZDF zusammen. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind der Einsatz der Korrespondenten an den Brennpunkten der Welt und die Nutzung von Programmteilen von ARD und ZDF beim Deutsche Welle-TV.

Geopolitische und mediale Schwerpunktsetzungen sind für die Deutsche Welle vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen unerlässlich, um dem gesetzlichen Auftrag effektiv entsprechen zu können. Die journalistischen Strategien berücksichtigen die weltweiten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen unter Berücksichtigung der Interessen Deutschlands und konzentrieren die Sendeangebote der Deutschen Welle dort, wo diese besonders gebraucht werden, so bei der Entstehung freiheitlicher und demokratischer Gesellschaften, besonders in Krisenregionen.

Umschichtungen von finanziellen und personellen Mitteln im Deutsche Welle-Haushalt sind hierfür ebenso die Voraussetzung wie die Einwerbung von Projektmitteln des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der Europäischen Kommission. Zugleich verpflichtet das Deutsche-Welle-Gesetz zur Kooperation mit Dritten, um Synergien zu nutzen und Partnerschaften mit anderen Auslandssendern, so mit RFI (Radio France Internationale), einzugehen.

Die Unternehmensziele bis 2010 sind darauf gerichtet, die Aktivitäten der Deutschen Welle in einzelnen Schwerpunktregionen weiter zu optimieren. Im Fokus steht dabei nicht nur die Hauptzielgruppe der „Multiplikatoren“, sondern auch die Fähigkeit, auf politische Krisen in Europa und anderen Kontinenten rasch journalistisch reagieren zu können.

Der Bund wird auch in Zukunft für eine dem Auftrag entsprechende Finanzausstattung der Deutschen Welle Sorge tragen. Als Sendeanstalt passt die Deutsche Welle ihre unternehmenspolitische Strategie kontinuierlich den sich ändernden finanziellen, technischen und geopolitischen

Gegebenheiten sowie den Nutzungsgewohnheiten ihrer Zielgruppen an. Bei allen notwendigen Veränderungen hält sie jedoch an ihren Schwerpunktsetzungen fest und schreibt diese im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten fort.

Die Zuschauer, Hörer und Nutzer der Deutsche Welle werden in den kommenden Jahren zwischen zahlreichen konkurrierenden Medienangeboten auswählen können. Das bedeutet für die Marke „Deutsche Welle“, dass sie ihre Angebote zukünftig noch präziser auf die Hauptzielmärkte ausrichten muss. Zielgruppen müssen näher erfasst, Angebote entsprechend variiert und in den Kontext des gesetzlichen Sendeauftrages eingepasst werden. Vor diesem Hintergrund wird die Deutsche Welle ihre drei medialen Standbeine – Deutsche Welle-RADIO, Deutsche Welle-TV, Deutsche Welle-WORLD.DE – noch stärker als bisher in einem Verbundsystem, einer „Multimedia-plattform“, einsetzen. Dabei werden nicht alle Medien für alle Schwerpunktmärkte gleichermaßen angeboten werden. Differenzierung ist das Prinzip des Senders. Die Möglichkeiten der Deutsche Welle-AKADEMIE, die sich an Journalisten und technisches Personal aus sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern richtet, werden ausgebaut werden, vor allem auch durch die Schaffung eines Master-Studienganges in Kooperation mit der Fachhochschule Rhein-Sieg und der Universität Bonn.

All dies erfordert einen fortlaufenden Prozess der Nachjustierung bei den Inhalten und Verbreitungswegen. Dazu wird die Deutsche Welle Inhalte für Multiplikatoren in vielen Zielmärkten zunehmend zur zeitsouveränen und mobilen Nutzung anbieten. Eine enge Verzahnung von crossmedial nutzbaren relevanten Inhalten aller DW-Angebote – einschließlich der Deutsche Welle-AKADEMIE – ist Voraussetzung für den Erfolg beim Publikum. Relevante Inhalte, die crossmedial genutzt werden können, bieten Zuschauern, Hörern und Online-Nutzern einen Gewinn an selbst gestalteter Mediennutzung. So können z. B. von Deutsche Welle-RADIO und Deutsche Welle-TV vermittelte Inhalte bei DW-WORLD.DE vertieft und mit weiterführenden Informationen und Quellen vernetzt werden.

### III. Vielfalt des Musikangebots in den Medien

Die Förderung eines vielfältigen Musikangebots im Rundfunk ist ein Anliegen der Bundesregierung. Die Sicherung der musikalischen Vielfalt bildet einen Bestandteil des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Unbeschadet der Länderzuständigkeit tauscht sich die Bundesregierung mit der Länderseite und den Rundfunkanbietern über die Entwicklung des Musikangebots regelmäßig aus. Das Augenmerk liegt dabei insbesondere auf der in Deutschland produzierten Populärmusik. Die Bundesregierung erkennt die Bemühungen sowohl der öffentlich-rechtlichen als auch der privaten Sender zur Förderung deutscher Musikproduktionen und Nachwuchsmusiker an. Sie appelliert aber an die Verantwortlichen, insbesondere beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Anstrengungen zur Förderung deutscher Musikproduktionen und Nachwuchsmusiker noch weiter zu verstärken.

Im Kontext der Frage nach musikalischer Vielfalt in den Medien kommt dem Internet eine wachsende Bedeutung zu. Neben dem illegalen Kopieren („Brennen“) von Tonträgern ist die illegale Verbreitung von Musik über das Internet für die deutliche gesunkenen Absatz- und Umsatzzahlen des Phonomarktes mitursächlich.<sup>393</sup> Die Probleme des Phonomarktes wirken sich auf die Vielfalt des Musikangebots negativ aus, da sowohl für die sogenannten „Majors“ als auch für die kleinen und mittleren Unternehmen der Tonträgerindustrie das Risiko der Investition in neue, noch nicht etablierte Künstler steigt. Vor diesem Hintergrund hält es die Bundesregierung für unerlässlich, die urheberrechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass die illegale Nutzung von Musik über das Internet wirksam bekämpft werden kann.<sup>394</sup>

Gleichwohl muss hier bedacht werden, dass das Internet neue Distributionswege eröffnet, die auch zur musikalischen Vielfalt beitragen. Internet-Plattformen und Web-Radio-Stationen haben sich aus Sicht der Bundesregierung in den letzten Jahren insbesondere auf Grund der Breite ihres Musikrepertoires zu einer Bereicherung der deutschen Medienlandschaft entwickelt. In kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht eröffnet diese neue Infrastruktur bislang nicht vorhandene Möglichkeiten der Verbreitung von Musik.

Mit der Initiative Musik gGmbH hat die Bundesregierung zum ersten Mal auf Bundesebene ein Förderinstrument für die Rock-, Pop- und Jazzmusik geschaffen.<sup>395</sup> Die Initiative Musik widmet sich der Unterstützung des Nachwuchses, der Präsentation und Verbreitung von Musik aus Deutschland im Ausland und der Integrationsförderung. Sie wird vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie der Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten (GVL) und der Gesellschaft zur Verwertung musikalischer Aufführungs- und mechanischer Vervielfältigungsrechte (GEMA) getragen. Im Rahmen ihrer Fördertätigkeit wird sich die Initiative Musik auch der Frage der musikalischen Vielfalt in den Medien widmen. Ziel dabei wird es insbesondere sein, für Nachwuchskünstlerinnen und -künstler größere „Fenster der Wahrnehmung“ zu schaffen.

#### **IV. Transparenz und Vielfalt bei Internetsuchmaschinen**

##### **1. Suchmaschinen als „Gatekeeper“ im Internet**

Wer das Internet als Informationsquelle nutzen will, ist auf den Gebrauch von Suchmaschinen angewiesen. Die Nutzer sind mit der Aufgabe konfrontiert, aus der Fülle verfügbarer Seiten eine sinnvolle Auswahl zu treffen. Angesichts von mehreren Hundert Milliarden Seiten<sup>396</sup> im Netz ist dies ohne Hilfsmittel nicht zu bewältigen. Such-

<sup>393</sup> Vgl. dazu HBI-Gutachten, S. 49–59.

<sup>394</sup> Siehe hierzu ausführlich die Darlegungen oben unter Punkt D. III. 1.

<sup>395</sup> Siehe zum Aspekt der Förderung auch HBI-Gutachten, S. 304.

<sup>396</sup> Nach Marcel Machill, 12 goldene Suchmaschinen-Regeln, LfM 2005: Bereits damals wurden 550 Milliarden Internetseiten angenommen, die Zahl dürfte sich seitdem noch erheblich erhöht haben.

maschinen sind in der Lage, in kurzer Zeit große Mengen an Dokumenten zu durchsuchen und relevante Seiten anzuzeigen, in denen bestimmte Suchwörter enthalten sind. Umgekehrt gilt es für alle Internetanbieter zunächst, über die Suchmaschine zum Nutzer zu gelangen. Suchmaschinen wachsen deshalb sowohl für die Nutzer als auch für die Anbieter von Internetinhalten zunehmend in die Rolle von „Gatekeepern“ hinein. Sie können damit einen wachsenden publizistischen und wirtschaftlichen Einfluss ausüben.

Auch nach Ansicht der Gerichte haben Suchmaschinen für die Nutzung des Internets eine herausragende Bedeutung; so hat der Bundesgerichtshof in der sogenannten „Paperboy-Entscheidung“ festgestellt, dass „ohne die Inanspruchnahme von Suchdiensten und deren Einsatz von Hyperlinks die sinnvolle Nutzung der unübersehbaren Informationsfülle im World Wide Web praktisch ausgeschlossen“<sup>397</sup> sei.

#### **2. Medienpolitische Fragen**

##### **a) Transparenz der Suchmaschinen**

Die Effizienz einer Suchmaschine hängt von der Fähigkeit des einzelnen Nutzers ab, eine geeignete Suchanfrage zu stellen und die Relevanz der Suchergebnisse zutreffend zu bewerten. Die Schnelligkeit ist wiederum eine Frage der von den Suchmaschinenbetreibern verwendeten Technologien. Dem Nutzer sind die Kriterien für die Reihenfolge der Treffer nicht bekannt. Der interessierte Nutzer kann allerdings die grundsätzlichen Bewertungsmechanismen in der Regel auf der Homepage eines Suchmaschinenbetreibers abrufen. Es werden jedoch keine konkreten Algorithmen veröffentlicht, da diese von den Unternehmen als Betriebsgeheimnis angesehen werden. Gleichzeitig erschweren die Suchmaschinenbetreiber so auch die Manipulationsmöglichkeiten. Denn viele Internet-Anbieter versuchen, den Ranking-Algorithmus der Suchmaschinen zu manipulieren, um bei Suchanfragen eine bessere Platzierung zu erreichen. Dieses sogenannte „Suchmaschinen-Spamming“ führt dazu, dass eine Suchmaschine auf den vorderen Plätzen Seiten angibt, die keine für den Nutzer relevanten oder dem Suchbegriff entsprechenden Informationen enthalten.

##### **b) Erkennbarkeit kommerzieller Treffer**

Die Geschäftsmodelle der Suchmaschinenanbieter basieren in der Regel auf Werbung.<sup>398</sup> Ebenso wie bei Rundfunk und Presse müssen auch bei Telemedien Werbung und redaktionelle Inhalte getrennt werden. Suchmaschinen unterliegen den entsprechenden Vorschriften des Telemediengesetzes (TMG) über kommerzielle Kommunikation. § 6 TMG bestimmt, dass Diensteanbieter bei kommerziellen Kommunikationen, die Telemedien oder Bestandteile von Telemedien sind, mindestens die folgenden Voraussetzungen zu beachten haben:

<sup>397</sup> BGH, Urteil vom 17.07.2003, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, 3406(3410).

<sup>398</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 186.

- Kommerzielle Kommunikationen müssen klar als solche zu erkennen sein;
- die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag kommerzielle Kommunikationen erfolgen, muss klar identifizierbar sein;
- Angebote zur Verkaufsförderung wie Preisnachlässe, Zugaben und Geschenke müssen klar als solche erkennbar sein, und die Bedingungen für ihre Inanspruchnahme müssen leicht zugänglich sein sowie klar und unzweideutig angegeben werden;
- Preisausschreiben oder Gewinnspiele mit Werbecharakter müssen klar als solche erkennbar und die Teilnahmebedingungen leicht zugänglich sein sowie klar und unzweideutig angegeben werden.

Trotz dieser klaren gesetzlichen Vorgaben bestehen immer wieder Zweifel, ob nicht über die als Werbung markierten Treffer hinaus durch Bezahlung Einfluss auf die Zusammenstellung und Reihenfolge der Trefferlisten genommen wird.<sup>399</sup> Dies mag auch an den verschiedenen und wenig transparenten Werbeformen bei Suchmaschinen liegen. Dabei ist Banner-Werbung am ehesten mit der klassischen Anzeige vergleichbar. Sie hat sich allerdings im Internet in verschiedene Richtungen weiterentwickelt (z. B. sogenannte „Pop-Ups“, d. h. sich bei Anklicken einer Seite automatisch öffnende und den sonstigen Seiteninhalt ganz oder teilweise überdeckende Anzeigen, die meist auch mit interaktiven Bedienmöglichkeiten ausgestattet sind). Bei von Suchmaschinenanbietern genutzter Banner-Werbung kann auch der Inhalt der Werbebanner der Suchanfrage angepasst werden. Bei sogenannten „Sponsored Links“ garantieren die Suchmaschinenanbieter gegen Entgeltzahlung eine hohe Platzierung in der Trefferliste. Letztlich kann sich auch der Suchmaschinenanbieter die Aufnahme in den Index bezahlen lassen, der bei einer Suchanfrage durchsucht wird (sogenannte „Paid-Inclusion“).

### c) Marktstruktur

Allein im deutschsprachigen Raum agieren über 2 500 verschiedene Anbieter von Suchdiensten, die allerdings überwiegend auf bestimmte Fachgebiete spezialisiert sind. Bei den allgemeinen Suchmaschinen ohne thematische Beschränkung finden sich derzeit etwa 240 Anbieter.<sup>400</sup> Trotz dieses großen Angebots hat die Suchmaschine des US-Unternehmens Google in Deutschland inzwischen einen Marktanteil von rund 90 Prozent erreicht.<sup>401</sup>

Neben der Ergebnispräsentation durch die Suchmaschine entscheidet auch das Ranking in der Ergebnisliste weitgehend darüber, ob ein Angebot tatsächlich beim Nutzer ankommt. Untersuchungen haben ergeben, dass rund 80 Prozent aller Nutzer nur die erste Seite der Trefferliste auswerten. Schon die zweite Seite wird nur noch von

13 Prozent genutzt, während Seite 3 gerade noch 4 Prozent der Nutzer erreicht. Nur 1 Prozent aller Nutzer besuchen die folgenden Seiten.<sup>402</sup> Damit nimmt ein großer Teil der Internetnutzer de facto nur das wahr, was von Google auf den ersten beiden Seiten als Treffer ausgeworfen wird.

Mit den aus der Nutzung der Suchmaschine und weiterer Dienste<sup>403</sup> gewonnenen Daten kann Google das zur Verfügung stehende Informationsangebot auch unter kommerziellen Gesichtspunkten optimal bearbeiten.<sup>404</sup> Gerade das Ranking ist dabei von hohem kommerziellem Interesse. Zwar hat der Internetnutzer die Möglichkeit, auf andere Suchmaschinen zurückzugreifen. Dass dies nur wenige Nutzer von Google tun, spricht allerdings für die Zufriedenheit der Nutzer. Andererseits gibt es weniger Alternativen, als die meisten Suchmaschinennutzer vermuten, da etliche eigentlich unabhängige Suchmaschinen miteinander kooperieren, wie es z. B. über mehrere Jahre Google und Yahoo sowie Yahoo und Microsoft praktiziert haben.<sup>405</sup>

### 3. Medienpolitische Handlungsoptionen

Die Bedeutung des Internets für den Zugang zu Informationen und Wissen wird weiterhin zunehmen. Mit der rasant wachsenden Menge der im Internet vorhandenen Angebote steigt die Abhängigkeit der Nutzer von den Suchmaschinen. Grundsätzlich muss das Internet als immer wichtiger werdende technische Plattform für Individual- und Massenkommunikation neben Rundfunk und Printmedien daher auch unter Vielfaltsgesichtspunkten betrachtet werden.<sup>406</sup> Vielfaltssichernde Maßnahmen haben deshalb Suchmaschinen angemessen zu berücksichtigen. Dabei ist aber zu bedenken, dass deutsche und europäische Unternehmen nur dann ihre Wettbewerbschancen wahren können, wenn sie im Gegensatz zu außereuropäischen Unternehmen nicht durch besondere Anforderungen diskriminiert werden.

In erster Linie können Selbstverpflichtungen, Gütesiegel und Selbstkontrollmechanismen dazu beitragen, vertrauensbildende Qualitätsstandards im Internet zu erreichen. Dies gilt auch für die Vielfaltssicherung. So zielt der Anfang 2005 von der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Dienstanbieter“ (FSM) entworfene und von den großen Suchmaschinenbetreibern in Deutschland – unter anderem auch von Google – unterzeichnete Verhaltenskodex<sup>407</sup> für Suchmaschinenanbieter insbesondere auf

- Aufklärung der Nutzer über die Funktionsweise der Suchmaschinen,

<sup>399</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287.

<sup>400</sup> Vgl. hierzu [www.suchlexikon.de](http://www.suchlexikon.de).

<sup>401</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 117.

<sup>402</sup> Vgl. Marcel Machill/Carsten Welp (Hrsg.): Wegweiser im Netz, Gütersloh 2003, S. 255, Tabelle 5. 21.

<sup>403</sup> Solche Dienste sind etwa „Google Mail“ oder der neue Internet-Browser „Google Chrome“.

<sup>404</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287.

<sup>405</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 117.

<sup>406</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 231 und die Ausführungen oben unter Punkt C. II.

<sup>407</sup> Siehe [www.fsm.de/de/Subkodex\\_Suchmaschinenanbieter](http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter).

- transparente Gestaltung der Ergebnisseiten, Kennzeichnung kommerziell positionierter Treffer,
- Einsatz technischer Vorrichtungen („Familienfilter“) zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor jugendgefährdenden Inhalten,
- Entfernung illegaler Seiten aus den Ergebnislisten und
- „Datensparsamkeit“ beim Umgang mit Nutzerdaten.

Die der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter“ angehörenden Suchmaschinenbetreiber entfernen zudem aufgrund einer Zusammenarbeit mit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) Internetadressen (bzw. URLs<sup>408</sup>) aus den Ergebnislisten, die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien indiziert wurden und gegen deutsches Recht verstoßen. Mit dem Verhaltenskodex für Suchmaschinenanbieter hat die „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter“ auch ein Beschwerdeverfahren bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex eingeführt.<sup>409</sup>

Mit dem Verhaltenskodex konnte das Modell der regulierten Selbstregulierung auch für Suchmaschinen etabliert werden. Die Einführung von Gütesiegeln für Suchmaschinen, die entsprechende Selbstverpflichtungen abgegeben haben und diese nachweislich einhalten, würde die Qualität der jeweiligen Suchmaschine auch gegenüber den Nutzern dokumentieren und deren Attraktivität steigern.

Verbessert werden sollte auch die Medienkompetenz der Nutzer, damit sie die zur Verfügung stehenden Suchtechnologien für ihre Informations- und Kommunikationsbedürfnisse optimal einsetzen können.<sup>410</sup> Hier sind neben den Verbänden der Internetanbieter und den Selbstkontrollenrichtungen auch Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung gefordert.

Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung des Suchmaschinenmarktes unter Vielfaltsgesichtspunkten weiter sorgfältig beobachten.

#### 4. Neue Technologien für Suche und Wissensmanagement

Schon seit geraumer Zeit befinden sich Technologien in der Entwicklung, welche die Möglichkeiten der Suche und des Managements digitaler Daten wesentlich verbessern sollen. Sie werden derzeit im Rahmen des Projekts „THESEUS“, das ein Gesamtvolumen von ca. 200 Mio. Euro aufweist, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gefördert. Frankreich unterstützt mit

<sup>408</sup> Ein URL (Uniform Resource Locator) ist eine Adressierungsform für Internet-Dateien, die vor allem innerhalb des World Wide Web zur Anwendung kommt. In der URL sind der Computernamen oder der Dienst, der die Information beinhaltet und der Pfad auf dem Rechner enthalten. Siehe auch unter <http://www.itwissen.info/definition/lexikon/uniform-resource-locator-URL.html>.

<sup>409</sup> Siehe dazu auch [www.fsm.de](http://www.fsm.de).

<sup>410</sup> Vgl. hierzu nur den Bericht über die Vorstellung der von der Bertelsmann Stiftung erstellten Studie „Transparenz im Netz“ in epd-medien Nr. 50/2003, S. 20 f.

„QUAERO“ ein vergleichbares Projekt mit ähnlichem Volumen. Ein gegenseitiger Informationsaustausch ist vorgesehen.

Im Rahmen von „CONTENTUS“ – einem von sechs speziellen Anwendungsbereichen des „THESEUS“-Projekts – werden neue Technologien für den Aufbau von multimedialen Wissensplattformen wie digitale Bibliotheken oder digitale Sendearchive entwickelt. Im Fokus steht insbesondere die Fusion von automatisch erzeugten Metadaten aus Verfahren mit intellektuell erzeugten Metadaten aus Bibliotheken und Sendearchiven. Auf diese Weise wird innerhalb des Projekts „CONTENTUS“ die Tradition der intellektuellen Erschließung durch Kultureinrichtungen mit innovativen Technologien aus den Forschungslaboren von Industrie und angewandter Forschung verbunden. Im Rahmen einer Forschungskooperation mit dem speziellen Anwendungsbereich „ALEXANDRIA“ innerhalb von „THESEUS“ wird unter anderem untersucht, wie durch Experten aufgebaute Ontologien (Netze von Informationen über logische Beziehungen wie Person, Zeit, Ort usw.) kooperativ durch Nutzer- und Anwendergruppen erweitert und gepflegt werden können und wie die Informationsqualität von digitalen Sammlungen durch Einbeziehung von Nutzern optimiert werden kann.

Im Zentrum dieser technologischen Innovation steht die sogenannte „semantische“ Suchtechnik. Bisherige Suchtechniken unterscheiden nicht nach Sinn und Bedeutung der verwendeten Suchbegriffe. So erscheinen zum Beispiel bei dem Suchbegriff „Golf“ Informationen zum gleichnamigen Spiel, zum so bezeichneten Kraftfahrzeug und zur gleichnamigen Meeresströmung. Die mögliche Kombination von Suchbegriffen kann dieses Defizit nur bedingt minimieren. Künftig sollen deshalb auch Sinn und Bedeutung der Suchbegriffe technisch erfasst und in Suchprozessen automatisch genutzt werden. Dazu werden die abrufbaren Datensätze über Ontologien in komplexe Wissensbeziehungen eingebunden sowie Konzepte und Technologien des sogenannten „Semantic Web“ genutzt. Es bleibt indessen abzuwarten, wie sich das „Semantic Web“ entwickeln wird.

Hier setzen die im Rahmen von „THESEUS“ und „QUAERO“ in der Entwicklung befindlichen neuen Werkzeuge für sektorale semantische Suche und modernes Wissensmanagement innerhalb von gesonderten Datenbeständen und Netzwerken an, indem dortige Datenstrukturen (mit genau darauf ausgerichteten Ontologien) und Suchfunktionen optimal aufeinander abgestimmt werden. Diesen Werkzeugen kommt auch unter medienpolitischen Aspekten eine große Bedeutung zu: Zum einen machen sie die Informationsflut, der Nutzer zunehmend ausgesetzt sind, beherrschbarer und zum anderen verliert die Monopol-Situation bei Internet-Suchmaschinen zumindest sektoral an Bedeutung.

Solche Werkzeuge sollen künftig beispielsweise auf dem Portal der Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)<sup>411</sup> ein-

<sup>411</sup> Siehe zur DDB nochmals die detaillierten Ausführungen oben unter Punkt D. II. 4.

gesetzt werden. Im Falle einer üblichen Suche mit Google gelangt der Nutzer zunächst auf das Portal, wobei schon durch die für die Suchalgorithmen relevanten Faktoren wie „Metadaten“ (sie repräsentieren die gesamten Daten im Netzwerk auf dem Portal) und hohe Nutzerfrequenz des Portals ein vorderer Platz auf der Trefferliste weitgehend gewährleistet sein wird. Für die Suche im Netzwerk nutzt er dann die auf dem Portal angebotenen speziellen, kultur- und wissenschaftsaffinen Suchwerkzeuge, die ihm ein modernes Wissensmanagement (z. B. die semantische Suche) ermöglichen und über deren Ausgestaltung der Portalbetreiber entscheidet. Bei der DDB wird dies ein Kompetenznetzwerk aus etwa einem Dutzend ausgewählter Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen sein.

Wie attraktiv die DDB mit Hilfe solcher Suchwerkzeuge für jedermann wird, lässt sich exemplarisch verdeutlichen: Die Recherche nach einem bedeutenden Musiker führt auf digitalisierte Werke des Künstlers, und zwar zu musica practica ebenso wie zu Noten, Schriften und wichtigen Autographen sowie zu digitalen Audiodateien seiner wichtigsten Schöpfungen. Per Videostreaming lassen sich Aufzeichnungen und gegebenenfalls sogar Live-Schaltungen wichtiger Werkaufführungen des Künstlers abrufen. Auf elektronisch verfügbare Forschungsliteratur zum Künstler kann ebenso zugegriffen werden wie auf dessen Biographie aus einem digitalen Musikerlexikon oder auf einen digitalisierten Kupferstich mit dem Porträt des Gesuchten.

Spezielle Suchtechniken, die beispielsweise die Recherche entlang bestimmter Stilrichtungen und Künstlergruppen oder -schulen ebenso wie etwa nach Wirkungsstätten über virtuelle Landkarten erlauben, lassen kulturelle Sinnzusammenhänge – beispielsweise Einfluss- und Rezeptionslinien – sichtbar werden, die über assoziative Querverweise miteinander verlinkt sind. Die so entstehenden integrierten digitalen Informationsräume sollen kulturellen und wissenschaftlichen E-Content unterschiedlichster Herkunft und Beschaffenheit (Bilder, Text-, Audio-, Videodateien usw.) entlang nutzerseitig differenziert ansteuerbarer Kriterien – Thema, Person, Ort, Begriff usw. – zusammenführen und dadurch auch die Option zur kontextabhängigen Mehrfachverwertung individueller digitaler Objekte eröffnen. Dies kann auch die Verknüpfung von Arbeitsmaterialien, z. B. aus Versuchsreihen in Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, umfassen.

Über die Deutsche Digitale Bibliothek in Kombination mit kommerziellen Angeboten – wie etwa dem Angebot [www.libreka.de](http://www.libreka.de) des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels – erhalten Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft erstmals ein umfassendes interdisziplinäres Informationsangebot, das an jedem PC-Arbeitsplatz mit Internetanschluss verfügbar ist. Damit wird auch eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass Forschungsergebnisse, wo es sinnvoll und erwünscht ist, unmittelbar in marktfähige Produkte umgesetzt werden können. Dabei kann die DDB auch als Kommunikationsplattform für projekt- und themenbezogene Kooperationen zwischen den beteiligten Einrichtungen dienen.

Durch die Einbeziehung interaktiver Nutzungsformen und die Kooperation mit Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen soll die Nutzerattraktivität der DDB zusätzlich optimiert werden. Diese von den Nutzern eingestellten Inhalte sollen dabei in keiner Weise die eigentlichen, qualitätskontrollierten Inhalte ersetzen, sondern ihnen ergänzend zur Seite stehen. Dabei müssen sie von diesen aber klar unterscheidbar bleiben.

Die beschriebenen Perspektiven machen deutlich, wie wichtig Werkzeuge für sektorale semantische Suche und Wissensmanagement künftig für alle Lebensbereiche – Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft und nicht zuletzt den Medienbereich – sein werden. Die Bundesregierung wird diese daher auch weiterhin im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern.

## **5. Digitale Verfügungsgewalt über Kulturgüter und wissenschaftliche Informationen**

Internet-Suchmaschinenanbieter versuchen ihr Geschäftsfeld fortwährend zu erweitern, indem sie neben ihrer Funktion als „Gatekeeper“ auch als Anbieter von Inhalten auftreten. So ist Google unter anderem mit fünf großen angelsächsischen Bibliotheken sowie der Bayerischen Staatsbibliothek Kooperationen eingegangen, um deren Buchbestand in wesentlichen Teilen digital zu erfassen und unter [www.books.google.de](http://www.books.google.de) ins Internet zu stellen. Auf diese Weise sollen bis zum Jahr 2015 insgesamt 15 Millionen Bände verfügbar sein.

Sicher sind diese Aktivitäten für die Nutzer des Internets hilfreich. Allerdings muss bedacht werden, dass Bücher, sonstige Kulturgüter und wissenschaftliche Daten Teil der kulturellen Identität einer Nation und damit genuin öffentliche Güter sind. Deshalb ist es wichtig, dass die digitale Verfügungsgewalt über solche Bestände auf nationaler und europäischer Ebene auch in öffentlicher Verantwortung bleiben. Dies sollen die oben unter Punkt D. II. 4. dargestellten Einrichtungen der Europäischen Digitalen Bibliothek (EDB) und der Deutschen Digitalen Bibliothek sicherstellen, indem sie unabhängig von kommerziellen Gesichtspunkten entscheiden, welche Digitalisate aus ihren Beständen der Öffentlichkeit zu welchen Konditionen zugänglich gemacht werden.

Der von der Bayerischen Staatsbibliothek eingeschlagene Weg sieht vor, dass ein Großteil des dortigen Buchbestandes zwar von Google unter Verwendung eigener finanzieller Mittel digitalisiert und in [www.books.google.de](http://www.books.google.de) eingestellt wird, aber dennoch gleichzeitig sowohl für die DDB als auch für die EDB zur Verfügung steht. Letzteres ist unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten ausschlaggebend. Alles Weitere sollten die Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen mit Blick auf ihre jeweiligen Aufgaben entscheiden.

## **V. Qualitativ hochwertige Bildschirmspiele**

Interaktive Unterhaltungsmedien – wie Computer-, Video-/Konsolen-, Online- und Handyspiele – haben sich zu einem Leitmedium für viele Kinder und Jugendliche

entwickelt. Zugleich liegt interaktiven Unterhaltungsmedien eine Schlüsseltechnologie zu Grunde, die auch für viele andere Bereiche von erheblicher Bedeutung ist (z. B. bei Simulationen in der Produktentwicklung, in der Telemedizin oder bei einem „virtuellen Bummel“ durch digitale Bibliotheken und Museen).<sup>412</sup> Lernspiele werden zunehmend zu einem wichtigen Bildungsfaktor etwa in den Schulen, in der beruflichen Bildung, in der Gesundheitsvorsorge oder im privaten Umfeld.

Wie bei jedem Medium liegen auch bei interaktiven Unterhaltungsmedien Chancen und Risiken nah beieinander. Für Deutschland als eine führende Industrie- und Kultur-nation kommt es darauf an, einerseits die großen Chancen, die interaktive Unterhaltungsmedien bieten, zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren. Im Rahmen der Novellierung des Filmförderungsgesetzes im Jahr 2003 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung deshalb aufgefordert, „zu prüfen, wie bei multimedialen Produkten, insbesondere Computerspielen, ein zielgruppengerechtes und qualitativ hochwertiges Angebot gesichert werden kann“.<sup>413</sup> Der im Jahr 2007 von der Bundesregierung nach langen und schwierigen Verhandlungen im Konsens mit der Wirtschaft vorgelegte Bericht<sup>414</sup> und der daran anknüpfende Beschluss des Deutschen Bundestages<sup>415</sup> sehen ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien vor. Im Kern geht es dabei um folgende Maßnahmen, an deren Umsetzung die Bundesregierung und die Verbände der Spielebranche derzeit gemeinsam arbeiten:

<sup>412</sup> Vgl. auch HBI-Gutachten, S. 119, 123 und 130.

<sup>413</sup> Bundestagsdrucksache 15/1958 und Plenarprotokoll 15/75, S. 6501 C

<sup>414</sup> Veröffentlicht als Bundestagsdrucksache 16/7081.

<sup>415</sup> Bundestagsdrucksache 16/7116 und Plenarprotokoll 16/145, S. 15317 A

## 1. Einrichtung des Deutschen Computerspielepreises

Zur Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien soll künftig ein „Deutscher Computerspielepreis“ nach dem Vorbild des Deutschen Filmpreises vergeben werden (erstmalig im Frühjahr 2009 in München). Der Deutsche Bundestag hat dafür im Haushalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Preisgeld in Höhe von 300 000 Euro bereitgestellt. Die Spielebranche erhöht diesen Betrag um weitere 300 000 Euro. Daneben organisiert und finanziert sie die Preisgala. Der Preis soll Anreiz für die Entwicklung hochwertiger und pädagogisch wertvoller Produkte schaffen und deren Vermarktung unterstützen. Die Preisgelder sind an die Verwendung zur Entwicklung weiterer hochwertiger Spiele gebunden.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat mit den Branchenverbänden inzwischen das Preisreglement vereinbart. Der Preis soll in bzw. mit folgenden Kategorien und Dotierungen vergeben werden:

Über die Vergabe des Computerspielepreises wird eine unabhängige Jury entscheiden. Die Jury besteht aus vierzehn Mitgliedern. Davon werden zwei vom Deutschen Bundestag, fünf vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und sieben von der Spielewirtschaft bestimmt. Zur Vorauswahl wird für jede Preiskategorie eine unabhängige Fachjury aus anerkannten Experten gebildet. Ihr gehören jeweils zwei vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und zwei von der Spielewirtschaft bestimmte Mitglieder an. Die staatliche Seite sorgt bei ihrer Auswahl der Jurymitglieder dafür, dass die Bereiche Politik, Medienwissenschaft/-pädagogik und Jugendmedienschutz angemessen repräsentiert sind, während die Spielewirtschaft eine angemessene Repräsentanz etwa der Bereiche Technologie und

1.	Bestes Deutsches Spiel	150.000 €
2.	Beste Innovation	75.000 €
3.	Bestes Serious Game (Lern- oder Simulationsspiel)	75.000 €
4.	Bestes Jugendspiel	75.000 €
5.	Bestes Kinderspiel	75.000 €
6.	Bestes mobiles Spiel	50.000 €
7.	Bestes Browserspiel	50.000 €
8.	Bestes Konzept aus Studentenwettbewerb	35.000 €
9.	Bestes Konzept aus Schülerwettbewerb	15.000 €
10.	Bestes internationales Spiel (Sonderpreis)	ohne Preisgeld

Marketing besorgt sowie die Spielerseite und die Fachpresse einbezieht.

## 2. **Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien**

Weiter soll eine Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien errichtet werden. Ihr kommt für die praktische Förderung entsprechender Produkte eine entscheidende Bedeutung zu. Sie soll zusammen mit Wissenschaft und Wirtschaft die praktischen Voraussetzungen schaffen, um einerseits die Chancen des Mediums und der zu Grunde liegenden Technologie zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren, die sich aus einem unsachgemäßen Umgang insbesondere von Kindern und Jugendlichen mit diesem Medium ergeben. Im Wesentlichen soll die Stiftung deshalb

- öffentlich aufzeigen, welche Chancen interaktive Unterhaltungsmedien bieten und wie potentielle Risiken (insbesondere Jugendgefährdungen) minimiert werden können;
- die Vielfalt des Angebots interaktiver, qualitativ hochwertiger Unterhaltungsmedien, speziell mit deutschem/europäischem kulturellem Hintergrund, durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit fördern;
- sich bei Erfolg versprechenden Entwicklungskonzepten für qualitativ hochwertige interaktive Unterhaltungsmedien, insbesondere mit deutschem/europäischem kulturellem Hintergrund, um Kapital für aufwändige und risikobehaftete Entwicklungen von Prototypen bemühen;
- in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten (Spiele-/Technologieentwicklern, Publishern, Einzelhandel, für den Jugendschutz zuständigen Stellen, Schulen und Bildungseinrichtungen etc.) geeignete Maßnahmen zur Verbesserung des Jugendschutzes beim Umgang mit interaktiven Unterhaltungsmedien planen und durchführen;
- die Kompetenz im Umgang mit interaktiven Unterhaltungsmedien umfassend verbessern; sie soll sich dabei nicht nur an Kinder und Jugendliche, sondern auch an Eltern, Lehrkräfte und sonstige in der Kinder- und Jugendarbeit tätige Personen wenden;
- gemeinsam mit Unternehmen, Wissenschaft und Politik Konzepte für die Verbesserung der Ausbildung von Fachkräften für die Entwicklung und praktische Nutzung interaktiver Unterhaltungsmedien erarbeiten;
- Spielentwickler bei der Beantragung von öffentlichen Fördermitteln (nationalen wie europäischen) und Weiterentwicklung geeigneter Fördermodelle<sup>416</sup> unterstützen und

<sup>416</sup> Für qualitativ hochwertige interaktive Unterhaltungsmedien, speziell mit deutschem/europäischem kulturellem Hintergrund, sowie zur Stärkung des Entwicklungs- und Produktionsstandortes Deutschland.

- Kompetenznetzwerke aus Unternehmen, Verbänden, Hochschulen, Schulen, sonstigen Bildungseinrichtungen, Politik und gesellschaftlichen Vereinigungen bilden, die sich wissenschaftlich und praktisch mit den Aufgabengebieten der Stiftung befassen.

Die Stiftung soll finanziell von den Unternehmen und Verbänden der im Bereich der interaktiven Unterhaltungsmedien tätigen Wirtschaft getragen werden. Zur Gewährleistung der notwendigen Unabhängigkeit, Transparenz und Akzeptanz der Stiftung sollen dem Kuratorium überwiegend wirtschaftsunabhängige Vertreter (z. B. des Bundes, der Länder und gesellschaftlicher Organisationen) angehören. Die Bereiche Entwickler, Publisher und Einzelhandel müssen allerdings angemessen repräsentiert sein, um den erforderlichen Praxisbezug sowie ein reichsübergreifend einvernehmliches Vorgehen zu gewährleisten. Es wird angestrebt, dass die Stiftung bereits 2009 ihre Tätigkeit aufnimmt.

## 3. **Weitere Fördermaßnahmen**

Die Technologieförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie die Forschungsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung stehen auch für die den interaktiven Unterhaltungsmedien zu Grunde liegenden Schlüsseltechnologien offen. Dies wurde zwischen den zuständigen Bundesressorts und den Branchenverbänden vereinbart. Im Übrigen kann das Förderprogramm der Europäischen Kommission „MEDIA 2007“ von den deutschen Herstellern genutzt werden. Allerdings ist das Fördervolumen (aktuell 1,5 Mio. Euro pro Jahr) insgesamt noch zu gering, um deutsche Spielentwickler wirksam unterstützen zu können. Deshalb beabsichtigen die zuständigen Bundesressorts und die Spielebranche, gegenüber der Europäischen Kommission gemeinsam auf eine Erhöhung dieses Anteils am MEDIA-Budget zu drängen.

Mit dem vorgesehenen Bündel von Maßnahmen werden in Kooperation aller Beteiligten gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die kulturellen und technologischen Chancen von interaktiven Unterhaltungsmedien in Deutschland künftig besser genutzt werden können als bislang und zugleich die potentiellen Risiken dieser Medien für die Nutzer minimiert werden. Schon heute stehen in Deutschland entwickelte Computerspiele vor allem für Strategie-, Sport und Lernspiele. Diese Entwicklung soll mit den beschriebenen Maßnahmen gestärkt werden.

## VI. **Rahmenbedingungen für den deutschen Film**

### 1. **Filmpolitik des Bundes**

Warum gibt es überhaupt Filmpolitik? Im Kern geht es um das Kulturgut Kinofilm: Ihn zeichnet nicht nur sein unvergleichlicher Charakter als Gesamtkunstwerk aus. In ihm finden Stoff, Schauspiel, Musik, Filmarchitektur, Kostümbild und vieles mehr zu einem – im besten Fall faszinierenden – Ganzen zusammen. Auch seine Reichweite und vor allem die Art der Präsentation unterscheiden ihn grundlegend von Oper, Theater oder dem Fern-

sehfilm und machen ihn zu etwas Einzigartigem: Die Suggestivkraft der Bilder auf der Kinoleinwand und die „großen Gefühle“ verdichten sich für das Publikum zu einem besonderen Gemeinschaftserlebnis.

Entsprechend groß ist seine Wirkung: Der Kinofilm ist ein bedeutender Teil des Medienkonsums von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Er prägt durch seine spezielle Ästhetik unsere Sehgewohnheiten und durch die Inhalte unser Weltbild und unsere kulturelle Identität. Filmemacher spiegeln durch die Themen, ihre Interpretation und ihre Bildsprache in Ausschnitten die gesellschaftliche Verfassung eines Landes und das Lebensgefühl seiner Menschen wieder.

Daher ist es ein besonderes kulturpolitisches Anliegen, dass sich gerade auch der deutsche Kinofilm trotz der Dominanz US-amerikanischer Produktionen in den Kinos behauptet. Hierzu ist er auf die Förderung mit öffentlichen Mitteln angewiesen – ohne sie würde der deutsche Kinofilm hinsichtlich seiner Qualität und Vielfalt nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Notwendigkeit einer solchen Förderung ergibt sich unter anderem aus den eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten für Produzenten. Produzenten erzielen in der Regel weder an der Kinokasse noch bislang in den anschließenden Auswertungsstufen ausreichende Gewinne, um ohne Weiteres neue Produktionen zu finanzieren. Dies hängt auch mit dem begrenzten deutschen Sprachraum zusammen. Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika oder Großbritannien haben allein aufgrund der Sprache einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Zudem sind die Sehgewohnheiten der Zuschauer stark von aufwändigen Hollywood-Produktionen geprägt. Diese werden mit vergleichsweise hohen Produktionsbudgets realisiert, die für deutsche Produktionen in der Regel nicht erreichbar sind. Misst man deutsche Produktionen an ihren amerikanischen Wettbewerbern, besteht sowohl bei den Produktionsbudgets als auch mit Blick auf die Vermarktung eine tiefe Kluft: So werden die Durchschnittsbudgets deutscher Produktionen auf 3,3 Mio. Euro (2006) geschätzt – bei Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika sind es etwa 60 Mio. Euro.<sup>417</sup>

Spricht man vom „deutschen Film“ im Allgemeinen, so lässt sich mit Fug und Recht sagen, dass er sich im Aufwind befindet: Der Marktanteil des deutschen Films ist in den vergangenen fünf Jahren erheblich gestiegen. Während sich der Marktanteil deutscher Filme zwischen 1995 und 2002 in der Größenordnung von rund 9 bis 18 Prozent bewegte, hat er sich seit 2003 zwischen 17 und knapp 26 Prozent eingependelt.<sup>418</sup> Im ersten Halbjahr 2008 wurde sogar die Rekordmarke von 33,9 Prozent erreicht.<sup>419</sup> Auch international erregen deutsche Produktio-

<sup>417</sup> Vgl. für ausschließlich deutsche Produktionen (ohne Koproduktionen) Jahrbuch der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) 2007, S. 18; siehe für US-Produktionen. [www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/focus2008.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2008.pdf).

<sup>418</sup> Vgl. [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (siehe dort „Marktdaten-Kinoergebnisse“).

<sup>419</sup> FFA Pressemitteilung vom 27. August 2008; siehe [www.ffa.de](http://www.ffa.de).

nen Aufsehen – zuletzt sichtbar an der Oscar-Auszeichnung des Donnersmarck-Films „Das Leben der Anderen“ (2007), am Europäischen Filmpreis, am Festivalerfolg in Cannes für das beste Drehbuch an Fatih Akin für „Auf der anderen Seite“ (2007) und am jüngsten Oscar-Erfolg für die deutsch-österreichische Koproduktion „Die Fälscher“ (2008).

Die Entstehung erfolgreicher Filme ist nicht zuletzt Ergebnis einer erfolgreichen Filmförderpolitik. Insgesamt fördern Bund, Länder und die Filmförderanstalt des Bundes (FFA) den deutschen Kinofilm derzeit mit über 308 Mio. Euro jährlich.<sup>420</sup> Dabei nehmen bundesweite Maßnahmen den größten Raum ein. Dazu zählt die mit Abgaben und Beiträgen von der Branche selbst finanzierte Förderung der FFA mit einem Fördervolumen von rund 77 Mio. Euro und die Förderung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Sie ergänzen die eher standortorientierten Filmfördermaßnahmen der Länder. Die umfassende Filmpolitik des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur Medien begleitet sowohl die Entstehung eines Films – angefangen bei der Stoff- und Drehbuchentwicklung bis hin zur Postproduktion – als auch seine Verwertung und Präsentation im Kino und auf Festivals. Darüber hinaus initiiert und unterstützt der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur Medien Einrichtungen der Filmbildung, Kinematheken und Filmarchive, um das audiovisuelle Erbe zu bewahren und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

## 2. Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft

Die Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft sind so vielfältig wie ihre Branchen und deren unterschiedliche Interessen. Denn zur Filmwirtschaft gehören die sogenannten Kreativen ebenso wie die Bereiche Produktion, Filmtechnik, Verleih, Vertrieb, Filmtheater und weitere Auswertungsstufen, die durch Digitalisierung und neue Informations- und Kommunikationsdienste an Bedeutung gewinnen.

### a) Situation der Kinowirtschaft

Vor allem die Lage der Kinowirtschaft verdient angesichts der technischen Herausforderungen und der Veränderungen der Publikumsstruktur und -nachfrage besondere Aufmerksamkeit. Der Kinosaalbestand ist zwar seit 2003 mit bundesweit über 4.800 Sälen relativ konstant geblieben<sup>421</sup>, und die Beobachtung weltweiter Trends lässt darauf schließen, dass das Kino durch den Heimkino-Boom nicht an sich in seiner Existenz gefährdet ist. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die Besucherzahlen in Deutschland – mit Ausnahme eines leichten Besucherplus im ersten Halbjahr 2008 – seit Jahren eher rückläufig sind. In 2007 lag das Besucherminus bei 8,2 Prozent.<sup>422</sup>

<sup>420</sup> Vgl. FFA info 1/08 vom 6. Februar 2008, S. 9, abrufbar unter [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (dort: „Publikationen, FFA-Info“).

<sup>421</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 64.

<sup>422</sup> Vgl. FFA info 1/08 vom 6. Februar 2008, S. 1; abrufbar unter [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (dort: „Publikationen, FFA-Info“).

Um diesen Trend zu durchbrechen, neue Impulse zu setzen und das Kino zu einem nicht austauschbaren Erlebnisort mit stärkerer Anziehungskraft zu machen, sind in allererster Linie Phantasie, Flexibilität und Innovationsgeist der Kinobetreiber gefordert. Denn die Zahl der traditionsorientierten Cineasten geht ständig zurück; Kino ist, insbesondere für die jüngeren Besuchergruppen, ein Medienangebot unter vielen anderen und konkurriert mit diesen um die Aufmerksamkeit der Zuschauer. Das Angebot der Kinos muss sich diesen Gegebenheiten anpassen. Es reicht nicht mehr aus, nur Kinofilme abzuspielen. Vielmehr muss das Kino zum erweiterten Forum mit sozialen und kulturellen Angeboten werden. Viele Kinobetreiber gehen diesen Weg schon heute und experimentieren mit zusätzlichen Programmangeboten.

Die Digitalisierung der Kinos ist eine wichtige Weichenstellung für die gesamte Filmbranche. Der Wandel vom herkömmlichen analogen Kino zum digitalen Hightech-Kino hat bereits begonnen, aber die flächendeckende Einführung der digitalen Abspieltechnik lässt noch weiter auf sich warten – trotz optimistischer Ankündigungen großer amerikanischer Filmstudios, die 2008 zum „Schlüsseljahr für den digitalen roll-out“ erklärt haben.<sup>423</sup>

Größte Hindernisse waren bislang das Fehlen einheitlicher technischer Standards sowie Finanzierungsschwierigkeiten auf Seiten der Kinobetreiber. Zwischenzeitlich wird überwiegend die sogenannte Digital Cinema Initiative-Norm (DCI-Norm) als einheitlicher technischer Standard herangezogen. Die DCI-Norm definiert die erforderliche Qualität des projizierten Digitalbildes. Sie wurde 2005 in einem Zusammenschluss der großen Hollywood-Studios<sup>424</sup> entwickelt, ist aber bisher noch nicht ISO<sup>425</sup>-zertifiziert. Die Filmförderungsanstalt sowie andere europäische Filmförderungseinrichtungen richten sich bereits nach dieser Norm.

Ein einheitliches Struktur- und Finanzierungskonzept der Filmwirtschaft für die Digitalisierung der deutschen Kinos gibt es bisher nicht. Der Verband deutscher Filmverleiher (VdF) und der Hauptverband Deutscher Filmtheater (HDF) haben in Positionspapieren dargelegt, dass sie maßgeblich auf staatliche Unterstützung hoffen. Aus Sicht der Politik liegt es hingegen eindeutig primär bei der Filmwirtschaft und nicht bei der Politik, die notwendigen technischen und finanziellen Schritte einzuleiten. Es ist Aufgabe der Kino- und Verleihbranche, ein abgestimmtes Struktur- und Finanzierungspapier zur Digitalisierung der Kinos vorzulegen, welches die Verantwortlichkeiten gerade auch auf privatwirtschaftlicher Seite richtig widerspiegelt. Insbesondere müssen auch diejenigen Akteure die Kosten tragen, die von den Kosteneinsparungen durch die neue Technik in hohem Maß profitieren. Es ist film- und kulturpolitisch wünschenswert,

<sup>423</sup> Vgl. Film-Echo vom 16. November 2007.

<sup>424</sup> Dazu zählen Disney, Fox, MGM, Paramount, Sony Pictures, Universal und Warner Brothers Studios.

<sup>425</sup> Internationale Organisation für Normung (ISO); diese Einrichtung erarbeitet internationale technische, klassifikatorische und verfahrenstechnische Standards auch im Filmbereich.

eine möglichst flächendeckende Digitalisierung der deutschen Kinos zu erreichen. Die Digitalisierung der Kinos darf sich nicht zulasten insbesondere der kleinen, wenig finanzstarken Kinos auswirken und damit zu einer Spaltung der deutschen Kinolandschaft führen.

Deshalb wird die Digitalisierung der Kinos auch bei der laufenden Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) berücksichtigt, wenngleich mit Blick auf die noch offenen Fragen insbesondere zur Flächendeckung und zur Finanzierung insgesamt eine abschließende Regelung dieser Frage zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Um den Entwicklungen in diesem Bereich in den nächsten Jahren dennoch flexibel Rechnung tragen zu können, wurde im Entwurf des neuen FFG eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung aufgenommen. Sie eröffnet konkret die Möglichkeit, den Bereich der Förderungsmaßnahmen auf die erstmalige technische Umstellung eines Filmtheaters auf digitales Filmabspiel (Digitalisierung) auszudehnen.

Parallel zu der Novellierung des FFG führen der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien gemeinsam mit anderen Ressorts der Bundesregierung, der FFA und den Ländern Gespräche mit der Filmwirtschaft, um zum einen ein konkretes Fördermodell zu entwickeln, das mit Geldern der Filmwirtschaft selbst und allenfalls subsidiär nach Vorlage eines tragfähigen Gesamtkonzepts durch die Branche mit staatlichen Ergänzungsmitteln für einen möglichst flächendeckenden Umstellungsprozess sorgt. Zum anderen muss dafür Sorge getragen werden, dass die Digitalisierung nicht zu einer Verminderung der Vielfalt des Programmangebots führt und alle Kinos einen fairen Zugang zum digitalen Programmmaterial erhalten.

## **b) Illegale Nutzung von Filmen im Internet**

Ein Problem, das nicht nur die Kinobetreiber, sondern auch alle anderen Teilhaber an der Wertschöpfungs- und Verwertungskette im Filmbereich trifft, ist die illegale Nutzung von Filmen im Internet. Raubkopien schaden nicht nur der Kultur- und Kreativwirtschaft als Zukunftsbranche, sondern auch der wirtschaftlichen Existenzgrundlage jedes einzelnen Kreativen.

Neben technischen Kopierschutzmaßnahmen und urheberrechtlichen<sup>426</sup> Instrumenten unterstützen insbesondere von der Privatwirtschaft initiierte Maßnahmen die Bekämpfung von Raubkopien. Hierzu zählt die Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e.V. (GVU), die im Auftrag der Filmbranche und der Entertainmentsoftware-Industrie Urheberrechtsverletzungen im Bereich Film und Entertainmentsoftware aufdeckt und mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen arbeitet. Die GVU wird finanziell durch die FFA unterstützt. Zudem fördert die FFA die Aufklärungskampagnen „Raubkopierer sind Verbrecher“ oder „RESPECT COPYRIGHTS“, die ebenfalls zur Bekämpfung von Raubkopierern beitragen.

<sup>426</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 205 und 208.

### 3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationaler Wettbewerb

Ein entscheidender Faktor für die Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft ist in den kommenden Jahren ihre Stärkung im internationalen Wettbewerb. Das Thema steht daher im Fokus der Filmpolitik des Bundes.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird insbesondere durch drei Faktoren gekennzeichnet: Erstens durch die Qualität deutscher Produktionen, die in engem Zusammenhang mit den Finanzierungsmöglichkeiten deutscher Produzenten steht. Zweitens durch einen leistungsfähigen Vertrieb und die wirksame Bewerbung dieser Filme. Und drittens durch die Anziehungskraft des Filmstandorts Deutschland sowohl für deutsche als auch für internationale Produktionen. Eben diese Faktoren stehen im Mittelpunkt des neuen Filmförderungsgesetzes (hierzu nachfolgend unter Punkt a) bzw. des Deutschen Filmförderungsfonds (hierzu nachfolgend unter Punkt b).

#### a) Filmförderungsgesetz (FFG)

Das FFG ist der Schlüssel zum Erfolg des deutschen Films. Es unterstützt den gesamten Prozess der Entstehung und Verwertung von Filmen – vom Drehbuch über die Filmherstellung bis zur Vorführung im Kino und der Auswertung in den weiteren Verwertungsstufen. Mit dem Entwurf für das Fünfte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes<sup>427</sup> (im Folgenden „FFG-E“), das zum 1. Januar 2009 in Kraft treten soll, werden die künstlerischen Rahmenbedingungen weiter verbessert und die Förderung an die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst. Erstmals wird auch die Situation der Beschäftigten in der Filmwirtschaft berücksichtigt. Der schwierigen Situation der Kinos wird durch eine deutliche Verringerung ihrer Abgabenlast Rechnung getragen. Darüber hinaus enthält das novellierte FFG weitere wichtige Weichenstellungen:

#### aa) Künstlerische Rahmenbedingungen: Drehbuchentwicklung

Film ist Kunst und deshalb hängt seine Qualität maßgeblich von der Originalität des Stoffs und der Kreativität seiner Interpretation und Verarbeitung ab. Was die künstlerische Seite der Filmherstellung betrifft, kann Deutschland auf ein beachtliches Niveau verweisen. Die Ausbildung an deutschen Filmhochschulen ist über die Grenzen hinaus anerkannt. Deutsche Regisseure und Schauspieler sind erfolgreich und gefragt. Und vor allem: Es gibt gute Stoffe und Drehbücher, die das „Samenkorn“ eines jeden erfolgreichen Films sind. Besonderes Augenmerk bei der Novellierung des FFG lag daher auf der Professionalisierung. So sind erfahrene Autoren künftig für die Drehbuchförderung – auch ohne Produzenten – allein antragsberechtigt. Außerdem können ab 2009 erstmals auch

Vorstufen eines verfilmbaren Drehbuchs gefördert werden.

#### bb) Vertrieb und Bewerbung deutscher Produktionen

Entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist aber nicht nur die Produktion. Auch die besten Produktionen müssen den Weg zu den Zuschauern und deren Zuspruch finden. Das Image des deutschen Films ist gut und sein internationales Renommée wächst mit jedem Festivalerfolg. Dennoch sind hier noch erhebliche Verbesserungen möglich und notwendig. Vor diesem Hintergrund hat die FFA eine Studie über den Ruf heimischer Produktionen in Auftrag gegeben. Überraschendes Ergebnis der Studie<sup>428</sup> war, dass amerikanische und deutsche Filme den gleichen Beliebtheitsgrad bei der deutschen Bevölkerung haben. Hier liegt demnach ein deutliches Potential für eine Verbesserung der Marktchancen für den deutschen Film. Allerdings waren bei vielen Filmenthusiasten Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika nicht nur beliebter, sondern vor allem auch bekannter als deutsche Filme. Erstere gelten als abwechslungsreicher, aufwändiger und unterhaltsamer. Um das Wissen des Publikums um aktuelle deutsche Produktionen zu verbessern, empfahl der Großteil der Befragten mehr Informationen und mehr Werbung für den deutschen Film.

Die Filmpolitik des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien hat diesen Bedarf aufgenommen. So haben die seit 2004 in das FFG eingeführten „Medialeistungen“ als Beitrag der Fernsehveranstalter zur Filmförderung deutliche positive Effekte erzielt. In einem weiteren Schritt werden im Entwurf zum novellierten FFG die Mittel für die Absatzförderung deutlich erhöht und deren Verwendungsmöglichkeiten erweitert.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird in Zusammenarbeit mit der Filmwirtschaft die weiteren Auswirkungen dieser Maßnahmen beobachten, die Ergebnisse analysieren und etwa notwendige weitere Maßnahmen zur Intensivierung, Professionalisierung und Effektivitätssteigerung der Bewerbung des deutschen Films in die Diskussion einbringen. Dabei lässt sich der beschränkte Sprachraum des deutschen Films als Wettbewerbsnachteil bei der internationalen Verwertung allerdings nicht gänzlich ausräumen. Wohl aber erscheint es möglich, diesen Faktor bei internationalen Koproduktionen zu relativieren, indem hier verschiedene Sprachfassungen erstellt werden. Dies ist durch die Digitalisierung der Filmproduktion wesentlich erleichtert worden.

#### cc) Veränderte Verwertungsketten und neue Dienste

Zu Recht weist das Hans-Bredow-Institut in seinem Gutachten darauf hin, dass die Filmförderung mit Blick auf

<sup>427</sup> Der Entwurfstext ist abrufbar unter [www.bundesregierung.de/nr\\_23394/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/06/2008-06-04-bkm-ffg.html](http://www.bundesregierung.de/nr_23394/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/06/2008-06-04-bkm-ffg.html).

<sup>428</sup> Studie „Der „deutsche Film unter der Lupe, Akzeptanz – Image – Stärken und Schwächen“, durchgeführt von der GfK im Auftrag der FFA und veröffentlicht im Februar 2008, vgl. [www.ffa.de](http://www.ffa.de).

die sich verändernden Verwertungsketten hin optimiert werden muss.<sup>429</sup> Im Entwurf für das 2009 in Kraft tretende FFG werden deshalb neue Verwerter von Filmen in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen. Dies gilt sowohl für die Abgaben- als auch die Förderseite. Die Anbieter neuer Dienste müssen nach dem Regierungsentwurf effektiv zum Mittelaufkommen der Filmförderungsanstalt beitragen. Neben den bereits in die Abgabepflicht einbezogenen Video-on-demand-Anbietern (§ 66a Absatz 2 FFG) werden künftig auch Programmvermarkter, die zum Beispiel über Kabelplattformen Rundfunkprogramme Dritter bündeln und entgeltlich anbieten, als Beitragspflichtige berücksichtigt (so § 67 Absatz 3 FFG-E). Dem entsprechend wird ab 2009 die Auswertung von Filmen über Video-on-demand künftig in die Förderung der Filmförderungsanstalt einbezogen (dies sieht § 53b Absatz 2 FFG-E vor).

Selbstverständlich erweitert die digitale Technik auch die Verwertungsmöglichkeiten für Filmproduzenten. So hat sich der Umsatz mit sogenannten „Kauf-DVDs“ in den letzten Jahren auf hohem Niveau konsolidiert.<sup>430</sup> Zunehmend spielt auch Video-on-demand – als gegenüber der Fernsehausstrahlung eigenständige wirtschaftliche Auswertungsform – eine wichtige Rolle. Allerdings wurden den Produzenten bisher in der Praxis von Seiten der Fernsehveranstalter zum Teil vertragliche Verfügungsbeschränkungen auferlegt, die eine Einräumung der Video-on-demand-Rechte an Dritte selbst dann untersagen, wenn die Fernsehveranstalter kein eigenes Interesse an dieser Auswertungsform haben. Der Entwurf zum novellierten FFG knüpft die Förderung daher an die Einhaltung von Vereinbarungen zu einer angemessenen Aufteilung der Verwertungsrechte zwischen Produzenten und Fernsehveranstaltern.

## b) Deutscher Filmförderfonds

In wirtschaftlicher Hinsicht benötigen die Produzenten mehr Spielräume und höhere Produktionsbudgets für ihre Projekte. Dies lässt sich durch eine verbesserte Eigenkapitalausstattung erreichen, insbesondere aber auch durch die Bündelung der finanziellen Kräfte im Rahmen von internationalen Koproduktionen. Allerdings korrespondieren letztere zumeist mit territorial festgelegten Erlösaufteilungen, infolge derer der deutsche Koproduzent oft keine nennenswerten Gewinne erzielt.

Private Finanzierungsmodelle erweisen sich – zumal nach Wegfall vieler steuerlich begünstigter Fondsmodelle – in der Regel als schwierig, da der Kinofilm aus finanzieller Sicht ein Hochrisikoprodukt ist. Der entsprechende Sachverstand und die Investitionsbereitschaft sind nur bei wenigen privaten Anlegern und Kreditinstituten vorhanden. Daher sind deutsche Produzenten nach wie vor maßgeblich auf öffentliche Förderung angewiesen.

Im Ausland, namentlich in Filmländern wie Frankreich, Kanada, Großbritannien und Irland wird der Unterstüt-

zungsbedarf ähnlich gesehen. Viele der dort eingeführten Fördermaßnahmen dienen nicht nur inländischen Produktionen, sondern insbesondere auch als Anreiz, um internationale Großproduktionen ins Land zu holen – verbunden mit erheblichen Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekten für weitere Branchen.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat die Entscheidung der Bundesregierung im Jahr 2005 zur Beschränkung der Steuersparmodelle namentlich auch bei Medienfonds zum Anlass genommen, sich mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Filmwirtschaft und der Konkurrenz zwischen den verschiedenen internationalen Fördermodellen eingehend zu befassen. Ergebnis dieser Überlegungen ist der am 1. Januar 2007 aufgelegte, mit jährlich 60 Mio. Euro ausgestattete Deutsche Filmförderfonds (DFFF).

Der DFFF gewährt Produzenten im Rahmen einer „automatischen“ Förderung eine Erstattung von bis zu 20 Prozent der in Deutschland angefallenen Herstellungskosten, wenn – in der Regel – mindestens 25 Prozent der Gesamtherstellungskosten in Deutschland ausgegeben werden. Dabei liegt der besondere Reiz des DFFF in der transparenten und berechenbaren Vergabe der Fördermittel, die zeitnah vom Produzenten eingesetzt werden können.

Die Maßnahme ist für die deutsche Filmwirtschaft ein großer Erfolg: Bisher wurden mit Hilfe von DFFF-Zuschüssen von 116 Mio. Euro 190 Filme mit Gesamtherstellungskosten von über 1 Milliarde Euro produziert. Davon wurden über 738 Mio. Euro am Filmstandort Deutschland investiert.<sup>431</sup>

Der DFFF hat darüber hinaus weitere positive Auswirkungen:

- Das durchschnittliche Produktionsbudget der Filme hat sich deutlich erhöht.
- Die Anzahl internationaler Koproduktionen in den Jahren 2007 und 2008 hat sich im Vergleich zu 2005 fast verdoppelt.
- Die mit DFFF-Mitteln geförderten Projekte haben die Auslastung der filmtechnischen Infrastruktur verbessert.
- Der private Finanzierungsanteil an den Herstellungskosten seitens Verleihern, Vertrieben und Fernsehsendern hat sich 2007 mehr als verdoppelt.

Angesichts des Erfolgs der Maßnahme wird der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien den ursprünglich auf drei Jahre befristeten DFFF bis zum Jahr 2012 fortsetzen.

Wenn sich die intensive internationale Zusammenarbeit im Filmproduktionsbereich fortsetzt, bedeutet dies über das jeweils realisierte Projekt hinaus gerade auch mittelfristig eine Stärkung der deutschen Produzenten, film-

<sup>429</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 304.

<sup>430</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 64.

<sup>431</sup> So das Ergebnis der Berechnungen der DFFF-Projektleitung bei der FFA, Stand: 31. Oktober 2008.

technischen Betriebe und eine Verbesserung der Situation der in der Filmbranche tätigen Arbeitskräfte. Die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ermöglicht nicht nur größere Produktionsbudgets. Vielmehr eröffnet sie auch neue Vertriebsmöglichkeiten im Ausland, fördert Netzwerke, bewirkt die Auslastung deutscher Ateliers und sonstiger filmtechnischer Betriebe, bildet wertvolles Know-how in und prägt das Image deutscher Produktionsstandorte als internationale „In“-Zentren mit attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Der DFFF hat auch international viel Beachtung gefunden und wurde in Fachkreisen bestens bewertet. Gleichwohl bleibt der internationale Standortwettbewerb hart. Das bedeutet, dass die deutschen Fördermodelle regelmäßig überprüft und bei Bedarf zeitnah angepasst und optimiert werden müssen. Zudem hat die Europäische Kommission angekündigt, ihre sogenannte „Kino-Mitteilung“, die Regelungen zur Zulässigkeit von Beihilfen im Filmbereich enthält, bis zum Jahr 2012 zu verlängern.

## F. Zusammenfassung

### **Digitalisierung und Konvergenz als langfristig dominierende Entwicklungstrends**

Entscheidende Triebfeder der Medienentwicklung der letzten Jahre ist die Digitalisierung. Dies wird auch künftig so bleiben. Die Digitalisierung revolutioniert Herstellung, Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten. Sie führt zu fundamentalen Veränderungen der Wertschöpfungsketten, Branchenstrukturen und Publika. Die praktisch bedeutsamste Folge der Digitalisierung ist die Konvergenz, d. h. das Zusammenwachsen von technischen Kommunikationsstrukturen, Medieninhalten, Endgeräten sowie der Telekommunikations- und Medienbranchen. Kristallisationspunkt dieser Entwicklung ist das Internet. Die sektoralen Grenzen der klassischen Medienbereiche Presse, Hörfunk und Fernsehen verlieren in weiten Bereichen ihre Bedeutung. Neue Kommunikations- und Angebotsformen entstehen, die das klassische „Sender-Empfänger-Schema“ der analogen Welt überwinden und den Nutzer in die Lage versetzen, selbst zum Programmgestalter und Programmanbieter zu werden und damit in Konkurrenz zu etablierten Medienunternehmen zu treten. Die zunehmende Fülle onlinegestützter Dienstangebote kann nur durch Suchmaschinen erschlossen werden, die dadurch zu neuen „Metamedien“ aufsteigen. Ebenso bilden sich bei jungen Nutzern mit den Computerspielen neue Leitmedien heraus, welche die überkommenen Leitmedien dieser Bevölkerungsgruppe – Tonträger, Film und Fernsehen – aus dieser Rolle verdrängen. Die Nutzung von Zeitungen, Zeitschriften und Fernsehen nimmt insbesondere bei jungen Menschen zugunsten des Internet massiv ab.

### **Eine sektorübergreifende Medienpolitik ist gefordert**

Digitalisierung und Konvergenz erfordern neue Antworten der Medienpolitik. Notwendig ist ein integriertes, sektorübergreifendes Handeln. Die klassische Trennung von Presse-, Rundfunk- und Filmpolitik ist weitgehend obsolet. Hinzu kommt, dass medien-, kultur-, bildungs-, tech-

nologie- und wirtschaftspolitische Fragen stärker verzahnt werden müssen. Dementsprechend betrachtet die Medienpolitik der Bundesregierung die Entwicklungen nunmehr in der Hauptsache medien- und ressortübergreifend sowie interdisziplinär. Die einzelnen Mediengattungen werden nur noch insoweit gesondert behandelt, als sie voraussichtlich auch noch in Zukunft spezifische Besonderheiten und Probleme aufweisen, aus denen sich ein spezieller medienpolitischer Handlungsbedarf ergibt.

Um die Validität und Wirksamkeit ihres medienpolitischen Handelns zu erhöhen, hat die Bundesregierung für den vorliegenden Medienbericht ein umfassendes wissenschaftliches Gutachten über die langfristigen Trends der Medienentwicklung zwischen 1998 und 2007 ausgewertet, das in ihrem Auftrag vom Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg, erstellt wurde. Die Bundesregierung wird für ihre Medienpolitik künftig stärker als bisher auf wissenschaftliche Expertisen zurückgreifen.

Die Digitalisierung eröffnet einerseits enorme Chancen für die individuelle, gesellschaftliche und politische Kommunikation und Entwicklung, für die Bildung, die Wissenschaft und die Wirtschaft. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die durch die Digitalisierung bedingten Veränderungen in allen genannten Lebensbereichen auch mehr oder minder gewichtige Risiken mit sich bringen. Soll das positive Potential der Digitalisierung für Individuum und Gesellschaft voll zur Entfaltung kommen, müssen diese Risiken auf ein Minimum reduziert werden. Die Medienpolitik der Bundesregierung verfolgt deshalb das Ziel, die Chancen der Digitalisierung in diesem Sinne so weit wie möglich zu realisieren.

### **Medienpolitischer Schulterschluss von Bund und Ländern notwendig**

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes haben die Länder im Medienbereich den überwiegenden Teil der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten. Der Bund hat im Medienbereich lediglich begrenzte Handlungsmöglichkeiten und kann seine Aufgaben nur in Kooperation mit den Ländern erfüllen. Dies gilt allerdings angesichts der Konvergenzentwicklung im Medienbereich auch umgekehrt, wie beispielsweise die Neuordnung des Telemedienrechts zeigt. War die Medienpolitik von Bund und Ländern bis zum Ende des letzten Jahrzehnts häufig durch inhaltliche und verfahrensrechtliche Konflikte belastet, hat sich angesichts der mit der Digitalisierung einhergehenden Herausforderungen seitdem auf allen Hierarchieebenen ein neuer Politikstil herausgebildet, der auf eine frühzeitige inhaltliche Verständigung und eine weitreichende Verzahnung der verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsverfahren ausgerichtet ist.

### **Schutz der Kommunikationsgrundrechte, Sicherung und Förderung von Vielfalt, Qualität und Verantwortung von Medienanbietern und Nutzern als Grundprinzipien der Medienpolitik der Bundesregierung**

Zentrale Bezugspunkte der Medienpolitik der Bundesregierung sind die in Artikel 5 GG verbürgten Kommunika-

tionsgrundrechte (Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit) und das in Artikel 20 Absatz 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip. Danach sind die Medienfreiheiten nicht nur unverzichtbar für den einzelnen Bürger, sondern auch für die demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung. Der Schutz der Kommunikationsgrundrechte gehört daher ebenso zu den Grundprinzipien der Medienpolitik der Bundesregierung wie die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt, die Förderung der Qualität von Medienangeboten und die Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern. Eine möglichst große Vielfalt von Medienangeboten und Meinungen ist ein Lebenselixier der Demokratie. Dies gilt nicht minder für ein qualitativ hochwertiges Medienangebot und medienkundige wie kritische Bürgerinnen und Bürger. Der Staat ist verfassungsrechtlich gehalten, Rahmenbedingungen für die Medienanbieter zu schaffen, die ein vielfältiges, qualitativ hochwertiges Angebot ermöglichen und fördern. Die Bundesregierung widmet sich dieser Aufgabe mit einer Vielzahl verschiedener Instrumente und Maßnahmen.

#### **Einzelne sektorübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik**

Elementare Voraussetzungen dafür, alle Bürgerinnen und Bürger an den Potentialen der Digitalisierung teilhaben zu lassen, sind eine leistungsfähige technische Infrastruktur und diskriminierungsfreie Zugänge aller Anbieter zu allen Übertragungswegen. Der Ausbau der technischen Infrastrukturen ist in erster Linie Aufgabe der Marktteilnehmer. Die Bundesregierung hat allerdings eine ganze Reihe flankierender Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung insbesondere durch breitbandige Internetzugänge zu erreichen. Ferner werden die Digitalisierung noch vorhandener analoger Kommunikationsnetze, die Ausstattung der Haushalte mit digitalen Empfangseinrichtungen, der Ausbau aller öffentlichen Kommunikationsnetze (Festnetze, terrestrische Netze, mobile Netze, Satellitennetze) zu digitalen Triple-Play-Breitbandnetzen und die Digitalisierung aller elektronischen Kommunikations- und Medienangebote unterstützt. Auch sollen netzübergreifende Schnittstellenstandards und die Möglichkeit der entsprechenden („nomadischen“) Nutzung von Endgeräten verbessert werden. Die Bundesregierung legt bei der weiteren Entwicklung der Medienmärkte ein besonderes Augenmerk auf die Sicherung offener und transparenter Zugänge zu Übertragungswegen. Durch europäische Zugangsregelungen und deren nationale Umsetzung im Rundfunkstaatsvertrag der Länder werden Marktabschottungen marktbeherrschender Unternehmen zu Lasten weniger potenter Konkurrenten unterbunden. Im Rahmen der Revision des europäischen Telekommunikationsrechts setzt sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür ein, die bewährten nationalen Regelungen zur Vielfaltssicherung wie etwa bei der Frequenzvergabe und bei den sogenannten „must-carry“-Bestimmungen zu erhalten.

Der dem Staat verfassungsrechtlich gebotenen Vielfaltssicherung dienen das Pressekartellrecht des Bundes und das Medienkonzentrationsrecht im Rundfunkstaatsvertrag der

Länder. Dieses Grundmodell wirtschafts- bzw. wettbewerbsechtlicher Regelungen einerseits und speziell auf die Meinungsvielfalt bezogener Bestimmungen andererseits hat sich nach gemeinsamer Auffassung von Bund und Ländern zwar grundsätzlich bewährt. Reformbedarf besteht jedoch nach übereinstimmender Einschätzung insbesondere im Bereich des Medienkonzentrationsrechts der Länder, da dieses einseitig auf den Rundfunk fixiert ist und damit den komplexen Konvergenzentwicklungen nicht mehr gerecht wird. Bund und Länder prüfen derzeit die Möglichkeiten einer crossmedial orientierten Fortentwicklung der geltenden Bestimmungen, die auch die zunehmende Internationalisierung der Medienbranche deutlich stärker als bisher berücksichtigen müssen.

Die Bundesregierung unternimmt erhebliche Anstrengungen, um den onlinegestützten Zugriff der Bürgerinnen und Bürgern auf Daten und Informationen der öffentlichen Hand zu erweitern und zu erleichtern. Dem dient nicht nur die geplante Errichtung einer „Deutschen Digitalen Bibliothek“, die Bestände von rund 30 000 deutschen Archiven, Bibliotheken, Museen, Mediatheken sowie sonstigen kulturellen und wissenschaftlichen Einrichtungen digital erfassen und der Öffentlichkeit durch spezielle Suchmöglichkeiten über das Internet erschließen soll. Auch der mit Nachdruck betriebene erhebliche Ausbau des staatlichen Informationsangebots im Rahmen des E-Government leistet in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag. Weil die Nutzung von Onlinediensten zunehmend mit neuen Sicherheitsrisiken verbunden ist, hat die Bundesregierung eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen und Projekte gestartet, die Sicherheit und Vertrauen im Internet stärken sollen.

Der Förderung der Qualität des Medienangebots widmet die Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit. Dabei geht es um vernünftige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und ergänzende Fördermaßnahmen. Das Urheberrecht spielt für eine angemessene Finanzierung eines anspruchsvollen Medienangebots eine zentrale Rolle. Es hat im Berichtszeitraum mehrere Novellierungen erfahren, um es den sich im Zuge der Digitalisierung rasch vollziehenden Veränderungen anzupassen. Im Mittelpunkt standen dabei die Privatkopie, die Pauschalvergütung und die Nutzungsmöglichkeiten geschützter Inhalte. Auch wurde der Schutz digital verfügbarer Inhalte verbessert und die Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen vereinfacht. Weiterer Reformbedarf wird im Dialog mit den betroffenen Kreisen ermittelt, wobei sich verschiedene Handlungsoptionen auf die Stärkung der Rechteinhaber fokussieren.

Sachlich nicht gerechtfertigte Werberegulierungen sind einem qualitativ hochwertigen Medienangebot abträglich. Die Bundesregierung lehnt daher die Einführung weiterer Werbeverbote auf europäischer und nationaler Ebene ab. Dreh- und Angelpunkt eines anspruchsvollen Angebots in allen Medienbereichen ist und bleibt der Qualitätsjournalismus, der ohne Unabhängigkeit von ökonomischen, politischen und weltanschaulichen Interessen Dritter undenkbar ist. Journalismus, der sich in den Dienst solcher Interessen stellt, verfehlt seine ihm verfassungsrechtlich

zugewiesene Funktion und missbraucht die Medienunternehmen und Journalisten durch die ihnen von der Verfassung eingeräumten Privilegien. Die Bundesregierung hält deshalb die im geltenden Recht für alle Medienbereiche prinzipiell vorgeschriebene Trennung von redaktionellen Inhalten und direkter Werbung oder Schleichwerbung für unverzichtbar. Sie setzt sich in diesem Zusammenhang auch für eine Stärkung der Selbstkontrolle der Medien ein und unterstützt die Arbeit der Selbstkontrollenrichtungen auf vielfältige Weise. Dies gilt auch im Hinblick auf die Aus- und Fortbildung der Journalisten, die jedoch im Kern Angelegenheit der Wirtschaft und der Länder sind.

Ein entscheidender, aus Sicht der Bundesregierung bislang häufig unterschätzter, Faktor für ein qualitativ anspruchsvolles Medienangebot ist die Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und -nutzern. Ein wichtiger Baustein ist hier zunächst die Verbesserung des Jugendmedienschutzes. Die Novellierung des Jugendmedienschutzesystems 2003 hat dafür die richtigen Weichenstellungen vorgenommen. Das Konzept der „regulierten Selbstregulierung“ wurde bestätigt. Die Bundesregierung wird die konkreten Ansatzpunkte des aktuellen Evaluationsberichts des Hans-Bredow-Instituts aufgreifen. Die Ergebnisse der dazu laufenden und konstruktiven Bund-Länder-Gespräche bleiben abzuwarten. Eine besondere Herausforderung für den Jugendmedienschutz sind gewalthaltige Computer- und Videospiele sowie jugendgefährdende und illegale Inhalte des Internets. Die Bundesregierung hat auf den Handlungsbedarf, der sich mit Blick auf gewalthaltige Computer- und Video-Spiele bereits vor dem Abschluss der Evaluation gezeigt hat, unverzüglich mit einer bereits am 1. Juli 2008 in Kraft getretenen Änderung des Jugendschutzgesetzes reagiert. Vermehrte Aufmerksamkeit bedarf aber noch die Stärkung der erzieherischen Rolle der Eltern und der Lehrkräfte.

Ein Schlüssel zur Stärkung der Verantwortung der Mediennutzer ist die durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Medienkompetenz. Sie ist zudem unabdingbar, um eine Digitale Spaltung der Gesellschaft in eine Info-Elite einerseits sowie Technikverweigerer und Modernisierungsverlierer andererseits zu vermeiden. Die Bundesregierung hat deshalb eine Vielzahl innovativer und nachhaltiger Projekte aufgelegt, die von Printmedien bis zu Computerspielen sämtliche Medienbereiche umfassen und vielfach gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft und Bildungseinrichtungen durchgeführt werden. Eingehender Untersuchungen bedarf die Frage, welche Suchtgefahren mit der Nutzung der neuen elektronischen Informations-, Kommunikations- und Spieleangebote verbunden sind und wie diesen angemessen entgegen gewirkt werden kann.

Eine weitere wichtige und medienübergreifende Aufgabe ist, die nationale Medienordnung der Konvergenzentwicklung anzupassen. Die berechtigten Forderungen nach einem medienübergreifenden regulatorischen Gesamtkonzept können aber nur Schritt für Schritt angegangen werden. Dass hierbei Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der jeweiligen Angebotsform und damit

ihr Einfluss auf die Meinungsbildung des Einzelnen besonders berücksichtigt werden müssen und daher rundfunkgeprägte Angebotsformen regulativ besondere Aufmerksamkeit erfordern, liegt auf der Hand. Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es daher auch weiterhin einer dienstespezifischen Regulierung, die abgestuft nach dem Risikopotential des jeweiligen Dienstetypus gestaltet sein muss.

In 2007 haben Bund und Länder mit dem Telemediengesetz des Bundes und dem 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder den Rechtsrahmen für Onlinedienste weiter entwickelt. Die Bestimmungen für Tele- und Mediendienste sind nunmehr unter dem Begriff der Telemedien zusammengefasst. Die bisherigen Regelwerke (Teledienstegesetz, Teledienstedatenschutzgesetz des Bundes und Mediendienstestaatsvertrag der Länder) wurden aufgehoben. Damit konnten die teilweise redundanten Doppelregulierungen bereinigt werden. Dies ist ein Meilenstein der Entwicklung zu einer modernen Medienordnung in Deutschland. Die beiden Regelwerke verhalten sich wie zwei Seiten einer Medaille: Das Telemediengesetz regelt die wirtschaftlichen Anforderungen, der Rundfunkstaatsvertrag die inhaltlichen Vorschriften für die neuen Dienste. Gemeinsam bilden sie den einheitlichen Rechtsrahmen für Telemedien. Die neuen Vorschriften sind so ausgestaltet, dass sie offen sind für weitere Entwicklungen und unabhängig vom Verbreitungsweg gelten. Damit tragen sie dem schnellen technologischen Fortschritt und der zunehmenden Konvergenz Rechnung. Obwohl mit dieser Reform eine dauerhafte Grundstruktur gelegt ist, werden die weiteren Entwicklungen im Bereich der Telemedien den Gesetzgeber auch künftig fordern. Dies betrifft etwa Fragen der Anbieterhaftung oder auch den Schutz des Geistigen Eigentums und die elektronische Signatur. Nicht zuletzt werden verschiedene regulatorische Einflüsse aus dem Bereich der Europäischen Union zu berücksichtigen sein.

Auch die europäische und die internationale Medienordnung müssen den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Nationale Medienordnungen werden von der Europäischen Union durch Konvergenz, Internationalisierung der Medienbranche und Ausweitung gemeinschaftsrechtlicher Agenden immer stärker beeinflusst. Die Bundesregierung wird diesen Prozess weiterhin aktiv mitgestalten und dabei darauf dringen, dass die Gemeinschaftsorgane die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der kulturellen und gesellschaftspolitischen Funktion des Rundfunks und die Sicherung der Meinungsvielfalt respektieren. Sie hat sich zusammen mit den Ländern bei der Europäischen Kommission frühzeitig und mit Nachdruck dafür eingesetzt, die EG-Fernsehrichtlinie als das grundlegende gemeinschaftsrechtliche Instrument zu novellieren und insbesondere den Anwendungsbereich auf audiovisuelle Mediendienste auszudehnen. Die Arbeiten hierzu konnten während der deutschen Ratspräsidentschaft erfolgreich abgeschlossen werden. Im Wesentlichen obliegt die Umsetzung der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in deutsches Recht allerdings den Ländern. Sie muss bis Ende 2009 erfolgen. Der Beihilfekompromiss

mit der Europäischen Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss dagegen bereits bis Ende April 2009 umgesetzt werden. Die Kommission prüft derzeit den Entwurf eines 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages der Länder auf seine Vereinbarkeit mit dem Beihilfekompromiss.

Die Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet ist ein entscheidender Aspekt der Mitteilung der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt. Diese Mitteilung begrüßt Aufklärungsmaßnahmen und die Entwicklung freiwilliger Kooperationsverfahren zwischen Diensteanbietern, Rechteinhabern und Verbrauchern, wobei datenschutzrechtliche Belange beachtet werden müssen. Die Bundesregierung unterstützt diesen Ansatz. Zur Mitteilung der EU-Kommission zur Überarbeitung der Rundfunkmitteilung 2001 betont die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme, dass weitere, über den Beihilfekompromiss hinausgehende Zugeständnisse seitens der Europäischen Union keinesfalls möglich seien. Im Medienrecht dürfe kein „Marktversagensansatz“ zum Tragen kommen. Die Europäische Kommission müsse vielmehr dem Amsterdamer Protokoll zur vollen Geltung verhelfen.

Im Europarat als der einzigen paneuropäischen Organisation, in deren Arbeit die demokratische und menschenrechtliche Dimension der Kommunikation im Vordergrund steht, unterstützt die Bundesregierung insbesondere die Festlegung gemeinsamer europaweiter Mindeststandards für Medienangebote sowie Maßnahmen zur weiteren Einbindung der in den letzten Jahren dem Europarat beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten. Die medienpolitischen Arbeiten des Europarates werden in hohem Maße beeinflusst durch die bei den regelmäßig stattfindenden Medienministerkonferenzen verabschiedeten Erklärungen und Aktionspläne. Zur Wahrung der europäischen Rechtseinheit unterstützt die Bundesregierung auch dezidiert die Revision des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen, einem Parallelabkommen zur EG-Fernsehrichtlinie. Ferner beabsichtigt die Bundesregierung, das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene und von Deutschland bereits gezeichnete Europäische Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes und das zugehörige Protokoll über den Schutz von Fernsehproduktionen zu ratifizieren.

In der UNESCO hat sich die Bundesregierung entschieden für die Erarbeitung eines Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen eingesetzt. Ferner wird sie sich im Programmbereich Kommunikation/Information weiterhin an der Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung sowie an Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit von Medien und zur Förderung von Infrastrukturen aktiv beteiligen. In der Welthandelsorganisation (WTO) dürfen die Verhandlungen zum Allgemeinen Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) die medien- und kulturpolitische Handlungsfreiheit der Europäischen Union und

ihrer Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Die Doppelnatur audiovisueller Dienstleistungen als wirtschaftliche und kulturelle sowie darüber hinaus – wie im Falle des Rundfunks – für die demokratische Willensbildung unentbehrliche Dienstleistungen lassen eine uneingeschränkte Anwendung der ökonomischen Prinzipien des Freihandels nach dem GATS-Übereinkommen auf diesen Sektor nicht zu. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass sich die Europäische Kommission an ihr Verhandlungsmandat nach Maßgabe der Mitgliedsstaaten gehalten und weder Liberalisierungsverpflichtungen abgegeben noch Liberalisierungsforderungen erhoben hat.

### **Verbleibende sektorspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik**

Die Lage der Printmedien ist differenziert zu betrachten: Das Buch konnte sich trotz elektronischer Konkurrenz in den letzten Jahren insgesamt gut behaupten. Wie sich die neuen elektronischen Lesegeräte, die sogenannten E-Books, auf den Buchmarkt auswirken werden, ist derzeit nur schwer prognostizierbar und muss abgewartet werden. Ob sie neue Regulierungsfragen aufwerfen, wird die Bundesregierung prüfen. Zeitungen und Zeitschriften haben hingegen zum Teil erhebliche Reichweiten- und Auflagenrückgänge sowie Einbußen bei Anzeigenerlösen hinnehmen müssen. Hinzu kommt, dass die Nutzung von Zeitungen und Zeitschriften bei jungen Menschen weit überproportional sinkt. Dennoch werden Zeitungen und Zeitschriften nach Auffassung der Bundesregierung auch in Zukunft feste Bestandteile des Medienangebots und Leitmedien bleiben. Allerdings muss die Lage der periodischen Printmedien verbessert werden. Dabei setzt die Bundesregierung entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben in erster Linie auf die Marktkräfte. Eine staatliche Subventionierung oder Organisation der Presse wäre verfehlt. Wichtig sind faire Wettbewerbsbedingungen auch im Verhältnis zu den Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Onlinebereich und ein stabiles Presse-Vertriebssystem auf privatwirtschaftlicher Grundlage, das es mit dem ebenso leistungsfähigen wie bewährten Presse-Grosso zu erhalten gilt. Auch an der gesetzlich geregelten Preisbindung für Bücher muss festgehalten werden. Sie wird allerdings durch die europäische Wettbewerbsordnung und fragwürdige Geschäftspraktiken einiger Verlage und Buchhandlungen immer wieder in ihrem Fortbestand gefährdet.

Die Rundfunkordnung muss zukunftsfähig bleiben. Der Rundfunk darf auch künftig nicht wie ein übliches Wirtschaftsgut behandelt werden, dessen Vermarktung allein ökonomischen Kriterien gehorcht. Die besondere kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks muss Maßstab des politischen Handelns bleiben. In der Europäischen Union muss die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für dieses Gebiet respektiert werden. Auch angesichts neuer Entwicklungen im Zuge der Digitalisierung muss die Medienordnung die verfassungsrechtlich gebotenen medienpolitischen Ziele, insbesondere der Vielfaltssicherung und der Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht, gewährleisten. Mit der Qualität des Programms steht und fällt der Rundfunk.

Die Bundesregierung setzt sich für einen starken, hochqualitativen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein. Dazu gehören angemessene Entwicklungsmöglichkeiten in der digitalen Welt, die allerdings nicht zu Lasten eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern im dualen System gehen dürfen. Erstrebenswert sind der Erhalt der Klangkörper der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Pflege rundfunkspezifischer Kunstformen (Hörspiel und Fernsehspiel). Die Beiträge zur Kultur in den Hauptprogrammen müssen erweitert werden. Das bisherige Rundfunkgebührenmodell ist reformbedürftig. Die technische Konvergenzentwicklung stellt die bisherige Anknüpfung an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zunehmend in Frage und erfordert neue Antworten. Ein Werbeverzicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann aus Sicht der Bundesregierung zu einer Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils beitragen.

Die Einführung des privaten Rundfunks hat dazu geführt, dass Deutschland eines der vielfältigsten Rundfunkangebote der Welt hat. Die Bundesregierung ist im Rahmen der ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten bestrebt, angesichts tief greifender Veränderungen der Wettbewerbsbedingungen die Bedingungen für die privaten Rundfunkanbieter zu verbessern. Das Ziel, bei der Revision der EG-Fernsehrichtlinie zu einer völligen Aufhebung quantitativer Werbezeitbegrenzungen zu gelangen, war in Europa nicht konsensfähig. Die Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Zuge der Umsetzung des Beihilfekompromisses mit der EU-Kommission zielt auf ausgeglichene Marktbedingungen für die privaten Rundfunkanbieter.

Es ist ein zentrales Problem der Digitalisierungsentwicklung in Deutschland, dass der Mehrwert der Digitalisierung bislang nicht ausreichend als Anreiz für die Verbraucher gewirkt hat, auf die neue Technik umzusteigen. Aus Sicht der Bundesregierung liegt ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg kommerzieller digitaler Rundfunkangebote zuallererst in der Attraktivität des eigenen Angebots. Der technischen Möglichkeit der Adressierung und Personalisierung eines Medienangebots sollte in den weiteren Überlegungen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Möglichkeit, Programme auch weiterhin frei und ohne Zusatzentgelt zu empfangen, darf nicht beschnitten werden. Nicht zuletzt muss hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen Genüge getan werden. Die Bundesregierung erwartet, dass der private Rundfunk – wie die anderen klassischen Medien auch – den Nutzern bei den Angeboten neuer Medien eine Basis öffentlichen Vertrauens bietet.

Der durch die Deutsche Welle betriebene Auslandsrundfunk ist die Stimme Deutschlands in der Welt. Mit der am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Novelle des Deutsche-Welle-Gesetzes ist der Programmauftrag des Auslandsrundfunks den veränderten weltpolitischen und technischen Rahmenbedingungen angepasst worden. Der Bund wird die Deutsche Welle auch in Zukunft aufgabenkonform finanzieren.

Die Vielfalt des medialen Musikangebots ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Sie verfolgt es nicht nur durch eine Kooperation mit den Ländern und den Rundfunkanbietern, sondern auch durch Maßnahmen gegen illegales Kopieren von Tonträgern und Musikdateien sowie durch die Förderung deutscher Rock-, Pop und Jazzmusik.

Angesichts der in den letzten Jahren enorm gewachsenen Bedeutung der Suchmaschinen für die onlinegestützte Kommunikation ist es unerlässlich, das Internet und die dort inzwischen als „Gatekeeper“ mit wachsendem publizistischen und wirtschaftlichem Einfluss fungierenden Suchmaschinen unter Vielfaltsaspekten zu betrachten. Im Fokus stehen dabei die Transparenz der Suchergebnisse und die Struktur des Suchmaschinenmarktes.

Zur Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien soll ab 2009 der „Deutsche Computerspielepreis“ nach dem Vorbild des Deutschen Filmpreises vergeben werden. Er soll Anreize für die Entwicklung hochwertiger und pädagogisch wertvoller Produkte schaffen und deren Verbreitung unterstützen. Weiter ist die Errichtung einer Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien geplant. Sie soll – von der Spielewirtschaft getragen – zusammen mit der Wissenschaft und der Politik die praktischen Voraussetzungen schaffen, um einerseits die Chancen des Mediums und der zu Grunde liegenden Technologien zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren, die sich aus einem unsachgemäßen Umgang insbesondere von Kindern und Jugendlichen mit diesem Medium ergeben.

Die Bundesregierung sieht im deutschen Film ein wichtiges Kultur- und Wirtschaftsgut. Eine aktive Filmpolitik ist und bleibt unverzichtbar, um den deutschen Film nicht nur als Kultur-, sondern auch als Wirtschaftsgut zu erhalten und zu stärken. Die Filmpolitik der Bundesregierung setzt dabei auf einen umfassenden Ansatz, der alle Bereiche des Filmwesens sowohl unter nationalen als auch unter internationalen Gesichtspunkten abdeckt. Die Filmförderung bleibt auch künftig unverzichtbar, weil sich der deutsche Film am Markt allein nicht behaupten kann. Zu den Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft zählt insbesondere die dringend notwendige Stärkung ihrer Position im internationalen Wettbewerb. Dafür bedient sich die Filmpolitik folgender Instrumente:

Erstens sollen die künstlerischen Rahmenbedingungen optimiert werden – hierzu dienen die Maßnahmen zur Professionalisierung der Stoffentwicklung im novellierten Filmförderungsgesetz (FFG). Zweitens sollen die Produzenten gestärkt und die technische und personelle Infrastruktur ausgebaut werden, was durch den Deutschen Filmförderfonds (DFFF) mit Erfolg angestoßen wurde. Drittens stehen der Vertrieb und die Bewerbung deutscher Filme im Fokus, was filmpolitisch durch Erhöhung der Absatzförderung im neuen Filmförderungsgesetz unterstützt wird. Die technischen Veränderungen infolge Digitalisierung werden bei der Filmfinanzierung durch Einbeziehung neuer Verwerter in das Filmförderungsgesetz

berücksichtigt. Dies gilt für die Abgabepflicht ebenso wie für die Möglichkeit, Förderleistungen in Anspruch zu nehmen. Eine Verordnungsermächtigung im neuen Filmförderungs-gesetz ermöglicht zudem die Förderung der technischen Umstellung von Filmtheatern von analogem auf digitales Filmabspiel.



Anlage



**HANS-BREDOW-INSTITUT**  
für Medienforschung an der Universität Hamburg

## **Zur Entwicklung der Medien in Deutschland zwischen 1998 und 2007**

*Wissenschaftliches Gutachten zum Kommunikations- und  
Medienbericht der Bundesregierung*

*Endbericht*

*Hamburg, 4. Juni 2008*



## KAPITELÜBERSICHT

<b>0. VORWORT</b> .....	<b>5</b>
<b>1. EINZELNE MEDIENBEREICHE</b> .....	<b>11</b>
1.1 PRINTMEDIEN .....	11
1.2 TONTRÄGER.....	49
1.3 FILM UND VIDEO .....	61
1.4 RUNDFUNK .....	77
1.5 DIGITALE INTERAKTIVE MEDIEN .....	113
<b>2. MEDIENÜBERGREIFENDE ASPEKTE</b> .....	<b>145</b>
2.1 ARBEITSMARKT .....	145
2.2 MEDIENRELEVANTE ASPEKTE DER TELEKOMMUNIKATION .....	159
2.3 WERBEFINANZIERUNG.....	175
2.4 NACHRICHTENAGENTUREN.....	193
2.5 URHEBERRECHTE.....	199
2.6 JUGENDMEDIENSCHUTZ .....	213
<b>3. TRENDS UND PERSPEKTIVEN</b> .....	<b>229</b>
3.1 FUNKTIONEN DER MEDIEN .....	235
3.2 WIRTSCHAFTLICHE UND TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN .....	258
3.3 VIELFALT UND MEDIENQUALITÄTEN .....	283
3.4 REFORM DER KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENORDNUNG.....	329
<b>4. ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>369</b>
4.1 ZUM STATUS DES GUTACHTENS .....	369
4.2 BEFUNDE UND TRENDS .....	369
4.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	376
4.4 REFORM DER KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENORDNUNG.....	378



## 0. VORWORT

<b>BEDEUTUNG UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE</b> .....	<b>5</b>
<b>FUNKTION DES VORLIEGENDEN GUTACHTENS</b> .....	<b>6</b>
<b>GLIEDERUNG UND DATENGRUNDLAGE</b> .....	<b>6</b>
<b>MITWIRKENDE</b> .....	<b>7</b>
<b>WORKSHOPS</b> .....	<b>8</b>

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag auf dessen Beschluss einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen. Der letzte Bericht wurde – abgesehen von einem Kurzbericht im Jahre 2002 – 1998 präsentiert. Der nunmehr vorliegende Medien- und Kommunikationsbericht folgt dabei aufgrund des Bedarfs nach Orientierungswissen angesichts des Wandels, der für diesen Bereich der Gesellschaft charakteristisch ist, einem neuen Konzept. Der politische Bericht der Bundesregierung wird erstmals durch ein unabhängiges wissenschaftliches Gutachten ergänzt, mit dessen Erstellung die Bundesregierung das Hans-Bredow-Institut beauftragt hat. Der Bericht war ursprünglich zur Veröffentlichung 2005 geplant. Aufgrund der Neuwahlen im September 2005 konnte die alte Bundesregierung den Bericht nicht mehr veröffentlichen. Die vorliegende aktualisierte Fassung bezieht bis Anfang 2008 verfügbare Informationen ein.

### BEDEUTUNG UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGE

Dass öffentliche Kommunikation funktioniert – Meinungs- und Informationsbildung ermöglicht und zur kulturellen Selbstverständigung beiträgt –, ist für ein demokratisches Gemeinwesen existentiell. Die Verfassung schützt daher in Art. 5 Abs. 1 GG den Kommunikationsprozess in verschiedenen Grundrechtsverbürgungen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG stellt die Presse-, Rundfunk-, und Filmfreiheit und damit die massenmediale Vermittlung von Kommunikationsinhalten unter besonderen Schutz, während Satz 1 die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährleistet. Die Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten wird vom Bundesverfassungsgericht besonders hoch eingeschätzt; so zählt es die Meinungsfreiheit zu den „vornehmsten Menschenrechten überhaupt“. Auch die passive Seite der individuellen Kommunikationsfreiheit – die Informationsfreiheit – gehört zu den elementaren Grundfreiheiten, die die Verfassung sichert. Der Grund für diese Anerkennung der Kommunikationsfreiheiten liegt zum einen in Annahmen über Funktionsbedingungen kommunikativer Entfaltung in einer Demokratie begründet, zum anderen in der Bedeutung für die Persönlichkeitsentwicklung des Einzelnen.

Während bei der Meinungs- und Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in der Regel der Staat als potentieller Störer des Kommunikationsprozesses im Vordergrund steht, werden die massenkommunikativen Freiheiten vom höchsten Deutschen Gericht als „Rundumfreiheiten“ verstanden: Für den Rundfunk geht es explizit davon aus, dass der Staat die verfassungsrechtliche Aufgabe hat, die Kommunikationsordnung so zu gestalten, dass eine freie öffentliche und individuelle Meinungsbildung möglich bleibt und vor allem Vermachtungen des Kommunikationsprozesses vermieden werden. Diese Aufgabe obliegt nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern, auch wenn Regelungen des Bundes sie an vielen Stellen beeinflussen.

## 0. Vorwort

Da Kommunikation und Medien die gesamte Gesellschaft durchdringen, können sie überall gewünschte oder auch unerwünschte Wirkungen hervorrufen. Mit Blick auf die Kollisionen mit anderen – auch verfassungsrechtlich geschützten – Rechtsgütern können die Freiheiten des Satz 1 als auch die des Satz 2 beschränkt werden. Art. 5 Abs. 2 GG erlaubt Beschränkungen dieser Freiheiten durch allgemeine – d. h. vor allem sich nicht gegen bestimmte Kommunikationsinhalte richtende – Gesetze, Bestimmungen zum Schutze der Ehre und des Jugendschutzes. Daneben können auch andere Grundrechte – z.B. die Kunstfreiheit sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – oder Verfassungsgüter die Kommunikationsfreiheiten verfassungsimmanent beschränken. Soweit also kommunikative Tätigkeiten den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG genießen, dürfen sie nur im Rahmen dieser Schranken – die im Lichte der Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten auszulegen sind – begrenzt werden. Absolut unzulässig ist jede staatliche Vorzensur (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 GG).

Staatliches Handeln, sei es fördernd, beschränkend oder gestaltend, bewegt sich also in einem aus gutem Grunde verfassungsrechtlich hoch sensiblen Feld, dessen normative Strukturen im Bericht so weit wie möglich berücksichtigt werden.

## FUNKTION DES VORLIEGENDEN GUTACHTENS

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es vor allem, eine gut strukturierte, möglichst umfassende und neutrale Informationsquelle zur Verfügung zu stellen, auf deren Grundlage politische Handlungsbedarfe, -optionen und Rahmenbedingungen erkennbar werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Bedeutung von Kommunikation und Medien für Politik und Gesellschaft, nicht auf wirtschaftlichen Aspekten, die aber natürlich als strukturelle Voraussetzungen einbezogen werden.

Die wissenschaftliche Betrachtung hat auch den Vorzug, die Entwicklung in Ihrer ganzen Breite betrachten zu können, ohne auf Gesetzgebungs-zuständigkeiten, medienpolitische Empfindlichkeiten oder tradierte Deutungsmuster Rücksicht nehmen zu müssen.

Angesichts der Konvergenz, die nun zunehmend nicht nur die Technik erfasst und, wenn nicht konvergente, so doch hybride Angebote ermöglicht, fällt die Definition der Bereiche, die in den Bericht einbezogen werden, schwer. Das Verschwinden klassischer Grenzen zwischen früher klar getrennten Bereichen des Medien- und Informations- und Kommunikationsbereiches macht für das wissenschaftliche Gutachten zum Kommunikations- und Medienbericht eine umfassende Beobachtung der Entwicklung erforderlich, um zentrale Handlungsfelder frühzeitig identifizieren zu können. Dabei werden möglichst alle Angebote und ihre Kontexte berücksichtigt, die dem Bereich der „öffentlichen Kommunikation“ zugeordnet werden können, d. h. es werden nicht nur traditionelle Medien berücksichtigt, sondern auch neue Angebotsformen, die auf Öffentlichkeit zielen, nicht aber Angebote wie die Transaktionen des E-Commerce, E-Learning oder der klassischen Telefonie.

## GLIEDERUNG UND DATENGRUNDLAGE

Aus der geschilderten Funktion ergibt sich die Gliederung. Zunächst werden in einem deskriptiven Teil Informationen zusammengestellt, die einen Überblick über Stand und Entwicklung dieses Bereiches geben. Trotz der oben geschilderten Konvergenzentwicklung folgt er der traditionellen Logik unterschiedlicher Übertragungsmedien (Presse, Tonträger, Film, Rundfunk), ergänzt um den Bereich interaktiver Medien. Diese traditionelle Vorgehen erleichtert die Vergleichbarkeit mit früheren Berichten, fängt aber Konvergenz der Medien nur unvollkommen ein und spiegelt die tradierte Selbstbeschreibungen der jeweiligen Branchen, die sich aus den über sie erhobenen Daten ergeben. In Querschnittsbereichen werden Aspekte hinter die Klammer gezogen, die für mehrere oder alle Medienbereiche relevant sind.

## 0. Vorwort

Da für den Bericht vorhandene Quellen ausgewertet wurden und diese überwiegend dieser hergebrachten Unterscheidung folgen, ist das Vorgehen an dieser Stelle alternativlos. Auch bei diesem pragmatischen Vorgehen zeigt sich, dass die Datenbasis in diesem hochrelevanten Bereich heterogen und an vielen Stellen eher dünn und veraltet erscheint. Der Bericht deckt soweit möglich den Bereich 1998–2007 ab, um die Kontinuität mit den alten Medienberichten zu wahren, greift aber gelegentlich auch weiter zurück, um Trends zu verdeutlichen, oder nimmt aktuelle Vorgänge auf.

Schließlich wird die nüchterne Darstellung der Fakten um Analysen ergänzt, die Trends und Perspektiven, die wissenschaftlich diskutiert werden, für die medienpolitische Debatte aufbereitet.

## MITWIRKENDE

Das Institut hat vor der Erstellung des Berichtes fünf Workshops – je einen zu allen oben genannten Medienbereichen – mit Kolleginnen und Kollegen durchgeführt, um die Gliederung, die Datensammlung und die Analyse auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen. Um aktuelle Trends öffentlicher Kommunikation aufzunehmen, hat das Institut im Rahmen der Aktualisierung des Berichtes Ende 2007 einen übergreifenden Workshop veranstaltet. Die dort gewonnenen Erkenntnisse sind an vielen Stellen eingeflossen und wir bedanken uns herzlich für die anregenden Diskussionen. Eine Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer findet sich unten auf S. 8 f.

Am Institut waren vor allem Joan Bleicher, Hardy Dreier, Stephan Dreyer, Christiane Eilders, Uwe Hasebrink, Thorsten Ihler, Barry Sankol, Jan Schmidt, Hermann-Dieter Schröder und Wolfgang Schulz für den Bericht verantwortlich. In Einzelfragen haben uns Leif Kramp, Till Kreutzer und Claudia Lampert unterstützt, für deren Expertise wir uns bedanken. Unser Dank gilt auch dem Team des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, die das Vorhaben federführend betreuen, für die außergewöhnlich konstruktive Zusammenarbeit.

Wir alle hoffen, dass sich durch den Bericht eine taugliche Basis für das medienpolitische Handeln ergibt, die in künftigen Jahren fortgeschrieben werden kann, um die Entwicklung in diesem wichtigen Bereich dauerhaft transparenter machen zu können.

Hamburg, im Mai 2008

## 0. Vorwort

**WORKSHOPS****(1) Experten-Workshop zur Situation der Presse am 30. Juni 2004 in der Akademie für Publizistik, Warburgstraße 8-10, 20354 Hamburg****Teilnehmer**

1. Bodo Franzmann; Stiftung Lesen, Mainz
2. Prof. Dr. Jürgen Heinrich; Universität Dortmund
3. Prof. Dr. Gerd G. Kopper; Universität Dortmund
4. Prof. Dr. Johannes Ludwig; Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW), Hamburg
5. Prof. Dr. Christoph Neuberger; Universität Münster
6. Prof. Dr. Klaus Schönbach; University of Amsterdam
7. Prof. Dr. Rudolf Stöber; Otto-Friedrich-Universität Bamberg
8. Prof. Dr. Heinz-Reiner Treichel; Bergische Universität Wuppertal
9. Dr. Andreas Vogel; Wissenschaftliches Institut für Presseforschung, Köln

**(2) Experten-Workshop „Online-Medien in der öffentlichen Kommunikation“ am 8. Juli 2004 in der Akademie für Publizistik, Warburgstraße 8-10, 20354 Hamburg****Teilnehmer**

1. Dr. Bernhad Batinic; Universität Marburg
2. Prof. Dr. Klaus Beck; Universität Greifswald
3. Prof. Dr. Christoph Degenhart; Universität Leipzig
4. Dr. Lutz Goertz; MMB Institut für Medien- u. Kompetenzforschung, Essen
5. Matthias Kempf; Universität München
6. Dr. Manfred Kops; Universität Köln
7. Prof. Dr. Friedrich Krotz; Universität Erfurt
8. Prof. Dr. Herbert Kubicek; Universität Bremen
9. Dr. Georg Lütke; Zentralverband Elektrotechnik- u. Elektronikindustrie
10. Prof. Dr. Helge Rossen-Stadtfeld; Universität der Bundeswehr, München
11. Prof. Dr. Gerd Vowe; Technische Universität Illmenau

**(3) Experten-Workshop zur Situation in den Bereichen Film und Computerspiele am 1. Juli 2004 im Hans-Bredow-Institut, Heimhuder Straße 21, 20148 Hamburg****Teilnehmer**

1. Malte Behrmann; Rechtsanwalt, Berlin
2. Prof. Dr. Knut Hickethier; Universität Hamburg
3. Christoph Holowaty; Computec Media AG, MCV, Fürth
4. Prof. Klaus Keil; Erich-Pommer-Institut, Potsdam
5. Oliver Pasch; Cinemaxx AG, Mülheim
6. Prof. Dr. Matthias Petzold; Universität Köln
7. Prof. Dr. Wolfgang Seufert; Universität Jena

## 0. Vorwort

8. Cord Stukenberg; Detecon & Diebold Consultants, München

**(4) Experten-Workshop zur Situation in den Bereichen Musik und Urheberrechtsschutz am 9. Juli 2004 im Hans-Bredow-Institut, Heimhuder Straße 21, 20148 Hamburg**

**Teilnehmer**

1. Prof. Dr. Reinhard Flender; New Classical Forschungsinstitut, Hamburg
2. Till Kreuzer; i.e. Büro für informationsrechtliche Expertise, Hamburg
3. Prof. Elmar Lampson; Universität Witten / Herdecke
4. Prof. Dr. Helmut Rösing; Universität Hamburg

**(5) Experten-Workshop zu Ausdifferenzierung und Grenzverschiebungen der öffentlichen Kommunikation am 28.11.2007 im Gästehaus der Universität Hamburg, Rothenbaumchaussee 34, 20148 Hamburg**

**Teilnehmer**

1. Prof. Dr. Michael Jäckel; Universität Trier
2. Prof. Dr. Klaus Schönbach; Universität Amsterdam und Zeppelin University Friedrichshafen
3. Prof. Dr. Wolfgang Mühl-Benninghaus; Humboldt-Universität zu Berlin
4. Prof. Dr. Patrick Rössler M.A.; Universität Erfurt
5. Prof. Dr. Barbara Thomaß; Ruhr-Universität Bochum
6. Prof. Dr. Knut Hickethier; Universität Hamburg



## 1. EINZELNE MEDIENBEREICHE

### 1.1 PRINTMEDIEN

<b>1.1.1 ANGEBOTE UND INHALTE</b> .....	<b>13</b>
1.1.1.1 ZEITUNGEN.....	13
1.1.1.2 ZEITSCHRIFTEN.....	16
1.1.1.3 BÜCHER.....	21
<b>1.1.2 WIRTSCHAFT UND ORGANISATION</b> .....	<b>24</b>
1.1.2.1 ZEITUNGEN.....	24
1.1.2.2 ZEITSCHRIFTEN.....	27
1.1.2.3 PRESSEVERTRIEB.....	29
1.1.2.4 BUCHHANDEL.....	30
<b>1.1.3 NUTZUNG UND WIRKUNG</b> .....	<b>32</b>
1.1.3.1 ZEITUNGEN.....	32
1.1.3.1.1 Reichweite.....	32
1.1.3.1.2 Lesedauer.....	34
1.1.3.1.3 Weitere Merkmale der Zeitungsnutzung.....	34
1.1.3.2 ZEITSCHRIFTEN.....	35
1.1.3.2.1 Reichweite.....	35
1.1.3.2.2 Lesedauer.....	35
1.1.3.3 BUCH.....	35
1.1.3.3.1 Reichweite.....	35
1.1.3.3.2 Lesedauer.....	36
1.1.3.3.3 Lektürevorlieben.....	36
<b>1.1.4 RECHT UND REGULIERUNG</b> .....	<b>37</b>
1.1.4.1 RECHTSRAHMEN.....	37
1.1.4.1.1 Europarechtliche Einflüsse.....	38
1.1.4.1.2 Pressebegriff.....	38
1.1.4.1.3 Regulierungskonzept.....	39
1.1.4.1.4 Nicht-staatliche Regulierung.....	40
1.1.4.2 NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	40
1.1.4.2.1 Medienprivilegien: Zeugnisverweigerungsrecht.....	40
1.1.4.2.2 Medienprivilegien: Datenschutzvorschriften für die Presse.....	42
1.1.4.2.3 Buchpreisbindung.....	43
1.1.4.2.4 Pflichtexemplare: Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek.....	44
1.1.4.3 SONSTIGE RELEVANTE RECHTLICHE ENTWICKLUNGEN.....	44
1.1.4.3.1 Änderungen im Bereich des Bildnisschutzes.....	44
1.1.4.3.2 Gratiszeitungen.....	45
<b>1.1.5 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 1.1</b> .....	<b>46</b>

## 1. Einzelne Medienbereiche

**Tabellenverzeichnis**

**Tabelle 1.1.1.1: Strukturdaten zur Entwicklung der Tagespresse 1997, 2001, 2004, 2006 und 2007**

**Tabelle 1.1.1.2: Zahl der Abonnementzeitungen in deutschen Großstädten 2007 (über 100.000 Einwohner; insgesamt 81)**

**Tabelle 1.1.1.3: Titelzahl und Auflagen von Publikums- und Fachzeitschriften 1998-2007**

**Tabelle 1.1.1.4: Heftumfang Publikumszeitschriften 2000 bis 2006 im Vergleich**

**Tabelle 1.1.1.5: Marktdaten für Fachzeitschriften 2001-2007**

**Tabelle 1.1.1.6: Anzeigenblätter in den Bundesländern (Stand: 01. Januar 2007)**

**Tabelle 1.1.1.7: Zahl und Auflagen der bei der IVW gemeldeten Kundenzeitschriften**

**Tabelle 1.1.1.8: Buchtitelproduktion**

**Tabelle 1.1.1.9: Durchschnittsladenpreise der Neuerscheinungen (Erstauflagen) nach Sachgruppen 2006 (Werte in Euro)**

**Tabelle 1.1.2.1: Auflagenentwicklung der Tagespresse 1997-2007**

**Tabelle 1.1.2.2: Konzentrationsgrad des Tageszeitungsmarktes 1995-2006 (anteilige Auflage in Prozent)**

**Tabelle 1.1.2.3: Publikumszeitschriften: Konsolidierte Marktanteile der vier größten Konzerne 1995 bis 2006**

**Tabelle 1.1.2.4: Netto-Werbeumsätze der Publikumszeitschriften**

**Tabelle 1.1.2.5: Anzahl der Verlage nach Umsatzgrößenklassen und steuerbarer Umsatz nach Umsatzgrößenklassen 2003, 2004 und 2005\* (in 1.000 EUR)**

**Tabelle 1.1.2.6: Im- und Export von Gegenständen des Buchhandels (in 1.000 EUR)**

**Tabelle 1.1.3.1: Reichweite der Tageszeitungen von 1996 bis 2007 (in Prozent)**

## 1.1. Printmedien

Das Kapitel „Printmedien“ behandelt alle verkörperten Druckwerke der Massenkommunikation. Neben den periodisch erscheinenden Publikationen (Zeitungen und Zeitschriften) wird auch der Buchmarkt berücksichtigt, der im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Teil der Presse ist. Der Abschnitt „Angebote und Inhalte“ gibt dabei einen Überblick über die Entwicklung der einzelnen Printmedien im Hinblick auf die Zahl und die inhaltliche Vielfalt. Im Abschnitt „Wirtschaft und Organisation“ werden Marktdaten vorgestellt sowie insbesondere für die periodische Presse diejenigen Veränderungen dargestellt, die sich aus den Entwicklungen am Werbemarkt sowie der wachsenden Verbreitung des Internets ergeben. Der Abschnitt „Nutzung und Wirkung“ zeichnet die Entwicklung von Reichweiten und Lesedauer nach und stellt die Lektürevorlieben der Bevölkerung dar. Der Abschnitt „Recht und Regulierung“ schildert schließlich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung im Bereich der Printmedien sowie deren Änderungen im Berichtszeitraum.

### 1.1.1 Angebote und Inhalte

#### 1.1.1.1 Zeitungen

Für den Publikationstyp der Zeitung gibt es eine Vielzahl von Definitionen. Das Statistische Bundesamt zählt in der – im Jahr 1996 abgeschafften – Pressestatistik dazu „alle periodischen Veröffentlichungen, die in ihrem redaktionellen Teil der kontinuierlichen, aktuellen und thematisch nicht auf bestimmte Stoff- oder Lebensgebiete begrenzten Nachrichtenübermittlung dienen, also in der Regel mindestens die Sparten Politik, Wirtschaft, Zeitgeschehen, Kultur, Unterhaltung sowie Sport umfassen und im Allgemeinen mindestens zweimal wöchentlich erscheinen“<sup>1</sup>.

Zeitungen sind Printmedien, die im Hinblick auf ihre Erscheinungshäufigkeit, ihr Verbreitungsgebiet und ihre Verbreitungsart differenziert werden. Wichtige Merkmale der Zeitung sind die allgemeine Zugänglichkeit (Publizität) und die Disponibilität, die sich in der freien Wahl der genutzten Inhalte und der Unabhängigkeit der Nutzung von Ort und Zeit ausdrückt. Weitere Merkmale sind ihre Aktualität, die an den Erscheinungsrhythmus gekoppelt ist, und die Universalität. Letztere Definitionsbedingung führt beispielsweise dazu, dass das Handelsblatt erst seit der Ausweitung seines Themenspektrums 2001 von Schütz als publizistische Einheit bei den Tageszeitungen berücksichtigt wird<sup>2</sup>.

Die Kategorie der publizistischen Einheit, die an die Existenz von Vollredaktionen gekoppelt ist, ist als Mittel zur Erfassung publizistischer Vielfalt jedoch mittlerweile umstritten, da die wesentliche Funktion der regionalen und lokalen Tageszeitungen in der auf das Erscheinungsgebiet bezogenen Information liegt. Andere lokale und regionale Medien, die komplementäre publizistische Angebote liefern, werden bei der Messung der lokalen und regionalen Informationsvielfalt nicht berücksichtigt, so dass Kritiker dieser Betrachtungsweise der sinkenden Zeitungsvielfalt eine steigende Angebotsvielfalt durch Anzeigenblätter, Lokalfunk oder andere Medien gegenüberstellen<sup>3</sup>. Hinzu kommt, dass verschiedene Kooperationsformen der Tageszeitungsverlage zusätzliche Varianten der Kombination von Inhalten ermöglichen, die von dieser Kategorisierung nicht erfasst werden. Beispiele sind etwa die „Syndication“, also die Weitergabe redaktioneller Inhalte im Austausch, oder die Erstellung gemeinsamer Inhalte durch direkte redaktionelle Kooperationen, unabhängig von wirtschaftlicher Verflechtung<sup>4</sup>.

1 Statistisches Bundesamt 1996, S. 6.

2 Schütz 2001, S. 605.

3 Vgl. z. B. Trebbe 1998; Katzenberger 1999.

4 Vgl. Moss 1998, S. 165 f.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Der Bundesverband der Deutschen Zeitungsverleger (BDZV) gab für das zweite Quartal 2007 die Zahl von 352 Tageszeitungen an, die eine Gesamtauflage von 20,8 Mio. Exemplaren verkauften. Dies waren 333 lokale und regionale Abonnementzeitungen, zehn überregionale Titel und neun Kaufzeitungen<sup>5</sup>. Die Struktur des Tageszeitungsmarktes (vgl. Tab. 1.1.1.1) in der Bundesrepublik ist historisch gewachsen. Auch als Resultat der alliierten Lizenzpolitik der Nachkriegszeit kam es zur Entwicklung einer Presselandschaft, die im Wesentlichen durch lokale und regionale Abonnementtageszeitungen und eine regionale Monopolbildung geprägt ist. In den meisten Fällen handelt es sich bei den Zeitungsverlagen um Familienunternehmen, die einen Generationswechsel vollzogen haben<sup>6</sup>.

Tabelle 1.1.1.1: Strukturdaten zur Entwicklung der Tagespresse 1997, 2001, 2004, 2006 und 2007

	1997	2001	2004	2006	2007
Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben	371	356	359	352	352
Darunter Abonnementzeitungen	361	346	345	338	343
davon überwiegend					
überregionale Verbreitung	6	8	8	8	10
lokale/regionale Verbreitung	355	338	337	330	333
Straßenverkaufszeitungen	10	10	14	14	k.A.
Ausgaben von Tageszeitungen	1.582	1.584	1.538	1.524	1.524
davon Straßenverkaufszeitungen	48	43	54	57	k.A.
Vollredaktionen (publizistische Einheiten):	135	136	138	136	136
davon Straßenverkaufszeitungen	7	7	11	10	k.A.
Ein-Zeitungs-Kreise (Anzahl)	242	246	256	261	k.A.
in % aller Kreise	55,1	55,9	58,3	59,4	k.A.
Bevölkerung der Ein-Zeitungs-Kreise in Mio.	33,6	34,4	34,8	35,0	k.A.
in % der Gesamtbevölkerung	41,1	41,9	42,1	42,5	k.A.

Quelle: Schütz 2005, S. 222 ff., Schütz 2007, S. 561, 577, 588 sowie BDZV 2007.

2006 gab es insgesamt 1.524 Ausgaben von Tageszeitungen in Deutschland, die von etwa 350 Verlagsbetrieben herausgegeben wurden. Da unterschiedliche Ausgaben einer Tageszeitung ein und denselben Mantelteil beziehen können, ist die Anzahl der Vollredaktionen jedoch deutlich geringer; solche publizistischen Einheiten gab es 2007 insgesamt 136. Die Zahl der Abonnementtageszeitungen ging im Vergleich zu 1997 um 18 zurück, und auch die Anzahl der Ausgaben von Tageszeitungen sank in den vergangenen zehn Jahren. Allerdings verbergen sich hinter diesen Trends einige gegenläufige Entwicklungen: Im Jahr 2000 kamen mit der „Financial Times Deutschland“ sowie dem „Handelsblatt“ (das sein inhaltliches Spektrum erweiterte) zwei neue Abonnementzeitungen mit überregionaler Verbreitung hinzu. Im Bereich Tageszeitungen gab es eine Ausweitung des Angebots bei den Straßenverkaufszeitungen, die jedoch die Rückgänge bei den Ausgaben der Abonnementzeitungen nicht kompensieren konnte. Die Auflagenentwicklung des Tageszeitungsmarktes zeigt seit 1997 kontinuierliche Rückgänge. Während dies bei regionalen und lokalen Abonnementtageszeitungen wie geschildert auch mit einem absoluten Rückgang der Ausgaben einhergeht, sind bei den Straßenverkaufs-

<sup>5</sup> Vgl. BDZV 2007, S. 410.

<sup>6</sup> Vgl. Böckelmann 2000.

## 1.1. Printmedien

zeitungen und den überregionalen Tageszeitungen die Auflagenverluste trotz etwa gleich vieler oder sogar mehr gewordener Ausgaben sichtbar (vgl. ausführlicher Abschnitt 1.1.2.1).

2006 erschien in nahezu 60 Prozent der deutschen Städte und Landkreise nur noch eine einzige regionale Tageszeitung, 42,5 Prozent der deutschen Bevölkerung leben in einem solchen Gebiet (vgl. auch Tab. 1.1.1.2). Seit 1997 stieg die Zahl der Einzeitungskreise damit um 19. Dieses Zeitungsangebot im lokalen und regionalen Raum wird durch die überregionalen Abonnementtageszeitungen und die im Straßenverkauf verbreitete Boulevardpresse ergänzt, die zum Teil ihre Angebote je nach Erscheinungsort und jeweiliger Auflage variieren. Im Fall der BILD-Zeitung liefern beispielsweise regionale Redaktionen Inhalte für solche regionalisierten Ausgaben zu. Die überregionalen Abonnementtageszeitungen verbreiten allerdings in der Regel den weitaus größten Teil ihrer Auflage in der Nähe ihres Erscheinungsortes. Versuche, regionale Zusatzangebote auch in anderen Regionen zu etablieren, wurden meist wieder beendet – so hat beispielsweise „die tageszeitung“ (taz) im Sommer 2007 ihre Regionalausgabe für Nordrhein-Westfalen eingestellt.

*Tabelle 1.1.1.2: Zahl der Abonnementzeitungen in deutschen Großstädten 2007 (über 100.000 Einwohner; insgesamt 81)*

Städte mit nur einer Abonnementzeitung (n= 35)				
Augsburg	Gelsenkirchen	Hildesheim	Leverkusen	Regensburg
Bottrop	Göttingen	Ingolstadt	Ludwigshafen	Rostock
Braunschweig	Halle/Saale	Karlsruhe	Lübeck	Saarbrücken
Bremerhaven	Hamm	Kassel	Magdeburg	Salzgitter
Chemnitz	Heidelberg	Kiel	Mannheim	Ulm
Cottbus	Heilbronn	Koblenz	Oldenburg	Wolfsburg
Freiburg	Herne	Leipzig	Osnabrück	Wuppertal
Städte mit zwei Abonnementzeitungen der gleichen Verlagsgruppe (n=12)				
Aachen	Erlangen	Gera	Mülheim/Ruhr	
Bergisch-Gladbach	Essen	Hagen	Oberhausen	
Erfurt	Fürth	Jena	Würzburg	
Städte mit zwei Abonnementzeitungen (n=23)				
Bielefeld	Hannover	München	Paderborn	Remscheid
Bochum	Köln	Münster	Pforzheim	Reutlingen
Bonn	Krefeld	Neuss	Potsdam	Solingen
Darmstadt	Mainz	Nürnberg	Recklinghausen	Stuttgart
Dresden	Mönchenglabach	Offenbach		
Städte mit drei Abonnementzeitungen, darunter zwei der gleichen Verlagsgruppe (n=6)				
Dortmund	Moers	Wiesbaden		
Duisburg	Siegen	Witten		
Städte mit drei Abonnementzeitungen (n=4)				
Bremen	Düsseldorf	Frankfurt	Hamburg	
Städte mit sechs Abonnementzeitungen, darunter zwei der gleichen Verlagsgruppe (n=1)				
Berlin				

Quelle: Schütz 2007, S. 582 f.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Nach 2000 kamen Tageszeitungen aus unterschiedlichen Gründen in wirtschaftliche Schwierigkeiten: Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die zu einem Rückgang des Werbevolumens führte (vgl. Abschnitt 2.3), traf mit der steigenden Diffusion des Internets zusammen, das auf ökonomischen Märkten (vor allem im Bereich der Rubrikenanzeigen) wie auch auf publizistischen Märkten an Bedeutung gewann (vgl. ausführlicher Abschnitt 1.1.2.1). Die Tageszeitungsverlage haben bereits um die Jahrtausendwende mit einem Ausbau ihrer eigenen Online-Aktivitäten reagiert, so dass es nach Angaben des Bundesverbands deutscher Zeitungsverleger derzeit etwa 630 Online-Angebote von deutschen Tageszeitungen gibt<sup>7</sup>.

Aber nicht nur online, sondern auch im Printbereich sind den Tageszeitungen Konkurrenten um die finanziellen und zeitlichen Budgets des Publikums erwachsen: Zum einen liefern Anzeigenblätter auf lokaler und regionaler Ebene kostenlos Informationen und spielen damit auf dem Lesermarkt eine wichtige Rolle. Dazu haben Akteure aus dem Ausland oder aus verlagsfremden Bereichen bereits Ende der neunziger Jahre in mehreren deutschen Städten versucht, Gratiszeitungen zu starten<sup>8</sup>. Das mit einer traditionellen Tageszeitung vergleichbare Angebot sollte allein aus Werbung finanziert werden. Dieser Versuch des Marktzutritts scheiterte zunächst am Widerstand der Zeitungsverleger, die mit wirtschaftlichen und juristischen Mitteln gegen die neuen Angebote vorgingen, doch 2003 entschied der Bundesgerichtshof in letzter Instanz zu Gunsten der Gratiszeitungen (vgl. Abschnitt 1.4.3.2). Bisher findet man abgesehen von der (nur wöchentlich erscheinenden) „LR-Woche“ des Verlagshauses „Lausitzer Rundschau“ jedoch nur Publikationen wie „Süddeutsche Zeitung Primetime“, „Handelsblatt am Abend“, „FTD Kompakt“ oder „Welt Kompakt“, die auf Lufthansa-Flügen sowie in ICEs frei erhältlich sind. Deutschland nimmt in dieser Hinsicht eine Sonderstellung ein; im September 2006 gab es in Europa inkl. Russland insgesamt 129 Ausgaben von Gratiszeitungen, die zumeist in städtischen Ballungsräumen als Pendlerzeitungen vertrieben werden und eine Auflage von etwa 19 Mio. erreichten<sup>9</sup>.

Seit 2003 lässt sich zudem ein verstärkter Trend zu Tageszeitungen im kleineren Tabloid-Format beobachten, die mittlerweile in mehreren Ballungsräumen und Städten teils unabhängig, teils als Kompaktausgaben klassischer Tageszeitungen herausgegeben werden. Die Verlage bemühen sich damit, neue Lesergruppen zu erschließen und dem generellen Auflagenschwund entgegenzuwirken.

### 1.1.1.2 Zeitschriften

Seit der Einstellung der amtlichen Pressestatistik ist die Datenlage zur Entwicklung der Zeitschriften in der Bundesrepublik sehr heterogen. Unter der Bezeichnung Zeitschrift wurden in der Pressestatistik praktisch alle periodischen Publikationsformen zusammengefasst, die nicht der Definition der Tageszeitung entsprachen und häufiger als jährlich erschienen. Darunter finden sich so unterschiedliche Angebote wie Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften, die konfessionelle Presse, die Anzeigenblätter, die amtlichen Blätter sowie die kommunalen Amtsblätter. Die größte Titelzahl findet man unter den Fachzeitschriften, die höchsten Auflagen werden von Publikumszeitschriften erzielt. Daten zur Titelzahl liegen heute in erster Linie auf der Grundlage von Verbandsveröffentlichungen und den Daten der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) vor, die als Service für die werbetreibende Wirtschaft Daten von bei ihr zur Überprüfung gemeldeten Titeln zur Verfügung stellt. Hierbei ergibt sich das Problem, dass nicht alle Publikationen erfasst werden und die existierenden Lücken nur schwer einzuschätzen sind. So fehlen in der Regel Titel, die nur in geringem Maße auf Werbeerlöse bei der Finanzierung setzen.

---

7 Vgl. BDZV 2007, S. 417.

8 Vgl. Pürer/Raabe 2007, S. 392 f.

9 Vgl. Haas 2006, S. 515 ff.

## 1.1. Printmedien

Den IVW-Daten zufolge erschienen in Deutschland 2007 893 Publikumszeitschriften mit einer verbreiteten Auflage von 134,6 Mio. Exemplaren (vgl. Tab. 1.1.1.3). Die tatsächlich verkaufte Auflage lag bei 118,3 Mio. Exemplaren. Im gleichen Jahr gab es 1.117 IVW-geprüfte Fachzeitschriften mit einer verbreiteten Auflage von 23,5 Mio. sowie einer verkauften Auflage von 13,2 Mio. Exemplaren (zur Problematik der Zahlen in diesem Segment s. u.). Im Verlauf der vergangenen zehn Jahre hat in beiden Segmenten die Anzahl der Titel zugenommen, die Auflage (sowohl verbreitet als auch verkauft) dagegen abgenommen.

Auf dem Zeitschriftenmarkt ist insbesondere im Segment der Publikumszeitschriften ein relativ intensiver Wettbewerb zu beobachten, allerdings wird er im Wesentlichen von den etablierten Unternehmen geprägt. Dabei ist eine wichtige Strategie der Angebotsausweitung die der „Line-Extension“, bei der zu bestehenden Angeboten neue ähnliche Titel hinzutreten. Beispiel für diese Strategie ist die „BILD-Familie“ des Axel-Springer-Konzerns, zu der im Jahr 2006 elf Zeitschriftentitel zählten<sup>10</sup>. Die Verlage tragen mit dieser Ausdifferenzierung des Angebotes also dazu bei, die Durchschnittsauflage der einzelnen Titel zu senken. Betrachtet man die Daten jedoch gattungsbereinigt, d. h. berücksichtigt man allein redaktionell ausgestaltete Kaufpublikationen, die mindestens viermal jährlich erscheinen und ein auf den deutschen Markt ausgerichtetes Heftkonzept haben, so zeigt sich, dass die Publikumspresse seit 2001 5,6 Prozent weniger Hefte verkauft hat, die Auflage ging bis 2005 von 91,02 Mio. Exemplaren auf 85,90 Mio. Exemplare zurück<sup>11</sup>.

Tabelle 1.1.1.3: Titelzahl und Auflagen von Publikums- und Fachzeitschriften 1998-2007

	Publikumszeitschriften			Fachzeitschriften		
	Anzahl	Verbreitete Auflage	Verkaufte Auflage	Anzahl	Verbreitete Auflage	Verkaufte Auflage
1998	809	142,5	126,5	1.080	26,4	17,1
1999	839	138,5	124,3	1.089	26,3	17,2
2000	847	138,9	124,4	1.094	27,7	17,9
2001	817	138,5	125,1	1.096	27,4	18,0
2002	831	139,8	126,0	1.088	26,1	17,1
2003	832	139,4	125,4	1.075	24,6	15,5
2004	850	137,6	123,6	1.065	23,5	14,5
2005	873	138,0	123,1	1.081	24,4	15,1
2006	888	136,7	122,3	1.089	22,5	12,8
2007	893	134,6	118,3	1.117	23,5	13,2

Quelle: BDZV 2007, S. 411 und <http://www.daten.ivw.eu>, zuletzt aufgerufen am 14.9.2007.

Der Heftumfang der Publikumszeitschriften ist im Zeitraum zwischen 2000 und 2006 um etwa sieben Prozent gestiegen, was vor allem auf eine deutliche Ausweitung der redaktionellen Seiten zurückzuführen ist (vgl. Tab. 1.1.1.4). Die Zahl der Anzeigenseiten ist dagegen merklich gefallen, wobei insbesondere Schwarz-Weiß-Anzeigen Verluste aufwiesen: Sie machen inzwischen nur noch etwa zehn Prozent aller Anzeigenseiten aus. Vierfarbige Anzeigen konnten ihre Seitenzahl in etwa halten, besitzen aber aufgrund des Rückgangs anderer Gestaltungsformen inzwischen einen Anteil von über 80 Prozent an allen Anzeigenseiten in Publikumszeitschriften.

<sup>10</sup> Vgl. Vogel 2006, S. 391.

<sup>11</sup> Vgl. Vogel 2006, S. 383.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.1.4: Heftumfang Publikumszeitschriften 2000 bis 2006 im Vergleich

	2000		2004		2006		Veränderung Seitenzahl 2000 zu 2006
	Seiten	Anteil	Seiten	Anteil	Seiten	Anteil	
Heftumfang gesamt	872.023	100,0	895.524	100	930.190	100,0	+6,7 %
davon redaktionelle Seiten	602.082	69,0	666.222	74,4	701.800	75,4	+16,6 %
Anzeigenseiten	269.941	31,0	229.302	25,6	228.390	24,6	-15,3 %
davon schwarz-weiß	45.884	17,0	28.060	12,3	22.083	9,7	-51,9 %
Zusatzfarbe	19.518	7,2	6.023	2,6	4.651	2,0	-76,2 %
4-farbig	188.285	69,8	179.389	78,2	186.567	81,7	-1,0 %
Beihefter	16.251	6,0	15.830	6,9	15.089	6,6	-7,2 %

Quelle: VDZ nach ZAW 2007, S. 264. Zahlen für 2007 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Eine höhere Titellanzahl bei deutlich geringeren Auflagen kennzeichnet das Segment der Fachzeitschriften. In der letzten Pressestatistik im Jahr 1994 wurden hierfür 3.589 Titel verzeichnet, die pro Quartal eine Gesamtauflage von ca. 89 Mio. Exemplaren erzielten. Die weite Definition des Statistischen Bundesamtes verzeichnete auch die wissenschaftlichen Fachzeitschriften, die in den Daten der IVW zum größten Teil fehlen. Dies liegt zum einen daran, dass der Differenzierungs- und Spezialisierungsgrad in diesem Pressesegment sehr hoch ist, so dass die Auflagen sehr niedrig sein können. Zum anderen gibt eine Vielzahl von Institutionen und Organisationen Fachzeitschriften heraus, die nicht als Verlag in Erscheinung treten und daher nicht am IVW-Verfahren teilnehmen. Schließlich ist auch von Bedeutung, ob Werbung für den jeweiligen Titel eine so bedeutende Erlösquelle ist, dass sich der Aufwand der IVW-Anmeldung und -Prüfung lohnt. Betrachtet man die Entwicklung der bei der IVW gemeldeten Titel, so zeigt sich zwischen 1997 und 2007 ein leichter Zuwachs an Titeln bei sinkender Auflage.

Genauere Aufschlüsse bieten die Daten des Verbands der Deutschen Fachpresse, die allerdings in erster Linie solche Titel erfassen, die einen unmittelbaren Berufsbezug haben, ohne dabei Special-Interest-Titel im Sinne einer Publikumszeitschrift zu sein. Sie machten 2007 etwa zwei Drittel (65 Prozent) des gesamten Umsatzes von Fachverlagen aus; etwa ein Viertel (22 Prozent) entfielen auf Fachbücher, 8 Prozent auf elektronische Medien und 5 Prozent auf Dienstleistungen<sup>12</sup>. Auf der Grundlage von jährlichen Mitgliederbefragungen gibt der Verband an, dass im Jahr 2001 3.646 Titel mit einer Jahresauflage von 476 Mio. Exemplaren erschienen sind (vgl. Tabelle 1.1.1.5). Im Zuge der Anzeigenkrise fielen Titelzahl, Jahresauflage und Umsatz in den Folgejahren. In den letzten Jahren sind jedoch wieder Zuwächse zu beobachten, so dass 2007 die Titelzahl und die Jahresauflage wieder deutlich über dem Stand vom Anfang des Jahrzehnts liegen. Auch der Jahresumsatz hat das Niveau von 2001 wieder erreicht.

12 Vgl. Deutsche Fachpresse 2008.

## 1.1. Printmedien

Tabelle 1.1.1.5: Marktdaten für Fachzeitschriften 2001-2007

Bundesland	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zahl der Titel	3.646	3.563	3.623	3.637	3.687	3.753	3.899
Jahresauflage in Mio. Exemplaren	476	464	441	451	476	491	502
Umsatz in Mio. Euro darunter	1.987	1.887	1.797	1.781	1.838	1.913	1.988
Anzeigen	1.074	966	877	865	902	956	1.016
Vertrieb	847	863	865	863	878	892	900

Quelle: Deutsche Fachpresse 2008.

Im lokalen Raum sind die Anzeigenblätter mittlerweile eine kostengünstige Ergänzung des örtlichen Zeitungsangebotes und werden in vielen Fällen von Unternehmen herausgegeben, die mit regionalen Tageszeitungsverlagen wirtschaftlich verflochten sind. Die meisten Titel erscheinen einmal wöchentlich und finanzieren sich praktisch vollständig aus Werbeeinnahmen. Die Umsätze der Branche stiegen bis zum Jahr 2000 stark an und erreichten etwa 1,8 Milliarden Euro. 2001 und 2002 schrumpfte der Umsatz, stieg in den Folgejahren aber wieder an und erreichte im Jahr 2006 mit 1,94 Milliarden Euro einen neuen Höchststand<sup>13</sup>. Die Entwicklung von Titelzahl und Auflage reagierte etwas zeitverzögert und sank von 90,8 Millionen (1.336 Titel) in 2001 auf 85,1 Millionen (1.288 Titel) in 2004. Das danach wieder einsetzende Wachstum führte zum Ansteigen auf 88,6 Millionen Exemplare im Jahr 2007, die sich auf 1.374 Titel verteilen. Eine Aufstellung nach Bundesländern findet sich in Tabelle 1.1.1.6.

13 Vgl. die Aufstellung der Branchendaten unter [http://www.bvda.de/pages3/0201\\_1.jsp](http://www.bvda.de/pages3/0201_1.jsp), zuletzt aufgerufen am 21.4.2008.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.1.6: Anzeigenblätter in den Bundesländern (Stand: 01. Januar 2007)

Bundesland	Anzahl Verlage	Anzahl Titel	Auflage in Mio.
Baden-Württemberg	59	129	10,1
Bayern	86	200	12,8
Berlin (Ost + West)	6	15	3,2
Bremen	6	14	1,5
Hamburg	11	26	1,4
Hessen	50	88	6,8
Niedersachsen	67	141	9,0
Nordrhein-Westfalen	89	292	18,6
Rheinland-Pfalz	11	94	3,0
Saarland	2	29	1,0
Schleswig-Holstein	33	71	3,5
Summe (West)	<b>420</b>	<b>1.099</b>	<b>70,9</b>
Brandenburg	12	64	3,0
Mecklenburg-Vorpommern	8	31	2,4
Sachsen	15	88	5,9
Sachsen-Anhalt	9	40	3,4
Thüringen	7	52	2,9
Summe (Ost)	<b>51</b>	<b>275</b>	<b>17,6</b>
Deutschland gesamt	<b>471</b>	<b>1.374</b>	<b>88,6</b>

Quelle: <http://www.bvda.de>, zuletzt aufgerufen am 2.12.2007.

Ein Segment des Zeitschriftenmarktes, bei dem kein Rückgang zu beobachten ist, sind die Kundenzeitschriften (vgl. Tab. 1.1.1.7). Die Zahl der bei der IVW gemeldeten Publikationen aus dieser Gruppe ist zwischen 1997 und 2000 kontinuierlich gestiegen; danach gab es Schwankungen bei der Titellanzahl und der verbreiteten Auflage, die im Trend leicht zurückgingen. Ein großer Anteil der Auflage der Kundenzeitschriften, die Unternehmen vor allem im Rahmen von Marketingstrategien zur Kundenbindung und Imagepflege entwickeln und veröffentlichen, erreicht die Leser kostenlos, da in vielen Fällen die verteilenden Unternehmen für die Bereitstellung der Magazine an die Verlage zahlen. Der Anteil der IVW-gemeldeten Kundenzeitschriften ist jedoch auch in diesem Segment ausgesprochen gering. Nach einer Untersuchung des Hamburger Medieninstituts MMM gab es Ende 2002 im deutschsprachigen Raum 3.537 Kundenzeitschriften mit einer Gesamtauflage von mehr als 456 Mio. Exemplaren je Erscheinungsintervall, die Umsätze in Höhe von 4,4 Mrd. Euro erzielten<sup>14</sup>.

14 Vgl. ZAW 2003, S. 290.

## 1.1. Printmedien

Tabelle 1.1.1.7: Zahl und Auflagen der bei der IVW gemeldeten Kundenzeitschriften

	Kundenzeitschriften		
	Anzahl	Verbreitete Auflage in Mio.	Verkaufte Auflage in Mio.
1997	60	29,6	22,6
1998	72	52,7	43,3
1999	88	63,0	45,7
2000	93	64,1	46,2
2001	81	57,6	45,6
2002	81	63,4	50,7
2003	92	57,1	43,8
2004	85	51,1	42,8
2005	75	49,6	43,1
2006	78	51,4	45,1
2007	83	56,4	43,0

Quelle: <http://daten.ivw.eu>, zuletzt aufgerufen am 21. April 2008.

## 1.1.1.3 Bücher

Die Entwicklung des Buchmarktes war zwischen 1997 und 2006 in Deutschland von zwei Trends gekennzeichnet: Einer wachsenden Zahl von Buchtiteln auf der einen Seite stand auf der anderen Seite eine rückläufige Zahl von selbstständigen Verlagsunternehmen gegenüber. Als Reaktion auf die wirtschaftliche Entwicklung ging auf dem Buchmarkt die Titelproduktion um die Jahrtausendwende zunächst zurück, erholte sich aber nach 2002 wieder und stieg bis 2006 auf 94.716 Titel an (vgl. Tab. 1.1.1.8). Die vergleichsweise späte Reaktion des Buchmarkts auf die konjunkturelle Entwicklung hängt in erster Linie mit der langfristigen Programmplanung der Anbieter zusammen, die erst mit großer zeitlicher Verzögerung umsteuern können. In den letzten Jahren hat sich auch das Verhältnis von Erst- zu Neuauflagen verändert; Letztere machten bis 2003 jeweils etwa ein Viertel aller Titel aus, doch der Anteil sank auf derzeit etwa 15 Prozent. Internationale Vergleiche sind aufgrund unterschiedlicher nationaler Datengrundlagen nur schwer und zudem meist mit einigem zeitlichen Abstand zu ziehen; 2004 lag Deutschland mit etwa 75.000 neu erschienenen Titeln hinter Großbritannien (161.000 Titel), das allerdings auch viele andere englischsprachige Länder beliefert, jedoch vor Frankreich (65.000) und Spanien (60.000)<sup>15</sup>.

15 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 70 f.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.1.8: Buchtitelproduktion

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002	2003	2004	2005	2006
Gesamt	77.889	78.042	80.779	82.936	85.088	78.896	80.971	86.543	89.869	94.716
Erst- auflage	57.680	57.678	60.819	63.021	64.618	59.916	61.538	74.074	78.082	81.177
Neu- auflage	20.209	20.364	19.960	19.915	20.470	18.980	19.433	12.469	11.787	13.539
Verhältnis Erst- zu Neu- auflage	74 : 26	74 : 26	75 : 25	76 : 24	76 : 24	76 : 24	76 : 24	86 : 14	87 : 13	85 : 15

\* Ab 2001 zusätzliche Datenquelle: Verzeichnis Lieferbarer Bücher (VLB).

Quelle: Deutsche Nationalbibliografie; Berechnungen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. 2006, S. 55, S.67 sowie 2007, S. 58. Zahlen für 2007 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Im Vergleich der Neuerscheinungen pro Sachgruppe erreicht die Belletristik mit einem Anteil von 13,9 Prozent an allen im Jahr 2006 neu erschienenen Titeln die Spitzenposition vor der gesondert ausgewiesenen deutschen Literatur (10,7 Prozent) und dem Kinder- und Jugendbuch (8,2 Prozent)<sup>16</sup>. Bezogen auf den Umsatz dominiert die Belletristik sehr viel deutlicher: Sie machte 2006 etwa ein Drittel des Gesamtumsatzes mit Büchern in Sortimentsbuchhandel und Warenhäusern aus, gefolgt von Sachbüchern/Ratgebern (18 Prozent) und Kinder- bzw. Jugendbüchern (13 Prozent). Allerdings sind die Teilmärkte verschiedener Editionsformen unterschiedlich geprägt<sup>17</sup>: Der Umsatz im Hörbuchmarkt entfällt zu etwa drei Vierteln auf Belletristik (48 Prozent) und Kinder- und Jugendbuch (25 Prozent), der Markt mit Taschenbüchern wird zu etwa zwei Dritteln von der Belletristik (68 Prozent) bestritten. Im Bereich der Hardcoverausgaben liegt dagegen die Warengruppe Sachbuch/Ratgeber mit etwa 21 Prozent vor Belletristik (19 Prozent) und Kinder- und Jugendbuch (15 Prozent).

Der Anteil der Taschenbücher bei den Erstauflagen schwankt stark zwischen den Sachgruppen. Im Bereich Belletristik und insbesondere bei der fremdsprachigen Literatur machten Taschenbücher zwischen etwa einem Viertel und etwa der Hälfte der Neuerscheinungen 2006 aus, während ihr Anteil unter sozial- oder naturwissenschaftlichen Titeln bei etwa 5 Prozent und weniger lag<sup>18</sup>. Die durchschnittlichen Ladenpreise sind in den Sachgruppen Literatur und Belletristik mit etwa 14 bzw. 13 Euro am niedrigsten, in den Sachgruppen Mathematik/Naturwissenschaft und Allgemeines/Informatik/Informationswissenschaft mit über 40 Euro am höchsten (vgl. Tab. 1.1.1.9).

16 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 62.

17 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 9.

18 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 66 f.

## 1.1. Printmedien

*Tabelle 1.1.1.9: Durchschnittsladenpreise der Neuerscheinungen (Erstauflagen) nach Sachgruppen 2006 (Werte in Euro)*

Mathematik, Naturwissenschaften	44,09
Allgemeines, Informatik, Informationswissenschaften	43,18
Sprache	35,08
Sozialwissenschaften	35,18
Technik, Medizin, angewandte Wissenschaften	33,40
Philosophie und Psychologie	25,88
Künste und Unterhaltung	23,27
Geschichte und Geografie	24,26
Religion	23,51
Literatur	14,36
Belletristik	13,03

Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. 2007, S. 49. Zahlen für 2007 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Nach den Angaben des Börsenvereins ist zwischen 1995 und 2006 der Anteil der Übersetzungen an den gesamten Erstauflagen von 14,2 auf 7,2 Prozent zurückgegangen<sup>19</sup>. Etwa zwei Drittel (65,6 Prozent) dieser Übersetzungen stammen aus dem Englischen und zehn Prozent aus dem Französischen. Andere Sprachen machen nur geringe Anteile von unter 3 Prozent aus. Übersetzt werden vor allem Werke der Belletristik; von 5.773 übersetzten Titeln im Jahr 2006 kamen 2.438 (42,2 Prozent) aus diesem Bereich, gefolgt von Titeln der Kinder- und Jugendliteratur, die 16,5 Prozent aller Übersetzungen ausmachen.

Die Vergabe von Lizenzen für die Übersetzung deutscher Titel ins Ausland hat dagegen zwischen 1995 und 2006 stark zugenommen und sich von 4.173 auf 8.828 Titel mehr als verdoppelt<sup>20</sup>. Dominierten zwischen 2002 und 2004 noch das Koreanische und das Chinesische als wichtigste „Zielsprachen“, sind seit 2005 Polen und die Tschechische Republik führend, in die jeweils 7,7 Prozent der Lizenzen vergeben wurden. Die wichtigsten Sachgruppen bei Übersetzungen sind das Sachbuch, auf das mehr als ein Drittel (35,8 Prozent) aller Lizenzen entfallen, sowie das Kinder- und Jugendbuch (26,6 Prozent), das vor allem im asiatischen Raum populär ist.

Unklar ist derzeit, wie sich in Zukunft Angebot und Nutzung von „E-Books“ entwickeln werden, also von Büchern, die nicht auf Papier, sondern einem (mobilen) elektronischen Endgerät gespeichert und gelesen werden können<sup>21</sup>. Dabei sind unterschiedliche technische Lösungen denkbar, denn neben reinen Lesegeräten ist inzwischen auch die notwendige Software für Personal Digital Assistants (PDAs) und einige Mobiltelefone verfügbar. Allerdings konkurrieren in diesem Bereich noch verschiedene Standards miteinander; zudem ist die Verwaltung von Zugriffs- bzw. Kopierrechten noch nicht zufrieden stellend gelöst, um sowohl den Bedürfnissen der Inhaber von Urheberrechten als auch der Konsumenten gerecht zu werden. Amazon brachte Ende 2007 ein eigenes Lesegerät namens „Kindle“ auf den Markt, das ein proprietäres eigenes Dateiformat verwendet, mit einem Preis von 400 Dollar jedoch vergleichsweise teuer ist. Der Durchschnittspreis für ein

19 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 72 ff.

20 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 78 ff.

21 Vgl. Schröder 2006.

## 1. Einzelne Medienbereiche

eBook aus dem etwa 90.000 Titel umfassenden Katalog beträgt etwa 10 Dollar, zudem sind einige Tageszeitungen (darunter auch die Frankfurter Allgemeine) und Magazine im Angebot.

## 1.1.2 Wirtschaft und Organisation

## 1.1.2.1 Zeitungen

Daten zur wirtschaftlichen Lage der Zeitungsverlage, die beim Bundeskartellamt und beim Statistischen Bundesamt vorliegen, sind zum großen Teil nicht zugänglich, da sie entweder aufgrund des Steuergeheimnisses nicht veröffentlicht werden oder aber Konkurrenten relevante Informationen über das Marktverhalten von Akteuren liefern könnten. Neben den Verbandspublikationen geben daher insbesondere die jährlich aktualisierten Strukturdaten zur Tagespresse von Walter J. Schütz Auskunft über Marktentwicklungen. Demnach ist die Verkaufsauflage aller deutschen Tageszeitungen zwischen 1995 und 2007 von 25 auf 21 Millionen Exemplare gesunken, ein Rückgang um 16 Prozent, der lokale bzw. regionale Abonnementzeitungen genauso betraf wie Straßenverkaufszeitungen (vgl. Tab. 1.1.2.1). Einzig überregionale Abonnementzeitungen konnten ihre Auflage im Betrachtungszeitraum deutlich steigern, wofür jedoch auch die Ausweitung der Titelfzahl von sechs auf zehn (s. o.) verantwortlich ist. Zudem ist ihr Anteil an der verkauften Gesamtauflage der Tagespresse mit unter zehn Prozent relativ gering, während lokale und regionale Abonnementtageszeitungen im Jahr 2007 etwa 70 Prozent und Straßenverkaufszeitungen etwa 22 Prozent ausmachten.

Tabelle 1.1.2.1: Auflagenentwicklung der Tagespresse 1997-2007

	1997	1999	2001	2004	2007
Verkaufsauflagen aller Tageszeitungen in Mio. Exemplaren	24,6	24,1	23,7	21,7	20,8
darunter					
Straßenverkaufszeitungen	5,9	5,8	5,7	5,0	4,6
Abonnementzeitungen davon überwiegend	18,7	18,3	18,0	16,7	16,2
überregionale Verbreitung	0,8	0,8	1,0	0,9	1,6
lokale/regionale Verbreitung	17,9	17,5	16,9	15,8	14,6

Quelle: Schütz 2005, S. 222; Schütz 2007, S. 561, 577, 588 sowie BDZV 2007.

Im Gegensatz zu den Zeitschriftenverlagen, die vor allem unter der schwierigen Situation auf dem Werbemarkt litten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Wesentlichen durch Kosteneinsparungen sichern konnten (s. u.), sehen sich die Tageszeitungsverlage in unterschiedlichem Ausmaß in ihrer Existenz strukturell bedroht. Die zurückgegangenen Werbeerlöse (vgl. auch Abschnitt 2.3) betreffen die Tageszeitungen ebenso, wie dies bei den anderen Werbeträgern der Fall ist. Bei den Tageszeitungen führte allerdings speziell das Abwandern vieler Kunden von Rubrikanzeigen in das Internet zu erheblichen finanziellen Einbußen, die entweder durch Einsparungen oder durch eine Verbesserung der Erlössituation ausgeglichen werden müssen. Hinzu kommt, dass mit dem Rückgang der Stellenanzeigen eine vor allem für die überregionalen Tageszeitungen wichtige Einnahmequelle im Rahmen der konjunkturellen Entwicklung Einbußen verzeichnete. So kam es dazu, dass diese Titel besonders stark vom Strukturwandel betroffen sind. Schätzungen zufolge wanderten im Zeitraum von 1994 bis 2006 etwa 60 Prozent der Stellenanzeigen, etwa 40 Prozent der Immobilienanzeigen und etwa ein Drittel der Kfz-Anzeigen von Printtiteln in das Internet<sup>22</sup>.

22 Vgl. Kolo 2007.

### 1.1. Printmedien

Um auf die Konkurrenz um Aufmerksamkeit, Anzeigen- und Werbeerlöse zu reagieren, haben viele Tageszeitungsverlage in den vergangenen Jahren Online-Auftritte erstellt und ausgebaut, die mit ihren Printtiteln korrespondieren. Im Einzelfall sind die publizistischen und ökonomischen Strategien zwar durchaus unterschiedlich, doch in Bezug auf die redaktionellen Strukturen ist zu beobachten, dass die Integration von Print- und Online-Redaktionen in einem gemeinsamen „Newsroom“ an Popularität gewinnt<sup>23</sup>. Dadurch sollen Synergieeffekte erzielt werden, indem beispielsweise eine sich entwickelnde Nachricht kontinuierlich im Internet begleitet wird, gleichzeitig aber auch für die am Folgetag erscheinende Printausgabe aufbereitet wird. Multimediale Darstellungsformen (bspw. Videonachrichten) und neue Formate wie Redaktions- oder Kritikerweblogs werden ebenfalls populärer<sup>24</sup>; in einigen Fällen werden auch online publizierte Wortmeldungen und Beiträge von Lesern in die Printausgabe übernommen (wie z. B. für die Rubrik „Best of Blogs“ des „Trierischer Volksfreund“).

Weiterhin umstritten ist, inwieweit die Tageszeitungsverlage im Internet genug Einnahmen generieren können, um mögliche Verluste im Printbereich auszugleichen oder auch nur die bisherigen Kosten für das Online-Angebot zu erwirtschaften. Dieser ökonomische Druck steht mit publizistischen Überlegungen in Konflikt, Inhalte im Internet ohne Gebühren bereitzustellen, um die Reichweite des eigenen journalistischen Angebots zu erhöhen. Unter 82 westeuropäischen Tageszeitungen mit jeweils nationaler Reichweite stellte 2006 nur etwa ein Fünftel alle Inhalte kostenfrei ins Internet; die übrigen untersuchten Angebote hatten beispielsweise kostenpflichtige Archive eingerichtet oder boten an, die Inhalte der Printzeitung gegen eine Abonnementgebühr auch online abrufen zu können<sup>25</sup>.

Der Ausbau der Online-Angebote von Tageszeitungen geschieht vor dem Hintergrund einer verschärften Konkurrenz durch andere Anbieter tagesaktueller Nachrichten im Internet, die teilweise mit anderen Printverlagen (wie z. B. bei „SPIEGEL Online“), teilweise mit Nachrichtenformaten anderer Mediengattungen (wie im Fall der Angebote von tagesschau.de oder heute.de) verbunden sind. Hinzu treten schließlich auch Akteure, die nur im Internet vertreten sind und sich beispielsweise als reine „Netzeitung“ (vgl. <http://www.netzeitung.de>) verstehen oder aber Nachrichtenangebote aus unterschiedlichen Quellen aggregieren (wie es u. a. Google oder Yahoo! mit ihren News-Angeboten tun). Ausmaß und Habitualisierung von Verschiebungen in der Mediennutzung zeichnen sich allmählich ab, wie unten in Abschnitt 1.1.3 geschildert wird.

Der wirtschaftliche Druck, der zurzeit auf den Tageszeitungsverlagen lastet, führt dazu, dass diese in unterschiedlicher Weise darum bemüht sind, Kosten einzusparen. Betroffen von dieser Entwicklung sind neben den Lieferanten vor allem die Beschäftigten. So kam es in den letzten Jahren vermehrt zur Einstellung von Lokal- und Regionalausgaben, außerdem ist eine vermehrte Kooperation zwischen den Verlagen zu beobachten. Der Konzentrationsgrad im Tageszeitungsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren – von leichten Veränderungen nach oben und unten abgesehen – nicht wesentlich verändert: Etwa 56 Prozent der Auflage der deutschen Tageszeitungen kommen aus den zehn größten Verlagskonzernen (vgl. Tab. 1.1.2.2). Bei den Abonnementtageszeitungen erreichen die wichtigsten fünf Konzerne einen Anteil von etwa 29 Prozent an der Gesamtauflage, bei den Kaufzeitungen sind es vor allem aufgrund der dominanten Stellung der BILD-Zeitung rund 95 Prozent. Wie sich mit einem Blick auf die Entwicklung der größten Verlagsunternehmen zeigt, sind die Marktanteile zwischen den Gruppen ebenfalls weitgehend stabil, auch wenn 2006 die „Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft“ (DDVG) Gruner + Jahr überflügelte und die Ippen-Gruppe vor allem im Bereich der Abonnementzeitungen deutliche Anteile hinzugewonnen hat.

---

23 Vgl. Meier 2007.

24 Vgl. Büffel 2008; Wied/Schmidt 2008.

25 Vgl. Bleyen/Van Hove 2007.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.2.2: Konzentrationsgrad des Tageszeitungsmarktes 1995-2006 (anteilige Auflage in Prozent)

Rang	Verlagsgruppe	1995	1997	2000	2002	2004	2006
<b>Tageszeitungen gesamt</b>							
1.	Axel Springer AG	23,3	23,7	23,6	23,4	22,7	22,5
2.	Verlagsgruppe WAZ, Essen	5,5	5,9	6,0	6,1	6,0	5,6
3.	Verlagsgruppe Stuttg. Zeitung/ Rheinpfalz/Südwest Presse	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0	5,2
4.	Ippen-Gruppe	2,7	2,7	2,9	3,8	3,9	4,1
5.	Verlagsgruppe DuMont Schauberg, Köln	4,4	4,0	4,4	4,2	4,0	3,9
Marktanteil der Top 5 Verlagsgruppen*		41,8	42,0	42,3	42,3	41,6	41,3
6.	Holtzbrinck, Stuttgart	2,5	2,5	2,5	3,4	3,6	3,7
7.	Frankfurter Allgemeine Zeitung	2,9	3,0	3,0	2,9	3,1	3,0
8.	Süddeutsche Zeitung, München	3,2	3,2	3,3	2,6	2,5	2,6
9.	Madsack, Hannover	2,5	2,3	2,4	2,2	2,5	2,5
10.	DDVG, Hamburg	-	-	-	-	-	2,2
	Gruener + Jahr, Hamburg	3,6	3,4	2,8	2,8	2,8	-
Marktanteil der Top 10 Verlagsgruppen		55,7	55,7	55,9	56,3	56,1	55,7
<b>Abonnementzeitungen</b>							
1.	Verlagsgruppe WAZ, Essen	7,2	7,8	7,9	7,9	7,7	7,1
2.	Verlagsgruppe Stuttg. Zeitung/ Rheinpfalz/Südwest Presse	6,6	6,6	6,5	6,4	6,4	6,7
3.	Axel Springer AG	6,3	6,2	6,3	6,0	6,0	6,2
4.	Holtzbrinck, Stuttgart	3,6	3,6	4,2	4,4	4,7	4,8
5.	Ippen-Gruppe	-	-	-	-	-	4,2
Marktanteil der größten 5 Verlagsgruppen		27,5	27,8	28,8	28,8	28,8	29,0
<b>Kaufzeitungen</b>							
1.	Axel Springer AG	78,2	80,5	81,0	81,5	81,1	80,4
2.	Berliner Kurier/Hamburger Morgenpost <sup>1)</sup>	2,5	2,6	2,8	2,1	2,7	5,3
3.	Verlagsgruppe DuMont Schauberg, Köln	6,9	5,3	4,8	4,5	4,4	4,3
4.	Abendzeitung, München	3,4	3,3	3,3	3,4	3,6	3,8
5.	Ippen-Gruppe	7,1	6,8	3,2	3,1	3,3	3,5
Marktanteil der fünf größten Verlagsgruppen		98,1	98,5	95,1	94,6	95,1	97,3

### 1.1. Printmedien

\* Wegen der unterschiedlichen Rangfolgen ergeben die Summenbildungen nicht zwingend die ausgewiesenen Werte. Die Rangfolge basiert allein auf den Werten im Jahr 2006. Außerdem sind Rundungseffekte zu berücksichtigen.  
1) bis 2004 ohne Hamburger Morgenpost.  
Quelle: Röper 2004, S. 270; Röper 2006, S. 284.

#### 1.1.2.2 Zeitschriften

Die Datenlage zur wirtschaftlichen Situation der Zeitschriftenverlage ist sehr unterschiedlich. Am besten dokumentiert ist die Entwicklung auf dem Markt der Publikumszeitschriften, der im Hinblick auf Reichweiten, Umsätze und Auflagen der Titel auch das wichtigste Segment ist. Zu den übrigen Segmenten des Zeitschriftenmarktes lassen sich nur sehr wenige Aussagen machen, da hier zum einen neben Verlagen auch Unternehmen und Institutionen aus anderen Bereichen aktiv sind, zum anderen die Unternehmen selbst nur wenige Informationen veröffentlichen. Auch die Meldung zur IVW erfolgt bei diesen Titeln nicht in ähnlich großer Zahl, wie dies bei den Publikumszeitschriften der Fall ist. Aus diesem Grund sind diese Daten nur eingeschränkt dazu geeignet, die Entwicklung der jeweiligen Teilmärkte zu beschreiben.

Bei der Betrachtung der Publikumszeitschriftenverlage werden Unternehmen berücksichtigt, die redaktionell gestaltete Kaufperiodika mit auf den deutschen Markt ausgerichteten Heftkonzepten veröffentlichen<sup>26</sup>. Es zeigt sich, dass es den vier größten Unternehmen, die Publikumszeitschriften veröffentlichen (Bauer, Springer, Burda und Gruner + Jahr), seit 1995 gelungen ist, ihren Marktanteil bei allen Publikumszeitschriften auf der Basis der verkauften Auflage bei etwa 60 Prozent zu stabilisieren (vgl. Tab. 1.1.2.3). Bis 2006 hat der Bauer-Konzern allerdings etwa 5 Prozentpunkte seines Marktanteils eingebüßt, während der Springer- und vor allem der Burda-Konzern Zugewinne verzeichnen konnten. Differenziert man bei den Publikumszeitschriften nach der Erscheinungsweise, so zeigt sich, dass die Verlagskonzerne im Segment der mindestens 14-tägig erscheinenden Zeitschriften besonders erfolgreich sind, wo ihr Marktanteil im betrachteten Zeitraum sogar noch von 76,5 auf 79,6 Prozent anstieg. Marktzutritte neuer Titel, die nicht aus diesen vier Konzernen kommen, sind sehr selten, neue Titel erscheinen meist mit einem Intervall von mehr als 14 Tagen. In diesem Segment ist der Konzentrationsgrad auch geringer, da die vier betrachteten Verlage kombiniert nur auf einen Marktanteil von etwa 42 Prozent kommen. Allerdings ist dies ein Anstieg um mehr als zehn Prozentpunkte seit 1995.

---

26 Vgl. Vogel 2004, S. 322.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.2.3: Publikumszeitschriften: Konsolidierte Marktanteile der vier größten Konzerne 1995 bis 2006

Konzern	1995	2000	2004	2006
<b>Gesamt</b>				
Bauer	25,6	22,3	21,1	20,7
Springer	13,8	15,4	16,3	16,1
Burda	9,3	10,8	13,5	15,5
Gruner + Jahr	10,9	10,1	9,5	10,6
Gesamt	59,6	58,6	60,4	62,9
<b>Mindestens 14-tägig</b>				
Bauer	36,1	32,2	31,5	31,3
Springer	20,9	22,0	20,9	22,5
Burda	10,3	13,5	15,1	17,5
Gruner + Jahr	9,2	9,5	8,8	8,3
Gesamt	76,5	77,2	76,3	79,6
<b>Seltener</b>				
Bauer	6,4	7,4	6,7	7,0
Springer	0,9	5,6	9,8	7,9
Burda	7,4	6,9	11,2	13,0
Gruner + Jahr	14,1	11,1	10,5	13,7
Gesamt	28,9	31,0	38,2	41,6

Quelle: Vogel 2004, S. 322 ff. und Vogel 2006, S. 380. Zahlen für 2007/2008 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Zeitschriften leisten die Werbeerlöse. Besonders hoch ist der Anteil der Werbeerlöse an der Finanzierung bei Publikumszeitschriften und Anzeigenblättern, bei denen er zwischen 50 und 100 Prozent beträgt. Wissenschaftliche Fachzeitschriften, Kundenmagazine und konfessionelle Zeitschriften finanzieren sich hingegen in geringerem Ausmaß aus Werbung. Im Zeitraum seit 1998 kam es zu starken Schwankungen der Werbeerlöse, die bei den meisten Medien bis zum Rekordjahr 2000 kontinuierlich anstiegen, danach einen Einbruch verzeichneten und sich erst in den vergangenen beiden Jahren erholten. Je nach Bedeutung der Erlösform waren die verschiedenen Zeitschriftentypen unterschiedlich stark von dieser Entwicklung betroffen. Für die Publikumszeitschrift beispielsweise waren in den Jahren 2001 bis 2005 die Werbeerlöse jeweils im Vergleich zum Vorjahr gesunken. 2006 wuchsen sie erstmals wieder, erreichten allerdings noch nicht wieder den Stand von 1998 (vgl. Tab 1.1.2.4). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verlagsgruppe Motorpresse mit 25 Titeln, die eine Auflage von ca. 2,2 Mio. Exemplaren haben, aufgrund von gefälschten Auflagenmeldungen zwischen dem vierten Quartal 2001 und dem vierten Quartal 2002 von der Zählung ausgeschlossen war, so dass die Vergleichbarkeit der Daten eingeschränkt ist.

Zumindest für die vier großen Verlagskonzerne gilt jedoch, dass die Renditen nach einigen Krisenjahren wieder steigen, wofür neben strengem Kostenmanagement vor allem die Ausdehnung von Markenfamilien bzw. die Expansion durch Zukäufe im In- und Ausland verantwortlich ist. Beim Auslandsengagement an der

## 1.1. Printmedien

Spitze liegt Gruner + Jahr, die im Jahr 2005 mehr als die Hälfte des Konzernumsatzes im Ausland erzielten, die übrigen Konzerne zwischen 16,1 Prozent (Springer) und 42,2 Prozent (Bauer)<sup>27</sup>.

Tabelle 1.1.2.4: Netto-Werbeumsätze der Publikumszeitschriften

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Umsatz in Mio. Euro	1.868,98	2.006,51	2.247,32	2.092,45	1.934,79	1.861,5	1.839,2	1.791,40	1.855,89
Veränderung zum Vorjahr in %	+4,2	+7,4	+12	-6,9	-7,5	-3,8	- 1,2	-2,6	+3,6

Quelle: Fachverband „Die Publikumszeitschriften“ im Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), zitiert nach: ZAW 2006, S. 271. Für 2006/2007 s. <http://www.zaw.de>, zuletzt zugegriffen am 14. September 2007. Zahlen für 2007 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

## 1.1.2.3 Pressevertrieb

Zeitungen und Zeitschriften werden in der Bundesrepublik über unterschiedliche Distributionssysteme verbreitet. Die wichtigste Rolle spielt für die Verlage dabei das Presse-Grosso. Dieses System umfasste nach Angaben des Bundesverbands Presse-Grosso Anfang 2007 insgesamt 76 Pressegroßhändler, die rund 120.000 Verkaufsstellen mit Presseerzeugnissen belieferten<sup>28</sup>. Bei den Pressegrossisten handelt es sich um mittelständische Unternehmen, die über Gebietsmonopole für die Verbreitung von Presseerzeugnissen verfügen. In Verträgen mit den Zulieferern ist geregelt, dass innerhalb eines Verbreitungsgebietes ein Grossist de facto über ein regionales Monopol für die Auslieferung von Verlagsprodukten verfügt. Einzige Ausnahmen sind Berlin und Hamburg, wo es Konkurrenz zwischen Grossisten gibt. Im Gegenzug zu der Garantie eines Vertriebsgebietes unterliegen die Grossisten dem Kontrahierungszwang: Dieser umfasst die Pflichten, in dieser Region jede Verkaufsstelle zu beliefern und jedes Presseerzeugnis, das ein Verlag auf den Markt bringt, in das Vertriebsprogramm aufzunehmen. Außerdem verpflichtet das Remissionsrecht des Einzelhandels das Presse-Grosso, nicht verkaufte Exemplare der Publikationen zurückzunehmen und gegebenenfalls an die Verlage zurückzuliefern, um die Verkaufsstellen von dem Risiko zu entbinden, nicht verkaufte Titel selbst zu entsorgen. Ohne das Remissionsrecht würden die Verkaufsstellen das Sortiment der Publikationen sonst auf die sich gut verkaufenden Titel begrenzen, so dass möglicherweise die Vielfalt in den Verkaufsstellen zurückgehen würde.

Neben dem Presse-Grosso, mit dem mehr als die Hälfte der Zeitungen und Zeitschriften verbreitet werden, gibt es als weitere Vertriebswege den Pressegroßhandel, Bahnhofsbuchhandel, den werbenden Buch- und Zeitschriftenhandel, das verlagseigene Abonnementgeschäft sowie Lesezirkelunternehmen, die je nach Publikationstyp eine unterschiedliche Rolle spielen. So spielt die verlagseigene Zustellung in erster Linie für Tageszeitungen (wie z. B. die BILD-Zeitung) eine wichtige Rolle, während die übrigen Verbreitungsarten vor allem für Zeitschriftenverleger wichtige Vertriebskanäle sind<sup>29</sup>.

27 Vgl. Vogel 2006, S. 386.

28 Vgl. <http://www.bvpg.pressegrrosso.de/downloads/Presse-Grosso%20in%20Zahlen%202006.pdf>, zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.

29 Vgl. Dorn/Vogel 2001, S. 232 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

### 1.1.2.4 Buchhandel

Bei den auf dem Buchmarkt aktiven Unternehmen unterscheidet man zwischen herstellendem Buchhandel (Verlage), dem Zwischenbuchhandel und dem verbreitenden Buchhandel. Der Zwischenbuchhandel und der verbreitende Buchhandel spielen für die Distribution der Bücher die entscheidende Rolle. In diesem Abschnitt steht allerdings die Produktion des Literaturangebotes im Mittelpunkt. Amtliche Daten zur Entwicklung der Zahl der Buchverlage liegen einzig in Form der Umsatzsteuerstatistik vor, die allerdings nur Unternehmen erfasst, die einen Jahresumsatz von mehr als 17.500 Euro erzielen. Nach dieser Quelle gab es im Jahr 2005 2.812 steuerpflichtige Buchverlage (inkl. Adressbücher) – gegenüber den Vorjahren ein leichtes Plus, allerdings weiterhin etwa 900 Verlage weniger als 2001<sup>30</sup>.

Auf der Grundlage des Verzeichnisses Lieferbarer Bücher (VLB) und des vom Börsenverein des Deutschen Buchhandels herausgegebenen Adressbuchs für den deutschsprachigen Buchhandel gab es 2006 mehr als 22.000 Unternehmen, die im weitesten Sinne dem Buchhandel zuzurechnen sind, also Bücher herstellen oder verbreiten<sup>31</sup>. Etwa zwei Drittel davon sind Verlage, wobei jedoch auch zahlreiche Gebietskörperschaften, Universitätslehrstühle, Vereine und Institute darunter fallen, die nur sporadisch Publikationen herausgeben. Nach Angaben des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels ist die Zahl der Firmen, die ausschließlich oder überwiegend Bücher sowie Fach- und wissenschaftliche Zeitschriften verlegen, wesentlich kleiner und beträgt im Jahr 2007 etwa 6.000.

Nach den Angaben der deutschen Nationalbibliografie waren im Jahr 2006 mit Blick auf die Erstauflagen die wichtigsten deutschen Verlagsstandorte Berlin (9.005 Titel) und München (8.852 Titel), mit deutlichem Abstand gefolgt von Stuttgart (4.709 Titel), Frankfurt am Main (4.028 Titel) und Hamburg (3.292 Titel). Nach Bundesländern bzw. Regionen aufgeschlüsselt dominiert Bayern, wo 2006 etwa ein Fünftel aller Erstauflagen produziert wurde, vor Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die jeweils etwa 17 Prozent der Titel auf sich vereinen. Allerdings erwirtschaften die nordrhein-westfälischen Verlage mit etwa 4 Mrd. Euro nahezu genauso viel Umsatz wie Bayern (2,2 Mrd. Euro) und Baden-Württemberg (2 Mrd. Euro) zusammen. Zusammen erzielen die Unternehmen aus den drei Bundesländern etwa 60 Prozent des gesamten Umsatzes der deutschen Buchverlage.

Die Umsatzkonzentration zeigt sich jedoch nicht nur in regionaler Hinsicht. Die Daten der Umsatzsteuerstatistik zeigen, dass im Jahr 2005 28 Unternehmen, die etwa ein Prozent aller erfassten Buchverlage ausmachen, etwa 60 Prozent der Umsätze im Verlagsbereich erzielen (vgl. Tab. 1.1.2.5). Diese Umsatzkonzentration im Verlagsbereich ist nicht auf Deutschland beschränkt, da im Zuge von Übernahmen und Aufkäufen mittlerer und kleiner Verlage in den letzten Jahren vor allem international operierende Verlagskonzerne wie die britische Bloomsbury-Gruppe und die zur Bertelsmann AG gehörende Random-House-Gruppe ihr Portfolio vergrößerten.

---

30 Quelle ist die Umsatzsteuerstatistik 2000-2005, zitiert nach Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 23.

31 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 22.

## 1.1. Printmedien

Tabelle 1.1.2.5: Anzahl der Verlage nach Umsatzgrößenklassen und steuerbarer Umsatz nach Umsatzgrößenklassen 2003, 2004 und 2005\* (in 1.000 EUR)

Umsatzgrößen- klasse**	2003		2004		2005	
	Buchverlage	Umsatz	Buchverlage	Umsatz	Buchverlage	Umsatz
17.500 - 50.000	529	17.071	529	16.902	578	18.534
50.000 - 100.000	406	29.026	447	32.155	424	30.255
100.000 - 250.000	530	84.238	562	89.861	580	94.347
250.000 - 500.000	377	136.323	375	137.071	363	131.723
500.000 - 1 Mio.	250	175.729	260	184.693	264	189.077
1 Mio. - 2 Mio.	207	288.703	198	282.925	205	301.964
2 Mio. - 5 Mio.	190	601.523	185	575.476	185	577.846
5 Mio. - 10 Mio.	73	511.106	70	491.855	73	517.307
10 Mio. - 25 Mio.	83	1.299.800	85	1.333.936	76	1.156.430
25 Mio. - 50 Mio.	35	1.232.186	34	1.242.382	36	1.253.859
50 Mio. und mehr	30	6.428.625	26	5.914.051	28	6.435.141
Gesamt	2.710	10.804.330	2.771	10.301.308	2.812	10.706.482

\* Ohne Unternehmen mit Umsätzen unter 17.500 EUR.

\*\* Ohne Mehrwertsteuer.

Quelle: Umsatzsteuerstatistik 2000-2005 nach Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 23, 31. Zahlen für 2006 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Die Außenhandelsstatistik weist für den Austausch von Gegenständen des Buchhandels – dazu zählen Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Bilderbücher, Noten und kartografische Erzeugnisse – seit 2001 eine relative Stabilität auf (vgl. Tab. 1.1.2.6). Die Summe von Importen und Exporten betrug in den betrachteten Jahren jeweils zwischen 3,1 und 3,3 Mrd. Euro, verdeckt allerdings die gegenläufigen Entwicklungen bei Einfuhr und Ausfuhr: Der Import von Gegenständen des Buchhandels geht kontinuierlich zurück und betrug 2005 weniger als eine Milliarde Euro. Demgegenüber stieg der Export vor allem im Jahr 2005 deutlich an und erreichte einen Wert von etwa 2,3 Mrd. Euro.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.1.2.6: Im- und Export von Gegenständen des Buchhandels (in 1.000 EUR)

	2001	2002	2003	2004	2005
Summe Import und Export	3.163.469	3.273.598	3.133.296	3.097.689	3.283.577
Import gesamt	1.107.269	1.079.405	1.076.521	1.014.802	968.878
Bücher	713.525	682.479	647.558	613.549	582.392
Zeitungen	14.439	16.877	14.169	14.251	14.200
Zeitschriften	340.721	344.342	380.598	352.720	340.009
Bilderbücher	17.034	11.702	13.064	15.224	13.458
Noten	8.094	12.799	10.332	8.308	6.463
Kartografische Erzeugnisse	13.456	11.206	10.800	10.750	12.356
Export gesamt	2.056.200	2.194.193	2.056.775	2.082.887	2.314.699
Bücher	1.280.561	1.371.792	1.228.090	1.195.479	1.365.860
Zeitungen	111.817	115.967	110.316	108.563	110.486
Zeitschriften	624.611	665.397	670.842	717.285	775.632
Bilderbücher	10.837	10.367	8.328	7.694	8.020
Noten	15.483	17.336	19.146	22.306	25.344
Kartografische Erzeugnisse	12.891	13.334	20.053	31.560	29.357

Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. 2007, S. 52. Zahlen für 2006 sind erst Mitte 2008 verfügbar.

Die wichtigsten Importeure von Büchern aus der Bundesrepublik sind aufgrund des gemeinsamen Sprachraums traditionell Österreich und die Schweiz, die 2005 jeweils für mehr als 260 Mio. Euro Bücher aus Deutschland importierten<sup>32</sup>. Danach folgen Großbritannien (114 Mio. Euro), Frankreich (105 Mio. Euro) und die Niederlande (100 Mio. Euro). Die wichtigsten Länder, aus denen Deutschland im Jahr 2005 Literatur importierte, sind Großbritannien (114 Mio. Euro) und die USA (84 Mio. Euro), gefolgt von Italien (50 Mio. Euro) und China (47 Mio. Euro).

### 1.1.3 Nutzung und Wirkung

#### 1.1.3.1 Zeitungen

##### 1.1.3.1.1 Reichweite

An einem durchschnittlichen Werktag erreichten die Tageszeitungen 2007 gut drei Viertel (73,2 Prozent) der Bevölkerung (siehe Tabelle 1.1.3.1). Im westeuropäischen Vergleich ist dies ein sehr hoher Wert; nur in den skandinavischen Ländern sowie in Portugal (jeweils mehr als 80 Prozent) und in der Schweiz (77 Prozent) lesen täglich mehr Menschen Zeitung, während etwa in Irland (54 Prozent), Frankreich (43 Prozent) oder Spanien (42 Prozent) deutlich niedrigere Werte erzielt werden<sup>33</sup>. Gegenüber dem Jahr 1996 ist allerdings ein Rückgang der Reichweite um sieben Prozentpunkte zu beobachten. Diese Entwicklung betrifft annähernd alle Altersgruppen, wenn auch auf deutlich unterschiedlichem Niveau. Bei den 14- bis 19-Jährigen ist die

32 Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2007, S. 52 ff.

33 BDZV 2007, S. 421.

## 1.1. Printmedien

Reichweite mittlerweile auf unter 50 Prozent gesunken. In allen Altersgruppen unter 50 Jahren haben Tageszeitungen im Berichtszeitpunkt mehr als zehn Prozentpunkte Reichweite verloren, wenn auch weiterhin gilt, dass diese umso höher ist, je älter die betrachteten Leser sind (vgl. Tab. 1.1.3.1). Vor allem unter jungen, nachrichteninteressierten und interneterfahrenen Personen ist seit 2001 der Anteil der Intensivleser von Tageszeitungen stark zurückgegangen, der der Intensivnutzer von Nachrichtensites im Internet dagegen stark angestiegen<sup>34</sup>.

Tabelle 1.1.3.1: Reichweite der Tageszeitungen von 1996 bis 2007 (in Prozent)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
14-19 Jahre	60,1	58,2	56,4	55,5	55,1	55,4	55,8	53,6	51,8	49,1	47,5	47,8
20-29 Jahre	70,9	69,7	68,1	66,6	65,8	66,1	65,0	63,2	61,5	60,3	58,2	58,6
30-39 Jahre	79,9	78,5	77,2	75,8	74,8	74,4	73,4	72,2	71,4	70,1	68,7	68,4
40-49 Jahre	85,9	85,0	84,0	82,8	82,3	81,8	80,8	79,7	78,4	77,2	76,1	74,4
50-59 Jahre	87,1	87,0	86,6	86,0	85,8	85,0	84,5	83,8	83,9	83,1	82,2	81,8
60-69 Jahre	87,5	87,3	86,6	85,9	86,2	86,1	85,7	84,8	84,8	85,0	84,2	84,5
70 und älter	83,8	83,4	83,2	83,9	84,5	84,5	84,0	82,7	83,7	83,3	82,8	83,1
Gesamt	80,7	80,0	79,1	78,3	78,0	77,9	77,3	76,2	75,7	74,8	73,7	73,2

Quelle: AG MA; BDZV 2007, S. 155; für 2004-2007: <http://www.bdzv.de> (zuletzt aufgerufen am 15. Januar 2008).

Unklar bleibt zurzeit, wie sich eine neuerliche Einführung von Gratiszeitungen auf die Zeitungsnutzung auswirken würde, die aufgrund des BGH-Urteils möglich wäre. Erste Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern<sup>35</sup> deuten darauf hin, dass zwar mit der Etablierung neuer Gratistitel die Nutzung etablierter Tageszeitungen (gemessen an der Auflage) zurückging, dies jedoch eher gering ausfiel bzw. auf andere Ursachen zurückzuführen ist. Dagegen konnte in einzelnen Fällen (wie dem Schweizer Titel „20 Minuten“) gezeigt werden, dass vor allem unter jungen Menschen Leser gewonnen werden konnten, die bislang keine Zeitung gelesen hatten. Für die Mediengattung „Printzeitung“ könnten daher Gratiszeitungen – mit einem Mindestmaß an publizistischer Qualität – insgesamt einen Gewinn darstellen, da sie auch unter veränderten Mediennutzungsbedingungen (hier insbesondere: steigender Zeitaufwand für Pendelfahrten im Vergleich zu häuslichen „Ruhezeiten“) Menschen an die Zeitung heranführen.

Die Daten der Studie Massenkommunikation sind in der absoluten Höhe aufgrund methodischer Unterschiede nicht unmittelbar mit den oben genannten Ergebnissen der Media-Analyse vergleichbar, können aber die wesentlichen Trends bestätigen bzw. weiter differenzieren<sup>36</sup>: Die Reichweite der Tageszeitung (montags bis sonntags) ist danach in den alten Bundesländern zwischen 1970 (70 Prozent) und 1990 (71 Prozent) relativ stabil gewesen, sank seitdem aber deutlich auf 51 Prozent im Jahr 2005. Dieser Rückgang um immerhin 20 Prozentpunkte innerhalb von 15 Jahren betrifft alle Bevölkerungsgruppen, wobei vor allem die 14- bis 19-Jährigen nur noch zu etwa einem Viertel (27 Prozent) von einer Tageszeitung erreicht werden, während es 1990 noch etwa die Hälfte (49 Prozent) waren.

Bemerkenswert ist, dass der noch in den 70er-Jahren sehr deutliche Unterschied zwischen den Bildungsgruppen – damals lag die Reichweite bei den Personen mit der höchsten formalen Bildung um gut 20 Prozent

34 Vgl. Kolo/Meyer-Lucht 2007.

35 Vgl. Haas 2006, S. 518 ff.; Haller 2007.

36 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 208.

## 1. Einzelne Medienbereiche

über der Reichweite bei der Gruppe mit der niedrigsten formalen Bildung – in den 80er- und 90er-Jahren abnahm und schließlich im Jahr 2005 nahezu verschwand: Unter den Personen mit Volks- bzw. Hauptschulabschluss erreicht die Tageszeitung derzeit 51 Prozent, unter denen mit Abitur bzw. Studium 55 Prozent. Hier mag eine Rolle spielen, dass gerade in der Gruppe mit der höchsten Bildung die mit großem Abstand häufigste Internet-Nutzung zu beobachten ist, denn die Reichweite beträgt hier 50 Prozent im Vergleich zu 18 Prozent in der Gruppe mit formal niedriger Bildung. Nach wie vor hängt die Nutzung der Tageszeitung eng mit dem politischen Interesse zusammen: Die Reichweite bei denen, die sich als politisch stark interessiert bezeichnen, liegt bei 60 Prozent. Der Rückgang in den 90er-Jahren war in dieser Gruppe allerdings genauso stark wie bei den wenig Interessierten.

### 1.1.3.1.2 Lesedauer

Die durchschnittliche Nutzungsdauer der Tageszeitung ist im Jahr 2005 mit 28 Minuten pro Tag gegenüber den vorangegangenen Erhebungszeiträumen in etwa stabil geblieben<sup>37</sup>. Angesichts der geringeren Reichweite kann daraus gefolgert werden, dass die verbliebene Leserschaft für die Zeitungslektüre mehr Zeit aufwendet als zuvor. Die Tageszeitung hat aber nicht am Trend der generellen Ausweitung der Mediennutzungsdauer teil, der den anderen tagesaktuellen Medien (Fernsehen, Hörfunk und seit 2000 das Internet) deutlich gestiegene Zuwendung bescherte. Der Anteil der Tageszeitung am gesamten Medienzeitbudget betrug 2005 nur noch etwa 5 Prozent, während er 1990 noch 8 Prozent, 1980 13 Prozent und 1970 sogar 16 Prozent betragen hatte. Die tägliche Lesedauer steigt mit dem Alter von neun Minuten bei den 14- bis 19-Jährigen auf 43 Minuten bei den ab 60-Jährigen<sup>38</sup>. Wie schon bei den Reichweiten fällt auf, dass die formal höher Gebildeten im Jahr 2005 in etwa genauso viel Zeit für die Zeitung aufwandten (29 Minuten) wie die formal geringer Gebildeten (28 Minuten). Letztere Gruppe wendet etwa genauso viel Zeit für das Internet auf, doch unter den formal höher Gebildeten beträgt die Nutzungsdauer des Internets inzwischen bereits 87 Minuten. Die höher Gebildeten widmeten der Zeitung im Jahr 2000 exakt so viel Zeit wie dem Internet.

### 1.1.3.1.3 Weitere Merkmale der Zeitungsnutzung

Unter den Motiven, eine Tageszeitung zu lesen, dominiert die Informationsfunktion: 98 Prozent der Zeitungsleser stimmen der Aussage zu, dass sie die Zeitung lesen, weil sie sich informieren möchten<sup>39</sup>. Dieser Wert ist höher als bei allen anderen tagesaktuellen Medien, über beide Geschlechter sowie alle Alters- und Bildungsgruppen ähnlich hoch und signalisiert damit, dass die Informationsfunktion das herausragende Profilierungsmerkmal der Zeitung ist. Hinzu kommen die Motive „damit ich mitreden kann“ (79 Prozent), „weil ich Denkanstöße bekomme“ (63 Prozent) und „weil es mir Spaß macht“ (65 Prozent), die allerdings alle gegenüber 2000 leicht rückläufige Anteile verzeichnen. Das letzte, auf den ersten Blick überraschende Motiv verweist darauf, dass die oft unterstellte Opposition von Information und Unterhaltung auch für den Umgang mit der Tageszeitung nicht angemessen ist.

Auch bei einer direkten Gegenüberstellung mit den anderen tagesaktuellen Medien zeigt sich, dass der Tageszeitung ein hoher Informationswert zugeschrieben wird. Für Motive wie „weil ich mich informieren möchte“, „damit ich mitreden kann“ und „weil es mir hilft, mich im Alltag zurechtzufinden“ erreicht sie nach dem Fernsehen die höchsten Werte. Allerdings sind die Anteile derjenigen Personen, die solche Motive im Medienvergleich am ehesten der Tageszeitung zuschreiben, ebenfalls rückläufig. Insbesondere das Internet kann

---

37 Vgl. van Eimeren/Ridder 2005, S. 496.

38 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 212.

39 Vgl. Ridder/Engel 2005, S. 429.

### 1.1. Printmedien

te zwischen 2000 und 2005 in diesen Bereichen seine Bedeutung steigern, auch wenn es bislang über alle Bundesbürger hinweg noch nicht die „klassischen“ Massenmedien erreicht hat.

Die Studie Massenkommunikation versucht, mit zwei verschiedenen Indikatoren die so genannte „Bindung“ an die tagesaktuellen Medien zu erfassen. Auf die Frage, wie stark man die Medien vermissen würde, wenn sie durch irgendwelche Umstände nicht verfügbar werden, lag die Tageszeitung (56 Prozent würden sie sehr stark oder stark vermissen) hinter dem Hörfunk (62 Prozent), aber vor dem Fernsehen (45 Prozent) und dem Internet (40 Prozent). Das heißt, trotz der gesunkenen Reichweiten gehört die Zeitung aus der Sicht der Mehrheit der Bevölkerung dazu – sie ist Bestandteil des Alltags, und es würde etwas fehlen, wenn sie nicht da wäre. Im direkten Vergleich dagegen, also auf die Frage, für welches der vier Medien man sich im Zweifel entscheiden würde, wählen nur 12 Prozent die Tageszeitung, 16 Prozent dagegen das Internet, 26 Prozent den Hörfunk und 44 Prozent das Fernsehen. Hier schlägt sich die Multifunktionalität des Fernsehens nieder, das sich neben der Information auch noch für vielfältige andere Zwecke gebrauchen lässt.

#### 1.1.3.2 Zeitschriften

##### 1.1.3.2.1 Reichweite

Der Studie Massenkommunikation zufolge betrug die tägliche Reichweite von Zeitschriften im Jahr 2005 17 Prozent der Gesamtbevölkerung<sup>40</sup>. Dieser Wert hat sich zwar gegenüber der Erhebungswelle des Jahrs 2000 geringfügig um einen Prozentpunkt erhöht, lag jedoch 1995 in den alten Bundesländern noch bei 22 Prozent und in den neuen Ländern sogar bei 26 Prozent. Bei den Personen unter 40 Jahren ist die Reichweite von Zeitschriften unterdurchschnittlich und beträgt etwa 12 Prozent; unter den über 50-Jährigen dagegen 20 Prozent. Zwischen den Geschlechtern findet sich kein deutlicher Unterschied in der Reichweite von Zeitschriften.

##### 1.1.3.2.2 Lesedauer

Die mittlere Lesedauer für Zeitschriften ist im Langzeitvergleich weitgehend stabil und betrug im Jahr 2005 zwölf Minuten pro Tag<sup>41</sup>. Angesichts der zwischenzeitlich stark gestiegenen Titelzahl bedeuten diese stabilen Werte, dass die Nutzungswahrscheinlichkeit für die einzelne Zeitschrift stark abgenommen hat. Die noch 1990 deutlich ausgeprägtere Zeitschriftennutzung in den neuen Bundesländern hat sich seitdem dem niedrigeren Westniveau angeglichen. Ähnlich wie bei der Reichweite findet sich auch bei der Nutzungsdauer kein Geschlechts-, wohl aber ein Alterseffekt. Personen unter 40 Jahren nutzen Zeitschriften mit etwa 7 Minuten pro Tag unterdurchschnittlich, während bei den über 50-Jährigen mit 15 Minuten etwa die doppelte Nutzungsdauer vorliegt.

#### 1.1.3.3 Buch

##### 1.1.3.3.1 Reichweite

Da es sich bei dem Buch nicht um einen Werbeträger handelt, liegen zur Nutzung von Büchern bei weitem nicht so differenzierte Daten vor, wie dies etwa für Fernsehen, Hörfunk und Zeitungen der Fall ist. Die Reichweite von Büchern betrug der Studie Massenkommunikation zufolge im Jahr 2005 23 Prozent, wobei der Anteil unter den Männern geringer (15 Prozent), unter den Frauen dagegen höher ausfällt (30 Prozent)<sup>42</sup>.

---

40 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 210 f.

41 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 214 f.

42 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 210 f.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Nähere Aufschlüsse über die Nutzung von Büchern im Medienvergleich liefert eine repräsentative Studie des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels und der ZDF Medienforschung<sup>43</sup>. Demnach lesen 21 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren (fast) täglich privat in einem Buch, weitere 24 Prozent einmal bzw. mehrmals in der Woche. Nur zehn Prozent geben an, nie privat zu lesen. Auch hier ist ein Zusammenhang mit dem Geschlecht erkennbar: Frauen lesen tendenziell häufiger als Männer; 58 Prozent der weiblichen, aber nur 34 Prozent der männlichen Befragten lesen mindestens einmal in der Woche Bücher. Die Altersgruppen unterscheiden sich in dieser Hinsicht kaum, wenngleich Personen unter 30 sowie über 50 Jahren etwas häufiger zu den täglichen Buchlesern gehören. Stärker ist dagegen der Zusammenhang mit dem formalen Bildungsgrad: Unter Personen mit Hauptschulabschluss lesen 37 Prozent, unter denen mit mittlerem Abschluss 43 Prozent und unter denen mit Abitur bzw. Hochschulabschluss sogar 62 Prozent zumindest einmal in der Woche. In letztgenannter Gruppe ist der Anteil der „Buchverweigerer“ mit 4 Prozent auch besonders niedrig, während er unter den Personen mit Hauptschulabschluss 13 Prozent beträgt.

### 1.1.3.3.2 Lesedauer

Die durchschnittliche Lesedauer pro Tag betrug der Langzeitstudie Massenkommunikation zufolge 1980 22 Minuten und sank bis 1995 auf 15 Minuten ab. Seitdem stieg sie jedoch wieder an und belief sich 2005 auf 25 Minuten<sup>44</sup>. Erneut zeigen sich Geschlechtsunterschiede: Frauen wenden mit durchschnittlich 33 Minuten pro Tag etwa doppelt so viel Zeit für Bücher auf wie Männer (16 Minuten). Bemerkenswert ist auch die starke Zunahme der Lesedauer in den Gruppen der unter 20-Jährigen (von 20 Minuten 2000 auf 35 Minuten 2005) sowie der über 60-Jährigen (von 20 auf 30 Minuten).

Bereits 2000 hatte eine Studie der Stiftung Lesen die Buchlektüre zwischen 1992 und 2000 verglichen und darauf hingewiesen, dass die Buchlektüre kleinteiliger geworden ist. Es werden häufiger Pausen eingelegt, es werden ganze Passagen eines Buches übersprungen, es werden mehr Bücher parallel gelesen – Erscheinungen, die Bodo Franzmann in Anlehnung an analoge Verhaltensweisen im Umgang mit dem Fernsehen als „Lese-Zapping“ bezeichnet hat<sup>45</sup>.

### 1.1.3.3.3 Lektürevorlieben

Die Lektüre von Büchern weist nach wie vor ein hervorgehobenes Image auf: Der Anteil derjenigen, die die Buchlektüre für wichtig halten, liegt deutlich über dem Anteil derjenigen, die tatsächlich lesen – ein Befund, der für das Fernsehen genau entgegengesetzt ausfällt<sup>46</sup>.

Die der Studie der Stiftung Lesen aus dem Jahr 2000 zu entnehmenden Unterschiede in den Lektürepräferenzen zwischen den Geschlechtern spiegeln lebensweltliche Zusammenhänge und die Folgen geschlechtsspezifischer Sozialisation wider: Frauen lesen häufiger als Männer Ratgeber zu den Themen „Kochen, Backen, Diät- und Schlankheitskost“ (36 Prozent, Männer acht Prozent), „Gesundheit, gesunde Lebensführung, Sport, Fitness usw.“ (30 Prozent, Männer 15 Prozent) und „Kindererziehung, Partnerschaft, Aufklärung, Sexualität“ (14 Prozent, Männer sechs Prozent). Männer hingegen setzten sich deutlich ab bei Themen wie „Computer und Software (29 Prozent, Frauen elf Prozent), „Geld, Recht, Steuern, Haushaltsführung, Rentenfragen“ (27 Prozent, Frauen 18 Prozent), „Technik, Computer, Fahrzeuge, Raumfahrt“ (29 Prozent, Frauen acht Prozent) sowie „Politik, Gesellschaft, Wirtschaft“ (30 Prozent, Frauen 18 Prozent).

43 Vgl. Kochhan/Schengbier 2007.

44 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 214 f.

45 Vgl. Stiftung Lesen 2001; Franzmann 2001.

46 S. Stiftung Lesen 2001.

### 1.1. Printmedien

Im Bereich „unterhaltende Literatur/Bücher mit literarischem Anspruch“ lag die Unterkategorie „Moderne Literatur“ mit durchschnittlich 28 Prozent der Nennungen „häufig“ bzw. „gelegentlich“ vorn. Der größere Teil der Leser war hier weiblich (32 Prozent zu 23 Prozent). Platz zwei erreichten Bücher der Gruppe „Liebe, Schicksal, Heimat, Alltagsgeschichten“ mit 27 Prozent, hier mit einem deutlichen Mehr an weiblichen Lesern (41 Prozent zu 11 Prozent). Dem folgten die Krimis: Im Schnitt lasen 26 Prozent der Befragten „häufig“ oder „gelegentlich“ Krimis, dabei etwas mehr Männer als Frauen (27 Prozent zu 25 Prozent).

Die Unterschiede in der Genrezuwendung zwischen den Geschlechtern korrespondieren auch mit Unterschieden in den Motiven und wahrgenommenen Folgen des Buchlesens. Dehm et al. (2005) unterscheiden auf Grundlage einer bevölkerungsrepräsentativen Studie vier „Lese-Erlebnistypen“: Die „begeisterten Kompensationsleser“ (16 Prozent) nutzen Bücher in hohem Maße zur Orientierung und um zu lernen bzw. Neues zu erfahren, berichten aber vor allem deutlich häufiger, dass sie beim Lesen in das Buchgeschehen eintauchen könnten. Frauen machen etwa drei Viertel dieses Lesetyps aus. Die „habituellen Wellnessleser“ (19 Prozent), die etwa zu zwei Dritteln weiblich sind, lesen vor allem als Ausgleich und zum Zeitvertreib, weil es als Abwechslung und emotionales Vergnügen erlebt wird. Die „informationssuchenden Selektivleser“ (22 Prozent), unter denen etwa zwei Drittel Männer sind, sind durch eine eher instrumentelle Bindung an das Lesen gekennzeichnet, da für sie Bücher vor allem neue Informationen und Orientierung bieten müssen. Die „zurückhaltenden Orientierungsleser“ schließlich sind die größte Gruppe (42 Prozent) und im Vergleich zu den übrigen Gruppen durch keine ausgeprägte Lese-Erlebnisdimension geprägt.

#### 1.1.4 Recht und Regulierung

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert explizit die Freiheit der Presse; ihre Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung wird vom Bundesverfassungsgericht hervorgehoben<sup>47</sup>. Die Ausgestaltung des Presserechts ist gekennzeichnet von der Annahme, dass aufgrund der vielen miteinander konkurrierenden Presseprodukte und -unternehmen Meinungsvielfalt in diesem Bereich gesichert ist und es keiner spezifischen Vorkehrung des Staates bedarf. Insofern kennt das Presserecht keine Marktzutrittsregulierung und sieht kaum inhaltsbezogene Bindungen der Presse vor, anders als dies beim Rundfunkrecht der Fall ist. Auch die Presse erfüllt aber eine „öffentliche Aufgabe“, die von den Landespressegesetzen formuliert wird; aus ihr begründen sich auch bestimmte Privilegien, die Vertretern der Presse – wie anderer Medien – zustehen (s. Kap. 1.4.2).

Neben dem staatlich gesetzten Rahmen besteht bei der Presse traditionell ein breit getragenes System der Selbstregulierung.

##### 1.1.4.1 Rechtsrahmen

Im Bereich der Presse ist zunächst zwischen dem Presserecht im weiteren Sinne, also allen Rechtsvorschriften, die in irgendeiner Form die Presse betreffen, und dem Presserecht im engeren Sinne zu unterscheiden. Als Presserecht im weiteren Sinne können Rechtsmaterien vom Steuerrecht bis zum Arbeitsrecht die Arbeit der Presse tangieren, so dass die folgenden Ausführungen sich auf strukturelevante Schwerpunkte beschränken. Das Presserecht im engeren Sinne bilden diejenigen Vorschriften, die pressenspezifische Regelungen enthalten oder aber einen engen Sachzusammenhang mit dem Pressewesen aufweisen. Eine Besonderheit bildet in Bezug auf den Vertrieb von periodischen Druckwerken das so genannte Presse-Grosso (s. oben 1.1.2.3), das in der Praxis vor allem kartellrechtliche Berührungspunkte hat.<sup>48</sup>

Für den Bereich der Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse folgte bis zum 1. September 2006 eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG. Der Bundesgesetzgeber

47 Vgl. BVerfGE 20, 162 (174 f.).

48 Klopfer/Kutzschbach (1999).

## 1. Einzelne Medienbereiche

hatte von dieser Kompetenz vor dem Hintergrund von Art. 75 Abs. 2 (Erfordernis bundesgesetzlicher Regelung) und der Beschränkung auf die „allgemeinen Rechtsverhältnisse“ nur in wenigen Bereichen Gebrauch gemacht (vgl. im Datenschutz etwa § 41 BDSG, s. Kap. 1.4.2.2). Mit der Föderalismusreform<sup>49</sup> entfällt diese Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, d. h. liegt die Gesetzgebungszuständigkeit ausschließlich auf Seiten der Länder. Den regulatorischen Schwerpunkt des Presserechts im engeren Sinne bilden daher die Landespressegesetze<sup>50</sup>. Zum Presserecht im weiteren Sinne gehört neben dem allgemeinen Zivilrecht insbesondere das Urheberrecht.

### 1.1.4.1.1 *Europarechtliche Einflüsse*

Ein europäisches Presserecht im Sinne eines zusammenhängenden einheitlichen Regelwerkes gibt es nicht, vielmehr sind die Regelungen in einer Reihe von Rechtsnormen enthalten. Zu den europarechtlich relevanten Regelungsbereichen gehören etwa das Werberecht und Wettbewerbsrecht, das Fusions- und Kartellrecht, das Urheberrecht, aber auch das Arbeitsrecht und der Datenschutz. Wenn auch konkrete pressespezifische Europarechtsnormen nicht existieren, so zeigte doch eine im Jahr 2004 ergangene Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für die Arbeit der Presse<sup>51</sup>.

### 1.1.4.1.2 *Pressebegriff*

Zu unterscheiden ist der verfassungsrechtliche von dem einfachgesetzlichen Pressebegriff. Die Pressefreiheit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG wird als Institution als solche verstanden und umfasst sämtliche für die inhaltliche und technische Herstellung sowie für die Verbreitung von Druckwerken eingesetzten personellen und sachlichen Mittel, also das Pressewesen in seiner Gesamtheit. Unter dem grundgesetzlichen Begriff der Presse sind hinsichtlich der Angebote alle zur Verbreitung an die Allgemeinheit bestimmten körperhaften Erzeugnisse zu verstehen, d. h. auch CDs, DVDs, Hörbücher etc.

49 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

50 Landespressegesetz Baden-Württemberg vom 14. Januar 1964, GBl. BW 1964 S. 11, zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 2003, GBl. BW 2003, S. 108; Bayerisches Pressegesetz vom 3. Oktober 1949, BayGVBl. 1949, S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. April 2007, GVBl. 2007, S. 281; Berliner Pressegesetz vom 15. Juni 1965, GVBl. Berlin 1965, S. 744, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2003, GVBl. Berlin 2003, S. 252; Brandenburgisches Landespressegesetz vom 13. Mai 1993, GVBl. Bbg I 1993, S. 162, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2002, GVBl. Bbg I 2002, S. 57; Pressegesetz Bremen vom 16. März 1965, GBl. Bremen 1965, S. 63, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2002, GBl. Bremen 2002 Nr. 67, S. 605, 613 f.; Hamburgisches Pressegesetz vom 29. Januar 1965, GVBl. HH 1965, S. 15, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Oktober 2007, HmbGVBl. S. 385; Hessisches Pressegesetz vom 20. November 1958, GVBl. Hessen 1958 I S. 183, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2005, GVBl. Hessen 2005 I S. 838; Landespressegesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 6. Juni 1993, GVBl. M-V 1993, S. 541, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2002, GVBl. MV 2002, S. 154, 168; Niedersächsisches Pressegesetz vom 22. März 1965, Nds. GVBl. 1965, S. 9, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2001, Nds. GVBl. 2001, S. 701; Landespressegesetz NRW vom 24. Mai 1966, GVBl. NRW 1966, S. 340, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2003, GVBl. NRW 2003, S. 252; Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz vom 4. Februar 2005, GVBl. Rh.-Pf. 14. Februar 2005, S. 33; Saarländisches Mediengesetz vom 27. Februar 2002, ABl. Saarl. 2002, S. 498, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.04.07, ABl. Saarl. 2007, S. 1062; Sächsisches Pressegesetz vom 3. April 1991, SächsGVBl. 1991, S. 125, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2003, SächsGVBl. 2003, S. 38; Landespressegesetz Sachsen-Anhalt vom 14. August 1991, GVBl. LSA 1991, S. 261, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. November 2005, GVBl. LSA S. 698, 706; Landespressegesetz Schleswig-Holstein vom 19. Juni 1964, GVOBl. SH 1964, S. 71, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005, GVOBl. Schl.-H. S. 105; Thüringer Pressegesetz vom 31. Juli 1991, GVBl. Th 1991, S. 271, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juni 2002, GVBl. Thüringen 2002, S. 279.

51 Urteil des EuGH v. 24.6.2004, Beschwerde Nr. 59320/00 (Caroline-Entscheidung).

### 1.1. Printmedien

Der einfachgesetzliche Begriff der „Presse“ wird auf einfachgesetzlicher Ebene nicht definiert, vom (Rechts-)Verständnis des Pressebegriffs sind nach Rechtsprechung und Literatur aber alle verkörperten Massenmedien umfasst, deren geistige Sinngehalte den Empfängern in Form von körperhaften Vervielfältigungen zugänglich gemacht werden (sog. „Druckwerke“<sup>52</sup>). Verkörperte, aber nicht in Textform vorliegende Gedankeninhalte wie Musik-CDs oder Hörbücher unterfallen dem einfachgesetzlichen Pressebegriff nicht. Für periodisch erscheinende Druckwerke wie Tages- und Wochenzeitungen, Zeitschriften und Illustrierte existieren Sondervorschriften in den Landespressegesetzen.

#### 1.1.4.1.3 Regulierungskonzept

Vor dem Hintergrund der Stellung der Massenmedien im verfassungsrechtlichen Gefüge als Medium und Faktor einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung legt das Presserecht den Presseunternehmen verschiedene Medienlasten auf, um die verfassungsgemäße Ausübung ihrer Verantwortung zu gewährleisten. Zu diesen „Pflichten“ gehören etwa die wahrheitsgemäße und sachliche Berichterstattung und die Beachtung der journalistischen Sorgfalt<sup>53</sup> bei der Überprüfung der Herkunft und dem Wahrheitsgehalt einer Meldung. Grundlegende Pflichten ordnungsrechtlicher Natur stellen die Impressumspflicht<sup>54</sup>, die Gewährleistung von Gegendarstellungsansprüchen<sup>55</sup> und der Trennungsgrundsatz<sup>56</sup> im Hinblick auf Werbung und den redaktionellen Teil dar.

Im Gegenzug zu den Medienlasten werden den Presseunternehmen und ihren Bediensteten Medienprivilegien zuerkannt, ohne die diese ihrer öffentlichen Aufgabe nicht oder nur unzureichend nachkommen könnten. So sehen die Landespressegesetze ausführliche Informations- und Auskunftsrechte der Presse gegenüber staatlichen Stellen vor<sup>57</sup>, in der Strafprozessordnung werden Journalisten von Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschränkungen flankierte Zeugnisverweigerungsrechte<sup>58</sup> zugestanden und im Datenschutzrecht den Presseunternehmen Datenschutzprivilegien<sup>59</sup> zuerkannt.

Für Zusammenschlüsse von Presseunternehmen gilt das allgemeine Kartellrecht, das GWB<sup>60</sup> senkt allerdings vor dem Hintergrund der Bedeutung der Presse für die Meinungsbildung die Aufgreifschwelle der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt in Fällen von Fusionen im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften. Eine Novellierung – und Abschwächung – dieser pressespezifischen erhöhten Anforderungen des Fusionskontrollrechts im Rahmen der Siebten GWB-Novelle<sup>61</sup> wurde diskutiert, letztendlich aber nicht in die Novellierung einbezogen.

---

52 Vgl. rglm. § 7 LPG.

53 Rglm. § 6 LPG.

54 Rglm. § 8 LPG.

55 Rglm. § 11 LPG.

56 Rglm. § 10 LPG.

57 Rglm. § 4 LPG.

58 Vgl. §§ 53, 97 StPO.

59 Vgl. § 41 BDSG und statt vieler § 11a HmbPresseG, § 22a Berliner PresseG, § 12 LPG NRW.

60 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005, BGBl. I S. 2114, zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.12.2007, BGBl. I S. 2966.

61 Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 15. Juli 2005, BGBl. I S. 2114.

## 1. Einzelne Medienbereiche

### 1.1.4.1.4 Nicht-staatliche Regulierung

Der 1953 ursprünglich vor dem Hintergrund der Pläne zu einem Bundespressegesetz gegründete Deutsche Presserat<sup>62</sup> konnte im Laufe der Zeit seine Aufgabe als Beschwerdeorgan und Selbstkontrolleinrichtung ausweiten. So tritt der Presserat für die Pressefreiheit und den unbehinderten Zugang zu Nachrichtenquellen ein, stellt publizistische Grundsätze sowie Richtlinien für die redaktionelle Arbeit auf (Pressekodex<sup>63</sup>) und behandelt Beschwerden über redaktionelle Veröffentlichungen und journalistische Verhaltensweisen auf dieser Basis. Seit 2002 ist der Presserat daneben die Selbstregulierungsinstanz im Bereich des Redaktionsdatenschutzes. Der Pressekodex sieht die Einhaltung gewisser Grundsätze bei der journalistischen Arbeit vor, etwa die Achtung vor der Wahrheit und Wahrung der Menschenwürde, eine gründliche und faire Recherche, die klare Trennung von redaktionellem Text und Anzeigen, die Achtung von Privatleben und Intimsphäre und die Vermeidung unangemessen sensationeller Darstellung von Gewalt. Insofern ergänzt er als reine Selbstregulierungsinstanz von Verlegern und Journalisten vor allem das staatliche Äußerungsrecht. Als Durchsetzungsmittel stehen dem Presserat die Instrumente des Hinweises, der Missbilligung und der Rüge zur Verfügung, wobei die Rüge in der Regel mit der Verpflichtung zum Abdruck ausgesprochen wird.

Daneben bestehen mit dem Presse-Grosso Vertriebsstrukturen, die sich entfernt von staatlicher Regulierung entwickelt haben und vor allem auf Grundlage von Absprachen zwischen den Verbänden der Verleger, der Grossisten und des Einzelhandels beruhen. Aufgrund des Umstandes, dass für die Grossisten im Hinblick auf die Pressefreiheit der Verlage und die Informationsfreiheit der Nutzer grundrechtsverwirklichende Aspekte zugesprochen werden, ist die Vertriebsstruktur verfassungsrechtlich durchwirkt.<sup>64</sup> So ergeben sich etwa Neutralitätsgebote und Kontrahierungspflichten für die Grossisten, um Vermachtungen im Pressevertrieb entgegenzuwirken und neuen Akteuren den Marktzutritt zu gewährleisten. Aufgrund der Konzentrationsentwicklungen im Presseverlagssektor (s. oben) und der verlaglichen Reaktionen auf das gesellschaftliche Konsumverhalten (z.B. Pressevertrieb in Discountern) sind in den letzten Jahren – auch rechtliche – Herausforderungen für das traditionelle Grosso-System zu Tage getreten.<sup>65</sup>

### 1.1.4.2 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

Von den im Berichtszeitraum erfolgten Gesetzesänderungen und -novellierungen sollen hier diejenigen kurz genannt werden, die sich besonders durch ihre Relevanz für die praktische Arbeit von Pressemitarbeitern und Verlegern sowie für die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor ausgezeichnet haben.

#### 1.1.4.2.1 Medienprivilegien: Zeugnisverweigerungsrecht

Presse und Rundfunk sind, um ihre Aufgabe als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung zu erfüllen, auf Informationen angewiesen. Dabei sind insbesondere auch solche Informationen von Relevanz, die nur aus schwer zugänglichen oder anonymen Quellen gewonnen werden können. Dabei ist im Rahmen der Informationsbeschaffung nicht auszuschließen, dass Personen, die Beschuldigte in einem Strafverfahren sind oder sein können, der Presse als Informanten dienen. Solche Personen werden ihre Informationen aber nur unter der Prämisse preisgeben, dass die Vertraulichkeit ihres Verhältnisses zu den Medien gesichert ist. Das

62 <http://www.presserat.de>.

63 Publizistische Grundsätze (Pressekodex) vom Deutschen Presserat in Zusammenarbeit mit den Presseverbänden beschlossen und erstmals Bundespräsident Gustav W. Heinemann am 12. Dezember 1973 in Bonn überreicht; letzte Fassung vom 13. September 2006; abrufbar unter [http://www.presserat.de/uploads/media/Novellierter\\_Pressekodex.pdf](http://www.presserat.de/uploads/media/Novellierter_Pressekodex.pdf) (Stand: 20.12.2007).

64 BVerfGE 77, 346 (354 f.); vgl. Kloepfer/Kutzschbach (1999).

65 S. dazu Haller (2006), S. 215 ff.

## 1.1. Printmedien

notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Mitarbeitern der Presse und des Rundfunks einerseits und privaten Informanten andererseits wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Presse- und Rundfunkfreiheit geschützt<sup>66</sup>. Als einfachgesetzliche Umsetzung dieses verfassungsrechtlichen Schutzes ist in der Strafprozessordnung (StPO)<sup>67</sup> ein Zeugnisverweigerungsrecht normiert. Das Zeugnisverweigerungsrecht kollidiert allerdings mit dem ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Interesse an der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, so dass der Kreis der Zeugnisverweigerungsberechtigten auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt wird.

Der Gesetzgeber hat auf die fortschreitende Entwicklung im Medienbereich – insbesondere im Hinblick auf publizistische Online-Angebote, deren Mitarbeiter bisher nicht von § 53 StPO umfasst waren – mit einer Änderung der einschlägigen StPO-Normen reagiert. Die §§ 53, 97 StPO wurden mit dem Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung<sup>68</sup> überarbeitet: Der novellierte § 53 Abs. 1 Nr. 5 Satz 1 StPO sieht vor, dass Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen, Filmberichten oder der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben, das Zeugnis verweigern dürfen. Nach dem neu eingefügten Satz 2 dieser Norm dürfen diese Personen das Zeugnis verweigern über die Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten sowie über die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen, über deren Inhalt sowie über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand berufsbezogener Wahrnehmungen. Dies gilt nach dem ebenfalls neu eingefügten Satz 3 nur, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen, Mitteilungen und Materialien für den redaktionellen Teil oder redaktionell aufbereitete Informations- und Kommunikationsdienste handelt. Nach der Neuregelung muss es sich bei den hergestellten Druckwerken nicht mehr um periodische handeln, so dass nunmehr alle Arten von Druckwerken (wie z. B. Bücher) von der Norm erfasst werden. Das Zeugnisverweigerungsrecht bezieht sich nach der Neuregelung nun auch auf selbst erarbeitetes Material.

Nach dem zusätzlich eingefügten § 53 Abs. 2 Satz 2 StPO entfällt die Berechtigung zur Zeugnisverweigerung der in Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 genannten Personen über den Inhalt selbst erarbeiteter Materialien und den Gegenstand entsprechender Wahrnehmungen, wenn die Aussage zur Aufklärung eines Verbrechens beitragen soll oder wenn Gegenstand der Untersuchung eine (näher bestimmte) Straftat ist und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Beschuldigten auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Der Zeuge kann nach Satz 3 jedoch auch in diesen Fällen die Aussage verweigern, soweit sie zur Offenbarung der Person des Verfassers oder Einsenders von Beiträgen und Unterlagen oder des sonstigen Informanten oder der ihm im Hinblick auf seine Tätigkeit nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 gemachten Mitteilungen oder deren Inhalts führen würde. Das inhaltlich weitgehende Zeugnisverweigerungsrecht hinsichtlich des selbst recherchierten Materials erfährt also im staatlichen Strafverfolgungsinteresse wegen des Gewichts der aufzuklärenden – abschließend aufgezählten – Straftaten eine Einschränkung.

Das das Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO flankierende Beschlagnahmeverbot gemäß § 97 StPO wurde ebenfalls überarbeitet. Der neue § 97 Abs. 5 Satz 2, 2. Hs. StPO sieht vor, dass die Beschlagnahme im Fall des Abs. 2 Satz 3, nach der sie unter näher bezeichneten Voraussetzungen ausnahmsweise doch gestattet ist, nur zulässig ist, wenn sie unter Berücksichtigung der Grundrechte aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache steht und die Erforschung des Sachverhaltes oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Durch die jetzt

66 BVerfGE 20, 162 (176); 77, 65 (80).

67 Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074, ber. S. 1319), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198).

68 Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 15.02.2002 (BGBl. I, S. 682 f.).

## 1. Einzelne Medienbereiche

weitergehende Regelung in § 97 Abs. 5 Satz 2 StPO hat der Gesetzgeber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einen besonderen Stellenwert eingeräumt und zusätzlich eine Subsidiaritätsklausel eingefügt. Der Abwägung des Strafverfolgungsinteresses mit dem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG wird damit schon auf der Ebene des einfachen Rechts Raum gegeben.

### 1.1.4.2.2 *Medienprivilegien: Datenschutzvorschriften für die Presse*

Journalisten sind in hohem Maße von Informationen abhängig: Journalismus beginnt mit der Recherche, vernetzt und bewertet die Informationen neu und mündet in eine Veröffentlichung, die archiviert wiederum als Recherchematerial für neue Veröffentlichungen zur Verfügung steht. Da die Medien einer „öffentlichen Aufgabe“ – freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung – nachkommen, werden Medienunternehmen in verschiedenen Bereichen der Redaktionsarbeit im Unterschied zu anderen Wirtschaftsunternehmen Privilegien zugesprochen, darunter auch im Datenschutzrecht<sup>69</sup>, wo der Gesetzgeber einen möglichst schonenden Ausgleich zwischen der grundrechtlich geschützten Pressefreiheit und dem ebenfalls durch das Grundgesetz geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Einzelnen finden muss.

Mit dem Beschluss einer Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes am 6.4.2001<sup>70</sup> setzte der Gesetzgeber die Vorgaben der EG-Datenschutzrichtlinie<sup>71</sup> um. Der novellierte § 41 Abs. 1 BDSG sieht für den Bereich der Unternehmen und Hilfsunternehmen der Presse unter Rückgriff auf die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in diesem Bereich im Gegensatz zu der alten Fassung lediglich eine Rahmenvorschrift vor, die die Landesgesetzgeber dazu verpflichtet, dass für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch diese Unternehmen zu ausschließlich eigenen journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken den Vorschriften aus § 5 (Datengeheimnis), § 9 (Datensicherheit) und § 38 a (Verhaltensregeln zur Förderung der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften) des neuen BDSG entsprechende Regelungen einschließlich der darauf bezogenen Haftungsregelung entsprechend § 7 des neuen BDSG zur Anwendung kommen. Nach der Rahmensetzung für die Regelung der pressemäßigen Datenverarbeitung obliegt es den Landesgesetzgebern, die weitere Ausgestaltung dieses Bereichs nach Maßgabe der Anforderungen von Art. 9 der EG-Datenschutzrichtlinie vorzunehmen. Die Landesgesetzgeber sind der Aufforderung des § 41 Abs. 1 BDSG nachgekommen und erklären in den Landespressegesetzen lediglich die in § 41 Abs. 1 BDSG genannten Vorschriften bei der Datenverarbeitung zu ausschließlich eigenen journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken für anwendbar<sup>72</sup>.

Um den dadurch einer staatlichen Kontrolle weitgehend entzogenen Redaktionsdatenschutz zu stärken, hat der Deutsche Presserat auf der Ebene der Selbstregulierung eigene Grundsätze für den Datenschutz bei der journalistisch-redaktionellen Arbeit aufgestellt, zu deren Einhaltung sich die Verlage freiwillig verpflichtet haben. So sieht der Pressekodex die Lauterkeit der Recherche, die Achtung der Persönlichkeitsrechte, insbesondere der Privat- und Intimsphäre sowie die Berichtigung falscher Daten und Auskunftsrechte der betroffenen Person vor. Daneben ist die Übermittlung personenbezogener Daten zwar grundsätzlich erlaubt, die Daten sind jedoch mit dem Hinweis auf die ausschließliche Nutzung zu journalistisch-redaktionellen Zwecken zu versehen. Zur Einhaltung dieser Grundsätze nutzt der Presserat präventive Instrumente, insbesondere Bera-

69 Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Neubekanntmachung vom 24.01.2003 (BGBl. I Nr.3 S.66), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. August 2006 (BGBl. I S. 1970).

70 Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze vom 18.05.2001 (BGBl. I S. 904, 2002 I S. 2252).

71 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. EG Nr. L 281, S. 31 ff.

72 Vgl. statt vieler § 11a HmbPresseG, § 22a Berliner PresseG, § 12 LPG NRW. Zum Datenschutz in Redaktionen auch Kloepfer 2005, S. 118 ff.

### 1.1. Printmedien

tung, sowie nachträgliche Beschwerdeverfahren, in denen ein Beschwerdeausschuss des Presserats die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften des Pressekodexes auf Antrag eines Betroffenen hin überprüft.

#### 1.1.4.2.3 *Buchpreisbindung*

Vor dem Hintergrund der wichtigen Rolle des Buches für die soziokulturelle Entwicklung der Gesellschaft wird im Bereich der Buchpreisbildung von dem Prinzip der Preisermittlung durch Angebot von Nachfrage abgerückt: Die Einschränkung des freien Spiels der Marktkräfte erfolgt durch Gesetz zu Gunsten einer Buchpreisbindung.

Dem kulturpolitischen Hintergrund Rechnung tragend und mit dem Ziel, die vor allem nationale Buchhandelslandschaft wettbewerbsfähig zu halten, hat der Gesetzgeber mit dem Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrbG)<sup>73</sup> nunmehr Regelungen zur Preisbindung von Verlagsserzeugnissen geschaffen. Zuvor war eine Buchpreisbindung in Deutschland nur auf privatrechtlicher und freiwilliger Ebene realisiert worden, was Bedenken in Bezug auf die Konformität mit europäischem Kartellrecht hervorrief.

Zweck des Gesetzes ist nach § 1 Satz 1 der Schutz des Kulturgutes Buch. Inwiefern von dem gesetzlichen Buchbegriff auch Online-Bücher (sog. E-Books) und Hörbücher (sog. Audiobooks) umfasst sind, lässt das Gesetz offen.

Die Festsetzung verbindlicher Preise beim Verkauf an Letztabnehmer (§ 2 Abs. 3) sichert nach Satz 2 den Erhalt eines breiten Buchangebots. Zudem gewährleistet das Gesetz nach Satz 3 zugleich, dass dieses Angebot für eine breite Öffentlichkeit zugänglich ist, indem es die Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen fördert. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird nach § 2 Abs. 1 auch auf Produkte wie Musiknoten, kartografische Produkte oder kombinierte Objekte, bei denen eines der genannten Erzeugnisse die Hauptsache bildet, ausgedehnt. Fremdsprachige Bücher fallen nach § 2 Abs. 2 nur dann unter das BuchPrbG, wenn sie überwiegend für den Absatz in Deutschland bestimmt sind. Der Preisbindung ist unterworfen, wer gewerbs- oder geschäftsmäßig nicht gebrauchte Bücher an Letztabnehmer verkauft (§ 3 BuchPrbG). Den freien Waren- und Handelsverkehr innerhalb der EU berücksichtigend werden grenzüberschreitende Verkäufe nach § 4 Abs. 1 BuchPrbG von der Preisbindung ausgenommen, sofern kein Umgehungsgeschäft vorliegt (Abs. 2).

Die konkrete Preisfestsetzung regelt § 5 BuchPrbG. Besondere Festsetzungen für den Buchvertrieb sind in § 6 des Gesetzes vorgesehen. Als Ausnahmetatbestand normiert § 7 BuchPrbG, dass bestimmte Verkaufsarten der Buchpreisbindung entweder nicht oder nur eingeschränkt unterfallen. Die Dauer der Preisbindung beträgt nach § 8 Abs. 1 des Gesetzes in der Regel 18 Monate. Zur Vermeidung und Ahndung von Verstößen gegen das Gesetz normiert § 9 BuchPrbG Schadensersatz- und Unterlassungsansprüche. Flankierend gewährt § 10 BuchPrbG ein Einsichtsrecht in Geschäftsbücher und -unterlagen für im Buchverlagswesen tätige Gewerbetreibende, die andere Unternehmen des Verstoßes gegen die Buchpreisbindung begründet verdächtigen. In der Praxis kontrolliert wird die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben durch so genannte Preisbindungstreuhänder, die von den Verlagen mit der Aufsicht beauftragt werden und Verstoßende abmahnen können.

Eine erste Änderung hat das BuchPrbG im Juli 2006 erfahren<sup>74</sup>, nachdem der Bundesrat vor allem aus fiskalischen Überlegungen eine Neufassung des § 7 Abs. 3 BuchPrbG vorschlug. Aufgrund der organisatorischen Veränderungen bei der Lernmittelfreiheit – in vielen Bundesländern kaufen die Schulen nicht mehr aus eigenen Mitteln Lehrbücher ein, sondern aus von den Eltern erhobenen Umlagen – sollte so klargestellt werden, dass auch in Fällen der Beschaffung zum Eigentum der öffentlichen Hand Nachlässe zu gewähren sind. Daneben sieht das geänderte Gesetz im neuen § 7 Abs. 1 Nr. 5 Ausnahmen von der Preisbindung im Rahmen

73 Gesetz zur Regelung der Preisbindung bei Verlagsserzeugnissen vom 02.09.2002 (BGBl. I S. 3448), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2006 (BGBl. I S. 1530).

74 Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes vom 14. Juli 2006 (BGBl. I S. 1530).

## 1. Einzelne Medienbereiche

von Räumungsverkäufen vor und macht in § 7 Abs. 1 Nr. 4 konkretere Vorgaben zum Vorliegen im Preis reduzierter Mängelexemplare.

### 1.1.4.2.4 *Pflichtexemplare: Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek*

Zur Sicherung einer lückenlosen Überlieferung und Archivierung von Publikationen aus Deutschland sammelt seit 1913 „Die Deutsche Bibliothek“ umfassend die hier erschienenen Publikationen. Gewährleistet wurde die Vollständigkeit der Sammlung aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung der Verlage, Pflichtexemplare an die Bibliothek abzutreten (Gesetz über die Deutsche Bibliothek<sup>75</sup>). Daneben bestehen in den Ländern landesrechtliche Pflichtexemplarvorschriften für die jeweiligen Landesbibliotheken.

Aufgrund der technischen Entwicklung, insbesondere der Veröffentlichung von Medienwerken in digitaler Form in öffentlichen Netzen wie dem Internet, ist das Gesetzeswerk im Sommer 2006 novelliert worden. Das – aufgrund der Namensänderung – nunmehr „Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek (DNBG)“<sup>76</sup> lautende Gesetzeswerk nimmt die bis dahin bestehenden Pflichtexemplarvorschriften auf und erweitert diese auch auf Medienwerke in inkörperlicher Form, d. h. alle Darstellungen in öffentlichen Netzen.

Nach dem In-Kraft-Treten des DNBG am 29. Juni 2006 war zunächst unklar, wie weit die Abgabepflichten reichen und wie das technische Verfahren der Abgabe verlaufen soll. In den darauffolgenden Monaten hat die Deutsche Nationalbibliothek ein Verfahren entwickelt, die es Verlagen und anderen abgabepflichtigen Stellen ermöglicht, Exemplare eigener Netzpublikationen über ein Online-Verfahren an die Bibliothek abzugeben.

### 1.1.4.3 Sonstige relevante rechtliche Entwicklungen

#### 1.1.4.3.1 *Änderungen im Bereich des Bildnisschutzes*

Bei zunehmender Visualisierung in der öffentlichen Kommunikation nimmt auch die Bedeutung der Regelungen zu, die die Gewinnung und Veröffentlichung von Bildmaterial steuern.

Die Zulässigkeit der Veröffentlichung von Abbildungen von Personen richtet sich nach den Vorschriften des Kunsturhebergesetzes (KUG)<sup>77</sup>. Demnach muss der Abgebildete grundsätzlich seine Einwilligung in die Veröffentlichung gegeben haben (§ 22 KUG). Das Gesetz sieht allerdings einige Ausnahmen von dem Einwilligungserfordernis vor, etwa bei Bildnissen aus dem Bereich der Zeitgeschichte oder Bildnissen von öffentlichen Versammlungen (§ 23 Abs. 1 KUG). Derartige Bilder dürfen ohne Einwilligung des Betroffenen veröffentlicht werden, solange dadurch nicht ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten verletzt wird. Ein solches Interesse werden regelmäßig etwa Aufnahmen aus dem Intimbereich des Abgebildeten verletzen. Die Veröffentlichung von Abbildungen aus dem Bereich der Intimsphäre sind nach den Vorschriften des KUG zwar unzulässig und gem. § 33 KUG strafbar, die Bildaufnahme selbst allerdings blieb bisher strafrechtlich unbewehrt. Der Gesetzgeber hat mit dem Strafrechtsänderungsgesetz zum Schutz der Intimsphäre<sup>78</sup> einen neuen § 201a (Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs durch Bildaufnahmen) in das Strafgesetzbuch (StGB) eingeführt, der die Anfertigung derartiger Aufnahmen ab dem 6. August 2004 unter Strafe stellt.

75 Gesetz über die Deutsche Bibliothek in der Fassung vom 31.3.1969, BGBl. I S. 265, zuletzt geändert durch die Siebente Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 29.10.2001, BGBl. I S. 2785.

76 Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek vom 22. Juni 2006, BGBl. I S. 1338.

77 Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 09.01.1907 (RGBl. S. 7; BGBl. III 440-3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.02.2001 (BGBl. I S. 280).

78 Sechsendreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz (36. StrÄndG) vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 2012 f.).

### 1.1. Printmedien

Kritik an der Vorschrift wurde unter anderem im Hinblick auf das Fehlen einer individuellen Abwägung geübt, da insbesondere bei Aufnahmen aus dem Bereich des investigativen Journalismus ein erhöhtes Informationsinteresse bestehen könnte (zur Problematik des Bildnisschutzes s. Kap. 1.4.3.1).

Kontrovers diskutiert wurde daneben auch ein im Jahr 2004 getroffenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der sich mit der Veröffentlichung von Abbildungen Prominenter aus deren Privatbereich beschäftigte<sup>79</sup>. Das Gericht, das über die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung derartiger Aufnahmen von *Caroline v. Hannover* zu befinden hatte, kam zu dem Schluss, dass ein diese Art der Berichterstattung rechtfertigendes, sachlich begründetes Interesse der Allgemeinheit nicht vorliege und daher das Privatleben bzw. die Privatsphäre der abgelichteten Person zu schützen sei. Presseverbände und Verlegerorganisationen sahen daraufhin die Gefahr, dass Berichterstattung über Prominente – darunter insb. Politiker – durch das Urteil erheblich eingeschränkt werden könnte und werteten dies als empfindlichen Eingriff in die Pressefreiheit. Das Bundesverfassungsgericht wies kurze Zeit später in einem anderen, nicht den Pressebereich betreffenden Urteil darauf hin, dass deutsche Gerichte sich bei ihren Entscheidungen zwar mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auseinandersetzen müssen, die EGMR-Urteile jedoch keine sie bindende Wirkung hätten<sup>80</sup>. Sie dienten deutschen Gerichten als „Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze der Verfassung“. Die Aufgabe der nationalen Gerichte bestehe darin, die Urteile „schonend“ in ihre Rechtsprechung einzubeziehen. Die Bundesregierung legte gegen das Urteil des EGMR keine Rechtsmittel ein.

#### 1.1.4.3.2 *Gratiszeitungen*

Nachdem Ende der 90er-Jahre die ersten rein anzeigenfinanzierten Gratiszeitungen mit Redaktionsteil an den Markt kamen und über Zeitungsboxen und per Handverteilung kostenlos ausgegeben wurden, waren kurze Zeit später die wettbewerbsrechtlichen Klagen der klassischen Tageszeitungsverlage anhängig. Im November 2003 entschied der BGH<sup>81</sup> in letzter Instanz zu Gunsten der Gratiszeitungen, die aufgrund negativer vorinstanzlicher Urteile oder aufgrund wirtschaftlicher Verluste den Betrieb bereits in 2001 eingestellt hatten. In dem Urteil stellte der BGH klar, dass der unentgeltliche Vertrieb einer allein anzeigenfinanzierten Tageszeitung in der Regel nicht wettbewerbswidrig ist und den herkömmlichen Tageszeitungsverlagen, die sich teilweise durch Verkauf finanzieren, kein entsprechender Abwehranspruch zusteht. Vielmehr müssten die betroffenen Verlage, die ohnehin in ihren Kernverbreitungsgebieten auf dem Lesermarkt häufig keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, Nachteile und Gefährdungen der eigenen Position aufgrund neuartiger wettbewerbskonformer Maßnahmen grundsätzlich hinnehmen.

79 Urteil des EuGH v. 24.6.2004, Beschwerde Nr. 59320/00 (*Caroline-Entscheidung*).

80 BVerfG, Entscheidung vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04.

81 BGH-Urteile vom 20.11.2003 – I ZR 151/01 (20 Minuten Köln) und I ZR 120/00 (*Zeitung zum Sonntag*), AfP 2004, S. 255 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

## 1.1.5 Quellenangaben zu Kapitel 1.1

- Bleyen, Valérie-Anne/Van Hove, Leo (2007): Western European newspapers and their online revenue model: An overview. In: First Monday, Jg. 12, Nr. 12. Abrufbar unter <http://www.uic.edu/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/2014/1899>, zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Böckelmann, Frank (2000): Wem gehören die Zeitungen. Konstanz.
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. (2006): Buch und Buchhandel in Zahlen.
- Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. (2007): Buch und Buchhandel in Zahlen.
- Büffel, Steffen (2008): Crossmediale Transformation lokaler Öffentlichkeiten: Strategien von Zeitungsverlagen im Social Web. In: Zerfaß, Ansgar/Welker, Martin/Schmidt, Jan (Hrsg.): Kommunikation, Partizipation und Wirkungen im Social Web. Band 2: Strategien und Anwendungen: Perspektiven für Wirtschaft, Politik, Publizistik. Köln. S. 137 ff.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) (2007): Zeitungen 2007. Bonn.
- Dehm, Ursula/Kochhan, Christoph/Beeske, Sigrid/Storll, Dieter (2005): Bücher – „Medienklassiker“ mit hoher Erlebnisqualität. In: Media Perspektiven, Nr. 10/2005, S. 521 ff.
- Deutsche Fachpresse (2008): Fachpresse Statistik 2007. Abrufbar unter [http://www.deutsche-fachpresse.de/fileadmin/allgemein/statistik/Statistik\\_2007.pdf](http://www.deutsche-fachpresse.de/fileadmin/allgemein/statistik/Statistik_2007.pdf), zuletzt aufgerufen am 21.4.2008.
- Dorn, Margit/Vogel, Andreas (2001): Geschichte des Pressevertriebs in Deutschland. Baden-Baden.
- Franzmann, Bodo (2001): Lesezapping und Portionslektüre. Veränderungen des Leseverhaltens, besonders bei Jugendlichen. In: Media Perspektiven, Nr. 2/2001, S. 90 ff.
- Haas, Marcus (2006): Kostenlose Pendlerzeitungen in Europa. Anbieter, Angebote, Strategien. In: Media Perspektiven, Nr. 10/2006, S. 510 ff.
- Haller, Michael (2006): Informationsfreiheit und Pressevertrieb in Europa. Baden-Baden.
- Haller, Michael (2007): Die Gratis-Tageszeitung auf dem europäischen Pressemarkt – Marktentwicklung und Perspektiven. Bericht im Auftrag der Stiftung Presse-Grosso 2007. Leipzig.
- Katzenberger, Stefan (1999): Komplementäre Kommunikation lokaler Medien. Hörfunk und Presse: Intermediäre Profile, programmliche Pools, publizistische Performanz. Münster.
- Kloepfer, Michael (2005): Datenschutz in Redaktionen – Bilanz und Perspektiven. In: AfP 2005, S. 118 ff.
- Kloepfer, Michael / Kutzschbach, Gregor (1999): Presse-Grosso zwischen Kartell- und Verfassungsrecht. In: AfP 1999, S. 1 ff.
- Kochhan, Christoph/Schengbier, Kristiane (2007): Bücher und Lesen im Kontext unterschiedlicher Lebenswelten. In: Media Perspektiven, Nr. 12/2007, S. 622 ff.
- Kolo, Castulus (2007): Online-Rubriken als Innovationen in der Marktkommunikation – Strukturwandel im Anzeigengeschäft. In: Kimpeler, Simone/Mangold, Michael/Schweiger, Wolfgang (Hrsg.): Die digitale Herausforderung. Zehn Jahre Forschung zur computervermittelten Kommunikation. Wiesbaden. S. 121 ff.
- Kolo, Castulus/Meyer-Lucht, Robin (2007): Erosion der Intensivleserschaft. Eine Zeitreihenanalyse zum Konkurrenzverhältnis von Tageszeitungen und Nachrichtensites. In: Medien & Kommunikationswissenschaft, Jg. 55, Nr. 4, S. 513 ff.
- Meier, Klaus (2007): „Cross Media“: Konsequenzen für den Journalismus. In: Communicatio Socialis, Nr. 4/2007, S. 350 ff.
- Moss, Christoph (1998): Die Organisation der Zeitungsredaktion. Wie sich journalistische Arbeit effizient organisieren lässt. Opladen.
- Pürer, Heinz/Raabe, Johannes (2007): Presse in Deutschland. 3. Auflage. Konstanz.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006): Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2005. Frankfurt.
- Ridder, Christa-Maria/Engel, Bernhard (2005): Massenkommunikation 2005: Images und Funktionen der Massenmedien im Vergleich. In: Media Perspektiven, Nr. 9/2005, S. 422 ff.
- Röper, Horst (2004): Bewegung im Zeitungsmarkt. In: Media Perspektiven 6/2004, S. 268 ff.
- Röper, Horst (2006): Probleme und Perspektiven des Zeitungsmarktes. In: Media Perspektiven 5/2006, S. 283 ff.
- Schröder, Andreas (2006): E-Books und Bücher. Empirische Untersuchung zum Leseverhalten. Saarbrücken.
- Schütz, Walter J. (2001): Redaktionelle und verlegerische Struktur der deutschen Tagespresse. Übersicht über den Stand 2001. In: Media Perspektiven, Nr. 12/2001, S. 633 ff.
- Schütz, Walter J. (2005a): Deutsche Tagespresse 2004. Zeitungsmarkt trotz Krise insgesamt stabil. In: Media Perspektiven; Nr. 5/2005, S. 205 ff.

## 1.1. Printmedien

- Schütz, Walter J. (2007): Deutsche Tagespresse 2006. Trotz Anzeigen- und Auflagenverlusten kaum Zeitungskrise spürbar. In: Media Perspektiven, Nr. 11/2007, S. 560 ff.
- Statistisches Bundesamt (1996): Pressestatistik.
- Stiftung Lesen (2001): Leseverhalten in Deutschland im neuen Jahrtausend. Mainz: Stiftung Lesen (Schriftenreihe „Lesewelten“; Band 3).
- Trebbe, Joachim (1998): Lokale Medienleistungen im Vergleich: Untersuchungen zur publizistischen Vielfalt an den bayerischen Senderstandorten Augsburg, Landshut und Schweinfurt. München.
- Van Eimeren, Birgit/Ridder, Christa-Maria (2005): Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2005. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation. In: Media Perspektiven, Nr. 10/2005, S. 490 ff.
- Vogel, Andreas (2001): Die tägliche Gratispresse. Ein neues Geschäftsmodell für Zeitungen in Europa. In: Media Perspektiven, Nr. 11/2001, S. 576 ff.
- Vogel, Andreas (2004): Konsolidierte Großkonzerne bereit zu erneutem Wachstum. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse in Deutschland im I. Quartal 2004. In: Media Perspektiven, Nr. 7/2004, S. 322 ff.
- Vogel, Andreas (2006): Stagnation auf hohem Niveau. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse in Deutschland im I. Quartal 2006. In: Media Perspektiven, Nr. 7/2006, S. 380 ff.
- Wied, Kristina/Schmidt, Jan (2008): Weblogs und Qualitätssicherung. Zu Potenzialen weblogbasierter Kritik im Journalismus. In: Quandt, Thorsten/Wolfgang Schweiger (Hrsg.): Online-Journalismus zwischen Partizipation und Profession (im Erscheinen.).
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) (2003): Werbung in Deutschland 2003. Bonn.
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) (2007): Werbung in Deutschland 2007. Berlin.



## 1.2 TONTRÄGER

1.2.1	ANGEBOTE UND INHALTE .....	50
1.2.2	WIRTSCHAFT UND ORGANISATION .....	52
1.2.3	NUTZUNG UND WIRKUNG.....	55
1.2.3.1	TECHNISCHE VORAUSSETZUNGEN AUF NUTZERSEITE .....	55
1.2.3.2	REICHWEITE UND NUTZUNGSDAUER .....	55
1.2.3.3	KÄUFER VON TONTRÄGERN.....	56
1.2.3.4	NUTZUNG VON HÖRBÜCHERN.....	56
1.2.3.5	PERSPEKTIVEN DER MUSIKNUTZUNG.....	57
1.2.4	RECHT UND REGULIERUNG.....	58
1.2.5	QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 1.2.....	59

### Tabellenverzeichnis

**Tabelle 1.2.1.1: Umsatzanteile der Repertoires 1998-2007**

**Tabelle 1.2.1.2: Umsatzanteile der Tonträgerarten in % vom Gesamtumsatz zu Endverbraucherpreisen**

**Tabelle 1.2.2.1: Musikabsatz in Deutschland in Mio. Stück hochgerechnet auf den Gesamtmarkt 1998-2007**

## 1. Einzelne Medienbereiche

Der Begriff der Tonträger umfasst alle Formen digitaler und analoger Audio-Trägermedien wie Schallplatten, Musikkassetten (MC), Compact Disc (CD), Mini Disc (MD), Digital Compact Cassette (DCC), Digital Audio Tape (DAT), Digital Versatile Disc (DVD) sowie alle Datenträger, die Audio-Daten enthalten (z. B. Magnetband, Disketten, CD-R oder MP3-Dateien). Schwerpunktmäßig werden Tonträger mit Musik im weitesten Sinne assoziiert, der Begriff umfasst neben diesen Musiktonträgern aber auch Worttonträger, deren kulturelle und wirtschaftliche Rolle stetig wächst (s. Kap. 1.2.3.4). Dieser Berichtsteil konzentriert sich vor allem auf die Produktion und Verbreitung von Musik, er beschäftigt sich nicht mit der Situation der Musikschaaffenden und dem Musikstandort Deutschland insgesamt, da kaum Datenmaterial zur Entwicklung in diesem Bereich verfügbar ist (s. Kap. 3.2.6).

### 1.2.1 Angebote und Inhalte

Der Markt für Tonträger in der Bundesrepublik wird vor allem durch Unterhaltungsmusik, die so genannte „U-Musik“, geprägt. Darüber hinaus gibt es die so genannte Ernste Musik („E-Musik“). Diese Bezeichnungen sind allerdings nicht unproblematisch, da eine Zuordnung zu den unterschiedlichen Kategorien nicht trennscharf möglich ist und die beiden Segmente des Marktes sich strukturell stark unterscheiden. Etwa 90 Prozent des Umsatzes im Tonträgerbereich werden mit Unterhaltungsmusik erzielt.

Die Anzahl der Neuerscheinungen aus den Bereichen Klassik und Popmusik betrug im Jahr 2006 insgesamt 17.200 Stück, wobei Importprodukte nicht erfasst werden<sup>82</sup>. Das Gesamtangebot belief sich auf 88.015 Singles und Alben, was gegenüber 1997 (54.612 Stück) eine deutliche Steigerung bedeutet. Betrachtet man die Herkunft der Titel, die in die „Top 100“-Charts für Singles gelangen, zeigt sich seit den 90er-Jahren ein leichter Anstieg des Anteils nationaler Produktionen: Seit 2003 liegt ihr Anteil jeweils leicht über 50 Prozent. Wenngleich sich die Lücke in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich geschlossen hat, liegt bei den Alben der Anteil der internationalen Produktionen jedoch weiterhin höher; rund 55 Prozent des Angebotes sind internationale, also in der Regel englischsprachige Produktionen. Im Vergleich mit den USA, wo 2002 der Anteil internationaler Produktionen bei ca. fünf Prozent lag, und mit Frankreich (38 Prozent) ist dies ein hoher Wert; Großbritannien, Spanien und Italien wiesen 2002 jedoch ähnliche Anteile für nicht-einheimische Produktionen auf<sup>83</sup>.

Eine Differenzierung der Unterhaltungsmusik in einzelne Genres zeigt, dass Pop und Rock weiterhin gemeinsam mehr als 50 Prozent des gesamten Umsatzes auf sich vereinen können. Allerdings ist ihr kombinierter Umsatzanteil von etwa 60 Prozent 1998 auf etwa 55 Prozent gefallen, wobei insbesondere das Pop-Genre an Gewicht verloren hat. Umsatzgewinne zeigen sich vor allem im neuen Genre der Hörbücher, die 2007 7,2 Prozent des Gesamtumsatzes erzielten. Auch Kinderprodukte konnten ihren Anteil steigern, während die übrigen Genres bei den Umsatzanteilen weitgehend stabil sind (s. Tabelle 1.2.1.1).

82 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2007.

83 Schmidt 2003, S. 51.

## 1.2. Tonträger

Tabelle 1.2.1.1: Umsatzanteile der Repertoires 1998-2007

Genre (in Prozent)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pop	45,7	45,5	44,0	42,7	43,6	40,9	38,3	37,1	36,8	34,5
Rock	14,1	14,3	14,6	15,6	15,9	15,9	18,5	19,2	17,9	20,2
Schlager	7,7	6,4	6,9	7,3	7,2	6,9	7,8	6,8	8,3	8,2
Klassik	9,6	8,7	8,3	7,5	7,2	6,9	7,8	7,9	8,3	7,7
Hörbücher	-	-	-	0,9	2,1	2,6	3,5	5,0	6,5	7,2
Kinderprodukte	4,1	4,5	4,8	6,3	6,3	6,5	6,4	6,1	5,9	6,2
Dance	6,5	7,7	8,7	7,9	6,2	6,6	5,6	5,3	4,7	4,0
Jazz	1,1	1,8	1,6	1,4	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	2,2
Country/Folk	1,1	1,3	1,3	1,2	1,3	1,8	1,4	1,7	1,9	1,8
Volksmusik	1,9	1,9	2,3	2,5	1,8	1,9	2,2	2,0	1,7	1,6
Soundtrack	2,6	2,3	2,5	2,2	2,5	2,3	1,6	1,7	1,5	1,6
Weihnachten	1,4	1,3	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1	1,3	1,0	1,1
Instrumental	1,7	1,3	0,9	1,0	1,0	0,7	1,1	1,0	1,0	0,7
Sonstige	2,5	2,9	3,0	2,4	4,2	2,4	2,6	3,0	2,8	3,0

Quelle: Dopp 2003, S. 28 und Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft e.V. 2008, S. 47.

Bei den Tonträgern hat sich in den 90er-Jahren die CD etabliert, mit der seitdem kontinuierlich etwa 80 Prozent des Umsatzes bei Tonträgern erzielt werden (vgl. Tabelle 1.2.1.2). Dieser Bedeutungsgewinn ging vor allem zu Lasten der Vinyl-Langspielplatten und der Musikkassetten, die 2007 praktisch keine Rolle im Gesamtmarkt mehr spielen. Auch der Umsatzanteil von Singles ging kontinuierlich zurück, während die DVD inzwischen einen Anteil von etwa zehn Prozent hält. In den letzten Jahren hat die Phonoindustrie zudem weitere Vertriebskanäle im Internet erschlossen, wo Online-Nutzer einzelne Musiktitel oder ganze Alben gegen die Entrichtung einer Gebühr herunterladen konnten. Seit 2006 werden auch die Umsatzanteile für Titel erhoben, die auf mobilen Endgeräten, insbesondere Mobiltelefonen, abgespielt werden können.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.2.1.2: Umsatzanteile der Tonträgerarten in % vom Gesamtumsatz zu Endverbraucherpreisen

Tonträger	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CD	85	85	85	85	83	79	80	83	81	81
Single	11	12	11	11	10	8	7	5	4	3
MC*	4	3	3	3	2	3	2	1	1	1
LP	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0
DVD	-	-	-	-	5	9	10	9	9	9
Download	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4
Mobile	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2

\* Ab 1999 inkl. Absatz Mini Disc (MD).

Quelle: Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008, S. 14.

## 1.2.2 Wirtschaft und Organisation

Bis zum Jahr 1997 konnte die Tonträgerindustrie kontinuierlich steigende Absatz- und Umsatzzahlen verzeichnen. Bis 1999 gelang es zumindest, die Absatzzahlen bei sinkenden durchschnittlichen Preisen auszuweiten. Seitdem hat die Tonträgerindustrie erhebliche Einbußen bei Verkaufs- und Umsatzzahlen zu verzeichnen. Der Gesamtumsatz des Phonomarktes in Deutschland ging von 2,7 Milliarden Euro 1997 auf 1,65 Milliarden im Jahr 2007 zurück, obwohl in den vergangenen Jahren auch Musik-Downloads (seit 2004) und Musik für mobile Endgeräte (seit 2006) mit erfasst werden<sup>84</sup>. Eine Aufschlüsselung der abgesetzten Stückzahlen nach einzelnen Trägermedien gibt weiteren Aufschluss über die Verschiebungen des Marktes (vgl. Tabelle 1.2.2.1). So ging vor allem die Zahl der verkauften Singles, CDs und Musikkassetten (MC) seit 1998 deutlich zurück, was auch durch den Zuwachs beim neuen Trägermedium DVD nicht aufgefangen wurde. In der Summe wurden 2007 über 100 Millionen physische Tonträger weniger verkauft als noch 1998. Mit dem Download im Internet sowie Titeln für mobile Endgeräte sind in den letzten Jahren neue Vertriebskanäle bzw. Angebotsformen entstanden, die trotz wachsender Popularität die Einbußen bei den physischen Tonträgern nicht kompensieren können. Zwischen 1998 und 2007 ist so der gesamte Musikabsatz um mehr als 20 Prozent auf 230 Millionen Stück gesunken.

84 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008.

## 1.2. Tonträger

Tabelle 1.2.2.1: Musikabsatz in Deutschland in Mio. Stück hochgerechnet auf den Gesamtmarkt 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Physische Tonträger										
Single	56,8	56,9	54,0	51,8	38,9	26,8	23,3	17,8	15,9	10,7
CD	206,8	209,7	206,1	184,6	178,7	146,8	145,5	147,6	149,5	148,6
MC <sup>1)</sup>	26,6	21,5	20,5	22,3	14,3	15,5	13,2	8,7	5,8	4,6
Vinyl-LP	0,6	0,6	0,9	1,1	1,1	1,1	0,8	0,7	0,6	0,7
DVD-Audio/SACD	–	–	–	0,1	0,2	0,6	0,3	0,5	0,2	0,2
DVD-Musikvideo	–	–	0,6	1,5	3,8	9,0	11,5	12,9	14,2	13,6
VHS-Musikvideo	1,2	1,0	0,6	0,6	3,2	1,9	1,2	0,8	0,1	0,0
Summe physische Tonträger	292,0	289,7	282,7	262	240,2	201,7	195,8	189,0	186,3	178,4
Downloads										
Einzeltracks	–	–	–	–	–	–	7,5	19,7	25,2	35,2
Bundles	–	–	–	–	–	–	0,4	1,4	1,9	2,6
Summe Downloads	–	–	–	–	–	–	7,9	21,1	27,1	37,8
Summe physische Tonträger und Downloads	292,0	289,7	282,7	262,0	240,2	201,7	203,7	210,1	213,4	216,2
Mobile										
Audio Singletrack	–	–	–	–	–	–	–	–	4,0	4,7
Klingeltöne	–	–	–	–	–	–	–	–	11,9	8,3
Ring Back Tunes	–	–	–	–	–	–	–	–	1,3	1,2
Summe Mobile	–	–	–	–	–	–	–	–	17,2	14,2
Total	292,0	289,7	282,7	262,0	240,2	201,7	203,7	210,1	230,6	230,4

<sup>1)</sup> Die Marktabdeckung der MC-Daten liegt seit 2002 unter 91 %.

<sup>2)</sup> CD/MC/LP/DVD-Audio/SACD.

Quelle: Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008, S. 19.

Aus der Sicht der Musikindustrie ist der Grund für die starken Einbußen in erster Linie bei der illegalen Verbreitung von Musik über das Internet und das Kopieren von CDs zu suchen. Sie sieht dies vor allem durch die Ergebnisse der jährlich durchgeführten „Brennerstudie“ bestätigt, nach der allein im Jahr 2006 244 Mio. CD-Rohlinge und 31 Millionen DVD-Rohlinge mit Musik bespielt wurden<sup>85</sup>. Die Gesamtzahl der gebrannten Rohlinge ist gegenüber den Vorjahren zwar gesunken, doch ist dies zumindest in Teilen auf die immer weiter

85 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft/GfK 2007.

## 1. Einzelne Medienbereiche

verbreiteten DVD-Brenner zurückzuführen: Eine DVD bietet deutlich mehr Speicherplatz als eine CD, so dass weniger Rohlinge benötigt werden. Für den Rückgang der verkauften Exemplare kann jedoch neben dem Zugang zu Raubkopien noch eine Vielzahl von anderen Einflüssen eine Rolle spielen. So sinkt die Zahl der Ersatzkäufe für vorher in den Haushalten existierende Schallplatten kontinuierlich, und auch der Nachholbedarf in den neuen Bundesländern ist mittlerweile gedeckt, so dass ein Rückgang der Umsätze ohnehin zu erwarten war. Möglich erscheint auch, dass sich gerade in den jüngeren Zielgruppen die Nutzungsgewohnheiten verändert haben, da diese mittlerweile eine Vielzahl unterschiedlicher audiovisueller Angebote bei gleich bleibendem Medienbudget nutzen (s. Kap. 3.1.1).

Wissenschaftliche Studien zum Zusammenhang zwischen dem Download von Musik und dem Erwerb zeigen bisher widersprüchliche Ergebnisse. So scheint z. B. bei einigen Bevölkerungsgruppen die Bereitschaft zum Kauf von Musikangeboten insgesamt zurückzugehen, so dass der alleinige Grund für die Umsatzeinbußen nicht ausschließlich in der Online-Verbreitung zu sehen ist<sup>86</sup>. Zudem erfüllen der kostenlose Download, der kostenpflichtige Download und der CD-Kauf im Vergleich jeweils unterschiedliche Gratifikationen, insbesondere in Hinblick auf die erwartete Klangqualität<sup>87</sup>. Eine wichtige Rolle für den Erfolg der illegalen immateriellen Verbreitung von Musik können auch die fehlenden Angebote der Musikindustrie spielen, die auf die neue Entwicklung nur langsam reagierte und nun erlebt, wie ein Teil des Umsatzes von branchenfremden Unternehmen erwirtschaftet wird: So hat sich etwa mit der Auswertung von Musik in Form von Klingeltönen mittlerweile ein neues Segment der Audioindustrie fest etabliert, das in Teilen von den traditionellen Akteuren unabhängig ist.

Bezüglich des Downloads von Musiktiteln gibt die Brennerstudie der Musikindustrie weiteren Aufschluss: Im Jahr 2006 wurden etwa 465 Millionen Titel aus dem Internet heruntergeladen, davon 80 Prozent über Tauschbörsen, also unter Missachtung der Verwertungsrechte der Rechteinhaber und ohne Entgeltzahlungen an die Phonindustrie<sup>88</sup>. Zwar nutzen 42 Prozent aller Personen, die Musik aus dem Internet laden, ausschließlich oder zum Teil kostenpflichtige Downloads, doch da die durchschnittlich auf diesem Weg erworbene Titelzahl deutlich niedriger liegt als bei der Nutzung von Tauschbörsen (7 gegenüber etwa 100 Titeln pro Jahr), entfielen nur sechs Prozent des gesamten Downloadaufkommens auf kostenpflichtige Musiktitel. Der Elektrofachmarkt ist weiterhin der wichtigste Vertriebsweg – 2006 wurden 30 Prozent des Gesamtumsatzes dort erzielt –, doch das Internet hat seit 2001 seinen Anteil von 6,6 Prozent auf 17,9 Prozent steigern können. Deutlich rückläufig waren in diesem Zeitraum die Anteile, die Kauf- und Warenhäuser (von 12,1 auf 8,3 Prozent) und der Medienfacheinzelhandel (von 9,6 auf 4,2 Prozent) am Gesamtumsatz hatten.

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass das Internet seinen Stellenwert als Vertriebskanal für Musik weiter ausbauen wird. Dafür ist nicht zuletzt verantwortlich, dass im Zuge aktueller Veränderungen in den Nutzungsweisen des Netzes der Stellenwert von Plattformen wie MySpace oder YouTube weiter steigt<sup>89</sup>. Diese Angebote bieten einerseits etablierten Künstlern und ihren Vermarktern die Gelegenheit, Bindungen an die Hörer bzw. Konsumenten auszubauen und bspw. die Veröffentlichung von neuen Alben und Musikvideos dort zu begleiten, wo sich die Fans online treffen und miteinander austauschen. Andererseits entstehen dort Räume für bisher unbekannte Künstler, sich eine Fangemeinde zu schaffen und ihre Musik – auch abseits der Plattenfirmen und Musikvertriebe – zu vermarkten.

Die Konzentration auf dem internationalen Musikmarkt hat sich in den vergangenen Jahren weiter verstärkt, so dass 2005 nur vier Unternehmen, die „major labels“, 75 Prozent der Marktanteile auf sich vereinten:

86 Vgl. Oberholzer/Strumpf 2004.

87 Vgl. Hartmann et al. 2007.

88 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft/GfK 2007.

89 Vgl. IFPI 2007.

## 1.2. Tonträger

Universal Music (26 Prozent), EMI (12 Prozent), Warner Music (12 Prozent) sowie die 2004 durch eine Fusion entstandene Sony Bertelsmann Music Group (BMG; 25 Prozent)<sup>90</sup>. Neben den so genannten „Majors“ gibt es noch eine Vielzahl weiterer Unternehmen auf dem deutschen Markt, über die allerdings nur sehr wenige Informationen vorliegen. Zu ihnen zählen neben den Unternehmen der Tonträgerindustrie und dem Tonträgerhandel unter anderem Unternehmen aus den Bereichen Management und Veranstaltungen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Verlagen, die sich in diesem Bereich spezialisiert haben und z. B. Noten herausgeben. Außerdem gibt es Verbände und Organisationen, die die Interessen der Musikindustrie vertreten. Hierzu zählen der Deutsche Musikverleger-Verband, der Deutsche Komponistenverband und die Verbände der Tonträgerhersteller. Außerdem gibt es mit der Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL), der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) und der Verwertungsgesellschaft Musikedition (VG Musikedition) drei Verwertungsgesellschaften, die die Interessen der Urheber vertreten.

### 1.2.3 Nutzung und Wirkung

#### 1.2.3.1 Technische Voraussetzungen auf Nutzerseite

Die technischen Voraussetzungen für die Nutzung von verschiedenen Tonträgern sind weitestgehend gegeben. Der jüngsten Welle der Langzeitstudie Massenkommunikation zufolge verfügen 87 Prozent der Bevölkerung in ihrem Haushalt über einen CD-Player<sup>91</sup>. Leicht zurückgegangen ist die Verbreitung von Kassettenrekordern (von 89 Prozent 2000 auf 81 Prozent 2005), während sich technologische Innovationen wie MP3-Player (von fünf auf 26 Prozent) und DVD-Player (von elf auf 63 Prozent) in den letzten Jahren stark verbreitet haben. Hinzu kommen PCs (71 Prozent) bzw. Notebooks (30 Prozent) sowie Mobiltelefone (in der Langzeitstudie nicht erhoben), die ebenfalls für das Abspielen von Musik genutzt werden können. Die deutsche Bevölkerung verfügt also über eine große Vielfalt an Möglichkeiten, Musik abzuspielen, und kann entsprechende Angebote in vielen unterschiedlichen Lebenslagen, etwa zu Hause, bei der Arbeit, beim Sport oder unterwegs, nutzen.

#### 1.2.3.2 Reichweite und Nutzungsdauer

Die Langzeitstudie Massenkommunikation ermittelte für die erfassten Tonträger – CD, Schallplatte, Musikassette und MP3-Dateien – im Jahr 2005 eine Reichweite von 28 Prozent<sup>92</sup>. Anders gesagt: Täglich nutzt mehr als ein Fünftel der Bevölkerung mindestens einmal einen Tonträger. Dieser Wert liegt deutlich über denen der vorangegangenen Erhebungen (1980: 18 Prozent; 1985: 16 Prozent; 1990: 15 Prozent; 1995: 16 Prozent, 2000: 21 Prozent). Auch für die Nutzungsdauer verzeichnete die Studie einen bemerkenswerten Anstieg: Von etwa 14 Minuten Tonträgernutzung am Tag bei den Erhebungen von 1980 bis 1995 stieg diese auf durchschnittlich 36 Minuten pro Tag im Jahr 2000 und 45 Minuten im Jahr 2005<sup>93</sup>. Dieser eklatante Anstieg dürfte zum einen methodisch bedingt sein – durch den Wechsel von persönlichen Interviews zu Telefoninterviews sind generell Zuwächse bei den eher nebenbei genutzten auditiven Medien zu beobachten gewesen. Zum anderen wird dieser Zuwachs jedoch auch auf die gestiegene Bedeutung digitaler Tonträger zurückzu-

---

90 Vgl. Borgmeyer 2007, S. 6 f.

91 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 24.

92 Vgl. Ridder/Engel 2005, S. 426.

93 Vgl. van Eimeren/Ridder 2005, S. 499.

## 1. Einzelne Medienbereiche

führen sein; neben der weiten Verbreitung der CD betrifft dies vor allem in den letzten Jahren die Zunahme der Bedeutung von MP3s bzw. generell des Computers und mobiler Abspielgeräte.

Die mit Abstand höchste Reichweite erzielen Tonträger bei den 14- bis 19-Jährigen (61 Prozent), es folgen die 30- bis 39-Jährigen (49 Prozent), wobei die Reichweite bei formal besser Gebildeten höher liegt als bei weniger Gebildeten<sup>94</sup>. Die geringsten Reichweiten erzielen Tonträger im Bereich der ab 60-Jährigen (15 Prozent). Diese Reichweitenunterschiede schlagen sich auch in der Hördauer nieder: Während 14- bis 19-Jährige im Jahr 2005 im Schnitt 120 Minuten pro Tag Tonträger nutzten, waren es bei den ab 60-Jährigen nur 20 Minuten.

### 1.2.3.3 Käufer von Tonträgern

Dem jüngsten Jahreswirtschaftsbericht der Phonographischen Wirtschaft zufolge lag der Anteil der Musik Käufer an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2007 bei 41 Prozent<sup>95</sup>. Der Anteil der Gelegenheitskäufer, die bis zu drei Titel, Alben etc. im Jahr kaufen, ist in den vergangenen Jahren leicht zurück gegangen (von etwa 30 Prozent 2002 auf 26 Prozent 2007). Dagegen sind die Anteile der Durchschnittskäufer (vier bis neun Stück pro Jahr; etwa 10 Prozent) und der Intensivkäufer (mehr als neun Tonträger pro Jahr; etwa fünf Prozent) in den vergangenen Jahren stabil geblieben. Für diese Entwicklung bei gleichzeitig zu beobachtender Ausdehnung der Nutzungsdauer von Musik (s.o.) wird insbesondere die Zunahme illegaler Kopien verantwortlich gemacht (s. Kap. 2.2).

Im Hinblick auf den Kauf von Tonträgern liegt die Gruppe der 30- bis 39-Jährigen vorn: 2007 gehörten etwa 62 Prozent dieser Gruppe zu den Käufern. Unter den 20- bis 29-Jährigen (2007: 51 Prozent) und den 10- bis 19-Jährigen (42 Prozent) ist der Anteil der Tonträgerkäufer in den letzten Jahren dagegen gesunken, während die 40- bis 49-Jährigen (51 Prozent) sowie die ab 50-Jährigen (27 Prozent) stabile Anteile halten. Auch die Repertoireverteilung nach Altersgruppen bestätigt Befunde aus den Vorjahren: Das Segment Dance (inkl. Hip-Hop und Rap) dominiert bei den bis 20-Jährigen, 20- bis 29-Jährige bevorzugen Rock, Pop und Dance, 30- bis 39-Jährige Rock und Pop. Bei den 40- bis 49-Jährigen sind alle Segmente bis auf Dance relativ gleichmäßig vertreten, d. h. bei dieser Gruppe und vor allem bei den ab 50-Jährigen findet auch das Klassik-Segment seine Käufer; daneben bevorzugen die Älteren Schlager und Volksmusik<sup>96</sup>. Die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommenden mit dem Alter variierenden Musikvorlieben sind Grund dafür, dass das Publikum für Musik sehr stark fragmentiert ist (siehe dazu auch die entsprechenden Konsequenzen für die Programm-entwicklung beim Hörfunk, Kap. 1.4.3).

### 1.2.3.4 Nutzung von Hörbüchern

Bei den bisherigen Darstellungen ist nur insgesamt von Tonträgern die Rede gewesen. Dabei kann unterstellt werden, dass es sich in den allermeisten Fällen um die Nutzung von Musik handelt. In den letzten Jahren hat jedoch das spezielle Segment der „Hörbücher“ besondere Aufmerksamkeit erregt<sup>97</sup>. Präzise definiert ist der Begriff „Hörbuch“ nicht, der kleinste gemeinsame Nenner besteht aber darin, „Worttonträger“ in Abgrenzung zu Musiktonträgern zu bezeichnen<sup>98</sup>. Da diese Tonträgerart im Medienensemble eine andere Stellung einnimmt als reine Musikmedien, soll sie hier gesondert behandelt werden. Eine aktuelle Studie des Börsenver-

94 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S.210.

95 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008, S. 39.

96 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008, S. 40.

97 Vgl. Oehmichen 2003, S. 238 ff.

98 Vgl. Fey 2003, S. 231.

## 1.2. Tonträger

eins des Deutschen Buchhandels und der ZDF Medienforschung ermittelte für 2007 einen Anteil von 30 Prozent der Bevölkerung, die zumindest selten Hörbücher hören, acht Prozent sogar einmal in der Woche oder öfter<sup>99</sup>. Etwa ein Drittel der Frauen gegenüber nur einem Viertel der Männer gehört zu den Nutzern von Hörbüchern; zudem hängt die Nutzung mit dem Alter (je jünger, desto häufiger) und mit der formalen Bildung (je höher, desto häufiger) zusammen.

Die Wechselwirkungen zwischen Hörbüchern und der Nutzung von Radio-Hörspielen haben zwei Vergleichsstudien des Hessischen Rundfunks in den Jahren 1996 und 2002 untersucht<sup>100</sup>. Sie zeigen eine deutliche Veränderung zu Gunsten des Hörbuchs und zu Ungunsten des Radio-Hörspiels bzw. der Radio-Lesung. Während die Zahl der Erwachsenen, die angaben, bereits ein Radio-Hörspiel gehört zu haben, von 69 Prozent im Jahr 1996 auf 45 Prozent im Jahr 2002 gesunken ist, stieg der Anteil derjenigen, die mindestens ein Hörbuch gehört hatten, im gleichen Zeitraum von 13 Prozent auf 30 Prozent an. Die monatliche Reichweite von Lesungen oder Hörspielen im Radio sank von 14,3 auf 6,8 Prozent, die Monatsreichweite von Hörbüchern stieg von 4,4 auf 9,4 Prozent. Radio-Hörspiele oder -Lesungen erzielen die höchsten Monatsreichweiten bei den Älteren ab 50 Jahren (im Jahr 2002: 7,1 Prozent); demgegenüber erreichen die Hörbücher die meisten Hörer unter den 30- bis 49-Jährigen (2002: 13,9 Prozent).

### 1.2.3.5 Perspektiven der Musiknutzung

Die skizzierten Angaben zur Musiknutzung sind im Hinblick auf Prognosen zur künftigen Entwicklung der Hörgewohnheiten und zu dem in den letzten Jahren beobachtbaren Trend zur Missachtung von Urheberrechten uneindeutig. Dies weist darauf hin, dass die Kategorie „Musik“ zu grob ist, um sinnvolle Aussagen über erwartbare Trends zu machen. Innerhalb dieser Kategorie sind zumindest zwei Hauptfunktionen zu unterscheiden: Musik als omnipräsente Alltagsbegleitung und Musik als Gegenstand gezielter Freizeitbeschäftigung.

Auf der einen Seite ist Musik im Alltag annähernd omnipräsent geworden. Öffentliche Räume werden zunehmend mit Musik beschallt; was mit Kaufhäusern und Hotels begann, wird mittlerweile mit Bahnhöfen und Plätzen fortgeführt. Die meistgehörten Radioprogramme definieren sich über ihre Musikfarbe und sind darauf ausgerichtet, über den ganzen Tag hinweg einem einheitlichen Musikformat zu folgen. In allen diesen Zusammenhängen ist Musik rein funktional definiert, sie fungiert als emotional angenehmer Hintergrund für die Verrichtungen des Alltags. Sie ist dagegen, von Ausnahmen abgesehen, nicht der eigentliche Gegenstand der Tätigkeit. Die entsprechenden für die Nutzer kostenfreien Bereitstellungsformen von Musik dürften den Eindruck, dass es sich bei Musik um eine allzeit verfügbare kostenlose Dienstleistung handelt, eher noch verstärken.

Davon zu unterscheiden ist, quantitativ nicht so ausgeprägt wie die erste Art, der gezielte Umgang mit Musik, der diese zum Gegenstand der jeweiligen Aktivität nimmt, so zur gezielten Stimmungsregulation, zur Auseinandersetzung mit der Musik oder den Komponisten bzw. Interpreten. Hier liegt der Wert in der Musik selbst, es kommt auf Qualität an, auf die genaue Passung mit den Interessen der Hörer. Auch wenn gerade diese Form der Musiknutzung insbesondere – aber bei weitem nicht nur – von Jüngeren unter Missachtung von Urheberrechten praktiziert wird, eröffnet sie doch am ehesten Anknüpfungspunkte für das Argument, dass Musik nicht kostenlos sein kann. Der erfolgreiche Versuch einiger Künstler, ihre Musik gegen eine freiwillige Gebühr zu vertreiben, weist in die Richtung, die früheren und offenbar nicht mehr akzeptierten Zahlmodelle enger an den von den Nutzern wahrgenommenen Wert der Musik zu koppeln und auf diese Weise die wirtschaftliche Basis für die Musikproduktion zu stabilisieren.

---

99 Vgl. Kochhan/Schengbier 2007.

100 Vgl. Oehmichen 2003.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Es spricht wenig dafür, dass die beiden Hauptverwendungsformen von Musik sich gegenseitig systematisch behindern; sie verlaufen parallel. Es entwickeln sich feine Unterschiede in den Nutzungskontexten von Musik. Dies wird etwa in einer Studie deutlich, die bei Nutzern von Musikaustauschbörsen erkundet, worin sie den besonderen Nutzen von Musik, die über die Tauschbörse heruntergeladen wird, und dem Kauf von CDs sehen<sup>101</sup>. Es zeigt sich, dass auch diese Nutzergruppe durchaus bestimmte Vorteile beim CD-Kauf sieht; dieser ist gegenüber dem Download verknüpft mit höherer Qualität, mit den zusätzlich zur Musik gelieferten Booklets, die ihre eigene inhaltliche und ästhetische Qualität besitzen, sowie mit der als größer wahrgenommenen Repertoirebreite. Insofern besteht Anlass zu der Annahme, dass beide Vertriebsformen nebeneinander bestehen bleiben.

### 1.2.4 Recht und Regulierung

Das deutsche Recht kennt kein spezifisches „Tonträgerrecht“. Der gesetzliche Rahmen, in dem sich Komponisten, Musiker, Verlage und Hersteller bewegen, wird neben dem allgemeinen Zivilrecht vor allem durch das Urheberrechtsgesetz vorgeprägt; dieser Bereich ist wiederum europarechtlich geprägt durch eine Vielzahl von EU-Richtlinien.<sup>102</sup>

Durch das Mitwirken vieler verschiedener Personen und Akteure bei der Komposition, Produktion, Herstellung und dem Vertrieb von Tonträgern entstehen bei jedem dieser Mitwirkenden Urheber- bzw. Leistungsschutzrechte. Daraus folgt, dass an Tonträgern viele Rechte (der Musikurheber, der ausübenden Künstler, der Tonträgerhersteller etc.) zu berücksichtigen sind.

In der wirtschaftlichen Praxis ist das sog. Tonträgerherstellerrecht (§§ 85 ff. UrhG) besonders relevant, das dem Tonträgerhersteller das ausschließliche Recht vermittelt, die erstmalige Fixierung von Tönen auf einem Träger (meist einem Masterband) zu vervielfältigen, zu verbreiten und öffentlich zugänglich zu machen. Dabei ist der organisatorische und wirtschaftliche Aufwand einer solchen Leistung geschützt, so dass die Tonträgerherstellerrechte in der Regel den Labels zustehen. Zum Urheberrecht im Ganzen siehe auch das Kapitel 2.5.

Der Bereich der Tonträger ist ebenfalls von den Diskussionen um die Musik- oder Radioquote betroffen (s. dazu Kap. 1.4.4.2.8). Daneben wird auch in Bezug auf U-Musik über systematische Fördermöglichkeiten nachgedacht, die über die bisherigen Förderungen auf kommunaler Ebene sowie im Bereich der Länder und des Bundes hinausgehen.

---

101 Siehe Trepte u. a. 2004.

102 Vgl. nur Richtlinie 92/100/EWG des Rates v. 19.11.1992 über das Vermietrecht und Verleihrecht sowie bestimmte dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. Nr. L 346/61; Richtlinie 93/83/EWG des Rates v. 27.9.1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. Nr. L 248/15; Richtlinie 93/98/EWG des Rates v. 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. Nr. L 290/9; Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. Nr. L 77/20; Richtlinie 98/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.1998 über den Rechtsschutz von Mustern und Modellen, ABl. Nr. L 289/28; zuletzt Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.5.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167/10; auch die Informationsrichtlinie ist insoweit relevant: Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167/10.

## 1.2. Tonträger

**1.2.5 Quellenangaben zu Kapitel 1.2**

- B.A.T. Freizeit-Forschungsinstitut (2003): Freizeit-Monitor 2003. Daten zur Freizeitforschung. Hamburg.
- Borgmeyer, Christian (2007): Die Medienbranche im digitalen Zeitalter. Chancen und Risiken der technologischen Entwicklung. Saarbrücken.
- Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft (2007): Jahreswirtschaftsbericht 2006. Online verfügbar unter [http://www.ifpi.de/wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht\\_2006.pdf](http://www.ifpi.de/wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht_2006.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.10.2007.
- Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft (2008): Musikindustrie in Zahlen 2007. Berlin.
- Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft/GfK (2007): Brennerstudie 2007. Abrufbar unter [http://www.musikindustrie.de/uploads/media/ms\\_branchendaten\\_brennerstudie\\_2007.pdf](http://www.musikindustrie.de/uploads/media/ms_branchendaten_brennerstudie_2007.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Dopp, Bernd (2003): Repertoirebereiche und Konsumenten. In: Moser, Rolf/Scheuermann, Andreas (Hrsg.), Handbuch der Musikwirtschaft. Starnberg/München. S. 27 ff.
- Fey, Antje (2003): Das Buch fürs Ohr wird populär. Hörbuch: Definition, Marktentwicklung und Marketingstrategien. In: Media Perspektiven 5/2003, 231.
- Hartmann, Thilo et al. (2007): Nutzen und Kosten von Online-Optionen der Musikbeschaffung. In: Schramm, Holger (Hrsg.): Medien & Kommunikationswissenschaft. Sonderheft „Musik und Medien“. Baden-Baden. S. 105-119.
- IFPI (2007): Digital Music Report 2007. Online abrufbar unter [http://www.musikindustrie.de/fileadmin/piclib/publikationen/ms\\_branchendaten\\_digital\\_music\\_report\\_2007.pdf](http://www.musikindustrie.de/fileadmin/piclib/publikationen/ms_branchendaten_digital_music_report_2007.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Kochhan, Christoph (2003): Faible für Heiteres. In: Börsenblatt 2004, S. 13 ff.
- Kochhan, Christoph/Schengbier, Kristiane (2007): Bücher und Lesen im Kontext unterschiedlicher Lebenswelten. In: Media-Perspektiven, Nr. 12/2007, S. 622-633.
- Oberholzer, Felix/Strumpf, Koleman (2004): The Effect of File Sharing on Record Sales. An Empirical Analysis. Abrufbar unter [http://www.unc.edu/~cigar/papers/FileSharing\\_March2004.pdf](http://www.unc.edu/~cigar/papers/FileSharing_March2004.pdf), zuletzt aufgerufen am 24.3.2005.
- Oehmichen, Ekkehardt (2003): Nutzerstrukturen und Hörerpotenzial des Hörbuchs. In: Media Perspektiven 2003, S. 238 ff.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006): Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2005. Frankfurt.
- Ridder, Christa-Maria/Engel, Bernhard (2005): Massenkommunikation 2005: Images und Funktionen der Massenmedien im Vergleich. In: Media-Perspektiven, Nr. 9/2005, S. 422-448.
- Schmidt, Susanne (2003): Internationale Künstler im deutschen Markt. In: Moser, Rolf/Scheuermann, Andreas (Hrsg.). Handbuch der Musikwirtschaft. Starnberg/München; S. 50 ff.
- Trepte, Sabine u. a. (2004): Von Jägern und Sammlern: Motive des MP3-Sharings in Abgrenzung zum CD-Kauf. In: Hasebrink, Uwe/Mikos, Lothar/Prommer, Elizabeth (Hrsg.): Mediennutzung in konvergierenden Medienumgebungen. München, S. 199 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Ridder, Christa-Maria (2005): Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2005. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation. In: Media Perspektiven, Nr. 10/2005, S. 490-504.



## 1.3 FILM UND VIDEO

<b>1.3.1</b>	<b>ANGEBOTE UND INHALTE</b> .....	<b>62</b>
<b>1.3.2</b>	<b>WIRTSCHAFT UND ORGANISATION</b> .....	<b>63</b>
1.3.2.1	WIRTSCHAFT UND ORGANISATION DER FILMTHEATER .....	63
1.3.2.2	WIRTSCHAFT UND ORGANISATION DER FILMVERLEIHER .....	64
1.3.2.3	ONLINE-VERWERTUNG VON FILMEN .....	65
1.3.2.4	WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DES AUDIOVISUELLEN FILMERBES .....	67
<b>1.3.3</b>	<b>NUTZUNG</b> .....	<b>68</b>
1.3.3.1	KINONUTZUNG .....	68
1.3.3.2	VIDEO- UND DVD-NUTZUNG .....	69
<b>1.3.4</b>	<b>RECHT UND REGULIERUNG</b> .....	<b>71</b>
1.3.4.1	RECHTSRAHMEN .....	71
1.3.4.1.1	<i>Europarechtliche Einflüsse</i> .....	71
1.3.4.1.2	<i>Einfluss des Urheberrechts auf die Praxis</i> .....	72
1.3.4.1.3	<i>Regulierungskonzept</i> .....	72
1.3.4.1.4	<i>Nicht-staatliche Regulierung</i> .....	72
1.3.4.2	NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	72
1.3.4.2.1	<i>Filmförderungsgesetz (FFG)</i> .....	73
1.3.4.2.2	<i>Deutscher Filmförderfonds (DFFF)</i> .....	73
1.3.4.2.3	<i>Jugendschutz &amp; Filmfreigaben durch die FSK</i> .....	74
1.3.4.2.4	<i>Aufnahme von Vorschriften zur Film- und Fernsehförderung in den RStV</i> .....	74
<b>1.3.5</b>	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 1.3</b> .....	<b>75</b>

### Tabellenverzeichnis

**Tabelle 1.3.1.1: Erstaufgeführte deutsche Langfilme 1998-2006**

**Tabelle 1.3.1.2: Verleihumsatz und Zahl der Spielfilme nach Herstellungsländern**

**Tabelle 1.3.2.1: Bestandsentwicklung der Kinoleinwände und Sitzplätze 2002-2006**

**Tabelle 1.3.2.2: Kino- und Video-/DVD-Markt im Vergleich. (Umsätze in Mio. Euro)**

**Tabelle 1.3.2.3: Einnahmen und Ausgaben der FFA von 2000-2006 in Tsd. Euro**

**Tabelle 1.3.2.4: Übersicht Filmförderung von Bund und Ländern 2007 (Haushaltsansätze in Mio. Euro)**

**Tabelle 1.3.3.1: Filmtheaterbesucher 1996-2007**

**Tabelle 1.3.3.2: Kinogängeranteil in der deutschen Bevölkerung nach Altersgruppen (in Prozent)**

**Tabelle 1.3.3.3: Kinobesucher und Marktanteile deutscher Filme 1998-2007**

## 1. Einzelne Medienbereiche

Das Kapitel „Film und Video“ umfasst die Entwicklung in den Bereichen Filmproduktion, -vertrieb und -vorführung und -vermietung sowie die dazu nötigen Trägermedien. Aufgrund der besonderen kulturellen Bedeutung nationaler Produktionen ist die Förderung des deutschen Films ein zentraler Bestandteil der Filmpolitik; entsprechende Daten werden ebenfalls dokumentiert. Schließlich werden die Kinobesucherzahlen vor dem Hintergrund des Booms von Video und DVD erläutert und der rechtliche Rahmen dargestellt.

## 1.3.1 Angebote und Inhalte

Für die Einordnung als deutscher Film muss eine Produktion die in den §§ 15 Abs. 2, 16 und 16a des FFG formulierten Kriterien erfüllen. Dazu zählen z. B. die Beteiligung von Unternehmen mit Sitz oder Niederlassung in Deutschland oder deutscher bzw. europäischer Regisseure, die Wahl der Innen-Drehorte und der Sprachfassung (vgl. zur regionalen Verteilung der Film- und Fernsehproduktion auch Abschnitt 2.1). Die Produktion deutscher Filme hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen: Seit 1998 stieg die Anzahl der deutschen Langfilme, die in den Kinos erstaufgeführt wurden, von 70 auf 174 im Jahr 2006 an (vgl. Tabelle 1.3.1.1). Diese Steigerung umfasst sowohl das Angebot an Dokumentarfilmen als auch von Spielfilmen; Letztere machten 2006 über zwei Drittel aller erfassten Langfilme aus. Das Verhältnis deutscher Produktionen zu deutsch-ausländischen Koproduktionen an der Gesamtanzahl der Spielfilme betrug 2006 etwa zwei Drittel zu einem Drittel.

Tabelle 1.3.1.1: Erstaufgeführte deutsche Langfilme 1998-2006

	1998	2000	2002	2004	2006
Langfilme gesamt	70	94	117	121	174
davon					
Dokumentarfilme	20	19	33	34	52
Spielfilme	50	75	84	87	122
davon					
deutsche Produktion	39	47	39	60	78
deutsch-ausländische Koproduktion	11	28	45	27	44

Quelle: <http://www.spio.de/index.asp?SeitID=24>, zuletzt aufgerufen am 15. Januar 2008.

Trotz dieser Zunahme deutscher Produktionen dominieren in den Kinos nach wie vor ausländische und hier insbesondere US-amerikanische Filme (vgl. Tabelle 1.3.1.2). Dies gilt insbesondere für den Verleihsatz; etwa 150 US-amerikanische Filme setzten gegenüber 122 deutschen Spielfilmen mehr als das Dreifache um. Allerdings konnten deutsche Produktionen ihren Anteil am Verleihsatz von unter zehn Prozent im Jahr 2000 auf etwa 21 Prozent 2006 steigern.

## 1.3. Film und Video

Tabelle 1.3.1.2: Verleihumsatz und Zahl der Spielfilme nach Herstellungsländern

	2000		2002		2004		2006	
	Umsatz in Mio. Euro	Anzahl der Filme						
Deutschland	33,5	75	39,7	84	85,4	87	77,8	122
USA	290,0	165	348,7	123	296,0	166	261,0	151
Großbritannien	18,3	21	10,2	15	14,4	10	8,5	19
Frankreich	3,2	34	11,0	27	8,9	27	3,8	19
Italien	0,7	4	0,4	2	0,3	4	0,3	6
Sonstige Länder	8,9	74	10,0	70	5,4	74	11,0	76
Gesamt	354,6	305	380,3	321	410,4	368	362,4	393

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2006, S. 24; Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2007, S. 28.

## 1.3.2 Wirtschaft und Organisation

## 1.3.2.1 Wirtschaft und Organisation der Filmtheater

Die wirtschaftliche Situation im Kinobereich wird zum einen durch die Entwicklung der Publikumszahlen (vgl. Abschnitt 1.3.3) und zum anderen durch die technische Entwicklung geprägt. So wuchs die Anzahl von Leinwänden zwischen 1997 und 2000 kontinuierlich an (vgl. Tabelle 1.3.2.1). Seitdem ist der jährliche Zuwachs deutlich geringer; 2006 war sogar ein Rückgang zu beobachten. Dennoch liegt die absolute Anzahl der Kinoleinwände mit etwa 4.850 beinahe 20 Prozent über dem Wert von 1997. Bis zum Jahr 2002 bedeutete dies auch den Anstieg der Zahl der Sitzplätze, hier ist seit 2003 jedoch ein Rückgang zu verzeichnen.

Tabelle 1.3.2.1 verdeutlicht zudem die besondere Stellung der Multiplexkinos, die ihr Publikum mit einer Vielzahl von Leinwänden und gastronomischen Zusatzangeboten bedienen und dabei meist auf amerikanische Publikumserfolge setzen. Vor allem bis 2001 konnten diese Spielstätten ihre verschiedenen Marktanteile zum Teil deutlich ausbauen; seitdem ist nur noch leichtes Wachstum bzw. Stagnation festzustellen, aber auf hohem Niveau: Obwohl dieser Kintyp nur etwa ein Viertel aller in Deutschland vorhandenen Leinwände anbietet, erreicht er einen Zuschaueranteil von 45 Prozent, der Umsatzanteil liegt sogar leicht darüber. Im Zuge des seit einigen Jahren vollzogenen Einsatzes neuer digitaler Technik in den Kinos steht eine erneute Verschärfung des Wettbewerbes bevor.<sup>103</sup>

103 Vgl. Reber 2007.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.3.2.1: Bestandsentwicklung der Kinoleinwände und Sitzplätze 2002-2006

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Leinwände gesamt	4.284	4.435	4.651	4.783	4.792	4.868	4.868	4.870	4.889	4.848	4.832
Sitzplätze gesamt (in 1.000)	797	803	845	874	884	885	878	864	859	847	837
Multiplexkinos											
Anzahl Spielstätten	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	137	139	143	145	144	144	144
Anteil an Leinwänden (in %)	11,8	16,4	20,6	24,3	26,1	25,8	26,7	26,2	26,7	26,9	k.A.
Anteil am Gesamtbesuch (in %)	22,5	30,3	34,4	40,4	45,4	42,9	44,1	45,3	46,9	46,0	47,2
Anteil am Gesamtumsatz (in %)	2,5	33,6	38,5	44,2	48,4	46,3	46,6	47,4	50,0	49,1	49,5

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2007, S. 31. Für 2007: FFA 2008b, S. 1.

## 1.3.2.2 Wirtschaft und Organisation der Filmverleiher

Neben den Filmtheatern bestimmen vor allem die Verleihunternehmen das Angebot in den deutschen Kinos. Ungefähr 90 Unternehmen sind in diesem Bereich tätig, von denen die Hälfte aber nur einen oder zwei Filme im Jahr betreuen; neun Unternehmen betreuen mehr als zwölf Filme im Jahr.<sup>104</sup> In den letzten Jahren hat sich die Auswertungsstrategie zumindest für einen Teil der Filme auch deutlich verändert: Einige Top-Titel starten mit einer sehr großen Anzahl von Kopien im Kino und werden so in kürzerer Zeit ausgewertet, als dies in früheren Jahren der Fall war. In der Regel handelt es sich um aufwändige Produktionen, für die in sehr kurzer Zeit ein enormer Marketingaufwand betrieben wird, um möglichst schnell die Erlöse auf der Auswertungsstufe Kino zu realisieren. Hinzu treten jedoch weitere Verwertungsvarianten, insbesondere auf Video und (in den vergangenen Jahren deutlich stärker) auf DVD. Für die Filmproduzenten ist der Umsatz, der auf diesem Weg erzielt wird, eine gleich- bzw. höherwertige Erlösquelle als das Kinogeschäft: Die Anbieter von Videos auf VHS und DVD erwirtschafteten seit Ende der 90er-Jahre bis 2004 kontinuierlich steigende Umsätze und übertrafen im Jahr 2002 zum ersten Mal das Umsatzvolumen von Kinobetreibern und Filmverleih (s. Tab. 1.3.2.2). 2005 und 2006 gab es wieder leicht rückläufige Zahlen, die jedoch weiterhin die Summe der Umsätze von Filmverleihern und Kinobetreibern deutlich übertreffen.

Tabelle 1.3.2.2: Kino- und Video-/DVD-Markt im Vergleich. (Umsätze in Mio. Euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Filmverleiher	354	339	354	389	420	384	410	328	362
Kinos	818	808	825	987	960	850	893	745	814
Videoanbieter <sup>1)</sup>	862	860	934	1.147	1.400	1.555	1.747	1.687	1.591

<sup>1)</sup> Bezogen auf den Gesamtumsatz aus Verleih- und Verkaufskassetten in Videotheken, Warenhäusern und ähnlichen Verkaufs- und Vermietstellen. Die Zeitreihe Video wurde bis 2003 vom Bundesverband Video korrigiert.

Quelle: SPIO 2007, S. 22, 34 u. 49.

104 SPIO 2007, S. 28.

### 1.3. Film und Video

#### 1.3.2.3 Online-Verwertung von Filmen

Die wachsende Verbreitung von leistungsfähigen Internet-Breitbandverbindungen (vgl. Kapitel 2.2) wird sich zukünftig auch auf den Filmmarkt auswirken. Dies betrifft einerseits die fortschreitende Konvergenz von Fernsehapparat und Computer, andererseits den Ausbau von Video-on-Demand-Angeboten im Internet, an denen öffentlich-rechtliche Anstalten wie private Anbieter beteiligt sind.<sup>105</sup> Darüber hinaus drängen Video-on-Demand-Dienste in den Markt, die Filme und Serien per Download zum Kauf oder Verleih anbieten, was auf Dauer Auswirkungen auf die Video- und DVD-Nutzung haben könnte. Über die Nutzung der Abruf-Portale liegen indes keine veröffentlichten Zahlen vor.

Viel Aufmerksamkeit hat in den letzten Jahren der (illegale und legale) Download von Filmen über das Internet gefunden. Der Sorge, dass es der Filmwirtschaft mit ihrem Angebot ähnlich ergehen könnte wie der Musikindustrie (vgl. Kapitel 1.2), treten die Konzerne unter anderem mit der Strategie entgegen, ihr Angebot selbst online verfügbar zu machen und zum anderen die Kaufprodukte durch zusätzliche Beigaben attraktiv zu machen. Darüber hinaus beteiligen sich die Anbieter von Kinofilmen intensiv an der Diskussion über Urheberrechte und bemühen sich, insbesondere vor dem Hintergrund der besonderen Verletzlichkeit der Filmauswertung durch Raubkopien vor dem Kinostart, geeignete technische Verfahren zu entwickeln, die ihre wirtschaftlichen Interessen schützen. Die nicht immer parallele Auswertung der Filme in unterschiedlichen Verbreitungsgebieten führt dazu, dass in einigen Ländern bereits Kinofilme im Pay-per-View- oder Pay-TV existieren können. Um zu verhindern, dass diese Fassungen den Kinomarkt bedrohen, wird bei der Fernsehausstrahlung mittlerweile ein technisches Verfahren eingesetzt, das eine hochwertige Aufnahme als Grundlage für eine etwaige Vervielfältigung verhindert. Über die tatsächliche quantitative Bedeutung der Filmdownloads über das Internet liegen sehr unterschiedliche Angaben vor. Wie aber eine Studie für die Filmförderungsanstalt (FFA) zur Verfügbarkeit aktueller Kinofilme zum Download ergab, kann man mittlerweile davon ausgehen, dass nahezu alle Filme, die auf ein größeres Publikumsinteresse stoßen, zum Kinostart auch – zu meist illegal – im Netz verfügbar sind.<sup>106</sup> Die besser überblickbaren Zahlen der legalen Downloads von Filmen dokumentieren zwar, dass aufgrund technischer Schwierigkeiten der Download von Filmen bei weitem nicht die Ausmaße erreicht hat, wie dies bei Musik der Fall ist; die großen Zuwachsraten deuten aber auf ein erhebliches Potenzial dieses Verbreitungsweges für Filme hin.<sup>107</sup>

Die oben angesprochene Ausweitung des Kaufmarktes hat für die Entwicklung der für die Filmförderung zur Verfügung stehenden Mittel positive Folgen, da die Mittel aus der Filmabgabe der Videowirtschaft in den Haushalt der Filmförderungsanstalt und dort neben freiwilligen Beiträgen der Fernsehveranstalter den größten Einnahmeposten ausmachen (vgl. Tabelle 1.3.2.3). Dadurch konnte auch die Summe der Fördermaßnahmen zwischen 2000 und 2006 nahezu verdoppelt werden.

---

<sup>105</sup> Seit 2007 bietet etwa das ZDF in seiner Online-Mediathek ungefähr die Hälfte des eigenproduzierten Programms für sieben Tage nach Ausstrahlung zur Ansicht an. Einige Formate bleiben länger verfügbar, ebenso bei den ARD-Anstalten, die bestimmte Sendungen wie unter anderem „Beckmann“ oder „Panorama“ sowie die „Tagesschau“ über längere Dauer mittels einer Archivfunktion anbieten. Während die Web-Inhalte der öffentlich-rechtlichen Sender kostenfrei abrufbar sind, haben die privaten Anbieter virtuelle Vertriebsportale wie „RTL Now“ (RTL) und „Maxdome“ (ProSiebenSat.1) gestartet, um ihr Programmvermögen zu vermarkten.

<sup>106</sup> Vgl. Turecek/Bärner/Roters 2007, S. 346.

<sup>107</sup> Vgl. BVV 2007, S. 17.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.3.2.3: Einnahmen und Ausgaben der FFA von 2000-2006 in Tsd. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Summe der Einnahmen	78.741	73.169	75.485	71.169	77.374	77.115	66.223
Zinsen und Verwaltungseinnahmen	1.717	4.423	4.422	4.171	3.757	4.798	3.103
Filmabgabe	17.332	20.221	20.397	19.601	20.691	19.200	16.311
Filmabgabe der Videowirtschaft (§ 66a FFG)	6.989	10.046	13.736	15.458	16.252	19.276	17.853
Filmabgabe der Videowirtschaft (Vergleich vom 23.12.1999)	24.835	1.039	137	31	0	0	0
Rückzahlung und Tilgung	3.195	2.923	3.878	4.095	9.135	6.739	6.693
Entnahme aus Rückstellungen	5.851	1.262	102	0	1.500	0	0
Überschüsse aus dem Vorjahr	5.575	21.444	20.017	16.738	4.049	8.330	4.189
Zuführungen der Fernsehsender	11.867	10.405	10.658	9.927	13.239	15.734	15.913
Sonstige Zuführungen	1.379	1.406	2.138	1.148	7.183	897	836
Ausgaben gesamt	36.427	52.621	53.631	56.428	53.624	73.125	68.005
Verwaltungskosten	3.313	3.062	3.015	3.034	3.254	3.179	3.319
Förderungsmaßnahmen	32.234	48.678	49.691	52.547	46.903	67.879	62.045
Rückstellungen	383	869	925	900	3.467	2.067	2.641
Immobilienwerb	497	12	0	0	0	0	0

Quelle: FFA 2007. Zahlen für 2007 sind ab Sommer 2008 verfügbar.

Die Filmförderungsanstalt fördert den deutschen Film und stärkt den Bestand einer nationalen Filmwirtschaft. Neben dieser Förderinstitution und dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sind die Bundesländer mit einer Vielzahl eigener Fördermaßnahmen an der Bestandssicherung des deutschen Films aktiv (vgl. Tabelle 1.3.2.4; zur Änderung durch das FFG s. Kapitel 1.3.4.2.1). Auch die beim Publikum besonders beliebten und wirtschaftlich überaus erfolgreichen Produktionen der letzten Jahre wie z. B. „Der Schuh des Manitu“ oder „Good bye Lenin“ wurden wie der ganz überwiegende Teil der programmfüllenden deutschen Filmprojekte mit Mitteln der Filmförderung finanziert.

## 1.3. Film und Video

Tabelle 1.3.2.4: Übersicht Filmförderung von Bund und Ländern 2007 (Haushaltsansätze in Mio. Euro)

	<b>Haushaltsansatz</b>
Bundesbeauftragter für Kultur und Medien	92,22 <sup>1)</sup>
Filmförderungsanstalt	76,98
Filmstiftung NRW	34,69
Medienboard Berlin-Brandenburg	29,75
FFF-Bayern	27,35
Mitteldeutsche Medienförderung	17,66
Filmförderung Hamburg Schleswig-Holstein	10,83
Nordmedia	10,57
Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg mbH	8,47
Summe	308,52

<sup>1)</sup> Darin enthalten: 60 Millionen Euro für den Deutschen Filmförderfonds (DFFF).  
Quelle: FFA 2008b.

## 1.3.2.4 Wirtschaftliche Bedeutung des audiovisuellen Filmerbes

Eine bedeutende Funktion erfüllt die Förderung des Bundes und der Länder zudem bei der Restaurierung und damit ermöglichten Vermarktung von historischen Film- und Fernsehproduktionen. Ein Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Partnern ist die Neueröffnung von Rainer Werner Fassbinders 14-teiligem Fernsehfilm „Berlin Alexanderplatz“ auf sechs DVDs. Die digitale Restaurierung der 15-stündigen Produktion wurde auf den Berliner Filmfestspielen 2007 vorgeführt und sorgte weltweit für Aufsehen. Möglich wurde die aufwändige Überarbeitung von Bild und Ton unter Zuhilfenahme neuer Remastering-Technologien durch öffentliche Fördergelder. Neben der Kulturstiftung des Bundes und der FFA beteiligten sich auch die Filmstiftung Nordrhein-Westfalen, das Medienboard Berlin-Brandenburg und der FilmFernsehFonds Bayern sowie German Films mit Unterstützung des Museum of Modern Art in New York und die Rainer Werner Fassbinder Foundation an der finanziellen Realisierung des Projektes. Das große internationale Interesse führte bis Ende 2007 zum erfolgreichen Verkauf der Auswertungsrechte an 14 Staaten, darunter Frankreich, Großbritannien, Italien und die USA.

Die Vermarktung älterer Produktionen hat sich zu einem Geschäftszweig entwickelt, der mittels der DVD-Veröffentlichung von Katalogtiteln aus Film und Fernsehen auf dem nationalen Markt, aber auch im Hinblick auf internationale Lizenzverkäufe wächst. Während beispielsweise ein Großteil der US-amerikanischen Fernsehserien und viele non-fiktionale Unterhaltungsformate auch retrospektiv bereits auf den internationalen Heimvideo-Märkten erhältlich sind, gibt es in Deutschland diesbezüglich noch erhebliches Wachstumspotenzial. Bisher wurden neben den Arbeiten Rainer Werner Fassbinders auch einige weitere digital überarbeitete Produktionen aus der deutschen Film- und Fernsehgeschichte wie die Filme Volker Schlöndorffs und Fritz Langs „Metropolis“ international vermarktet. Langs Stummfilm wurde überdies als erster Spielfilm in das Weltdokumentenerbe der UNESCO aufgenommen.<sup>108</sup> Dabei zeigt das Beispiel der internationalen DVD-Vermarktung der „Heimat“-Trilogie von Edgar Reitz, dass Katalogtitel aus Deutschland im Ausland erfolg-

<sup>108</sup> Das Register „Memory of the World“ der UNESCO soll als „Weltgedächtnis“ der Menschheit fungieren, indem es im Internet dauerhaft auf bedeutsame Kulturdokumente einzelner Nationen verweist und die betreffenden Bewahrungsstellen mit einem Zertifikat bzw. einer Plakette auszeichnet (vgl. Edmondson 2002).

## 1. Einzelne Medienbereiche

reich im hohen Preissegment positioniert werden können. Die Förderung von Digitalisierungsanstrengungen im Bereich des audiovisuellen Erbes kann somit zur Stärkung der heimischen Wirtschaftsbetriebe auf nationaler und internationaler Ebene beitragen, womit auch der verbesserten Zugänglichkeit und Verbreitung bedeutender kultureller Erzeugnisse Vorschub geleistet wird.

**1.3.3 Nutzung**

## 1.3.3.1 Kinonutzung

Mit der Wiedervereinigung setzten einschneidende Veränderungen der deutschen Filmlandschaft ein. Das Angebot erreichte in den neuen Bundesländern ein neues Publikum, und die Neustrukturierung der ostdeutschen Kinolandschaft trug dazu bei, dass sich die Kinolandschaft insgesamt veränderte. So entstanden neben den traditionellen Kinos zahlreiche neue Spielstätten in Ostdeutschland. Die Besucherzahlen der Kinos stiegen in den 1990er-Jahren an und erreichten im Jahr 2001 ihren Spitzenwert von 177,9 Mio. Besuchern,<sup>109</sup> fielen seitdem allerdings wieder und betragen 2007 125,4 Millionen. Im Durchschnitt ging jeder Deutsche im Jahr 2007 1,5-mal ins Kino.

Tabelle 1.3.3.1: Filmtheaterbesucher 1996-2007

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anzahl in Mio.	143,1	148,9	149,0	152,5	177,9	163,9	149,0	156,7	127,3	136,7	125,4
Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent	---	+4,0	+0,1	+2,4	+16,6	-7,9	-9,1	+5,2	-18,8	+7,4	-9,0
Anzahl der Kinobesuche pro Person und Jahr	1,7	1,8	1,8	1,9	2,2	2,0	1,8	1,9	1,5	1,7	1,5

Quelle: Spitzenorganisation der Filmwirtschaft 2007, S. 43; eigene Berechnungen.

Der Anteil der Deutschen, die mindestens einmal pro Jahr ins Kino gehen, ist in den letzten Jahren trotz einiger Schwankungen leicht angestiegen und betrug 2007 39 Prozent (vgl. Tabelle 1.3.3.2). Kinofilm war und ist insbesondere das Medium der Jüngeren. Bis 2000 erreichte das Kino die Gruppe der 16- bis 19-Jährigen besser als alle anderen Altersgruppen; die entsprechenden Anteile der Kinogänger von über 80 Prozent waren im gesamten betrachteten Zeitraum der deutliche Spitzenwert. Seit 2004 werden die jüngeren Altersgruppen nicht mehr in fünf-, sondern in zehn-Jahres-Schritten zusammengefasst. Die Teenager sowie die 20-30jährigen haben seitdem in etwa ähnliche Anteile von Kinogängern, die um die 70 Prozent schwanken. Für die übrige Bevölkerung gilt: Je älter die betrachteten Gruppen, desto geringer ist der Anteil der Kinogänger. Jedoch zeigt sich im Langzeitvergleich, dass die gravierenden Unterschiede zwischen den Altersgruppen schrittweise abnehmen.<sup>110</sup>

109 Dieser Spitzenwert wird u. a. auf den herausragenden Erfolg des Films „Der Schuh des Manitu“ zurückgeführt.

110 Vgl. Keil/Milke 2007.

## 1.3. Film und Video

Tabelle 1.3.3.2: Kinogängeranteil in der deutschen Bevölkerung nach Altersgruppen (in Prozent)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Unter 10 Jahre	37	37	40	38	36	41	k. A.				
10-15 Jahre	66	70	67	60	79	67	55	69	66	70	63
16-19 Jahre	81	83	81	89	80	73	68				
20-24 Jahre	69	79	76	85	85	78	70	72	63	68	65
25-29 Jahre	62	65	63	67	75	75	65				
30-39 Jahre	43	47	44	50	64	58	52	54	51	57	53
40-49 Jahre	31	35	29	34	47	44	39	44	39	45	41
50-59 Jahre	16	19	14	17	25	26	26	20	18	20	16
60 Jahre und älter	6	8	6	7	11	11	13				
Gesamt	34	37	34	37	44	42	38	43	39	43	39

Quelle: FFA 2003, 2008a sowie SPIO 2003.

Die in Abschnitt 1.3.1 dargestellten Entwicklungen in Bezug auf Angebot und Umsatzanteile von deutschen und amerikanischen Filmen zeigen sich in ähnlicher Tendenz auch in Bezug auf die Anteile am Besuchermarkt: Seit 1998 ist ein Ansteigen des Besuchs deutscher Filme zu beobachten (vgl. Tabelle 1.3.3.3). 2004 und 2006 hatten diese jeweils einen Marktanteil von etwa einem Viertel aller Kinobesuche, im Jahr 2007 betrug der Anteil 18,9 Prozent und lag damit in etwa auf dem Wert der Jahre 2003 und 2005.

Tabelle 1.3.3.3: Kinobesucher und Marktanteile deutscher Filme 1998-2007

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Besucher in Mio.	23,9	13,5	19,8	18,0	30,9	19,0	25,3	36,7	21,5	34,7	23,4
Marktanteil deutscher Filme in %	17,3	9,5	14,0	12,5	18,4	11,9	17,5	23,8	17,1	25,8	18,9

Quelle: Fünfjahresvergleiche der FFA 1997 bis 2001 sowie 2002 bis 2007; abrufbar unter <http://www.ffa.de/start/index.phtml?page=marktdaten>, zuletzt aufgerufen am 15.3.2008.

## 1.3.3.2 Video- und DVD-Nutzung

Seit Mitte der 80er-Jahre hat der Videorekorder in deutschen Haushalten ein Plateau von etwa zwei Dritteln der Haushalte erreicht; Anfang 2007 lag der Wert bei 67 Prozent der Haushalte.<sup>111</sup> Gemessen an dieser hohen technischen Verbreitung ist die tatsächliche Nutzung von Video und DVD jedoch vergleichsweise gering: Die Langzeitstudie Massenkommunikation wies für das Jahr 2005 eine tägliche Reichweite von vier Prozent und eine durchschnittliche Nutzungsdauer von fünf Minuten pro Tag und pro Person aus.<sup>112</sup> Den Ergebnissen der GfK-Zuschauerforschung zufolge nutzten im Jahr 2006 an einem durchschnittlichen Wochentag 17,5 Prozent der Personen in Haushalten mit Videorekorder das Gerät für mindestens eine Minute zur Wiedergabe von Kassetten.<sup>113</sup> Wie in den Vorjahren lässt sich beobachten, dass mehr Fremdkassetten (Leih- oder Kaufkassetten) als selbst aufgenommene Kassetten abgespielt werden. Im Jahr 2006 gaben fünf Prozent der Perso-

111 Vgl. Turecek/Bärner/Roters 2007, S. 347; BVV 2007, S. 3.

112 Vgl. Reitze/Ridder 2006, S. 36, 46.

113 Vgl. Turecek/Bärner/Roters 2007, S. 350.

### 1. Einzelne Medienbereiche

nen, die einen Videorekorder besitzen, an, selbst aufgenommene Kassetten abgespielt zu haben, während zwölf Prozent eine Fremdkassette abspielten.<sup>114</sup> Aus den Daten der Fernsehzuschauerforschung darüber, wie viel die Haushalte mit Videorekorder aufzeichnen, lässt sich folgern, dass nur etwa die Hälfte der per Video aufgezeichneten Programme auch tatsächlich später gesehen wird. Die Hauptabspielzeiten des Videorekorders liegen werktags in der späten Prime Time, also zwischen 21 und 22 Uhr, sowie an Wochenenden.

Die letzten Jahre sind geprägt durch die rasante Verbreitung der DVD. Die Ausstattungsquote der Haushalte mit DVD-Playern betrug nach Angaben der GfK Anfang 2007 bereits 69 Prozent; damit gibt es mittlerweile mehr Haushalte mit DVD-Playern als mit Videorekordern. Andere Datenquellen gehen von noch höheren Ausstattungsquoten von bis zu 78 Prozent aus.<sup>115</sup> Bezieht man Heimcomputer und Spielekonsolen, die zur Wiedergabe von DVDs genutzt werden können, mit ein, kann man annähernd von einer Vollversorgung der deutschen Haushalte mit Geräten zur DVD-Wiedergabe sprechen.<sup>116</sup> Auch die Nutzung von VHS-Rekordern zur Aufzeichnung von Fernsehprogrammen geht im Zuge der Verbreitung von DVD- und Festplattenrekordern zunehmend zurück. Wie die Studie „Jugend, Information, (Multi-)Media“<sup>117</sup> aus dem November 2007 zeigt, sind bereits 42 Prozent der Haushalte, in denen Jugendliche im Alter zwischen 12 und 19 Jahren leben, mit einem DVD-Rekorder ausgestattet, die Hälfte davon verfügt zudem über eine integrierte Festplatte.

Im DVD- und VHS-Verleihmarkt überwiegen Männer, die 2006 für 62 Prozent des Gesamtumsatzes verantwortlich waren. Hauptnutzer von Videotheken sind nach wie vor die 20- bis 29-Jährigen mit 43 Prozent<sup>118</sup>. Im Verleih von DVDs dominieren vor allem publikumsträchtige internationale Produktionen (insbesondere US-amerikanische), womit dieser Teilmarkt ein Abbild des Kinomarktes darstellt. Deutsche Produktionen sind eher selten auf den ersten zehn Plätzen zu finden. 2002 gelang dies der Komödie „Der Schuh des Manitu“ (Platz 1 der VHS-Charts und Platz 2 der DVD-Rangliste) und 2003 der Produktion „Good bye Lenin“, die sich im DVD-Verleih auf Platz acht platzieren konnte, in den VHS-Charts aber nicht unter die ersten zehn kam. Bei Verleih von VHS-Kassetten, die am Gesamtverleihumsatz nur noch einen unbedeutenden Anteil haben, ist in den letzten Jahren der Trend zu beobachten, dass diese Technik am ehesten für Kinder genutzt wird.

Unter den Käufern von DVDs hat seit 2002 der Anteil von Frauen leicht zugenommen, beträgt mit 37 Prozent jedoch weiterhin deutlich weniger als der Anteil männlicher Käufer.<sup>119</sup> Ausgeprägter ist die Verschiebung in der Altersstruktur: Der Anteil von Käufern über 40 Jahren stieg von 26 Prozent (2002) auf 43 Prozent (2006), was aus der Perspektive der Branche für eine zunehmende Diversifizierung der Käufersegmente spricht: Die DVD breitet sich Schritt für Schritt aus den besonders technikaffinen Segmenten (Jüngere, Männer) in breite Bevölkerungsschichten aus. Entsprechend den unterschiedlichen Käufergruppen unterscheiden sich VHS- und DVD-Kaufmarkt deutlich hinsichtlich der erfolgreichsten Produktionen. Im DVD-Bereich stehen vor allem internationale Unterhaltungsproduktionen im Vordergrund, im Jahr 2006 z. B. „Harry Potter und der Feuerkelch“, „Fluch der Karibik 2“ sowie die „Der Herr der Ringe“-Trilogie. Der VHS-Kaufmarkt ist hingegen mittlerweile weitgehend von Kinderfilmen geprägt; 2006 waren unter den zehn meistverkauften VHS-Kaufkassetten acht Kinderfilme.<sup>120</sup>

---

114 Vgl. ebd.

115 Vgl. ag.ma 2007.

116 Vgl. Turecek/Bärner/Roters 2007, S. 347.

117 Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2007.

118 Vgl. BVV 2007, S. 14.

119 Vgl. BVV 2007, S. 4.

120 Vgl. Turecek/Bärner/Roters 2007, S. 349.

### 1.3. Film und Video

#### 1.3.4 Recht und Regulierung

Der Bereich der Film- und Videowirtschaft wird – ähnlich dem Tonträgermarkt – nicht spezifisch reguliert, ein „Filmrecht“ im engeren Sinne gibt es, mit Ausnahme der im Filmförderungsgesetz konkretisierten Filmförderung für Drehbücher, die Produktion und den Vertrieb deutscher Filme und die Regelung von Sperrfristen für deutsche Produktionen zum Schutz der einzelnen Verwertungsstufen nicht. Praktische Relevanz haben allerdings auch hier vor allem das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte (s. dazu Kapitel 2.5). Daneben spielt für die Verbreitung von Filmen das Jugendschutzrecht eine wichtige Rolle (Kapitel 2.6).

##### 1.3.4.1 Rechtsrahmen

Die Filmfreiheit ist aufgrund der Bedeutsamkeit für die Kultur und die Meinungsbildung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich geschützt.

Der Filmbegriff unterliegt dabei dem Wandel der Technik: Während unter „Film“ früher durch die Art der Verkörperung von Informationen die Fixierung von Bilderreihen auf Streifen aus Zelluloid verstanden wurde, so ist in Zeiten elektronischer Speicherung und Übertragung analoger oder digitaler Daten ein weiteres Verständnis durch bewegt erscheinende Bilder getreten. Zur Abgrenzung taugt – wie bei den anderen Medien auch – der Verbreitungsmodus. Kennzeichnend ist – in Anlehnung an eine herkömmliche Besonderheit des „Kinofilms“ – die Gebundenheit des Ortes des Vorführens („Abspielens“) in der Öffentlichkeit. Film ist nach diesem Verständnis die für die Allgemeinheit geeignete und bestimmte Produktion und ortsgebundene Verbreitung von Informationen in Form von Darbietungen aller Art (in Wort, Ton und Bild) mit Hilfe von Bewegtbildern.

##### 1.3.4.1.1 Europarechtliche Einflüsse

Im Bereich des Urheberrechts hat die Europäische Union eine Vielzahl von Richtlinien erlassen, die mittel- oder unmittelbar auf das deutsche Urheberrecht Einfluss genommen haben.<sup>121</sup> Relevanz für die Gestaltung des deutschen Urheberrechts hatte dabei im Berichtszeitraum die 2001 erlassene EU-Informationsrichtlinie (s. auch Kapitel 2.5).<sup>122</sup> Die Bedeutung des EU-Beihilfrechts nimmt daneben zu, nachdem EuGH-Entscheidungen bestimmte Mindestanforderungen an nationale Filmförderinstrumente stellten.<sup>123</sup>

---

121 Vgl. nur Richtlinie 92/100/EWG des Rates v. 19.11.1992 über das Vermietrecht und Verleihrecht sowie bestimmte dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. Nr. L 346/61; Richtlinie 93/83/EWG des Rates v. 27.9.1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. Nr. L 248/15; Richtlinie 93/98/EWG des Rates v. 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. Nr. L 290/9; Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. Nr. L 77/20; Richtlinie 98/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.1998 über den Rechtsschutz von Mustern und Modellen, ABl. Nr. L 289/28; zuletzt Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.5.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167/10.

122 Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167/10.

123 Vgl. etwa ABl. 1998/C 11/08; ABl. 1998/C 253/11; ABl. 1998/C 279/04; ABl. 1999/C 120/02; ABl. 1999/C 272/04; ABl. 2000/C 134/03; ABl. Nr. L 89/37.

## 1. Einzelne Medienbereiche

### 1.3.4.1.2 *Einfluss des Urheberrechts auf die Praxis*

Neben den allgemeinen urheberrechtlichen Bestimmungen sieht das Urheberrechtsgesetz<sup>124</sup> in Teil 3 besondere Bestimmungen für Filme vor, die den im Vergleich zu Presse oder Tonträgern gesteigerten Anforderungen an die Rechteübertragungen bei Herstellung und Vertrieb eines Filmwerkes gerecht werden. So konkretisieren die dortigen Vorschriften etwa den Umfang der Rechteübertragung insbesondere an die Filmhersteller (i. d. R. Produzenten). Da Rechteübertragungen in aller Regel ohnehin in urheberrechtlichen (Arbeits-)Vertragsklauseln enthalten sind, übernimmt das Urheberrecht in der Praxis die Funktion von Vermutungsregeln für diejenigen Fälle, in denen keinerlei weitere Absprachen getroffen wurden. Hinzu kommt die fortschreitende Internationalisierung der Akteure in der Filmwirtschaft, wodurch das nationale Urheberrecht wegen des geografisch begrenzten Anwendungsbereiches in internationalen Kontexten in den Hintergrund tritt. Für die deutsche Filmwirtschaft und Filmschaffenden vor Ort ist und bleibt das nationale Urheberrecht weiterhin relevant. Weiteren Einfluss haben urheberrechtliche Vorgaben im Bereich der Herstellung, des Angebots und der Nutzung von Raubkopien (s. dazu unten Kap. 2.5).

### 1.3.4.1.3 *Regulierungskonzept*

Innerhalb der urhebervertragsrechtlichen Leitlinien und des allgemeinen Zivilrechts sind die an einer Rechteübertragung Beteiligten in ihren Absprachen frei. Insoweit stellt sich die Praxis der Urheberrechts-, Arbeits- und Werkverträge als vor allem marktgesteuert dar. Im Filmbereich gelten teilweise Ausnahmen von den Vorgaben des Urhebervertragsrechts, die dem Produzenten das Lizenzmanagement erleichtern sollen (vgl. §§ 88 ff. UrhG).

Im Bereich des Jugendschutzes vergeben die Obersten Landesjugendbehörden auf der Grundlage der FSK-Entscheidungen verbindliche Altersfreigaben für Filmvorführungen und Filme auf Trägermedien. Daneben kann die Bundesprüfstelle BPjM nicht gekennzeichnete, jugendgefährdende Filme indizieren (zum Jugendschutz s. Kapitel 2.6).

### 1.3.4.1.4 *Nicht-staatliche Regulierung*

Eine institutionalisierte Selbstkontrolle im Bereich der Filmwirtschaft existiert mit der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK)<sup>125</sup> im Bereich des Jugendschutzes (s. Kapitel 2.6). Eine darüber hinausgehende Institution der Selbstregulierung besteht nicht.

### 1.3.4.2 *Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum*

Von den im Berichtszeitraum erfolgten Gesetzesänderungen und -novellierungen sollen hier diejenigen kurz genannt werden, die sich besonders durch ihre Relevanz für die praktische Arbeit von Filmschaffenden und weiteren Akteuren der Verwertungsketten sowie für die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor auszeichnen. Entsprechende Entwicklungen im Hinblick auf das Urheberrechtsgesetz finden sich in Kapitel 2.5. Erwähnenswert ist daneben der durch die Föderalismusreform<sup>126</sup> bedingte Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich Film. Nunmehr haben hier ausschließlich die Länder die Gesetzgebungszuständigkeit; davon unbenommen ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Wirtschaft, auf die sich dieser bei Erlass des FFG stützte (s. u.).

124 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. September 1965, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2007, BGBl. I S. 1273.

125 <http://www.fsk.de>.

126 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

### 1.3. Film und Video

#### 1.3.4.2.1 *Filmförderungsgesetz (FFG)*

Nach dem Einbruch des Marktanteils deutscher Filme in den 70er-Jahren hat der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Gefahr einer kulturellen Verengung von Filminhalten rechtliche Maßnahmen zur Förderung der deutschen Filmproduktion eingeleitet. Durch das so entstandene Filmförderungsgesetz (FFG)<sup>127</sup> wurden Akteure, die vom Kinofilm profitieren, zur Zahlung eines angemessenen Beitrags zur Finanzierung der Produktion und der Verbreitung von Kinofilmen verpflichtet. Das FFG sieht eine gesetzliche Abgabe der Kinobetreiber und Videoprogrammanbieter sowie freiwillige Beiträge der öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehsender sowie von Anbietern individueller Zugriff- und Abrufdienste an die Filmförderungsanstalt<sup>128</sup> vor, die diese Gelder zur Förderung des deutschen Films und zur Verbesserung der Struktur der deutschen Filmwirtschaft nutzt. Unterstützt werden viele am Film beteiligte Gruppen, so z. B. Autoren, Produzenten, Verleiher und Kinobetreiber, nicht aber Regisseure.

Die am 01. Januar 2004 in Kraft getretene Novelle des FFG<sup>129</sup> hat das System der Filmförderung reformiert, die Förderbereiche neu gewichtet und die Einnahmen der Filmförderungsanstalt erhöht. Daneben wurde die Referenzfilmförderung erweitert, also die Förderung für Hersteller von Produktionen, die entweder ein großes Publikum in das Kino locken konnten oder aber international bedeutsame Preise oder Festivalerfolge erhalten haben. Außerdem sind eine verstärkte Außenvertretung, ein verbessertes Marketing des deutschen Films sowie die Möglichkeit der Lockerung von Sperrfristen zur Auswertung von geförderten Kinofilmen etwa im Fernsehen Bestandteile der FFG-Novelle.

Aufgrund der Erhöhung der Kinoabgabe auf durchschnittlich rund 2,6 Prozent des Bruttoumsatzes hat der Hauptverband Deutscher Kinobetreiber e.V. vor dem Hintergrund einer Ungleichbehandlung von Kinobetreibern und Fernsehveranstaltern, die ihre Abgaben lediglich auf freiwilliger Basis leisten, die Novelle scharf kritisiert.

Im Jahre 2007 begannen die Diskussionen um eine Novellierung des FFG, an der sich bis Ende 2007 eine Vielzahl von Akteuren mit positiven wie mit kritischen Stellungnahmen beteiligte. Schwerpunkte der Stellungnahmen bildeten die Ausweitung der Auswertungsplattformen und damit der Vergrößerung der Zählergruppen, die mögliche Anpassung der Beitragshöhen, die mögliche Modernisierung und Anpassung der Auswertungsfenster sowie die mögliche bessere Förderung von Marketingmaßnahmen. Das FFG wird im Laufe des Jahres 2008 novelliert und soll in neuer Fassung am 1. Januar 2009 in Kraft treten.

Neben der Bundesförderung durch das FFG und die BKM-eigene Filmförderung einschließlich des DFFF (s. unten) fördern auch die einzelnen Bundesländer die Filmwirtschaft durch landeseigene Filmförderanstalten. Weitere Fördermaßnahmen sind daneben Preisverleihungen.

#### 1.3.4.2.2 *Deutscher Filmförderfonds (DFFF)*

Die am 01. Januar 2007 in Kraft getretene Richtlinie des BKM „Anreiz zur Stärkung der Filmproduktion in Deutschland“ (Deutscher Filmförderfonds) sieht die Möglichkeit staatlicher Zuwendungen für Filmhersteller mit Sitz oder Niederlassung im Inland vor, wenn mindestens 25 Prozent der Herstellungskosten im Inland ausgegeben werden. Die parallel zu der Filmförderung nach dem FFG mögliche Zuwendung in Form einer Produktionskostenerstattung ist auf bis zu 20 Prozent der deutschen Herstellungskosten und maximal 4 Millionen Euro pro Filmvorhaben begrenzt. Die Abwicklung erfolgt über die FFA. Dem DFFF stehen in den Jahren 2007 bis einschließlich 2009 jährlich 60 Millionen Euro zur Verfügung. Mit dem Deutschen Filmförder-

127 Filmförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 2004, BGBl. I S. 2277.

128 <http://www.filmfoerderungsanstalt.de>.

129 Viertes Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes vom 22. Dezember 2003, BGBl. I. S. 2771.

## 1. Einzelne Medienbereiche

fonds sollen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Filmwirtschaft erhalten und nachhaltige Impulse für den Produktionsstandort Deutschland gesetzt werden.

Die Etablierung des DFFF stieß in der Filmwirtschaft auf relativ breite Zustimmung, kritisiert wurde vor allem von Seiten kleiner unabhängiger Produzenten und der Verleiher die aus ihrer Sicht zu stark auf die Seite der (Groß-)Produktion fokussierte Maßnahme, da für den Verleih eine Zuwendung über den DFFF nicht in Betracht kommt.

### 1.3.4.2.3 *Jugendschutz & Filmfreigaben durch die FSK*

Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) ist eine Organisation der freiwilligen Selbstkontrolle nach dem JuSchG<sup>130</sup> (s. Kapitel 2.6). Die von der FSK ausgesprochenen Altersfreigaben für Kinofilme werden von den Ländern als eigene Entscheidung der zuständigen Obersten Landesjugendbehörde übernommen (vgl. § 14 Abs. 6 JuSchG). Die FSK-Ausschüsse sprechen Freigaben nach der gesetzlichen Vorgabe aus, dass Filme und vergleichbare Bildträger, „die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen“, nicht für ihre Altersstufe freigegeben werden dürfen. Hierbei ist grundsätzlich das Wohl der jüngsten Jahrgänge einer Altersgruppe zu beachten. Ebenso sind nicht nur durchschnittliche, sondern auch gefährdete Kinder und Jugendliche zu berücksichtigen.

Die Altersfreigaben sind im Jugendschutzgesetz geregelt (§ 14 Abs. 2 JuSchG) und sehen Freigaben ohne Altersbeschränkung, ab sechs Jahren, ab zwölf Jahren und ab sechzehn Jahren vor. Das frühere Kennzeichen „Nicht freigegeben unter 18 Jahren“ wird nach der Jugendschutzgesetz-Novelle im Jahr 2003 mit „Keine Jugendfreigabe“ betitelt. Gekennzeichnete Filme, Videos und DVDs werden von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) nicht indiziert. Die Novellierung des JuSchG war 2003 Bestandteil einer umfassenden Reform des Jugendmedienschutzes; derzeit wird über eine Änderung des JuSchG diskutiert (s. dazu ausführlich Kapitel 2.6).

### 1.3.4.2.4 *Aufnahme von Vorschriften zur Film- und Fernsehförderung in den RStV*

Um das kulturelle Gewicht des Films für den Rundfunk allgemein hervorzuheben und die Bedeutung der Filmförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die kulturelle Vielfalt, die Verbesserung der Produktionsqualität und der Sicherung eines vielfältigen Produktionsmarktes zu verdeutlichen, wurde § 6 RStV durch den 7. RÄStV<sup>131</sup> um zwei neue Absätze ergänzt.

In Abs. 1 wird klargestellt, dass die Fernsehveranstalter innerhalb ihres Programmauftrags zur Sicherung von deutschen und europäischen Film- und Fernsehproduktionen als Kulturgut sowie als Teil des audiovisuellen Erbes beitragen. Der neue Abs. 4 enthält die ausdrückliche Ermächtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sich nach Maßgabe bestimmter Voraussetzungen an Filmförderungen zu beteiligen. Insofern wird die bestehende Praxis der Filmförderaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anerkannt, allerdings lässt die neue Vorschrift es ausreichen, wenn die Beteiligung das Angebot an sendefähigen Programmen ganz allgemein fördert, ein direkter Zusammenhang zwischen einer Beteiligung und der eigenen Programmbeschaffung muss nicht vorliegen. Landesrechtliche Regelungen zur Filmförderung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die teilweise über die Ermächtigung in § 6 Abs. RStV hinausgehen, bleiben von der Vorschrift unberührt.

130 Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002, BGBl. I S. 2730.

131 Siebter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, s. etwa GBl. HH 17/Nr. 12 v. 03.03.2004, S.108; GVBl. Berlin 2003 Nr. 47 v. 17.12.2003, S. 613; GVBl. NRW 2004 Nr. 3 v. 30.01.2004, S. 34.

## 1.3. Film und Video

**1.3.5 Quellenangaben zu Kapitel 1.3**

- ag.ma – Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e. V. (2007): Media-Analyse 2007 Radio I. Frankfurt/Main.
- Bundesverband Audiovisuelle Medien (BVV) (2004): Business Report 2003/2004. Abrufbar unter <http://www.bvv-medien.de/facts/JWB2003.pdf>, zuletzt aufgerufen am 25.3.2005.
- Bundesverband audiovisueller Medien (BVV) (2007): BVV-Business-Report 2006/2007. Der deutsche Video-Markt. Abrufbar unter [http://www.bvv-medien.de/jwb\\_pdfs/JWB2006.pdf](http://www.bvv-medien.de/jwb_pdfs/JWB2006.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Edmondson, Ray (2002): Memory of the World. General Guidelines to Safeguard Documentary Heritage. Paris: UNESCO.
- Filmförderungsanstalt (FFA) (2003): Die Kinobesucher 2002. Berlin.
- Filmförderungsanstalt (FFA) (2007): Geschäftsbericht 2006. Berlin.
- Filmförderungsanstalt (FFA) (2008a): Die Kinobesucher 2007. Berlin.
- Filmförderungsanstalt (FFA) (2008b): FFA-info, Ausgabe 1/08 vom 06. Februar 2008; abrufbar unter [http://www.filmfoerederungsanstalt.de/downloads/publikationen/ffa\\_intern/FFA\\_info\\_1\\_2008.pdf](http://www.filmfoerederungsanstalt.de/downloads/publikationen/ffa_intern/FFA_info_1_2008.pdf)
- Keil, Klaus/Milke, Felicitas (2007): Demografie und Filmwirtschaft. Studie zum demographischen Wandel und seinen Auswirkungen auf Kinopublikum und Filminhalte in Deutschland. Potsdam.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hg.) (2007): JIM 2007. Jugend, Information, (Multi-)Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland. Stuttgart: MPFS.
- Reber, Ursula (2007): Ökonomie des digitalen Kinos. Wirtschaftliche Analyse aktueller Marktanbieter. Saarbrücken.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006): Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2005. Frankfurt.
- Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) (2003): Filmstatistisches Jahrbuch 2003. Baden-Baden.
- Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) (2007): Filmstatistisches Jahrbuch 2007. Baden-Baden.
- Turecek, Oliver/Bärner, Helmut/Roters, Gunnar (2007): Videomarkt und Videonutzung 2006. Eine Zwischenbilanz des Strukturwandels. In: Media Perspektiven 7/2007, S. 345-352.



## 1.4 RUNDFUNK

<b>1.4.1 ANGEBOTE UND INHALTE.....</b>	<b>79</b>
1.4.1.1 HÖRFUNK .....	79
1.4.1.1.1 Öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme.....	79
1.4.1.1.2 Private Hörfunkprogramme.....	79
1.4.1.1.3 Digitalradio.....	81
1.4.1.2 FERNSEHEN.....	83
1.4.1.3 BÜRGERMEDIEN.....	85
<b>1.4.2 WIRTSCHAFT UND ORGANISATION .....</b>	<b>85</b>
1.4.2.1 ÖFFENTLICH-RECHTLICHER RUNDFUNK .....	86
1.4.2.2 PRIVATER RUNDFUNK .....	88
1.4.2.2.1 Privates Fernsehen .....	88
1.4.2.2.2 Privater Hörfunk.....	89
<b>1.4.3 NUTZUNG UND WIRKUNG.....</b>	<b>90</b>
1.4.3.1 HÖRFUNK .....	90
1.4.3.1.1 Reichweite und Hördauer .....	90
1.4.3.1.2 Umgang mit dem Radio.....	91
1.4.3.2 FERNSEHEN.....	92
1.4.3.2.1 Reichweite und Sehdauer.....	92
1.4.3.2.2 Umgang mit dem Fernsehen .....	93
<b>1.4.4 RECHT UND REGULIERUNG.....</b>	<b>94</b>
1.4.4.1 RECHTSRAHMEN.....	94
1.4.4.1.1 Gesetzgebungskompetenzen.....	95
1.4.4.1.2 Europarechtliche Einflüsse.....	96
1.4.4.1.3 Rundfunkbegriff.....	97
1.4.4.1.4 Duales System .....	97
1.4.4.1.5 Regulierungskonzept.....	98
1.4.4.1.6 Nicht-staatliche Regulierung .....	99
1.4.4.1.7 Verhältnis von Rundfunkrecht und Telekommunikationsrecht.....	99
1.4.4.2 NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	99
1.4.4.2.1 Anpassung des Rechtsrahmens für Rundfunk und Telemedien .....	99
1.4.4.2.2 Änderungen der rechtlichen Grundlagen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten .....	100
1.4.4.2.3 Novellierung des Deutsche-Welle-Gesetzes .....	103
1.4.4.2.4 Strukturveränderungen auf Ebene der Landesmediengesetze.....	104
1.4.4.2.5 Organisatorische Anpassungen bei Zulassung und Medienaufsicht.....	105
1.4.4.2.6 Vielfalt & Konzentrationskontrolle .....	105
1.4.4.2.7 Lokale und regionale Programminhalte .....	105
1.4.4.2.8 Nationale Hörfunkquote.....	106
1.4.4.2.9 Programmgrundsätze.....	106
1.4.4.2.10 Übertragung von Großereignissen und Kurzberichterstattungsrecht.....	107
1.4.4.2.11 Änderung der Vorschriften für Werbung und Gewinnspiele.....	107

## 1. Einzelne Medienbereiche

1.4.4.2.12	Jugendschutz.....	107
1.4.4.2.13	Auskunfts- und Informationsrechte .....	108
1.4.4.2.14	Zeugnisverweigerungsrecht, Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote .....	108
1.4.4.2.15	Belegungsvorschriften für digitale Übertragungsplattformen .....	108
1.4.4.2.16	Regulierung von Annex-Diensten des digitalen Fernsehens.....	109
1.4.4.2.17	Datenschutz.....	110
<b>1.4.5</b>	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 1.4.....</b>	<b>111</b>

**Tabellenverzeichnis**

**Tabelle 1.4.1.1: Private Hörfunkprogramme nach Bundesländern (Stand: 31.12.2006)**

**Tabelle 1.4.1.2: Programmstrukturen der meistgenutzten Fernsehprogramme im Herbst 2007**

**Untersuchungszeitraum eine Kalenderwoche; Angaben in Prozent der Gesamtsendezeit**

**Tabelle 1.4.2.1: Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks in Deutschland 1995 bis 2006**

**Tabelle 1.4.2.2: Kostendeckungsgrad der privaten Rundfunkveranstalter 2000-2006 (in Prozent)**

**Tabelle 1.4.2.3: Unternehmensgruppen mit Beteiligungen an mehreren Hörfunkprogrammen**

**Tabelle 1.4.3.1: Tägliche Reichweite (Hörer gestern in Prozent) und Hördauer (Minuten pro Tag) des Radios 1995 bis 2007\***

**Tabelle 1.4.3.2: Tägliche Reichweite (Seher gestern in Prozent) und Sehdauer (Minuten pro Tag) des Fernsehens 1995 bis 2007**

**Tabelle 1.4.3.3: Anteile der Fernsehprogramme an der Fernsehnutzung (Zuschauer ab 3 Jahre, Montag bis Sonntag, rund um die Uhr)**

## 1.4. Rundfunk

Dieses Kapitel ist dem Hörfunk und dem Fernsehen gewidmet, es geht um Angebote, Veranstalter und Nutzer öffentlich-rechtlichen, privat-kommerziellen und nicht-kommerziellen Rundfunks. Der Bereich der Angebote und Inhalte gibt einen Überblick über die Zahl der Hörfunk- und Fernsehprogramme und deren Publikumsausrichtung, das Unterkapitel „Wirtschaft und Organisation“ stellt die verschiedenen Veranstaltergruppierungen und die Entwicklung nach dem Einbruch des Werbemarktes dar. Bei Nutzung und Wirkung ist insbesondere auf Rundfunk-Reichweiten und die Entwicklung der Nutzungsdauer hinzuweisen. In rechtlicher Hinsicht werden neben den Grundlagen der Rundfunkordnung vor allem die Änderungen durch die in Kraft getretenen Rundfunkänderungsstaatsverträge aufgezeigt.

### 1.4.1 Angebote und Inhalte

#### 1.4.1.1 Hörfunk

Das Hörfunkangebot ist in Deutschland vorrangig regional gegliedert. Die Landesrundfunkanstalten sind jeweils für ein Bundesland (Bayerischer Rundfunk, Hessischer Rundfunk, Radio Bremen, Saarländischer Rundfunk, Westdeutscher Rundfunk) oder für mehrere Bundesländer (Mitteldeutscher Rundfunk, Norddeutscher Rundfunk, Rundfunk Berlin-Brandenburg, Südwestrundfunk) zuständig. Beim privaten Rundfunk ist die Zulassung von Veranstaltern Sache der Länder. Berlin und Brandenburg haben dafür eine gemeinsame Landesmedienanstalt eingerichtet; Gleiches gilt seit 2007 auch für Hamburg und Schleswig-Holstein. Alle anderen Länder haben jeweils eine eigene Landesmedienanstalt und bei der Ausgestaltung des privaten Hörfunks jeweils eigene Schwerpunkte gesetzt.

Gemessen an der Bevölkerungszahl ist die Zahl der Hörfunkprogramme in Deutschland relativ gering. Je eine Million Einwohner gibt es rund vier Radioprogramme. Ähnlich ist es in Großbritannien. Demgegenüber gibt es in Italien 28, in Frankreich 31, in Spanien 45 und in den USA 46 Hörfunkstationen je eine Million Einwohner<sup>132</sup>.

##### 1.4.1.1.1 Öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme

Die in der ARD zusammengeschlossenen neun Landesrundfunkanstalten veranstalteten 2006 insgesamt 64 Hörfunkprogramme, davon 8 ausschließlich digital verbreitete<sup>133</sup>. Zwei bundesweite Programme stammen vom Deutschlandradio. Hinzu kommt die Deutsche Welle als Rundfunkanstalt des Bundes, die Programme speziell für das Ausland in etwa 30 Sprachen erstellt und verbreitet.

Die Landesrundfunkanstalten bieten für ihr Sendegebiet jeweils drei bis acht Hörfunkprogramme, die inhaltlich sehr unterschiedlich profiliert sind. Meist hat jeweils ein Programm für das ganze Sendegebiet seinen Schwerpunkt auf Rock-/Popmusik, ein zweites auf Klassik und Kultur, ein drittes auf Nachrichten, ein viertes auf Musik für Jugendliche. Bei den Rundfunkanstalten, die für mehrere Bundesländer zuständig sind, kommt für jedes Bundesland ein eigenes regionales Programm hinzu. Etwa die Hälfte der öffentlich-rechtlichen Programme enthält auch Hörfunkwerbung, für deren Zeitrahmen allerdings enge Grenzen gelten (vgl. § 15 RStV sowie einzelne landesrechtliche Vorgaben).

##### 1.4.1.1.2 Private Hörfunkprogramme

Zum Jahresende 2006 gab es in Deutschland 232 private Hörfunkprogramme, die von den Landesmedienanstalten zugelassen waren und analog ausgestrahlt wurden; 67 Programme wurden digital ausge-

<sup>132</sup> Vgl. Bauer 2004, S. 26; Goldhammer 2003, S. 12.

<sup>133</sup> Vgl. VPRT 2006, S. 84. In den Hörfunkstatistiken des ARD-Jahrbuchs werden lediglich die mindestens landesweiten analog verbreiteten Programme ausgewiesen.

### 1. Einzelne Medienbereiche

strahlt (vgl. Tab. 1.4.1.1). Hinsichtlich ihrer Programmausrichtung sind die privaten Hörfunkprogramme vornehmlich an Programmformaten orientiert, die sich im amerikanischen Hörfunkmarkt entwickelt haben und Musikfarbe und Altersgruppe der Hörerinnen und Hörer verbinden. Das vorherrschende Format ist *Adult Contemporary (AC)* mit aktueller Rock- und Popmusik, ohne Ecken und Kanten, mit kurzer Moderation und häufigen Spielaktionen für die Hörerbindung in der Zielgruppe der 25- bis 49-Jährigen, die zugleich die kaufkräftige Kernzielgruppe für die Hörfunkwerbung darstellen. Ein wichtiger Typ von Programmformaten ist auch das Contemporary Hit Radio (CHR), das sich vorrangig an 14- bis 29-jährige Teens und junge Erwachsene wendet, viele aktuelle Hits enthält und sich durch hohes Tempo und wenig Wort auszeichnet (ähnlich wie manche Jugendprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten). Nach einer Zusammenstellung der Landesmedienanstalten werden 2006 von 232 erfassten Programmen allein 89 dem Programmformat AC zugeordnet, weitere 43 Programme boten spezielle Abwandlungen dieses Formats, für die es ebenfalls eingeführte Bezeichnungen gibt. 45 Programme wurden dem CHR-Format und seinen Varianten zugeordnet<sup>134</sup>.

Mit 153 Hörfunkprogrammen war 2006 die Mehrheit lokal oder regional ausgerichtet (vgl. Tab. 1.4.1.1). Allein in Bayern wurden 65 Programme dieses Typs gezählt. In Nordrhein-Westfalen sind es 46 Lokalfunkanbieter nach dem landesspezifischen „Zwei-Säulen-Modell“. Hier ist der Veranstalter ein Verein, der nach den Regeln des Rundfunkgesetzes die Vielfalt sichern soll, während die lokalen Zeitungsverleger (als mögliche Wettbewerber auf dem Werbemarkt) und die Kommunen die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Beteiligung an einer Betreibergesellschaft bekommen haben<sup>135</sup>. Auch in Sachsen, Baden-Württemberg, Berlin/Brandenburg, Rheinland-Pfalz und im Saarland gibt es lokalen oder regionalen privaten Hörfunk.

---

134 ALM 2005, S. 311.

135 Vgl. Donges/Steinwärdner 1998.

## 1.4. Rundfunk

Tabelle 1.4.1.1: Private Hörfunkprogramme nach Bundesländern (Stand: 31.12.2006)

Bundesland	Terrestrisch analog verbreitete Programme				Digital-radios*
	Bundesweit	Landesweit	Lokal/Regional	Insgesamt	
Baden-Württemberg	6	2	16	24	16
Bayern	3	1	65	69	18
Berlin/Brandenburg	7	16	4	27	3
Bremen	-	1	-	1	-
Hamburg	3	4	-	7	1
Hessen	1	6	-	7	7
Mecklenburg-Vorpommern	-	2	-	2	-
Niedersachsen	-	3	-	3	1
Nordrhein-Westfalen	2	1	46	49	1
Rheinland-Pfalz	-	3	3	6	-
Saarland	1	2	2	5	7
Sachsen	-	4	17	21	4
Sachsen-Anhalt	-	4	-	4	7
Schleswig-Holstein	1	3	-	4	2
Thüringen	-	3	-	3	-
Summe	24	55	153	232	67

\* Alle über DAB ausgestrahlten Programme, auch wenn es sich nicht um originäre Programme handelt.  
Quelle: ALM 2007, S. 310. Aktuellere Daten liegen zum Redaktionsschluss nicht vor.

Betrachtet man das Programmangebot für das jeweilige Verbreitungsgebiet, so ist die Auswahl für das Publikum und der Wettbewerb unter den Anbietern meist sehr begrenzt. Dies führt zu einer Homogenisierung der Programme. Nur in Gebieten mit größerer Konkurrenz, vor allem in Berlin, entstehen Spartenprogramme, die sich auf andere Musikrichtungen und andere Zielgruppen ausrichten<sup>136</sup>. Programmvielfalt kann im privaten Hörfunk aber auch dort entstehen, wo Veranstalter nicht nur eines, sondern mehrere Hörfunkprogramme anbieten, so dass sie aus wirtschaftlichen Gründen motiviert sind, unterschiedliche Zielgruppen zu bedienen. Dies ist in Hessen, in Sachsen und in Rheinland-Pfalz zu beobachten<sup>137</sup>.

## 1.4.1.1.3 Digitalradio

Durch die digitale Übertragung des Radiosignals können die Übertragungskapazitäten besser genutzt werden. Dies verspricht zwei technische Vorteile: Die Übertragungsqualität wird verbessert, und es kann dem Publikum im gleichen Frequenzbereich eine größere Anzahl von Programmen angeboten werden. Auf der EU-Ebene wurde 1985 mit der Entwicklung digitalen Rundfunks begonnen. 1995 wurde der entsprechende technische Standard festgelegt (DAB). Nach mehrjährigen Pilotprojekten begann 1999 der Regelbetrieb. Inzwischen ist in allen Bundesländern digitaler Hörfunk empfangbar, wenn auch noch nicht flächendeckend.

136 Vgl. Bauer 2004, S. 13 ff.; Czygan 2003, S. 84 ff.

137 Bauer 2004, S. 16.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Ende 2006 wurden in Deutschland 67 private Hörfunkprogramme digital ausgestrahlt (s. Tab. 1.4.1.1). Angesichts der schwer erkennbaren Vorteile und der hohen Kosten der Empfangsgeräte ist das Publikum bislang kaum zu entsprechenden Investitionen bereit. Schätzungen über die Zahl der in Deutschland vorhandenen DAB-Empfänger variieren zwischen 200.000 und 546.000.<sup>138</sup>

Auch aus der Sicht der Veranstalter ist die Einführung des digitalen Hörfunks ambivalent. Weil das Frequenzspektrum bei der Digitalisierung besser genutzt wird, gibt es die Chance, mehr Programme kostengünstig zu verbreiten. Andererseits haben die Veranstalter das Risiko, dass sie stärkerem Wettbewerb ausgesetzt werden. Wegen der höheren Kosten durch den parallelen Sendebetrieb im analogen und im digitalen Modus haben diverse private Hörfunkveranstalter die digitale Verbreitung eingestellt. Vor diesem Hintergrund ist nicht absehbar, ob der digitale Hörfunk bei Anbietern und Nutzern so viel Anklang finden wird, dass die für 2015 in Aussicht genommene Abschaltung der analogen Hörfunkübertragung im UKW-Bereich<sup>139</sup> tatsächlich zustande kommen wird.

Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg hat sich bereits im Dezember 2004 dafür ausgesprochen, den bisherigen Ansatz für digitales Radio nach dem bisher verfolgten DAB-Ansatz (Digital Audio Broadcasting) aufzugeben<sup>140</sup>. Stattdessen seien inzwischen alternative Lösungen möglich, die auch das Frequenzspektrum noch besser nutzen, insbesondere DVB-H (eine Weiterentwicklung des terrestrischen digitalen Fernsehens für Handheld-Geräte) und DMB (Digital Multimedia Broadcasting, eine Weiterentwicklung von DAB). Die nordrhein-westfälische Landesanstalt für Medien (LfM) hat sich dezidiert gegen einen Abbruch der DAB-Versorgung ausgesprochen und verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen sowie eine öffentliche Förderung aus den Rundfunkgebühren verlangt<sup>141</sup>.

Anfang 2005 hat auch die Technische Kommission der Landesmedienanstalten eine Stellungnahme vorgelegt, in der mehrere Optionen verglichen werden. Danach haben die gegenwärtigen DAB-Netze wegen ihrer geringen Feldstärke den Nachteil, dass sie eine mit UKW vergleichbare Empfangsqualität in Gebäuden (In-house-Empfang) nicht gewährleisten; gleichwohl sei das standardisierte DAB-System den gegenwärtigen Nutzungsgewohnheiten am besten angepasst, wenn auch mit etwas höheren Verbreitungskosten als DVB-H<sup>142</sup>. Im Oktober 2007 haben die ARD, die Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk und das Deutschlandradio in einer gemeinsamen „Mainzer Erklärung“ die Absicht bekundet, dass ab 2009 Hörfunk und Ergänzungsinformationen im weiterentwickelten Standard DAB+/DMB über drei Multiplexe mit jeweils 15 Hörfunkangeboten verbreitet werden sollen; für die Zeit ab 2011 wird der Ausbau durch weitere Multiplexe angestrebt. Die Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten hat im November 2007 umfangreiche Leitlinien für eine zukünftige Gestaltung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland beschlossen. Andererseits hat die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) in ihrem Ende 2007 vorgelegten 16. KEF-Bericht die Gebührenanmeldungen der Rundfunkanstalten nebst anderem um die Kosten für DAB gekürzt, da „eine Fortführung der DAB-Finanzierung in Form des bisherigen Entwicklungsprojekts nicht in Frage kommt“.<sup>143</sup> Im Forum Digitale Medien, dessen Geschäftsführung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie liegt, wird die weitere Digitalisierung des Hörfunks auch mit der Geräteindustrie diskutiert.

---

138 Vgl. KEF 2008.

139 BMWA/BMBF 2003, S. 25.

140 Vgl. MABB 2004.

141 Vgl. LfM 2004, S. 3 f.

142 TKLM 2005, S. 6, 9 f.

143 Vgl. KEF 2007, S. 114.

#### 1.4. Rundfunk

Auch für die Frequenzbereiche im Langwellen-, Mittelwellen- und Kurzwellenbereich wird die Digitalisierung mit dem Ziel besserer Übertragungsqualität bei geringeren Verbreitungskosten vorbereitet. Von dem internationalen Konsortium DRM (Digital Radio Mondiale), in dem seit 1998 Rundfunkveranstalter wie die Deutsche Welle und die BBC und zahlreiche Gerätehersteller mitwirken, wird die Technik bereits erprobt.

##### 1.4.1.2 Fernsehen

Mehr als 90 Prozent der Haushalte in Deutschland empfangen Fernsehprogramme mittels Kabel oder Satellit, die eine große Zahl von Kanälen verbreiten können. Die Kabelnetze wurden und werden schrittweise ausgebaut, so dass sie zusätzliche Kapazitäten für die digitale Verbreitung von Fernsehprogrammen, aber auch für Internet-Zugang und Telefonie bieten. Eigene deutsche Rundfunksatelliten gibt es nicht, aber über die Satelliten von Astra und Eutelsat sind für die Haushalte und Hausgemeinschaften mit Satellitenantenne zahlreiche deutschsprachige Programme analog oder digital empfangbar. In jüngster Zeit ist IPTV (Internet Protocol TV) hinzugekommen, die Verbreitung von Fernsehprogrammen per Internet. Die Verfügbarkeit von Fernsehprogrammen, Video on Demand und anderen Diensten wird vom jeweiligen Telekommunikationsunternehmen kontrolliert<sup>144</sup>.

Die verschiedenen Verbreitungswege eröffnen vielen Veranstaltern die Möglichkeit, ein überregionales Publikum anzusprechen. Das gilt gleichermaßen für die öffentlich-rechtlichen und die privaten Fernsehprogramme. Eine Differenzierung der Fernsehprogramme erfolgt kaum mehr regional, sondern eher danach, ob es sich um Vollprogramme mit vielfältigem Inhalt für ein breites Publikum oder um Spartenprogramme mit einem spezifischen Programmzuschnitt handelt. Beim privaten Rundfunk kommt die Unterscheidung zwischen frei empfangbarem (werbefinanziertem) und verschlüsseltem (Pay-TV) Programm hinzu.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben 2006 in Deutschland insgesamt 20 Fernsehkanäle bundesweit angeboten<sup>145</sup>, darunter sechs Kanäle, die ausschließlich digital verbreitet werden. Die privaten Veranstalter haben 2006 bundesweit 60 frei empfangbare Programme ausgestrahlt, davon 17 Vollprogramme, 33 Spartenprogramme und 10 Teleshopping-Kanäle<sup>146</sup>. 58 Pay-TV-Kanäle haben Programminhalte gezeigt, für die besondere Zahlungsbereitschaft besteht, insbesondere Spielfilme, Sportübertragungen und Erotik. Daneben gab es 18 landesweite und 111 regionale oder lokale Fernsehprogramme, die in ihren jeweiligen Verbreitungsgebieten das verfügbare Fernsehangebot um eine lokale bzw. regionale Komponente erweitern.

---

144 Anders als in Frankreich, Spanien und Italien steckt die Etablierung von IPTV in Deutschland noch in den Anfängen; für 2010 wird eine Reichweite von 1,3 Mio. Haushalten prognostiziert, vgl. Breunig 2007, S. 480.

145 Ohne das Auslandsprogramm der Deutschen Welle. Zwischen 2002 und 2005 hat es für den Fernsehmarkt in den USA und Kanada darüber hinaus das deutschsprachige German TV gegeben, an dem ARD, ZDF und Deutsche Welle beteiligt waren, das aber wegen unzureichender Abonnentenzahlen wieder eingestellt wurde.

146 ALM 2007, S. 194.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.4.1.2: Programmstrukturen der meistgenutzten Fernsehprogramme im Herbst 2007  
 Untersuchungszeitraum eine Kalenderwoche; Angaben in Prozent der Sendezeit

Programmcharakteristik	ARD	ZDF	RTL	Sat.1	Pro Sieben	VOX	RTL II	Kabel1
Sendungen	95,4	95,0	74,2	79,2	79,1	82,2	72,8	76,7
darunter								
Fernsehpublizistik	44,7	58,3	37,6	23,3	34,5	40,3	19,6	16,0
fiktionale Unterhaltung	37,2	25,7	22,8	39,5	28,1	34,6	35,4	47,7
non-fiktionale Unterhaltung	4,4	3,6	11,1	14,9	13,6	6,7	9,2	7,5
Sportsendungen	1,1	1,2	0,9	-	-	-	-	-
Kindersendungen	8,0	5,8	1,8	1,3	2,9	-	8,6	5,5
Religiöse Sendungen	0,0	0,4	-	0,2	-	0,6	-	-
Werbung u. Sponsoring	1,7	1,5	21,3	15,4	14,6	13,1	22,2	18,1
Programmtrailer etc.	2,9	3,5	4,5	5,4	6,3	4,7	5,0	5,2
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Weiß/Trebbe 2008, S. T11.

Hinzu kommen 19 lokale Spartenprogramme und 86 kleine Lokalsender, die weniger als 10.000 Haushalte erreichen<sup>147</sup>.

Zu den Programminhalten der acht am meisten genutzten Fernseh-Vollprogramme werden im Auftrag der Landesmedienanstalten regelmäßige Untersuchungen vorgenommen. Danach unterscheiden sich öffentlich-rechtliche und private Programme nicht nur bei der Werbung, sondern auch im Anteil der Fernsehpublizistik, also der Informationssendungen im weitesten Sinne, die bei ARD und ZDF 45 bzw. 58 Prozent der Sendezeit ausmachen. Bei den privaten Programmen ist der Informationsanteil erheblich geringer, am geringsten bei RTL II und Kabel 1 (vgl. Tab. 1.4.1.2). Auffällig ist, wie unterschiedlich die öffentlich-rechtlichen und die privaten Programme Politik und andere kontroverse Themen behandeln. ARD und ZDF verwendeten im Herbst 2007 zwischen 9 und 11 Prozent ihrer gesamten Sendezeit für die politische Publizistik, die privaten Programme weniger 3 Prozent.<sup>148</sup> Eine langfristige Betrachtung deutet darauf hin, dass bei herausragenden Ereignissen der Abstand im Umfang der politischen Publizistik zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen noch zunimmt.<sup>149</sup>

Ein besonderer Programmtyp im Fernsehen sind Angebote, die als so genanntes Teleshopping ausschließlich Waren- und Dienstleistungsangebote präsentieren. Sie gelten als Mediendienste, die nicht den Regeln des Rundfunkrechts unterliegen, weil sie für die Meinungsbildung eine geringere Bedeutung haben. Ende 2006 gab es 10 solcher Teleshopping-Kanäle.

Bei der Fernsehübertragung hat eine allmähliche Umstellung von analoger auf digitale Ausstrahlung zunächst bei der Satellitenübertragung (ab 1996) und bei der Kabelverbreitung (ab 1997) eingesetzt, jeweils ergänzend zur weiter bestehenden analogen Verbreitung. Im Herbst 2002 wurde im Raum Berlin/Potsdam die Digitalisierung der terrestrischen Ausstrahlung begonnen und wenig später der analoge Sendebetrieb einge-

<sup>147</sup> ALM 2007, S. 261.

<sup>148</sup> Weiß/Trebbe 2008, S. G38.

<sup>149</sup> Wegen des Kriegsbeginns im Irak wurde im Frühjahr 2003 deutlich mehr Zeit auf kontroverse Themen verwendet; vgl. Trebbe 2004, S. 59 ff. und S. 84 und Weiß/Trebbe 2008, S. G38.

#### 1.4. Rundfunk

stellt. Die Umstellung auf digitale Ausstrahlung wurde schrittweise vorangetrieben; bis Ende 2008 sollen die Sendegebiere des terrestrischen digitalen Fernsehens mindestens 90 Prozent der Bevölkerung erreichen; ab 2009 soll es keine analoge terrestrische Fernsehübertragung mehr geben (s. Kap. 2.2.1.1).

##### 1.4.1.3 Bürgermedien

Neben den professionell gestalteten Programmangeboten der Rundfunkanstalten und der kommerziellen Veranstalter gibt es zahlreiche Angebote, bei denen es nicht nur um die Qualität des Programmangebots, sondern auch, oder sogar vorrangig, um die Möglichkeit zur Mitwirkung an der Programmgestaltung geht<sup>150</sup>. Vorrangig sind die 66 offenen Kanäle zu nennen, von denen allein 50 auf das Fernsehen spezialisiert sind. Daneben sind 35 nichtkommerzielle Lokalradios zu verzeichnen. Außerdem gibt es einige Ausbildungskanäle und mehr als 50 Hochschulradios mit unterschiedlicher rundfunkrechtlicher Grundlage, die z. T. mit kommerziellen oder nichtkommerziellen Lokalradios zusammenarbeiten.

##### 1.4.2 Wirtschaft und Organisation

Die wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland wird im Auftrag der Landesmedienanstalten regelmäßig untersucht. Wie aus Tab. 1.4.2.1 zu entnehmen ist, betrug der Produktionswert der Rundfunkveranstalter in Deutschland 2006 rund 16,5 Mrd. Euro, das sind 61 Prozent mehr als 1995. Dieser Wert umfasst vor allem Rundfunkgebühren, Werbeeinnahmen, Erträge aus Abonnementgebühren beim Pay-TV sowie Umsätze aus weiteren Unternehmensaktivitäten, z. B. Teleshopping und Merchandising (Verkauf von werbewirksamen Nebenprodukten)<sup>151</sup>. Knapp die Hälfte des Produktionswertes entfiel 2006 auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Zum Tätigkeitsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehört neben der Veranstaltung der Programme traditionell der Betrieb von Klangkörpern und die Produktion von Programmen in eigenen Produktionseinrichtungen. Größere Atelierbetriebe wie Bavaria Film oder Studio Hamburg werden als eigenständige Unternehmen geführt, die am Markt tätig werden und nicht nur für die Rundfunkanstalten produzieren, sondern auch für private Veranstalter. Wie andere Tochtergesellschaften sind sie in den Angaben zu den Rundfunkanstalten nicht enthalten.

---

150 Vgl. zum Folgenden ALM 2007, S. 426 ff.

151 Gebühren für Kabelanlagen und Ausgaben für Rundfunktechnik sind hier nicht enthalten.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Tabelle 1.4.2.1: Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Rundfunks in Deutschland 1995 bis 2006

Produktionskennziffern	Rundfunk insgesamt		Öffentlich-rechtlicher Rundfunk		Privater Rundfunk		Fernsehen*	Hörfunk*
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	2006	2006
Mrd. Euro								
Produktionswert	10.231	16.484	6.138	8.217	4.093	8.267	12.725	3.759
Veränderung 1995/2006	+61 %		+34 %		+102 %		+71 %	+36 %
Vorleistungen	7.306	11.048	3.691	5.534	3.615	5.514	9.175	1.873
Bruttowertschöpfung	2.925	5.436	2.447	2.683	478	2.753	3.550	1.886
Zahl der Erwerbstätigen	36.262	46.405	30.278	29.143	8.984	17.262	29.597	16.808
Veränderung 1995/2006	+28 %		-4 %		+92 %		+32 %	±0 %
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (in Tausend Euro)	80,7	117,1	80,8	92,1	53,2	159,5	119,9	112,2
Veränderung 1995/2006	+45 %		+14 %		+200 %		+35 %	+38 %

\* Die Aufteilung in Hörfunk und Fernsehen ist z. T. geschätzt, da die Rundfunkanstalten die Daten in ihrer Rechnungslegung nicht durchgängig nach Hörfunk und Fernsehen aufteilen.  
 Quellen: ALM (Hrsg.): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 1995/1996, Berlin 1997; W. Seufert: Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006/2007, Berlin 2008; eigene Berechnungen. Angaben über 2007 waren zum Redaktionsschluß noch nicht verfügbar.

Mittelfristig zeigt sich besonders beim privaten Rundfunk ein starkes Wachstum: Hier ist zwischen 1995 und 2006 der Produktionswert um 102 Prozent und die Zahl der Erwerbstätigen um 92 Prozent gestiegen. Die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen im privaten Rundfunk hat sich im gleichen Zeitraum verdreifacht, obwohl es zwischenzeitlich durch den allgemeinen Einbruch am Werbemarkt (s. Kap. 2.3) und die unter den Erwartungen gebliebene Nachfrage nach Pay-TV erhebliche Verluste gegeben hat, die auch zur Insolvenz und zur Auflösung der Kirch-Gruppe beigetragen haben. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist im gleichen Zeitraum der Produktionswert um 34 Prozent gestiegen, die Zahl der Erwerbstätigen hingegen um 4 Prozent zurückgegangen.

## 1.4.2.1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt ganz überwiegend durch Rundfunkgebühren; in geringerem Umfang kommen Einnahmen aus Werbung und Sponsoring sowie sonstige Erträge hinzu. Die Deutsche Welle als Bundesrundfunkanstalt, die für die Berichterstattung im Ausland zuständig ist, wird nicht durch Rundfunkgebühren, sondern durch Mittelzuweisungen aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die Rundfunkgebühr wird unterteilt in eine Grundgebühr und eine Fernsehgebühr. Wird ein Fernsehgerät genutzt oder zur Nutzung bereitgehalten, ist stets die gesamte Rundfunkgebühr zu zahlen.

Die Rundfunkgebühren waren vom 1. Januar 2001 an auf eine Grundgebühr von 5,32 Euro und eine Fernsehgebühr von 10,82 Euro festgesetzt worden. Im Dezember 2003 hat die KEF ihren 14. Bericht vorgelegt und zum Jahresbeginn 2005 eine Erhöhung der Rundfunkgebühr auf eine monatliche Gesamtgebühr von 17,24 Euro vorgeschlagen, davon 5,57 Euro Grundgebühr und 11,67 Euro Fernsehgebühr<sup>152</sup>. Im Oktober

152 KEF 2003, S. 445.

## 1.4. Rundfunk

2004 haben die Ministerpräsidenten den 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vereinbart, in dem mit Wirkung vom 1. April 2005 eine Grundgebühr von 5,52 Euro und eine Fernsehgebühr von 11,51 Euro festgelegt werden. Damit war es im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag erstmals zu einer Abweichung von der Empfehlung der KEF gekommen<sup>153</sup>. Als Grund für die Abweichung gaben die Staatsvertragsgeber die Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlich angespannten Lage und Einsparpotenziale bei den Anstalten an. In dem darauf von den ARD-Anstalten, dem ZDF und Deutschlandradio angestrebten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht stellten die Verfassungsrichter fest, dass das derzeitige Verfahren aus Bedarfsanmeldung, KEF-Empfehlung und parlamentarischer Letztentscheidung auf Grundlage der KEF-Empfehlung verfassungsrechtlich zulässig ist. Das Verfahren schließt aus Sicht des Gerichts auch grundsätzlich Abweichungen des Gesetzgebers von dem Gebührenvorschlag der KEF nicht aus. Allerdings müssen dafür Gründe vorliegen, „die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben“.<sup>154</sup> Reine programmbezogene oder allgemeine medienpolitische Zwecke seien insofern nicht zulässig. Zudem trifft den Gesetzgeber im Abweichungsfalle eine erhöhte Begründungspflicht, etwa die konkrete Darlegung einer etwaigen unangemessenen Belastung der Rundfunkgebührenzahler. Die durch den 8. RÄStV nicht in verfassungskonformer Weise entstandene Differenz im Gebührenaufkommen von 2005 bis 2009 (insgesamt ca. 440 Millionen Euro) muss bei der nächsten Bestimmung der Rundfunkgebühren im Jahr 2009 berücksichtigt werden..

In ihrem 16. Bericht, der im Dezember 2007 vorgelegt wurde, hat die KEF für den Zeitraum 2009 bis 2012 eine Gebührenerhöhung um 0,95 Euro auf 17,98 Euro monatlich als erforderlich erachtet.<sup>155</sup>

Der Gebühreneinzug erfolgt durch die gemeinsame Gebühreneinzugszentrale der Rundfunkanstalten (GEZ). Im Jahre 2006 hat sie 7,3 Mrd. Euro an Rundfunkgebühren eingenommen, davon waren 138 Mio. Euro für die Landesmedienanstalten vorgesehen<sup>156</sup>. Die Werbeerträge der ARD-Werbetöchter betragen im gleichen Jahr 172 Mio. Euro aus dem Werbefernsehen und 190 Mio. Euro aus der Hörfunkwerbung<sup>157</sup>, beim ZDF waren es 125 Mio. Euro<sup>158</sup>.

Obwohl die Bedarfe unter den Landesrundfunkanstalten erheblich variieren können, werden die Rundfunkgebühren bundeseinheitlich festgesetzt, und die Verteilung auf die Landesrundfunkanstalten erfolgt nach der jeweiligen Zahl der gebührenpflichtigen Geräte. Eine gewisse Umverteilung wird dann unter den ARD-Anstalten durch den Finanzausgleich zu Gunsten der kleinsten Rundfunkanstalten vorgenommen<sup>159</sup>, deren Volumen seit 2001 reduziert und ab 2007 auf ein Prozent des ARD-Nettogebührenaufkommens begrenzt wird<sup>160</sup>.

Da langfristig die Zahl der Personen je Haushalt abnimmt und dadurch die Zahl der Haushalte stetig zunimmt, steigen die Anzahl der gebührenpflichtigen Rundfunkgeräte und damit die Gebühreneinnahmen teil-

---

153 Dieses Vorgehen war umstritten; auch der juristische Dienst des sächsischen Landtages hat in einem Gutachten verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, vgl. epd medien 16/2005 vom 2. März 2005, S. 16 ff. Dennoch wurde der Staatsvertrag bis Ende März 2005 von allen Bundesländern ratifiziert.

154 BVerfG, Urteil v. 11.09.2007, 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06.

155 KEF 2007, S. 13.

156 GEZ 2007, S. 37.

157 ARD-Jahrbuch 2007, S. 390 f.

158 ZAW 2007, S. 301.

159 Zum ARD-Finanzausgleich vgl. Steinwälder 1998, S. 243 ff.

160 Vgl. Art. 6 Nr. 7 i. V. m. Art. 9 Abs. 2 des 8. RÄStV. Als Kritik an der geringen Höhe des Finanzausgleiches vgl. KEF 2007, S. 200 f. Auf der ARD-Hauptversammlung im April 2008 wurde eine Veränderung der Beiträge zum Finanzausgleich verabredet, mit der HR und MDR als die kleineren unter den gebenden ARD-Anstalten entlastet werden sollen. Zugleich sollen die Zulieferungsquoten zum Ersten Programm modifiziert werden.

## 1. Einzelne Medienbereiche

weise auch unabhängig von einer Erhöhung der Rundfunkgebühren. Derartige Entwicklungen werden bei der Festlegung des Gebührenbedarfs berücksichtigt. Die Bezieher bestimmter Sozialleistungen können gemäß § 6 RfGebStV auf Antrag von der Rundfunkgebühr befreit werden. Zum Jahresende 2006 waren 3,5 Mio. Hörfunkgeräte und 3,2 Mio. Fernsehgeräte von den Gebühren befreit; das entspricht beim Hörfunk 8,2 Prozent und beim Fernsehen 8,7 Prozent der angemeldeten Geräte<sup>161</sup>.

## 1.4.2.2 Privater Rundfunk

Der überwiegend aus Werbung finanzierte private Rundfunk war ab 2001 von dem Einbruch auf dem Werbemarkt (vgl. Kap. 2.3) nachhaltig betroffen. Wie Tab. 1.4.2.2 zeigt, ist sowohl beim Fernsehen als auch beim Hörfunk der durchschnittliche Kostendeckungsgrad zwischen 2000 und 2002 erheblich zurückgegangen. Im Jahre 2004 war die Summe der Erträge bei den bundesweiten Fernsehprogrammen und den landesweiten, regionalen oder lokalen Hörfunkprogrammen bereits wieder höher als die Summe der Aufwendungen. 2006 gilt dies erstmals auch für die lokalen Fernsehprogramme.

Tabelle 1.4.2.2: Kostendeckungsgrad der privaten Rundfunkveranstalter 2000-2006 (in Prozent)

	2000	2002	2004	2006
Fernsehen				
Bundesweit	98	88	110	116
Landesweit	91	70	87	100
Lokal	94	96	87	102
Hörfunk				
Bundesweit	86	61	94	89
Landesweit	130	114	117	123
Lokal	108	98	109	113

Quellen: ALM 2002, S. 85 ff.; ALM 2004, S. 76 ff.; ALM 2006, S. 71 ff., Seufert 2007, S. 7-11. Jüngere Daten sind zum Redaktionsschluss nicht verfügbar.

## 1.4.2.2.1 Privates Fernsehen

Das private Fernsehen ist überwiegend auf ein bundesweites Publikum ausgerichtet, und es liegt im Interesse der Veranstalter, zur Abdeckung eines möglichst großen Publikums und zur Mehrfachverwertung von Programmvermögen mehrere Programme parallel anzubieten. Wegen der Risiken der Konzentration sind im Rundfunkstaatsvertrag jedoch Maßnahmen festgelegt, die eine übermäßige Meinungsmacht verhindern. Dazu gehört die Einrichtung der *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* (KEK), die am 15. Mai 1997 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die KEK ist ein Gremium von sechs weisungsunabhängigen Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechts (§ 35 Abs. 3 RStV). Sie ist neben der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten zuständig für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 RStV). Die KEK hat keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern erhält für konkrete Zulassungs- und Aufsichtsverfahren den Status eines Organs der zuständigen Landesmedienanstalt (§ 35 Abs. 1, 2 Satz 2 RStV). Neben den Einzelfallentscheidungen hat die KEK die Aufgabe, jeweils im Abstand von drei Jahren einen Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung

<sup>161</sup> GEZ 2007, S. 37.

#### 1.4. Rundfunk

der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk vorzulegen. Dies ist in den Jahren 2000, 2003 und 2006 geschehen<sup>162</sup>.

Die Kirch-Gruppe mit ihren Unternehmen im Bereich Filmrechte, Fernsehen, Pay-TV und Fernsehproduktion und einer 40-Prozent-Beteiligung am Axel-Springer-Verlag, deren Verbindlichkeiten mit 6,5 Mrd. Euro beziffert wurden, ist 2002 in die Insolvenz geraten und aufgelöst worden. Die Unternehmensteile wurden an unterschiedliche Interessenten veräußert. Damit sind auch der Pay-TV-Veranstalter Premiere und die ProSiebenSat.1 Media AG nicht mehr in einer Hand.

Im frei zugänglichen Fernsehen sind es weiterhin zwei Unternehmensgruppen, die neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten die größten Marktanteile auf sich vereinigen: die mehrheitlich zum Bertelsmann-Konzern gehörende RTL Group (mit variierenden Anteilen bei den Programmen RTL, RTL II, Vox, Super RTL und n-tv) und ProSiebenSat.1 Media AG (mit den Programmen Sat.1, ProSieben, Kabel1, N24 und NEUN LIVE), die zunächst mit der Kirch-Gruppe verbunden war, nach deren Insolvenz zeitweilig von Haim Saban beherrscht wurde und sich seit 2007 im Besitz der Lavera Holding befindet, die wiederum von den Finanzinvestoren Permira und KKR kontrolliert wird. Die werbefinanzierten Programme weiterer Anbieter haben bundesweit eine untergeordnete Bedeutung. Für 2007 hat die KEK festgestellt, dass der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an der Sehdauer der Zuschauer ab sechs Jahren 43,6 Prozent betragen hat. Auf die Programme mit Beteiligung der RTL Group entfielen 25,3 Prozent, auf die der ProSiebenSat.1 AG 20,8 Prozent. Alle weiteren Fernsehprogramme erreichten zusammen nur noch einen Marktanteil von 10,3 Prozent<sup>163</sup>.

Im Pay-TV hat weiterhin Premiere als Programmveranstalter und als Betreiber einer digitalen Plattform eine herausragende Stellung. Die Mehrheit hielt zeitweilig die Permira-Investmentgruppe mit mehreren Fondsgesellschaften; inzwischen ist die Premiere AG überwiegend im Streubesitz. Größter Anteilseigner mit 16,7 Prozent ist seit Januar 2008 die News Corp von Rupert Murdoch, der bereits 1999 über die britische Tochter BSkyB bei KirchPayTV eingestiegen war, im Zuge der Kirch-Insolvenz diese Beteiligung aber abschreiben musste. 2005 hat Premiere Gewinn gemacht; 2006 gab es u. a. wegen des Wegfalls der Bundesliga-Rechte und höherer Kosten ein negatives Ergebnis. Die Zahl der Abonnenten wird zum 30.9.2007 mit 4,17 Mio. angegeben, davon 3,47 Mio. direkte Kunden von Premiere und 640.000 Bundesliga-Abonnenten über arena und Unitymedia.

##### 1.4.2.2.2 Privater Hörfunk

Der private Hörfunk wird ganz überwiegend aus Werbung finanziert. Es gibt zwar auch verschlüsselte Musikkanäle ohne Moderation oder Nachrichten, wie sie etwa von Premiere oder DMX Music angeboten werden. Ihre Adressaten sind aber weniger die privaten Haushalte als Handel und Gastronomie, die diese Kanäle als Klangteppich einsetzen können.

Obwohl viele Landesmediengesetze die Zahl der Hörfunkprogramme pro Veranstalter begrenzen, zeichnet sich auch im Hörfunkbereich ein Konzentrationsprozess ab. Dies ist u. a. dadurch bedingt, dass die Landesmedienanstalten im Interesse der Vielfaltssicherung die Lizenzen häufig an Konsortien erteilt haben, in denen inzwischen kleine Anteilseigner häufig ihre Anteile an größere abgegeben haben. Der Bericht der KEK weist elf Unternehmensgruppen mit bedeutenden Beteiligungen an mehreren bundes- oder landesweiten Hörfunkprogrammen auf (vgl. Tab. 1.4.2.3), darunter die RTL Group, die im Jahre 2002 die Hörfunkbeteiligungen der

162 Vgl. KEK 2000, KEK 2004, KEK 2007.

163 KEK, Zuschaueranteile für das Jahr 2007; abrufbar unter <http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/zuschauer.html>. Der Zuschaueranteil von Premiere wird für 2007 nicht ausgewiesen. Für 2006 wird er von der KEK mit 2,1 Prozent angegeben.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Holtzbrinck-Gruppe übernommen hat. Nach wie vor handelt es sich überwiegend um Minderheitsbeteiligungen.

Tabelle 1.4.2.3: Unternehmensgruppen mit Beteiligungen an mehreren Hörfunkprogrammen

<b>Unternehmensgruppen mit Beteiligungen im privaten Hörfunk</b>	<b>Zahl der Hörfunkprogramme mit direkter oder indirekter Beteiligung</b>	<b>Erläuterungen</b>
Axel-Springer-Konzern	31	Minderheitsbeteiligungen (z. T. über Regiocast)
Oschmann-Gruppe	28	Vorwiegend lokale Programme in Bayern und Regionalprogramme in Mecklenburg-Vorpommern
RTL Group	24	2 Programme mit 100 Prozent Beteiligung, 3 Mehrheitsbeteiligungen, sonst Minderheitsbeteiligungen
Burda-Konzern	24	3 Programme mit Mehrheitsbeteiligung, sonst Minderheitsbeteiligungen
WAZ-Gruppe	16	Lokalsender in NRW
Moirer Rundfunk GmbH	13	Landes-, Regional- und Lokalsender
NRJ – Energy-Holding	9	Lokalsender in urbanen Räumen
Verlagsgruppe Madsack	9	Minderheitsbeteiligungen
Nordwest Medien GmbH	8	Minderheitsbeteiligungen
Zeitungsgruppe Ippen	6	Minderheitsbeteiligungen
Frank Otto Medienbeteiligungs GmbH	4	Lokal- und Regionalprogramme

Quelle: Die Landesmedienanstalten 2007, S. 124 ff.

### 1.4.3 Nutzung und Wirkung

#### 1.4.3.1 Hörfunk

##### 1.4.3.1.1 Reichweite und Hördauer

Das Radio gehört zu den gut etablierten technischen Medien, 99 Prozent der Deutschen haben zu Hause mindestens ein Radiogerät, drei Viertel haben drei und mehr verschiedene Gerätearten (Stereoanlage, Radiowecker, Autoradio etc.) zu Hause<sup>164</sup>. Immerhin 84 Prozent der ab 14-Jährigen leben in Haushalten, die über mindestens ein Autoradio verfügen.

Die Reichweite des Hörfunks liegt seit den 1970er-Jahren im Bereich zwischen 75 und 82 Prozent der Bevölkerung. Die Hördauer von zuletzt 200 Minuten pro Tag dokumentiert, dass dieses Medium große Flächen des Tages begleitet (s. Tab. 1.4.3.1). Diese Werte liegen im europäischen Vergleich recht hoch; nach älteren Erhebungen (1999) erzielt das Radio nur im Vereinigten Königreich und in Irland eine höhere Reichweite als

164 Vgl. dazu und zum Folgenden: Media Perspektiven Basisdaten 2007.

## 1.4. Rundfunk

in Deutschland, während etwa in Spanien und Dänemark täglich nur weniger als 60 Prozent der Bevölkerung vom Radio erreicht werden<sup>165</sup>.

Hinsichtlich der Reichweite unterscheiden sich die verschiedenen Bevölkerungsgruppen relativ wenig: Nur bei den 14- bis 19-Jährigen und in der Gruppe mit der geringsten formalen Bildung liegen die Reichweiten unter 70 Prozent. Am besten erreicht werden die Altersjahrgänge zwischen 40 und 69 Jahren mit jeweils über 80 Prozent.

In der Hördauer dagegen schlägt sich nieder, dass das Radio von den verschiedenen Gruppen in unterschiedlicher Weise in den Alltag integriert wird. Während die 14- bis 19-Jährigen täglich 95 Minuten Radio hören, sind es bei den 40- bis 49-Jährigen im Durchschnitt 215 Minuten.

Deutlich geringer als bei der deutschen Bevölkerung sind Reichweite und Hördauer bei Migranten. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede je nach Herkunft. Während z.B. nur 22 Prozent der Türken täglich das Radio einschalten, beträgt die Tagesreichweite der polnischen Migranten 72 Prozent.<sup>166</sup>

## 1.4.3.1.2 Umgang mit dem Radio

Charakteristisches Merkmal der Hörfunknutzung ist es, dass die Hörer nur relativ selten das Programm wechseln. Trotz der seit Mitte der 80er-Jahre erfolgten erheblichen Ausweitung der Zahl der verfügbaren Programme ist die Zahl der jeweils genutzten Programme gering. Das tägliche Repertoire umfasst im Durchschnitt 1,6 Programme, innerhalb der letzten 14 Tage wurden im Durchschnitt 4 verschiedene Programme gehört. Dieser stabile Befund hat mit dazu geführt, dass die dominante Programmstrategie im Hörfunk der letzten Jahre darin bestand, möglichst „durchhörbare“ Programme zu gestalten, die keinen Anlass zum Um- oder Abschalten bieten. Umgekehrt hat diese Strategie wiederum eben diese Art des Nutzungsverhaltens verstärkt: Wenn keine Anlässe zum Umschalten geboten werden, wird auch weniger umgeschaltet. Unter einer solchen strategischen Prämisse bleibt für „Einschaltprogramme“, die darauf abzielen, dass ihr Zielpublikum zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Sendung hören will, kaum Platz.

Tabelle 1.4.3.1: Tägliche Reichweite (Hörer gestern in Prozent) und Hördauer (Minuten pro Tag) des Radios 1995 bis 2007\*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Reichweite	80,0	79,8	82,5	81,6	82,2	79,0	79,3	79,5	79,0	79,2	79,3	77,1	79,4
Hördauer	167	169	177	172	179	209	203	202	196	196	193	186	200

\* Der im Vergleich zu den anderen Jahren auffällige Sprung bei der Hördauer im Jahr 2000 wird auf den in diesem Jahr vorgenommenen Methodenwechsel der MA vom persönlichen Interview zum computergestützten Telefoninterview zurückgeführt.

Quellen: AG.MA, Klingler/Müller 2007, www.mediadaten.de.

Entscheidendes Kriterium für die Programmauswahl und damit auch für die Programmgestaltung ist die Musikfarbe. Insbesondere die Altersgruppen unterscheiden sich eklatant in der Art der Musik, die sie bevorzugen. In der Konsequenz und angesichts der genannten geringen Umschalthäufigkeit sind die meisten deutschen Hörfunkprogramme explizit auf eine bestimmte Altersgruppe zugeschnitten, indem ein Musikmix angeboten wird, der den Vorlieben eben dieser Altersgruppe am besten entspricht.

Die oben genannten Zahlen zur Reichweite und Hördauer dokumentieren, dass die Radionutzung eng an die Berufstätigkeit gekoppelt ist. In der Tat entfällt ein großer Teil der Radionutzung (2007 waren es 42 Pro-

165 IP 2000.

166 Oehmichen 2007.

## 1. Einzelne Medienbereiche

zent) auf Situationen außerhalb des eigenen Haushalts, meist sind dies also Situationen bei der Arbeit oder beim Autofahren. Auch wenn das Radio zu Hause genutzt wird, so heißt das nicht, dass es als Freizeitaktivität geschieht. So entfallen der Studie Massenkommunikation zufolge insgesamt 80 Prozent der Radionutzung auf Situationen, die nicht der Freizeit zugerechnet werden – alle anderen Medien, insbesondere das Fernsehen als klares Freizeitmedium, aber auch die Zeitung und das Internet, verteilen sich doch zumindest zu gleichen Teilen auf Freizeit und Nicht-Freizeit<sup>167</sup>. Aus diesem Grunde wird das Radio oft als „Nebenbeimedium“ bezeichnet, das durch den Tag begleitet. Dies schlägt sich auch in den Reichweiten im Tagesverlauf nieder: Vom frühen Morgen an bis in den Nachmittag steht das Radio in der Nutzung im Vordergrund, erst ab ca. 18 Uhr wird es in der Reichweite vom Fernsehen überflügelt.

## 1.4.3.2 Fernsehen

## 1.4.3.2.1 Reichweite und Sehdauer

Auch Fernsehgeräte gehören zur Normalausstattung deutscher Haushalte, 98 Prozent der Deutschen haben zu Hause mindestens ein Fernsehgerät, zumindest das meistgenutzte Gerät ist stets ein Farbfernsehgerät und ist mit einer Fernbedienung ausgerüstet. Der Anteil der Haushalte mit zwei und mehr Fernsehern liegt seit 2004 bei etwa 39 Prozent.

Der größte Teil der Zuschauer empfängt Fernsehprogramme über Kabel (49,8 Prozent), weitere 45,0 Prozent über eine Satellitenantenne und nur noch 5,2 Prozent allein über terrestrische Verbreitung. Im Durchschnitt konnten die deutschen Fernsehzuschauer im Herbst 2006 unter 55 Fernsehprogrammen wählen.

Tabelle 1.4.3.2: Tägliche Reichweite (Seher gestern in Prozent) und Sehdauer (Minuten pro Tag) des Fernsehens 1995 bis 2007

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Reichweite</b>													
Gesamt	70,7	71,4	71,5	71,9	71,9	72,6	72,3	73,4	73,3	74,2	73,6	73,0	71,7*
Erwachsene	72,2	72,9	73,2	73,5	73,5	74,1	73,8	75,0	75,1	76,0	75,4	74,7	73,5
Kinder 3-13 Jahre	60,4	61,0	59,5	61,1	61,1	61,7	61,1	61,6	59,6	60,8	58,8	58,7	57,4*
<b>Sehdauer</b>													
Gesamt	175	183	183	185	185	190	192	201	201	210	211	212	208
Erwachsene	186	195	196	198	198	203	205	215	217	225	226	227	221*
Kinder 3-13 Jahre	95	101	95	97	97	97	98	97	93	93	91	90	87

\* 1.1.-30.11.2007.

Quellen: AGF/GfK-Fernsehforschung; Zubayr/Gerhard 2007, S. 188, Media Perspektiven Basisdaten 2007, S. 74.

Täglich nutzen etwa 72 Prozent der Deutschen ab drei Jahren das Fernsehen. Bei den Erwachsenen sind es 74 Prozent, zwei Prozentpunkte unter dem Höchstwert im Jahre 2004. Bei den Kindern liegt die Reichweite langfristig stabil bei etwa 60 Prozent. Die Sehdauer der Erwachsenen ist von 1995 bis 2007 sehr deutlich gestiegen, der 2006 erreichte Wert von 227 Minuten stellt einen historischen Spitzenwert dar (Tab. 1.4.3.2). Im

167 Reitze/Ridder 2006, S. 59.

## 1.4. Rundfunk

europäischen Vergleich liegt die Fernsehnutzung in Deutschland im oberen Mittelfeld. Nach wie vor wird etwa in Italien, Polen und Großbritannien deutlich länger ferngesehen, während in den skandinavischen Ländern, den Benelux-Ländern, in Österreich und der Schweiz deutlich weniger ferngesehen wird<sup>168</sup>.

Das Ausmaß der Fernsehnutzung fällt in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich aus. Ein wesentlicher Faktor ist das Alter: Mit zunehmendem Alter wird deutlich mehr ferngesehen. Außerdem zeigt sich, wenn auch nicht so stark ausgeprägt, ein Zusammenhang mit der formalen Bildung: Je höher die formale Bildung, desto weniger wird ferngesehen. Ein großer Unterschied, der allerdings auf eine ganze Reihe komplexer Ursachen zurückgeht, zeigt sich zwischen Ost- und Westdeutschland: In Ostdeutschland lag 2006 die tägliche Fernsehnutzung 42 Minuten über der im Westen, damit war der Unterschied so groß wie nie zuvor. Zwischen Männern und Frauen lassen sich hinsichtlich der Sehdauer keine markanten Unterschiede beobachten, sehr wohl aber hinsichtlich der bevorzugten Angebote.

## 1.4.3.2.2 Umgang mit dem Fernsehen

Anders als beim Hörfunk wird beim Fernsehen mit der Fernbedienung sehr oft hin- und hergeschaltet. Die Fernsehnutzung verteilt sich auf zahlreiche Programme, wenngleich doch trotz der großen Zahl verfügbarer Kanäle einige wenige Programme eindeutig im Vordergrund stehen (siehe Tabelle 1.4.3.3). Nach einer Phase starker Rückgänge für ARD und ZDF in der Folge der Etablierung privater Rundfunkveranstalter ist die Situation seit Mitte der 90er-Jahre relativ stabil. Zuwächse hatten die dritten Programme der Landesrundfunkanstalten, die zusammengenommen mittlerweile der Spitzengruppe angehören. Ein Trend liegt darin, dass die sonstigen kleineren Programme einen zunehmenden Teil der Fernsehnutzung auf sich vereinigen können. Mit der weiteren Ausbreitung des digitalen Fernsehens und damit zusätzlicher Programme dürfte dieser Trend weiter anhalten.

Tabelle 1.4.3.3: Anteile der Fernsehprogramme an der Fernsehnutzung (Zuschauer ab 3 Jahre, Montag bis Sonntag, rund um die Uhr)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Das Erste (ARD)	30,7	14,6	14,3	13,9	14,3	14,1	13,9	13,5	14,2	13,4
ZDF	28,4	14,7	13,3	13,2	13,9	13,4	13,6	13,5	13,7	12,9
Dritte (8 Prog.)	9,0	9,7	12,7	13,2	13,3	13,6	13,7	13,6	13,5	13,5
RTL	11,8	17,6	14,3	14,7	14,6	14,9	13,8	13,2	12,8	12,4
Sat.1	9,2	14,9	10,2	10,1	9,9	10,2	10,3	10,9	9,8	9,6
ProSieben	1,2	9,9	8,2	8,0	7,0	7,0	7,0	6,7	6,6	6,6
RTL II	-	-	4,0	4,0	3,8	4,6	4,9	4,3	3,8	3,9
VOX	-	-	2,8	3,1	3,3	3,4	3,7	4,2	4,8	5,7
Kabel1	-	-	5,5	5,0	4,5	4,2	4,0	3,8	3,6	3,6
Sonstige*	9,7	18,8	14,4	14,8	15,4	14,6	15,1	16,3	17,2	18,4

\* Umfasst bis 1997 auch die Anteile von RTL II, VOX und Kabel1.

Quelle: AGF/GfK-Fernsehforschung.

Die genannten Marktanteile fallen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich aus. Während ARD und ZDF sowie die dritten Programme vor allem bei den älteren Zuschauergruppen hohe Marktanteile

## 1. Einzelne Medienbereiche

teile erzielen, steht RTL bei der werberelevanten Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen mit Abstand als Marktführer da. Ein ganz anderes Bild weist auch die Teilgruppe der Kinder auf, in der Super RTL mit 23,7 Prozent Marktanteil eindeutig vorn liegt; es folgen KIKA mit 12,1 und RTL mit 8,3 Prozent<sup>169</sup>.

Als erfolgreichste Einzelsendungen des deutschen Fernsehens haben sich in den letzten Jahren meist Ausgaben der ZDF-Unterhaltungsshow „Wetten, dass...?“ sowie Fußball-Länderspiele erwiesen, es sind nur diese Sendungen, die Marktanteile von um die 50 Prozent und Zuschauerzahlen von 15 Mio. und mehr erzielen können. 2006 setzte sich das durchschnittliche Fernsehmenü der Deutschen aus 85 Minuten Unterhaltungs- und Fictionnutzung und 59 Minuten Informationsnutzung zusammen<sup>170</sup>. Der Rest der Nutzung entfällt auf Sport, Werbung und Sonstiges.

### 1.4.4 Recht und Regulierung

Im Vergleich vor allem zum Pressemarkt, bei dem das BVerfG aufgrund eines ausreichenden Wettbewerbs keine Pflicht zur positiven Sicherung von Meinungsvielfalt sieht, trifft den Gesetzgeber im Rundfunkbereich die verfassungsrechtliche Pflicht, die Rundfunkordnung derart auszugestalten, dass „das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspricht“<sup>171</sup>. Zahlreiche Entscheidungen des Gerichtes haben diesen Auftrag konkretisiert. Durch diesen Ausgestaltungsauftrag ist das einfachgesetzliche Rundfunkrecht wesentlich weiter ausdifferenziert. Daneben prägen natürlich auch die für andere Medien relevanten, allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen wie der Jugendmedienschutz die Tätigkeit in Rundfunkunternehmen.

#### 1.4.4.1 Rechtsrahmen

Den maßgeblichen Rechtsrahmen für die Veranstaltung von Rundfunk bilden die Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages<sup>172</sup> sowie der Landesmedien- und Landesrundfunkgesetze<sup>173</sup>. Daneben bestehen spezielle

169 Feierabend/Klingler 2007, S. 207.

170 Zubayr/Gerhard 2007, S. 194.

171 Vgl. BVerfGE 12, 205 (262).

172 Vgl. etwa Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, GVBl. Th 1991, S. 636, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, GVBl. Th 2006, S. 710; Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, Nds. GVBl. 1991, S. 313, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, Nds. GVBl. 2007, S. 60.

173 Vgl. Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz – BayMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003, Bay. GVBl., S. 799, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2006, Bay. GVBl., S. 1008; Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29. Februar 1992, Berlin GVBl., S. 150, bzw. Brandenburg GVBl., S. 142, in der Fassung des Dritten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 4. Dezember 2006 bzw. 10. Januar 2007, Berlin GVBl., S. 131, bzw. Brandenburg GVBl., S. 75; Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG) vom 22. März 2005, GVBl. Bremen, S. 71; Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMedienG) vom 19.07.1999, BaWü GBl. S. 273, ber. S. 387, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zum Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften vom 14.02.2007, BaWü GBl. S. 108; Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH) vom 13. Juni 2006, HmbGVBl. 2007, S. 47 bzw. GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 108, in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Erster Medienänderungsstaatsvertrag), HmbGVBl. 2007, S. 91, bzw. GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 270; Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz – HPRG) vom 25. Januar 1995, Hess GVBl. I, S. 87 ff., zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 5. Juni 2007, GVBl. I., S. 294 ff.; Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) vom 2. Juli 2002, GV. NRW 2002, S. 334, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landesmediengesetzes Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) – 12. Rundfunkänderungsgesetz – vom 5. Juni 2007, GV. NRW, S. 192; Mediengesetz des Landes

## 1.4. Rundfunk

gesetzliche Regelungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, teils in Landesmediengesetze integriert, teils als eigenständige Staatsverträge<sup>174</sup>.

## 1.4.4.1.1 Gesetzgebungskompetenzen

Die Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunkbereich liegt mangels einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung an den Bund bei den Ländern (Art. 30, 70 GG). Aufgrund dieser Tatsache kommen – mit Ausnahme für Anbieter bundesweiten Rundfunks, für die vor allem der von allen Ländern verabschiedete RStV maßgeblich ist – in den unterschiedlichen Bundesländern verschiedene Landesmediengesetze zur Anwendung. In Abgrenzung zur Kompetenz der Länder zur Rundfunkregulierung hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Gesetzgebung für die Telekommunikation (s. Kap. 2.2), also hier der Transportwege für Rundfunksignale, so dass es insbesondere in Überlappungsbereichen (z. B. der Frequenzregulierung) zu Kooperations- und Einbeziehungspflichten der Akteure der beiden Gesetzgebungsebenen kommt (s. Kap. 3.5). Zudem gibt der Bund mit dem Deutsche-Welle-Gesetz<sup>175</sup> der Auslandsrundfunkanstalt Deutsche Welle die gesetzliche Grundlage.

---

Sachsen-Anhalt (MedienG LSA) vom 18. November 2004, GVBl. LSA, S. 778, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Februar 2007, GVBl. LSA, S. 18; Niedersächsisches Mediengesetz (NMedienG) vom 1. November 2001, Nds. GVBl. Nr.31/2001, S. 680, zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.6.2007, Nds. GVBl. Nr.15/2007, S. 207; Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz (LMG) vom 04. Februar 2005, Rh.-Pf. GVBl. S. 23; Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesrundfunkgesetz- RundfG M-V) vom 20. November 2003, GVOBl. M-V, S. 510, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2007, GVOBl. M-V S. 67; Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz – SächsPRG) vom 9. Januar 2001, SächsGVBl. 2001, S. 69, ber. 684, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Januar 2007, SächsGVBl. S. 18; Saarländisches Mediengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2002, Amtsbl. Saarl., S. 498 ff., S. 754, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. April 2007, Amtsbl. Saarl., S. 1062; Thüringer Landesmediengesetz (ThürLMG) in der Fassung der Neubekanntmachung vom 05. März 2003, GVBl. Th 2003, S. 117.

174 Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (ARD-StV) vom 10. Dezember 1991, GVOBl. S-H 1991, S. 596, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.02.2007, GVOBl. S-H, S. 123; Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (BayRG – Bayerisches Rundfunkgesetz) in der Fassung vom 22. Oktober 2003, BayGVBl., S. 792, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.12.2006, BayGVBl., S. 1008; Gesetz über den Hessischen Rundfunk (HR-Gesetz) vom 2. Oktober 1948, GVBl. Hessen, S. 123, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.06.2007, GVBl. Hessen, S. 300; Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) vom 25. Juni 1991, GVBl. LSA, S. 111, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.03.2002, GVBl. LSA, S. 130, 156; Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR-StV) vom 17./18. Dezember 1991, HmbGVBl. 1992, S. 39, zuletzt geändert durch Änderungsstaatsvertrag vom 1. bis 2. Mai 2005, HmbGVBl., S. 264; Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts – Radio Bremen – (RBG) in der Fassung vom 01. Juli 2002, Brem. GBl. S. 209; Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (RBB-StV) vom 25. Juni 2002, GVBl. Berlin 2002, S. 331; für den Saarländischen Rundfunk s. Saarländisches Mediengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2002, Amtsbl. Saarl., S. 498 ff., S. 754, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. April 2007, Amtsbl. Saarl., S. 1062; Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR-StV) vom 21. Juli 1997, GVBl. BW 1997, S. 300, zuletzt geändert durch Art.4 Abs.2 iVm Art.14 des Gesetzes Nr.1632 zur Reform der saarländischen Verwaltungsstrukturen vom 21.11.07, Saarl. Amtsbl. S. 2393; Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) in der Fassung vom 30.11.2004, GV. NRW, S. 770.

175 Deutsche-Welle-Gesetz (DWG) vom 16.12.1997, BGBl. I S. 3094, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2004, BGBl. I S. 3456; zusammengeführt als Deutsche-Welle-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 2005, BGBl. I S. 90.

## 1. Einzelne Medienbereiche

1.4.4.1.2 *Europarechtliche Einflüsse*

Das Rundfunkrecht ist stark geprägt durch europäisches Recht. So schlagen insbesondere die Vorschriften der EG-Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>176</sup> und der Europaratskonvention<sup>177</sup>, im Bereich des Digitalen Fernsehens auch solche der Rahmenrichtlinie<sup>178</sup>, der Zugangsrichtlinie<sup>179</sup> und der Universalrichtlinie<sup>180</sup> im nationalen Recht durch. Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird die Anwendbarkeit der Regelungen über staatliche Beihilfen und der Transparenzrichtlinie<sup>181</sup> diskutiert (s. Kap. 1.4.4.2.1.3).

Ein Novellierungsentwurf zur Reformierung und der Ausweitung der EG-Fernsehrichtlinie zu einer technikneutralen Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste wurde nach mehrjährigen Diskussionen im November 2007 endgültig verabschiedet und trat am 19.12.2007 in Kraft<sup>182</sup>; die Frist für die Umsetzung der Vorgaben durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht beträgt zwei Jahre.

Inhaltlich sieht die so genannte AVMSD-Richtlinie eine abgestufte Regulierung von linearen (Fernsehprogramm) und nicht-linearen (Abrufdienste) audiovisuellen Mediendiensten vor; der Anwendungsbereich wurde insoweit – weniger weit als ursprünglich vorgesehen – ausgedehnt. Vom Anwendungsbereich erfasst werden nun auch fernsehähnliche Dienste wie Fernsehen auf Abruf, Internet- oder Handy-Fernsehen – wenn auch insgesamt schwächere Anforderungen an nicht-lineare Dienste als an lineare Dienste gestellt werden. Leichte Anpassungen nimmt die EU-Vorgabe an den quantitativen Werberegulungen vor. Für größere Diskussionen sorgte die Entscheidung, zwar an dem Grundsatz der Trennung von Werbung und Programm festzuhalten und Produktplatzierungen grundsätzlich zu verbieten, Ausnahmen davon aber unter konkreten Voraussetzungen für bestimmte lineare Dienste zuzulassen (z. B. in Filmen, Serien, Sportsendungen und Sendungen der leichten Unterhaltung). Bei der Frage nach der konkreten Umsetzung in den Mitgliedstaaten bleibt diesen aber ein gesetzgeberischer Spielraum.

Weitere Aspekte der Richtlinienreform betreffen die Konkretisierung von Jugendmedienschutzvorgaben für lineare Dienste sowie die Verpflichtung der Schaffung von Zugangsbeschränkungen auf Seiten der Anbieter von nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten. Daneben soll die Richtlinie die Sperrung unzulässiger Inhalte auch über Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg vereinfachen. Leicht angepasst werden die Vorgaben für ein einheitliches Recht auf Gegendarstellung und Kurzberichterstattung.

---

176 Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG Nr. L 202 vom 30.07.1997, S. 60.

177 Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 15. Mai 1989.

178 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 108 v. 24.04.2002, S. 33.

179 Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 7.

180 Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 51.

181 Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. EG Nr. L 193, S. 75.

182 Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG L 332 v. 18.12.2007, S. 27.

## 1.4. Rundfunk

### 1.4.4.1.3 Rundfunkbegriff

Der Begriff des „Rundfunks“ lässt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive (Art. 5 Abs. 1 GG) nicht abschließend definieren<sup>183</sup>. Rundfunk wird durch die elektromagnetische Verbreitungsform geprägt, durch die eine räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen Anbieter und Nutzer überwunden wird, wobei Inhalte jeglicher Art übermittelt werden und diese sich an die Allgemeinheit wenden<sup>184</sup>. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff wird weit verstanden und ist entwicklungs offen<sup>185</sup>.

Die Rundfunkgesetze der Länder orientieren sich in ihren Begriffsbestimmungen regelmäßig am Wortlaut von § 2 Abs. 1 RStV, der folgende Definition anführt: „Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“ Diese einfachgesetzliche Begriffsdeutung gibt nur einen gewissen Anhaltspunkt für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff, kann diesen aber nicht abschließend definieren<sup>186</sup>.

Für den Rundfunkbegriff ist aber allgemein nicht wesentlich, in welcher Technik (analog/digital, Hörfunk/Fernsehen) oder über welche Plattform (Terrestrik/Satellit/Breitbandkabel/DSL/UMTS etc.) das Programm verbreitet wird. Ebenfalls unerheblich ist, ob das Angebot verschlüsselt und bzw. oder nur gegen Entgelt (Pay-TV) angeboten wird. Abgrenzungsprobleme, insbesondere im Hinblick auf Telemedien, kreisen um das Tatbestandsmerkmal „Darbietungen aller Art“, die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) orientiert sich bei der Dienstendifferenzierung an den Kriterien Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft. Im Hinblick auf die Frage, ab wann Internet-TV Rundfunk im Sinne des RStV darstellt, stützen die Landesmedienanstalten ihre Entscheidung auf die Menge der theoretisch möglichen gleichzeitigen Nutzer;<sup>187</sup> können zeitgleich mehr als 500 Personen das Angebot nutzen, so handelt es sich nach dieser Ansicht um Rundfunk.

Angesichts der Konvergenz, nicht zuletzt aber auch aufgrund der europarechtlichen Differenzierungen<sup>188</sup>, geraten traditionelle Abgrenzungen gerade im Rundfunkbereich zunehmend unter Druck (s. Kap. 3.4). Im November 2004 haben Bund und Länder die „Eckpunkte zur Fortentwicklung der nationalen Medienordnung“<sup>189</sup> vereinbart. Danach werden die Vorschriften der künftigen Medienordnung weiterhin unabhängig vom Verbreitungsweg entwicklungs offen ausgestaltet und vereinfacht. Hinsichtlich der Regelungsdichte, aber auch der staatlichen Kontrolle, wird an der Unterscheidung von „Neuen Diensten“ (sog. Telemedien) und Rundfunk festgehalten.

### 1.4.4.1.4 Duales System

Seit der Einführung privater Rundfunkveranstalter 1984 wird das Nebeneinander von öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich organisiertem Rundfunk als Duales System bezeichnet, wobei die öffentlich-rechtlich ausgestaltete Seite die private Veranstaltung in ihrer jetzigen Form aus verfassungsrechtlichen Gründen be-

183 Vgl. BVerfGE 74, 297 (350 f.), 83, 238 (302).

184 Vgl. Bethge, in Sachs (2007), Art. 5, Rn. 90a.

185 Vgl. BVerfGE 74, 297 (350), 83, 238, (302).

186 Schulz, in Hahn/Vesting 2007, § 2, Rn. 10 ff.

187 Vgl. „Überarbeitung des dritten Strukturpapiers / Internet-Radio und IP-TV“, von der DLM beschlossen am 27.06.2007, abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss\\_\\_IP-TV.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss__IP-TV.pdf) [Stand: 20.01.2008].

188 Vgl. Castendyk/Böttcher 2008, S. 13 (14 ff.).

189 Abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/nn\\_774/Content/DE/Artikel/2001\\_\\_2005/2005/11/2005-11-02-eckpunkte-zur-fortentwicklung-der-nationalen-medienordnung.html](http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Artikel/2001__2005/2005/11/2005-11-02-eckpunkte-zur-fortentwicklung-der-nationalen-medienordnung.html).

## 1. Einzelne Medienbereiche

dingt: Die gegenüber dem Standard beim öffentlich-rechtlich Rundfunk gelockerten rechtlichen Bindungen für den Privatfunk (Verringerung der programmlichen Anforderungen auf einen „Grundstandard gleichwertiger Vielfalt“) gelten nur so lange und so weit, als ein an den bisherigen (höheren) Anforderungen orientierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk die Aufgabe der Grundversorgung erfüllt<sup>190</sup>. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden aufgrund von Landesgesetzen oder Staatsverträgen errichtet, interne Aufsichtsgremien sind staatsferne und gruppenplural zusammengesetzte Räte, die Finanzierung erfolgt ebenfalls staatsfern aus Rundfunkgebühren.

### 1.4.4.1.5 Regulierungskonzept

Die Rundfunkfreiheit ist für die freiheitlich-demokratische Grundordnung von schlechthin konstituierender Bedeutung<sup>191</sup>. Der Rundfunk ist Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung<sup>192</sup>. Der parlamentarische Gesetzgeber ist gehalten, dem dienenden Charakter der Rundfunkfreiheit Rechnung zu tragen und eine positive Ordnung zu schaffen, die sicherstellt, dass der Rundfunk organisatorisch wie programminhaltlich pluralistischen Anforderungen gerecht wird. Zu diesem Zweck sind materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen notwendig, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert sind<sup>193</sup>.

Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rundfunkregulierung sehen die Rundfunkgesetze der Länder eine ausdifferenzierte Marktzutrittsregulierung für private Rundfunkveranstalter vor. So postulieren die Landesgesetze für Rundfunkveranstalter ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Rundfunkzulassung)<sup>194</sup>; für bundesweite Veranstalter gilt ab dem 01. September 2008 der Vorbehalt der §§ 20, 20a RStV. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass nur solche Veranstalter zugelassen werden, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit erwarten lassen. Zulassung sowie Aufsicht über die privaten Hörfunk- und Fernsehveranstalter erfolgt über die jeweils zuständige Landesmedienanstalt, die über die Einhaltung der rundfunkrechtlichen Vorschriften wacht und gegebenenfalls Regulierungs- und Ordnungsinstrumente, mit dem Entzug der Sendelizenz als ultima ratio, einsetzen kann. Die Landesmedienanstalten sind staatsfern organisiert und verfügen über gruppenplural zusammengesetzte Entscheidungsorgane oder Expertengremien.

Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), der Zusammenschluss aller 14 Landesmedienanstalten, koordiniert die Tätigkeit vor allem mit Blick auf bundesweite Veranstalter. Dazu greifen die Anstalten auf besondere zentrale Kommissionen zurück, die als Organe der jeweiligen Anstalt handeln und von den Gesetzgebern im Zuge der Straffung des Föderalismus eingerichtet wurden, so – zukünftig – im Bereich der Zulassung und Aufsicht (ZAK), sowie der Zuweisungs- und Belegungsentscheidungen (GVK), und bereits seit längerem im Bereich der Medienkonzentration (KEK) und des Jugendschutzes (KJM). Zu den Entwicklungstendenzen s. Kap. 3.4.

Die Anstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden qua Gesetz eingerichtet und unterliegen aus Gründen der Rundfunkfreiheit einer nur beschränkten Rechtsaufsicht durch die Länder. Die Hauptaufsicht obliegt hier insofern den internen Gremien der Anstalten.

---

190 Vgl. etwa BVerfG 73, 118 (158 f.).

191 BVerfGE 35, 202 (219).

192 BVerfGE 12, 205 (260).

193 Vgl. BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (296); 95, 220 (236).

194 S. etwa §§ 17 ff. MStV HSH; § 23 Abs. 1 MStV B.-Bbg.; § 4 Abs. 1 LMG NRW; das Saarland bildet mit einer Zulassungsfiktion die Ausnahme, vgl. §§ 43, 44 SaarlMedienG.

## 1.4. Rundfunk

### 1.4.4.1.6 *Nicht-staatliche Regulierung*

Im Bereich des Jugendschutzes hat sich die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) etabliert, die als erste Selbstkontrollereinrichtung nach dem neuen JMStV<sup>195</sup> anerkannt wurde und nun auch im Rahmen des Konzeptes einer staatlich regulierten Selbstregulierung (s. Kap. 2.6) tätig wird<sup>196</sup>.

### 1.4.4.1.7 *Verhältnis von Rundfunkrecht und Telekommunikationsrecht*

Im Unterschied zu der Telekommunikationsordnung, die sich nach der Privatisierung der Bundespost an einem an wettbewerblichen Zielvorgaben ausgerichteten Wirtschaftsmarkt orientiert (s. dazu Kap. 2.2), ist die Ausgestaltung der Rundfunkordnung von der Prämisse gekennzeichnet, dass die Rundfunkfreiheit nicht primär im Interesse der Veranstalter, sondern im Interesse umfassender freier Meinungsbildung gewährleistet ist. Durch die unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen (Rundfunk: Länder; Telekommunikation: Bund) kommt es, insbesondere in konvergenten Bereichen, zu Überschneidungen von Anwendungsbereichen. Die Kopplung der beiden Materien gelingt hier noch nicht immer reibungsfrei (s. dazu auch Kap. 3.4).

An dieser Schnittstelle liegen auch die in Zukunft vermutlich an Bedeutung zunehmenden Annexdienste digitalen Fernsehens. Durch die Digitalisierung der Übertragungsplattformen und der Endgeräte haben sich im Bereich der Rundfunkübertragung neue Dienstleister und Angebote – wie etwa Set-Top-Boxen-Hersteller, Plattformbetreiber, Multiplexing- und Zugangsberechtigungssysteme (sog. Conditional-Access-Dienste) sowie Navigatoren- und EPG-Angebote – herausgebildet, deren Einordnung in das bisherige Medien- und Telekommunikationsrecht (vgl. z. B. § 53 RStV und § 50 TKG im Hinblick auf CA-Dienste) mitunter schwer fällt.

### 1.4.4.2 *Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum*

Von den im Berichtszeitraum erfolgten Gesetzesänderungen und -novellierungen sollen hier diejenigen kurz genannt werden, die sich besonders durch ihre Relevanz für die praktische Arbeit von Rundfunkveranstaltern und deren Mitarbeitern sowie für die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor ausgezeichnet haben. Dazu gehören in erster Linie die Änderungsstaatsverträge zum Rundfunkstaatsvertrag sowie Novellen der Rundfunkgesetze der Länder.

#### 1.4.4.2.1 *Anpassung des Rechtsrahmens für Rundfunk und Telemedien*

Mit dem 9. RÄStV<sup>197</sup>, der parallel zum Telemediengesetz des Bundes verabschiedet wurde, sind die vormalig im MDStV enthaltenen Vorschriften für Mediendienste größtenteils in den RStV übernommen worden – seitdem lautet der Langtitel des Gesetzeswerks „Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien“. Vorschriften eingefügt wurden dabei insbesondere im Hinblick auf den Anwendungsbereich (§ 2 Abs. 1 S. 3), allgemeine Vorgaben für Telemedien (§ 54), Datenschutz bei journalistisch-redaktionellen Zwecken (§ 57), Informationspflichten und -rechte (§ 55), das Gegendarstellungsrecht (§ 56), Werbung und Sponsoring (§ 58) und die Aufsicht (§ 59). Gleichzeitig wurde der MDStV aufgehoben. Zur Vereinheitlichung des Rechtsrahmens für Telemedien s. auch Kap. 1.5.4.2.3.

---

195 Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 20. Januar 2003, GVBl. Nds. 2002, S. 706; GVBl. Bbg I 2003/03, S. 21; BayGVBl. Nr. 5/2003, S. 147.

196 <http://www.fsf.de>.

197 Neunter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, z. B. GVOBl. M-V 2007, S. 67; Hess. GVBl. 2007 I, S. 206.

## 1. Einzelne Medienbereiche

1.4.4.2.2 *Änderungen der rechtlichen Grundlagen für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten*1.4.4.2.2.1 *Aufgabe und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*

Nach einer Debatte über die rundfunkrechtliche Zulässigkeit von Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten wurden die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio durch den 4. RÄStV<sup>198</sup> dazu ermächtigt, im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Mediendienste „mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ anzubieten<sup>199</sup>. Damit griff der Gesetzgeber eine Formulierung auf, wie sie bereits in den Regelungen zur Herausgabe von Programmzeitschriften durch die Rundfunkanstalten existierte; er verzichtete dabei aber auf die Übernahme des dort neben dem Programmbezug enthaltenen Merkmals der „Erforderlichkeit“. In der Begründung hieß es, dass Dienste ohne einen solchen Programmbezug „nicht zulässig“ seien. Werbung und Sponsoring finden nach dieser Vorschrift in den Mediendiensten der Rundfunkanstalten nicht statt.

Am Ende umfassender Diskussionen sah der 7. RÄStV<sup>200</sup> in § 11 RStV eine Präzisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor – nicht zuletzt auch als Reaktion auf die Diskussion auf der europarechtlichen Ebene im Hinblick auf die Definition des Aufgabenbereichs des gebührenfinanzierten Rundfunks (s. Kapitel 1.4.4.2.1.2). Mit einer neu eingefügten Generalklausel umfasst der Programmauftrag neben Grundsätzen wie der Wirkung als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und der Verpflichtung zu umfassender Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung und Kultur auch die ausdrückliche Ermächtigung zum Angebot von programmbegleitenden Druckwerken und Mediendiensten mit programmbezogenem Inhalt. Bei der Erfüllung dieses Auftrags haben die Anstalten die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit der Angebote und Programme zu berücksichtigen.

Die Regelungen zu Druckwerken und Online-Angeboten wurden also insoweit verändert, als dass bei dem Erfordernis des programmbezogenen Inhalts der Zusatz „vorwiegend“ gestrichen und der Begriff der Programmbegleitung eingefügt wurde.

Für die weitere Konkretisierung des Programmauftrags sieht der RStV vor, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio jeweils Satzungen oder Richtlinien zur näheren Ausgestaltung ihres jeweiligen Auftrags erlassen, die zu veröffentlichen sind. Alle zwei Jahre haben diese öffentlich-rechtlichen Veranstalter außerdem einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen zu veröffentlichen. Laut Begründung ist es Aufgabe der zuständigen Organe, regelmäßig bei der Erstellung von Selbstverpflichtungen die Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages herauszuarbeiten und im Detail fortzuentwickeln. Da dieses Modell einer gestuften Auftragsdefinition ein Novum im deutschen Rundfunkrecht darstellt, soll die Anwendung der Vorschrift nach drei Jahren durch die Länder überprüft werden.

---

198 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

199 Vgl. § 4 ARD-StV, § 4 ZDF-StV, § 4 DLR-StV.

200 Siebter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, s. etwa GVBl. HH 2004 17/Nr. 12 v. 03.03.2004, S. 108; GVBl. Berlin 2003 Nr. 47 v. 17.12.2003, S. 613; GVBl. NRW 2004 Nr. 3 v. 30.01.2004, S. 34.

#### 1.4. Rundfunk

Bereits der 4. RÄStV<sup>201</sup> sah durch eine Novellierung des § 19 Abs. 3 RStV die ausdrückliche Ermächtigung der ARD-Rundfunkanstalten sowie des ZDF vor, ihre derzeit verbreiteten Programme in digitalen Bouquets anzubieten. Auch zukünftige Angebote werden von der Ermächtigung erfasst. Damit trägt der Gesetzgeber der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fließenden Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im Bereich des digitalen Fernsehens Rechnung. Beschränkt werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dabei gemäß § 19 Abs. 4 auf den Umfang von drei analogen Fernsehkanälen.

Mit dem 8. RÄStV<sup>202</sup> wurde eine quantitative Obergrenze festgelegt, bis zu der die Landesrundfunkanstalten Fernseh- und Hörfunkprogramme veranstalten dürfen (§ 19). Stichtag für die Bestimmung der zulässigen Programmanzahl war der 1. April 2004. Eine Reduktion des Ist-Zustandes vom 1. April 2004 ist nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts zulässig, ebenso die Umbenennung oder die Neuausrichtung eines Programms im Rahmen des gesetzlichen Auftrags. In der Anlage zum 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag befinden sich zudem die strukturellen Selbstbindungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in denen sich die Sender eine Deckelung ihrer Ausgaben für ihre Online-Angebote auf 0,75 Prozent ihres Gesamthaushalts auferlegen.

Eng verknüpft mit der Frage nach dem derzeitigen Programmauftrag sind die Diskussionen um die Schaffung von „Mediatheken“ bei ZDF und ARD bzw. den Landesrundfunkanstalten; bei diesen Online-Angeboten halten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten viele ihrer ausgestrahlten Sendungen einige Tage lang, teilweise auch länger, für eine kostenlose Nutzung vor.

Weitergehende Änderungen der gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf die Selbstbestimmung des Programmauftrags bzw. der programmbezogenen Selbstverpflichtung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergeben sich aus den Anforderungen der EU-Kommission im Rahmen des europarechtlichen Beihilfeverfahrens (s. dazu Kap. 1.4.4.2.1.3).

##### 1.4.4.2.2 Rundfunkfinanzierung & Rundfunkgebühr

Die Hauptfinanzquelle für öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind die Gebühren, die ihre Grundlagen im Rundfunkgebührenstaatsvertrag<sup>203</sup> sowie dem Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag<sup>204</sup> finden. Gebührenpflichtig ist danach jeder, der ein Rundfunkgerät zum Empfang bereithält – unabhängig davon, ob es zum Empfang konkret genutzt bzw. welcher Sender eingeschaltet wird. Die sich daraus unter anderem ergebende Problematik einer möglichen Rundfunkgebührenpflicht von Computern hängt eng mit der Einstufung von bestimmten Mediendiensten in den Bereich des Rundfunks zusammen (s. Kap. 3.4.2.3.2). Die Höhe der Gebühren wird im Rahmen eines staatsfernen Verfahrens zwischen Bedarfsanmeldungen durch die Rundfunkanstalten und einer Überprüfung durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) vorgeschlagen und von den Länderparlamenten bzw. –regierungen festgesetzt.

Im 5. RÄStV wurde die Höhe der Rundfunkgebühr im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag neu festgesetzt (s. Kap. 1.4.2.1). Daneben wurden Änderungen im Rundfunkfinanzausgleich vorgenommen. Der 6. RÄStV sah eine Verbesserung der Information der Landesparlamente über die Situation des öffentlich-rechtlichen

201 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

202 Achter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, s. etwa HessGVBl. 2005 I S. 119; GVOBl. S.-H. 2005, S. 14.

203 Art. 4 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinigten Deutschland v. 31.8.1991, zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft getreten am 01.03.2007.

204 Art. 5 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinigten Deutschland v. 31.8.1991, zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft getreten am 01.03.2007.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Rundfunks vor. Durch den damals vorgesehenen § 5 a RGebStV wurden die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio dazu verpflichtet, den Länderparlamenten mindestens alle zwei Jahre über ihre wirtschaftliche und finanzielle Lage schriftlich Bericht zu erstatten. Diese Berichte müssen eine Darstellung der Geschäftsfelder von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften sowie der strukturellen Veränderungen und zukünftigen Entwicklungsperspektiven der Anstalten enthalten. Durch den 8. RÄStV wurde die Rundfunkgebühr erneut angehoben. Zur rechtlichen Diskussion um die geringere als von der KEF geforderte Anhebung sowie zum verfassungsgerichtlichen Urteil dazu s. Kap. 1.4.2.1.

Im Hinblick auf die Diskussion, inwieweit auch Internet-PCs als Rundfunkempfänger behandelt werden, wurde durch den 4. RÄStV zunächst klargestellt, dass PCs mit Internetanschluss, mit deren Hilfe man prinzipiell Radiosender online empfangen kann und die damit grundsätzlich der Gebührenpflicht unterliegen würden, zunächst bis zum 31.12.2003 von der Gebührenpflicht befreit sind. Im 7. RÄStV wurde das Moratorium für Internet-PCs um drei Jahre bis zum 31. Dezember 2006 verlängert, die Vorschrift wurde dann im 8. RÄStV dahingehend geändert, dass ab dem 1. Januar 2007 auch onlinefähige Rechner, die Rundfunk wiedergeben können, als gebührenpflichtige Empfangsgeräte behandelt werden.

Parallel zu den Entscheidungen über die Höhe der Rundfunkgebühren fanden Diskussionen statt, die neben einer Vereinfachung der Hörfunk- und Fernsehgebühren alternative Anknüpfungspunkte einer Rundfunkgebühr zum Gegenstand hatten, etwa Gebührenpflichten pro Haushalt („Mediengebühr“) oder pro Kopf („Kopfpauschale“, „Medienabgabe“)<sup>205</sup>. Daneben wurden auch Finanzierungsformen über Steuern des Bundes oder der Länder vorgeschlagen. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 2007 wurde beschlossen, sich bei der Prüfung möglicher alternativer Modelle auf die „Haushaltsabgabe“ und einer „vereinfachten Rundfunkgebühr“ zu konzentrieren.

### 1.4.4.2.2.3 *Rundfunkgebühren: EU-Beihilfeverfahren*

Nach mehreren Beschwerden zu unterschiedlichen Aspekten der gesetzlichen Finanzierungsausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten leitete die EU-Kommission 2005 ein Beihilfeverfahren gegen Deutschland ein. Hintergrund des Streites waren unterschiedliche Ansichten von Kommission sowie Bund und Ländern darüber, ob es sich bei der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten durch Rundfunkgebühren um eine Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EG handelt. Im Gegensatz zu Bund und Ländern geht die Kommission davon aus, dass die Rundfunkgebühren in Deutschland eine solche Beihilfe sind<sup>206</sup>, und diese Beihilfe nur gerechtfertigt sein kann, wenn die Voraussetzungen des Art. 86 Abs. 2 EG vorliegen; ansonsten würde es sich um eine europarechtlich unzulässige Beihilfe handeln.

Ende 2006 einigten sich Bund und Länder mit der Kommission unter Umgehung der Klärung der grundsätzlichen Beihilfefrage auf eine Verfahrenseinstellung, im Gegenzug verpflichtete die Kommission Deutschland zur gesetzlichen Umsetzung bestimmter vorher gemachter Zugeständnisse. So erkennt die Kommission hier die zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende Rechtslage als europarechtskonform an, dass die gesetzliche Auftragsdefinition gemäß § 11 Abs. 1 RStV allgemein und breit gehalten ist und von den Anstalten selbst rechtsverbindlich konkretisiert wird.<sup>207</sup> In Bezug auf digitale Angebote und Telemedien haben die Länder das Verfahren zur Konkretisierung und Ausgestaltung des Online-Auftrags öffentlich-rechtlicher Anstalten allerdings zu konkretisieren und die öffentlich-rechtlichen Anstalten zu verpflichten, für alle neuen digitalen und veränderten digitalen Angebote einen dreistufigen Test durchzuführen. In diesem 3-Stufen-Test ist durch die Anstalt zu prüfen, inwieweit das Angebot vom Programmauftrag gedeckt ist, es in qualitativer Hinsicht zum

205 Zum so genannten „Hessischen Modell“ vgl. Marwitz 2008.

206 Vgl. K (2007) 1761 endg. Rz. 150.

207 K (2007) 1761 endg. Rz. 224.

#### 1.4. Rundfunk

publizistischen Wettbewerb beiträgt sowie eine Einschätzung des Angebot-Aufwands. Die so entstandene Angebotsplanung ist vorab durch anstaltsinterne Gremien zu genehmigen und die Vereinbarkeit mit den rechtlichen Vorgaben von den Ländern festzustellen. Neben dieser Umstellung der Verfahren von Programmauftragskonkretisierung und Selbstverpflichtung sollen gesetzliche Vorgaben etabliert werden, die zu einer erhöhten Transparenz im Hinblick auf Geldflüsse und zu einer besseren Trennung von Tätigkeiten führen, die in öffentlich-rechtlichem Auftrag erbracht werden, und solchen, die kommerziellen Tätigkeiten zuzurechnen sind (z. B. Werbung). Die Frist für die Umsetzung der Vorgaben läuft bis April 2009.

##### 1.4.4.2.2.4 Sonstige Änderungen

Durch den 5. RÄStV<sup>208</sup> wurde eine Änderung in § 8 ARD-Staatsvertrag vorgenommen, die eine einheitliche Handhabung des Gegendarstellungsrechtes ermöglicht und parallele Ansprüche gegen mehrere Landesrundfunkhäuser ausschloss. Daneben wurde im ARD- und ZDF-Staatsvertrag klargestellt, dass Werbung und Sponsoring im Teletext der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme unzulässig ist. Im 8. RÄStV wurde den Rundfunkanstalten die Verwendung von kostenpflichtigen Telefonmehrwertdiensten untersagt. Der Entwurf des 10. RÄStV<sup>209</sup> sieht im Hinblick auf die Ermittlung von rundfunkgebührenpflichtigen Personen eine vereinfachte Weitergabe von bestimmten Vertragsdaten nichtöffentlicher Stellen an die Landesrundfunkanstalten bzw. die GEZ vor (z. B. Pay-TV-Abonnements).

##### 1.4.4.2.3 Novellierung des Deutsche-Welle-Gesetzes

Vor dem Hintergrund der medienpolitischen Diskussion über die Novellierung von Aufgabe und Finanzierung der Deutschen Welle wurde 2004 das Deutsche-Welle-Gesetz novelliert<sup>210</sup>. Die Deutsche Welle selbst hatte im Vorfeld ebenfalls Anstrengungen unternommen, den eigenen Auftrag und das Selbstverständnis, mit dem er erfüllt wird, weiter zu explizieren und zu konkretisieren. Aufgrund des Bündels unterschiedlicher Ziele, die die Deutsche Welle im Hinblick auf die Konkretisierung ihres Auftrags von den inländischen Rundfunkanstalten unterscheidet (z. B. die Schwerpunkte interkulturelle Kommunikation und Angebote in Krisenregionen), versucht das Deutsche-Welle-Gesetz<sup>211</sup> eine Optimierung des Prozesses der Auftragskonkretisierung zu erreichen. Dabei muss das Deutsche-Welle-Gesetz die Gratwanderung zwischen der Programmautonomie der Deutschen Welle und der durch die Finanzierung aus dem Staatshaushalt bedingten Budgethoheit des Parlamentes schaffen. Dieser Gegensatz lässt sich verfassungskonform durch einen Prozess regulierter Selbstregulierung auflösen, in dem Auftragskonkretisierung und Finanzierung in einem gesetzlich gesteuerten Verfahren gesetzlich vorgezeichnet werden.

So sieht das DWG einen generalklauselartigen und umfassenden Programmauftrag mit nur wenigen, abstrakten Vorgaben zu Funktion und Auftrag der Anstalt vor, die weitere Konkretisierung erfolgt durch die Anstalt selbst in einem gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmungsverfahren: Zunächst erstellt die Deutsche Welle für einen Zeitraum von vier Jahren eine Aufgabenplanung, in der sie Programmziele, Schwerpunktvorhaben und deren Gewichtung zur Erfüllung ihrer Aufgabe nach Zielgebieten, Zielgruppen, Verbreitungswegen und Angebotsformen darlegt. Den Entwurf ihrer Aufgabenplanung leitet sie dem Bundestag und der Bundesregierung zu, die daraufhin zu den inhaltlichen Aspekten der Aufgabenplanung Stellung nimmt. Die Deutsche

208 Gesetz zu dem Fünften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag), s. etwa GVBl. NRW 2000, S. 706; GVBl. S-H 2000, S. 638; Hess. GVBl. I 2000, S. 474.

209 Zehnter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag); Stand: 31.10.2007.

210 Gesetz zur Änderung des Deutsche-Welle-Gesetzes vom 15. Dezember 2004, BGBl. I S. 3456.

211 Deutsche-Welle-Gesetz in der Bekanntmachung vom 25. Januar 2005, BGBl. I S. 90.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Welle beschließt dann die Aufgabenplanung unter der Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen, wobei sie eine Begründungspflicht für nicht aufgenommene Stellungnahmen trifft.

### 1.4.4.2.4 *Strukturveränderungen auf Ebene der Landesmediengesetze*

Unabhängig von den durch die Novellierungen des RStV erforderlichen Änderungen der Rundfunkgesetze der Länder haben einzelne Bundesländer diese Gesetze im Berichtszeitraum komplett reformiert<sup>212</sup>. Hauptgegenstand der Novellen waren dabei die Umstrukturierung der Medienaufsicht, Änderungen im Zulassungsverfahren sowie die Stärkung von Anbietern, die Programme in der Zulassungsregion produzieren.

#### 1.4.4.2.4.1 *Pluralistische Gremien vs. Expertenmodell*

Einige Landesrundfunkgesetz-Novellen<sup>213</sup> sahen Änderungen der Organisationsstruktur der jeweiligen Landesmedienanstalt derart vor, dass mehrköpfige Sachverständigengremien die bisher gesellschaftlich plural besetzten Gremien ablösen oder diese um Expertenwissen ergänzen (vgl. Kap. 3.4.4.1.2). Die Verfassungsmäßigkeit dieses Experten- oder Ratsmodells wurde im Hinblick auf die Gewährleistung der Staatsfreiheit des Rundfunks in Frage gestellt<sup>214</sup>. Andere sehen das Expertenmodell grundsätzlich als geeignete Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht an. Der Gesetzgeber habe bei der Ausformung aber – und darauf konzentriert sich die Kritik an derzeit praktizierten Modellen dieser Art – verfassungsrechtliche Vorgaben bei der Umsetzung zu beachten. Diese betreffen namentlich die organisatorische Gewähr zur Sicherung eines Grundstandards gleichgewichtiger Vielfalt, die Verhinderung einseitiger Einflussnahme und die Wahrung des Gebotes der Staatsfreiheit bei Konstitution und Arbeit des Gremiums.

#### 1.4.4.2.4.2 *Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vs. Führerscheinmodell*

Kernpunkt einiger Landesmediengesetznovellen war, dass die Entscheidung über die rundfunkrechtliche Zulassung der Rundfunkveranstaltung von der Frage der Zuweisung von Übertragungskapazitäten entkoppelt wird. Eine Beurteilung der Frage, welchen Beitrag ein Programm zur Vielfalt leistet, findet dabei erst auf der zweiten Stufe, d. h. bei der Zuweisung von konkreten Übertragungskapazitäten, statt. Auf der ersten Stufe werden lediglich Zulassungsvoraussetzungen und -hindernisse geprüft. Dieses neu eingeführte Konzept wirft Fragen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Rundfunkgesetzgeber auf, wie vor allem kommunikative Mindestvoraussetzungen bei der Rundfunkveranstaltung zu gewährleisten sind.

#### 1.4.4.2.4.3 *Rechtliche Vorteile für Standortproduktionen*

Bei Zuweisungsentscheidungen knüpften einige der Landesrundfunkgesetze neben Vielfaltskriterien an lokale Bezüge des Veranstalters an. So sollten etwa solche Programme vorrangig ausgewählt werden, die die studio-technische Abwicklung des Programms in dem entsprechenden Bundesland durchführen. Derartige Entscheidungskriterien gaben Anlass zu Diskussionen, insbesondere vor dem Hintergrund der europarechtlichen Zulässigkeit solcher Vorschriften.

---

212 S. etwa Thüringer Landesmediengesetz (ThürLMG) vom 5. März 2003, GVBl. Th 2003, S. 117; Gesetz zur Neuordnung des hamburgischen Medienrechts vom 2. Juli 2003, GVBl. HH 2003, S. 27; Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) vom 2. Juli 2002, GVBl. NRW 2002, S. 334.

213 In Sachsen (vgl. § 31 Abs. 1 SPRG) und in Berlin-Brandenburg (vgl. § 9 MStV B.-B.).

214 Dazu SächsVerfGH, ZUM-RD 1997, 531, 538 ff.; Gebel 1993; Rossen 1992.

## 1.4. Rundfunk

### 1.4.4.2.5 *Organisatorische Anpassungen bei Zulassung und Medienaufsicht*

Der Entwurf des 10. RÄStV sieht eine Reform der Zulassung und Aufsicht durch die Landesmedienanstalten im Hinblick auf bundesweite Rundfunkveranstalter vor. Während bisher jede einzelne Landesmedienanstalt anhand der RStV-Vorgaben einen bundesweiten Veranstalter zulassen konnte und diesen dann zu beaufsichtigen hatte, zentralisiert die Novelle (§§ 35 ff.) deren Zulassung und Aufsicht bei der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), bei der Auswahl unter mehreren Bewerbern für Frequenzzuweisungen entscheidet die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK). Die Entscheidungen der Kommissionen sind bindend; die Landesmedienanstalt, bei der die Zulassung beantragt wurde, vollzieht diese im Anschluss. Insbesondere soll mit der Einrichtung der ZAK eine zentrale Stelle geschaffen werden, die dem teilweise vorgebrachten Vorwurf des bisher möglichen „Forum Shoppings“ begegnen kann und eine einheitliche Zulassungs- und Aufsichtspraxis gewährleisten soll.

Auch im Hinblick auf die Vergabe von Übertragungskapazitäten sieht der Entwurf des 10. RÄStV zentralisierende Elemente vor. Durch die §§ 20 f., 50 bis 51 a RStV werden Verfahren etabliert, die eine bundesweit einheitliche Zuweisung von Übertragungskapazitäten ermöglichen; bisher hatten die Landesmedienanstalten derartige Vergabeverfahren untergesetzlich koordiniert.

### 1.4.4.2.6 *Vielfalt & Konzentrationskontrolle*

Vor dem Hintergrund eines steigenden Konzentrationsgrades im Rundfunkbereich sowie des Einstiegs von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht aus medienrelevanten verwandten Märkten auch in den Rundfunkbereich (s. Kap. 1.4.2.2.1) sah der 6. RÄStV<sup>215</sup> eine Reform der Konzentrationskontrolle zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht vor. Von vorherrschender Meinungsmacht ging der RStV zuvor dann aus, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 30 Prozent bzw. dessen geringfügiger Unterschreitung bei Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung auf medienrelevanten verwandten Märkten erreichen. Zwar hielt der RStV nach wie vor an dem Zuschaueranteilsmodell und der 30-Prozent-Marke fest, jedoch wurde die bisherige Geringfügigkeitsklausel bei Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung in medienrelevanten verwandten Märkten durch eine 25-Prozent-Hürde ersetzt. Bei der Berechnung eines ggf. vorliegenden Erreichens dieser Grenze werden allerdings zwei Prozentpunkte abgezogen, wenn in dem dem Unternehmen zurechenbaren Vollprogramm mit dem höchsten Zuschaueranteil Fensterprogramme gemäß § 25 Abs. 4 RStV in angemessenem Umfang aufgenommen sind, mindestens jedoch in dem Umfang wie zuvor. Bei einer gleichzeitigen Aufnahme von Sendezeiten für Dritte nach § 26 Abs. 5 RStV werden weitere drei Prozent abgerechnet (zur darüber hinausgehenden Förderung lokaler und regionaler Programminhalte siehe sogleich Kap. 1.4.4.2.5). Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Drittsendezeiten für die Konzentrationskontrolle sieht § 31 RStV konkrete Verfahren für die Auswahl von Fensterprogrammen vor, die durch den 9. RÄStV weiter angepasst wurden und den Landesmedienanstalten weitgehende Letztentscheidungsrechte in Bezug auf die Auswahl des Fensterprogrammanbieters zugestehen.

### 1.4.4.2.7 *Lokale und regionale Programminhalte*

Als Reaktion auf Zentralisierungsbestrebungen und Einsparmaßnahmen der bundesweiten privaten Fernsehveranstalter im Hinblick auf regionale Fensterprogramme sah der 7. RÄStV<sup>216</sup> vor, dass in den beiden bun-

215 Vgl. etwa GVBl. Rh-Pf 2002 Nr. 16 v. 24.09.2002, S. 360; GVBl. NRW 2002 Nr. 22 v. 09.08.2002, S. 372; GVBl. M-V 2003 v. Nr. 13 v. 19.07.2002, S. 461.

216 Siebter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, s. etwa GVBl. HH 17/Nr. 12 v. 03.03.2004, S. 108; GVBl. Berlin 2003 Nr. 47 v. 17.12.2003, S. 613; GVBl. NRW 2004 Nr. 3 v. 30.01.2004, S. 34.

## 1. Einzelne Medienbereiche

desweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogrammen Fensterprogramme aufzunehmen sind, und zwar mindestens im zeitlichen und regional differenzierten Umfang der Programmaktivitäten zum 1. Juli 2002 (§ 25 Abs. 4 Satz 1 RStV). Diese Sicherung der Regionalfensterprogramme soll eine möglichst hohe Anzahl verschiedener Fensterprogramme mit unterschiedlichen regionalen Inhalten gewährleisten.

Durch den 8. RÄStV wurde zusätzlich zu der Bonusregelung des § 26 Abs. 5 RStV aus dem 6. RÄStV (s. Kap. 1.4.4.2.4) eine Vorschrift in § 25 Abs. 4 aufgenommen, die das Fortbestehen von Regionalfensterprogrammen gewährleisten soll. So werden die beiden bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogramme durch die Vorschrift dazu verpflichtet, mindestens im zeitlichen und regionalen Umfang der Programmaktivitäten am Stichtag des 1. Juli 2002 nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts Fensterprogramme zu veranstalten. Eine Reduktion dieser Programmaktivitäten ist dadurch nicht mehr möglich. Inhaltliche Vorgaben sehen die Aufnahme von Inhalten zur aktuellen und authentischen Darstellung der Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land vor. Die Unabhängigkeit des Fensterprogrammveranstalters soll dabei durch eine eigene Zulassung der zuständigen Landesmedienanstalt gesichert werden. Im Gegenzug fallen gem. § 52 Abs. 3 Nr. 2 RStV Programme mit Regionalfenstern in den so genannten Must-Carry-Bereich (s. unten Kap. 1.2.4.2.9) und müssen in digitalen Kabelanlagen weiterverbreitet werden.

### 1.4.4.2.8 Nationale Hörfunkquote

Im Rahmen der Diskussion einer Hörfunkquote, die Radioveranstalter zum Ausstrahlen eines gewissen Prozentsatzes nationaler Künstler oder deutschsprachiger Musik verpflichten würde, kam es nicht zu der Übernahme einer entsprechenden Vorschrift in den 7. RÄStV. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang aber auf die Protokollerklärung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zu § 11 RStV im 7. RÄStV<sup>217</sup>. Darin erwarten die Länder von den Hörfunkveranstaltern, insbesondere von den in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten und dem Deutschlandradio, eine stärkere Berücksichtigung von deutschsprachiger Musik und deshalb eine Förderung auch neuerer deutschsprachiger Musikangebote durch ausreichende Sendeplätze in den Programmen. (Zum Hintergrund und zur rechtswissenschaftlichen Diskussion um eine Hörfunkquote s. Kap. 4.3.2.3.2.1.)

### 1.4.4.2.9 Programmgrundsätze

Mit dem 4. RÄStV<sup>218</sup> wurde erstmals ein für alle Rundfunksender geltender Grundstandard von Programmgrundsätzen festgelegt, der die Anbieter zur Einhaltung und Beachtung gewisser Grundwerte verpflichtet, wie etwa die Achtung der Menschenwürde, einen Beitrag zur Stärkung der Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit und die Beachtung der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung (§ 3 RStV).

---

217 Siebter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, s. etwa GVBl. HH 17/Nr. 12 v. 03.03.2004, S. 108; GVBl. Berlin 2003 Nr. 47 v. 17.12.2003, S. 613; GVBl. NRW 2004 Nr. 3 v. 30.01.2004, S. 34.

218 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

## 1.4. Rundfunk

### 1.4.4.2.10 Übertragung von Großereignissen und Kurzberichterstattungsrecht

Durch die Einführung von § 5a RStV im 4. RÄStV<sup>219</sup> (jetzt: § 4 RStV) wurden Fernsehveranstalter, die Großereignisse nur verschlüsselt und gegen besonderes Entgelt ausstrahlten, verpflichtet, eine gleichzeitige oder geringfügig zeitversetzte Ausstrahlung des Ereignisses in mindestens einem frei empfangbaren und allgemein zugänglichen Fernsehprogramm zu ermöglichen. Dadurch wurde in Umsetzung des Artikels 3 a Abs. 1 Satz 1 der EG-Fernsehrichtlinie gewährleistet, dass die Übertragung von Großereignissen auch im frei empfangbaren Fernsehen erfolgt. Die von der Vorschrift umfassten Großereignisse werden konkret aufgezählt, zu ihnen gehören etwa die Olympischen Sommer- und Winterspiele, Halbfinal- und Finalsspiele der Fußball-Europa- und -Weltmeisterschaften sowie Heim- und Auswärtsspiele der deutschen Fußballnationalmannschaft.

Als Reaktion auf das Urteil des BVerfG<sup>220</sup> zur Unzulässigkeit der Unentgeltlichkeit des Kurzberichterstattungsrechts in einigen Landesmediengesetzen sah § 5 Abs. 7 RStV eine Vorschrift zur Ausübung dieses Rechts bei berufsmäßig durchgeführten Veranstaltungen gegen Entgelt vor.

### 1.4.4.2.11 Änderung der Vorschriften für Werbung und Gewinnspiele

Der Entwurf des 10. RÄStV führt mit § 8 a eine Norm in Bezug auf im Rundfunk veranstaltete Gewinnspiele ein, die grundsätzliche Anforderungen an Transparenz und Teilnehmerschutz aufstellt. Nach einigen Diskussionen um die Rechtmäßigkeit bestimmter Praktiken im Rahmen von einzelnen Gewinnspielen oder ganzen Gewinnspielsendungen sieht die Vorschrift vor, dass insbesondere Angaben zu Kosten, Teilnahmebedingungen, Spielgestaltung und Auflösung gemacht werden. Die Teilnahmekosten werden dabei gesetzlich auf 0,50 Euro begrenzt. Flankiert werden die Vorgaben von Auskunftsrechten der aufsichtsführenden Stellen gegenüber dem Veranstalter. Die Landesmedienanstalten werden zudem durch § 46 Abs. 1 RStV ermächtigt, konkretisierende Richtlinien und Satzungen zum Bereich der Gewinnspiele zu erlassen – insbesondere im Hinblick auf die Ahndung von Verstößen und die Bedingungen der Teilnahme Minderjähriger (zum Jugendschutz s. auch Kap. 2.6).

Zu den Änderungen der Werbevorschriften vgl. im Einzelnen Kap. 2.3.3.4.

### 1.4.4.2.12 Jugendschutz

Im 4. RÄStV<sup>221</sup> wurden die Jugendschutzregelungen dahingehend geändert, dass Sendungen unzulässig sind, die gegen Tatbestände des Strafgesetzbuches verstoßen. Zuvor zählte der RStV ausdrücklich umfasste einzelne Straftatbestände auf. Als Auffangregelung für Sendungen, die nicht ausdrücklich unzulässig waren, trat § 3 Abs. 1 Nr. 5 RStV hinzu, der Sendungen dann für unzulässig erklärte, wenn diese in sonstiger Weise die Menschenwürde verletzen. Mit Umsetzung des 4. RÄStV hielt daneben die akustische Ankündigungs- bzw. optische Kennzeichnungspflicht für jugendschutzrelevante Sendungen Einzug. Der 5. RÄStV beinhaltete eine klarstellende Regelung zu Programmankündigungen für jugendschutzrelevante Sendungen im digitalen Fernsehen. Zum mit Einführung des JMStV novellierten, derzeitigen Jugendschutzrecht siehe ausführlich Kap. 2.6.1.

219 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

220 BVerfGE 97, 228.

221 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

## 1. Einzelne Medienbereiche

### 1.4.4.2.13 *Auskunfts- und Informationsrechte*

Im Rahmen des 9. RÄStV<sup>222</sup> wurde mit § 9a RStV eine Vorschrift aufgenommen, die Rundfunkveranstaltern – und über den Verweis in § 55 Abs. 3 auch Anbietern von journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien – bundesweit einheitliche Auskunftsrechte gegenüber Behörden um ihrer Funktion für die öffentliche Meinungsbildung willen zugesteht. Derartige Regelungen sahen für den Rundfunk bereits zuvor die Landespresse- und Landesmediengesetze sowie die gesetzlichen Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor, auch der MDSStV etablierte für bestimmte Mediendienste in § 15 MDSStV solche Auskunftsrechte. Mit § 9 a wurde hier insofern eine länder- und anbieterübergreifend einheitliche Regelung geschaffen.

### 1.4.4.2.14 *Zeugnisverweigerungsrecht, Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote*

Die Privilegierung von Medienmitarbeitern in Strafverfahren gilt auch für Mitarbeiter von Rundfunkprogrammen. Die Novellierung des Zeugnisverweigerungsrechts sowie der Vorschriften über Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote (s. Kap. 1.4.2.1) wirkt sich auch auf diesen Bereich aus.

### 1.4.4.2.15 *Belegungsvorschriften für digitale Übertragungsplattformen*

Die digitale Distribution von Rundfunkinhalten muss auch rechtlich begleitet werden, um etwa Umsetzungsszenarien zeitlich zu gewährleisten und auf neu auftretende Risiken für die öffentliche Kommunikation zu reagieren.

Im Hinblick auf die Digitalisierung der Kabelnetze wurden durch den 4. RÄStV Vorschriften hinsichtlich der Belegung dieser Netze in den RStV eingefügt, wobei § 52 RStV die Kabelkapazitäten in drei Bereiche teilt: So hat der Kabelbetreiber die für das jeweilige Land gesetzlich bestimmten Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Übertragungskapazität eines analogen Fernsehkanals für die im jeweiligen Bundesland zugelassenen regionalen und lokalen Fernsehprogramme und offenen Kanäle zur Verfügung zu stellen (Must-Carry-Bereich). Seit dem 8. RÄStV fallen in den Must-Carry-Bereich auch die Kapazitäten, die für die Übertragung derjenigen privaten Rundfunkprogramme nötig sind, die ein Regionalfenster gemäß § 25 RStV enthalten. Für den Umfang von einem Drittel der Kabelkapazitäten hat der Kabelbetreiber daneben ein vielfältiges Programmangebot anhand von Belegungsgrundsätzen wie der Berücksichtigung der Interessen der angeschlossenen Teilnehmer und unter angemessener Berücksichtigung von Mediendiensten zusammenzustellen (Can-Carry-Bereich; zum Konzept der Vielfaltssicherung im Kabel s. auch Kap. 3.3.1.2.4). Über die Belegung der restlichen Kapazitäten kann der Betreiber im Rahmen der allgemeinen Gesetze frei entscheiden. Die endgültige Belegung hat er der zuständigen Landesmedienanstalt im Voraus und unter Offenlegung der Einspeisungs- und Weiterleitungsentgelte anzuzeigen. Die Gestaltung der Entgelte für die Einspeisung von öffentlich-rechtlichen sowie regionalen und lokalen Programmen ist daneben im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes so zu gestalten, dass auch regionale und lokale Angebote zu angemessenen und chancengleichen Bedingungen verbreitet werden können.

Der durch den 5. RÄStV<sup>223</sup> neu eingefügte § 52a RStV, der bestimmte Grundsätze für die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten im Fernsehen vorsah, sollte den bisher in analoger Technik terrestrisch verbreiteten Veranstaltern Bestandsschutz gewähren, indem ihre Angebote bei der erstmaligen Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten vorrangig zu berücksichtigen sind. Auch müssen die

---

222 Neunter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, z. B. GVOBl. M-V 2007, S. 67; Hess. GVBl. 2007 I, S. 206.

223 S. etwa GVBl. NRW 2000 Nr. 53 v. 15.12.2000, S. 706; GVOBl. S-H 2000 Nr. 18, S. 638; GVBl. Hessen 2000 v. 26.09.2000, S. 474.

#### 1.4. Rundfunk

technischen Übertragungskapazitäten für diese Programme im Verhältnis zu den anderen digitalen Übertragungskapazitäten gleichwertig sein.

Der 6. RÄStV<sup>224</sup> sah in einem novellierten § 52a eine Ermächtigung der ARD-Anstalten und des ZDF vor, ihre analogen terrestrischen Programme unter Berücksichtigung ihrer Verpflichtung zur Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunk schrittweise einzustellen, um den Ausbau und die Zuweisung digitaler terrestrischer Übertragungskapazitäten zu ermöglichen.

Der Entwurf des 10. RÄStV reagiert auf technische Weiterentwicklungen im Bereich der Rundfunkübertragung. Bestanden zuvor im RStV ausschließlich Regelungen im Hinblick auf die Vergabe terrestrischer Frequenzen und die Belegung von analogen und digitalen Breitbandkabelnetzen (s. oben), werden durch die Novellierung auch neuartige Übertragungstechnologien wie IPTV erfasst und Regelungen für so genannte Plattformbetreiber etabliert, die Angebote verschiedener Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter über eine Übertragungsplattform zur Verfügung stellen (z. B. bei Handy-TV). Die Anpassung der Vorschriften (§§ 52 ff.) erfolgt insofern mit dem Ziel, die verschiedenen Wettbewerber auf den unterschiedlichen Plattformen gleichzustellen und verstärkt länderübergreifende Entscheidungen zu ermöglichen. Inhaltlich übernehmen die neuen Vorschriften für Plattformbetreiber die bisher im Bereich der Kabelnetze geltenden, oben beschriebenen Konzepte größtenteils. Damit spielt auch bei den neuen Distributionsplattformen der Aspekt der Vielfaltsicherung eine tragende Rolle.

##### 1.4.4.2.16 *Regulierung von Annex-Diensten des digitalen Fernsehens*

Mit der fortschreitenden Digitalisierung der Rundfunkübertragungswege gewinnen auch Dienstleistungen und neu hinzutretende Angebote in diesem Bereich an Bedeutung. So haben zunehmend etwa auch die Hersteller bzw. Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen (Conditional Access), Basisnavigatoren, elektronischen Programmführern, Multiplexing- und Billing-Dienstleistern sowie Programmierer von Softwareschnittstellen (API, Application Protocol Interface) Einfluss auf die Chance, die ein kommunikativer Inhalt besitzt, im Rundfunk öffentlich zu werden.

Im 4. RÄStV wurde der Begriff der chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen bei den Zugangsdiensten im Bereich des digitalen Fernsehens in § 53 RStV, der für Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen und Basis-Navigatoren gilt, konkretisiert: Danach mussten derartige Anbieter allen Veranstaltern ihre Dienste zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen anbieten. Nach § 53 Abs. 1 Satz 2 RStV a. F. war nur dann Diskriminierungsfreiheit gewährleistet, wenn die Decoder über zugangsoffene Schnittstellen verfügten, die Dritten die Herstellung und den Betrieb eigener Anwendungen erlaubten. Die Schnittstellen mussten dem Stand der Technik, insbesondere einheitlich normierten europäischen Standards entsprechen. In Navigatoren war daneben auf die Angebote der öffentlich-rechtlichen und der privaten Anbieter gleichgewichtig hinzuweisen. Anbieter, die bei der Bündelung und Vermarktung von Programmen eine marktbeherrschende Stellung innehatten, durften Nachfrager nicht unbillig behindern oder gleichartige Anbieter ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Daneben wurden den Diensteanbietern Anzeige-, Offenlegungs- und Auskunftspflichten gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt auferlegt. Abs. 7 der damaligen Vorschrift ermächtigte die Landesmedienanstalten zum Erlass von übereinstimmenden Satzungen zur Konkretisierung der Vorschriften zur Zugangsfreiheit im digitalen Fernsehen. Eine entsprechende Satzung haben alle Landesmedienanstalten erlassen.

Durch den 7. RÄStV wurde in § 39a RStV festgelegt, dass die Landesmedienanstalten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (jetzt: Bundesnetzagentur) und mit dem Bundeskartellamt über die ohnehin bestehende Pflicht zur Amtshilfe hinaus zusammen-

---

224 Vgl. etwa GVBl. Rh-Pf 2002, S. 360; GVBl. NRW 2002, S. 372; GVBl. M-V 2003, S. 461.

## 1. Einzelne Medienbereiche

arbeiten. Dabei sind auf deren Anfrage Erkenntnisse zu übermitteln, die für die Erfüllung der Aufgaben dieser Behörden erforderlich sind. Soweit die Landeskartellbehörden zuständig sind, gilt die Regelung für die Zusammenarbeit mit diesen entsprechend. Damit soll eine Zielvorgabe der Reform der Medienordnung in Bund und Ländern verwirklicht werden, nach der an den Nahtstellen von Medien-, Kartell- und Telekommunikationsrecht die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden verbessert werden soll (s. Kap. 3.4.4.1). Daneben sieht der 7. RÄStV eine regelmäßige Überprüfung der Vorschriften in §§ 52, 53 RStV vor, erstmalig zum 31.3.2007.

Im Rahmen des 8. RÄStV wurde der § 53 RStV komplett novelliert – nicht zuletzt, um die Änderungen im novellierten TKG zu berücksichtigen (s. Kap. 2.4.2.3.1). Während das Telekommunikationsrecht seit der TKG-Novelle die technischen Rahmenbedingungen von Zusatzdiensten digitalen Fernsehens regulatorisch einfasst, stellt der novellierte § 53 RStV Vorschriften für die inhaltlichen Aspekte dieser Dienste bzw. Angebote auf. Kernpunkt des § 53 RStV war und ist die Sicherung der Zugangsfreiheit und damit der Vielfalt: So verbietet Abs. 1 die unbillige Behinderung oder sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Anbietern von Rundfunk oder Telemedien bei der Verbreitung ihrer Angebote durch Zugangsberechtigungssysteme, durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme, durch Basisnavigatoren oder aufgrund der Ausgestaltung von Entgelten. Flankiert wird der Grundsatz der Nichtdiskriminierung durch eine die von der Vorschrift verpflichteten Akteure umfassende Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt (Abs. 2). Aufgrund solcher Anzeigen, aber auch nach einer Information durch die Bundesnetzagentur (vormals RegTP) oder durch die Beschwerde eines Programmveranstalters kann die jeweilige Landesmedienanstalt ein Verfahren einleiten, an dessen Ende die im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur zu treffende Entscheidung steht, ob ein Verstoß gegen das Gebot in Abs. 1 vorliegt (Abs. 3, 4). Darüber hinaus ermächtigt Abs. 6 die Landesmedienanstalten wie bisher, übereinstimmende Satzungen zur Konkretisierung der Abs. 1 bis 4 zu erlassen.

Kritisiert wird von wissenschaftlicher Seite an dem neuen § 53 RStV vor allem ein unklarer Anwendungsbereich der Norm sowie die fehlende ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für die zuständigen Landesmedienanstalten bei Verstößen gegen die Regelung des Abs. 1. Im noch durch die Länder zu ratifizierenden Entwurf des 10. RÄStV sieht § 52f allerdings die ausdrückliche Ermächtigung der Landesmedienanstalten von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gegenüber Plattformbetreibern vor; daneben etabliert die Novellierung umfassende Ordnungswidrigkeitentatbestände für diesen Bereich.

### 1.4.4.2.17 *Datenschutz*

Mit dem 4. RÄStV<sup>225</sup> wurden erstmals bereichsspezifische Datenschutzvorschriften für den Rundfunk inkorporiert, die sich allerdings in großen Teilen an den Datenschutzregeln in anderen Medienbereichen orientieren. So galt seitdem auch für den Rundfunkbereich neben dem Prinzip der Datenvermeidung und -sicherheit der Grundsatz, dass personenbezogene Daten nur erhoben, verarbeitet oder genutzt werden dürfen, sofern das Gesetz dies ausdrücklich erlaubt oder der Betroffene eingewilligt hat.

Gleichzeitig mit In-Kraft-Treten des Telemediengesetzes mit umfangreichen Transparenz-, Aufklärungs- und Informationspflichten seitens der datenverarbeitenden Stelle (s. Kap. 1.5.4.2.3) wurden durch den 9. RÄStV bereichsspezifische Datenschutzvorschriften im RStV gestrichen, seitdem erklärt § 47 Abs. 1 RStV die entsprechenden Vorgaben im TMG für anwendbar. Lediglich das Auskunftsrecht des Nutzers bezüglich seiner gespeicherten Daten sieht § 47 Abs. 2 RStV noch vor.

---

225 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

## 1.4. Rundfunk

**1.4.5 Quellenangaben zu Kapitel 1.4**

- ALM Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Deutschland (Hrsg.) (2007): ALM Jahrbuch 2006. Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland. Berlin.
- ALM Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Deutschland (Hrsg.) (2005): ALM Jahrbuch 2004. Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland. Berlin.
- ALM Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Deutschland (Hrsg.) (2004): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2001/2002; Berlin.
- ALM Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Deutschland (Hrsg.) (2002): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 1999/2000; Berlin.
- ALM Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Deutschland (Hrsg.) (1997): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 1995/1996; Berlin.
- ARD, Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (2007): ARD-Jahrbuch 07. Wiesbaden.
- Bauer, Helmut G. (2004): Weißbuch über die Situation des privaten Hörfunks in Deutschland. Erstellt im Auftrag der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, August 2004. Abrufbar unter <http://www.lfm-nrw.de/downloads/weissbuch-hoerfunk.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2008.
- Breunig, Christian (2007): IPTV und Web-TV im digitalen Fernsehmarkt. Fernsehen und Internet rücken weiter zusammen. In: Media Perspektiven 19/2007, S. 478 ff.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003): Informationsgesellschaft Deutschland 2006. Aktionsprogramm der Bundesregierung. Stand: Dezember 2003. Abrufbar unter [http://www.bmbf.de/pub/aktionsprogramm\\_informationsgesellschaft\\_2006.pdf](http://www.bmbf.de/pub/aktionsprogramm_informationsgesellschaft_2006.pdf), zuletzt aufgerufen am 20.01.2008.
- Castendyk, Oliver/Böttcher, Kathrin (2008): Ein neuer Rundfunkbegriff für Deutschland? Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste und der deutsche Rundfunkbegriff. In: MMR 2008, S. 13 ff.
- Czygan, Marco (2003): Wettbewerb im Hörfunk in Deutschland. Eine industrieökonomische Analyse. Baden-Baden.
- Donges, Patrick/Steinwälder, Philipp (1998): Entwicklung des Zwei-Säulen-Modells. Eine interdisziplinäre Untersuchung des lokalen Hörfunks in Nordrhein-Westfalen. Opladen.
- Feierabend, Sabine/Klingler, Walter (2007): Was Kinder sehen. Eine Analyse der Fernsehnutzung Drei- bis 16-Jähriger 2006. In: Media Perspektiven 4/2007, S. 200 ff.
- Gebel, Volkram (1993): Zusammensetzung des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg verfassungsgemäß? In: ZUM 1993, S. 294 ff.
- Goldhammer, Klaus (2003): Wo findet der Hörfunk künftig seine Hörer und seine Werbekunden? Vortrag bei der Veranstaltung „Hörfunk 2010“ der Landesanstalt für Kommunikation am 22.1.2003. Abrufbar unter [http://www.goldmedia.de/studien/030122\\_Radiozukunft\\_2010\\_LfK\\_Stuttgart.pdf](http://www.goldmedia.de/studien/030122_Radiozukunft_2010_LfK_Stuttgart.pdf), zuletzt aufgerufen am 20.01.2008.
- GEZ Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (2007): Geschäftsbericht 2006.
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (2007): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. 2. Auflage, 2007. München.
- IP (2006): European Key Facts Television 2006.
- IP (2003): European Key Facts Television 2003.
- IP (2000): European Key Facts Radio 2000.
- KEF, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2003): 14. KEF-Bericht.
- KEF, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2007): 16. KEF-Bericht.
- KEF, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2008): 2. Zusatzinformation zur Pressemitteilung vom 21.1.2008 zum 16. KEF-Bericht. Online zugänglich unter [www.kef-online.de/inhalte/presse/info2.html](http://www.kef-online.de/inhalte/presse/info2.html).
- KEK, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2007): Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle. Berlin.
- KEK, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2004): Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs. Berlin.
- KEK, Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (2000): Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz. Konzentrationsbericht der KEK nach § 26 Abs. 6 RSTV. Berlin.
- Klingler, Walter/Müller, Dieter K. (2007): Radio behauptet seine Position im Wettbewerb. In Media Perspektiven 9/2007, S. 461 ff.
- LFM, Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (2004): Zehn Thesen zur Einführung von DAB. 17. Dezember 2004, abrufbar unter <http://www.lfm-nrw.de/downloads/dab-thesen.pdf>, zuletzt aufgerufen am 20.01.2008.

## 1. Einzelne Medienbereiche

- Marwitz, Petra (2008): Rundfunkfinanzierung durch die Wahlberechtigten. Rechtskonformität des Hessischen Modells. Rechtsgutachten im Auftrag der hessischen IHKs. In: K&R Beihefter 1/2008, S. 5 ff.
- MABB, Medienanstalt Berlin-Brandenburg (2004): Neuer Aufbruch für digitales Radio und mobile Multimediaangebote – Aufgabe des bisherigen DAB-Ansatzes. Ein Vorschlag des Medienrates der mabb. Pressemeldung vom 23. November 2004. Abrufbar unter <http://www.mabb.de/start.cfm?content=presse&template=pressemeldungsanzeige&id=769>, zuletzt aufgerufen am 20. Januar 2008.
- Oehmichen, Ekkehardt (2007): Radionutzung von Migranten. In: Media Perspektiven 9/2007, S. 452-460.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006) Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2005. Baden-Baden.
- Rossen, Helge (1992): Staatsfreie Rundfunkaufsicht? Zur Zusammensetzung des Medienrats der Medienanstalt Berlin-Brandenburg. In: ZUM 1992, S. 408 ff.
- Sachs, Michael (Hrsg.) (2007): Grundgesetz. Kommentar. 4. Auflage, 2007. München.
- Seufert, Wolfgang (im Erscheinen): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006.
- Steinwälder, Philipp (1998): Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur. Baden-Baden.
- TKLM, Technische Kommission der Landesmedienanstalten (2005): Vergleichende Bewertung der verfügbaren Übertragungssysteme für den digitalen terrestrischen Rundfunk. TKLM-Dokument Nr. 01/2005 V 1.0 vom 31. Januar 2005. Abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/Untersuchung\\_TKLM.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Download/Positionen/Untersuchung_TKLM.pdf), zuletzt aufgerufen am 20.01.2008.
- Trebbe, Joachim (2004): Fernsehen in Deutschland 2003-2004. Programmstrukturen, Programminhalte, Programmentwicklungen. Berlin.
- VPRT (Hrsg.) (2006): Hörfunk in Deutschland. Rahmenbedingungen und Wettbewerbssituation. Bestandsaufnahme 2006. Berlin.
- Weiß, Hans-Jürgen; Trebbe, Joachim (2008): ALM-Programmanalyse. Stichprobenbericht Herbst 2007. Online unter [www.alm.de/fileadmin/Medienforschung/Programmbericht2007/Herbst2007/Daten/Druckversion\\_2007\\_II.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Medienforschung/Programmbericht2007/Herbst2007/Daten/Druckversion_2007_II.pdf)
- ZAW, Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (Hrsg.) (2007): Werbung in Deutschland 2007. Berlin.
- Zubayr, Camilla/Gerhard, Heinz (2007): Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Fernsehreichweiten im Jahr 2006. In: Media Perspektiven 4/2007, S. 187 ff.

## 1.5 DIGITALE INTERAKTIVE MEDIEN

<b>1.5.1 ANGEBOTE UND INHALTE</b> .....	<b>115</b>
1.5.1.1 INTERNET UND ONLINE-ANGEBOTE.....	115
1.5.1.2 BILDSCHIRMSPIELE.....	119
<b>1.5.2 WIRTSCHAFT UND ORGANISATION</b> .....	<b>120</b>
1.5.2.1 INTERNET UND ONLINE-ANGEBOTE.....	120
1.5.2.2 BILDSCHIRMSPIELE.....	123
<b>1.5.3 NUTZUNG</b> .....	<b>125</b>
1.5.3.1 ONLINE-MEDIEN.....	125
1.5.3.1.1 Zahl und Struktur der Online-Nutzer.....	125
1.5.3.1.2 Umgang mit Online-Angeboten.....	128
1.5.3.2 BILDSCHIRMSPIELE.....	130
<b>1.5.4 RECHT UND REGULIERUNG</b> .....	<b>132</b>
1.5.4.1 RECHTSRAHMEN.....	132
1.5.4.1.1 Europarechtliche Einflüsse.....	132
1.5.4.1.2 Nationaler Rechtsrahmen.....	133
1.5.4.1.3 Anwendungsbereiche und Dienstebgrenzung.....	134
1.5.4.1.4 Regulierungskonzept.....	134
1.5.4.1.5 Nicht-staatliche Regulierung.....	135
1.5.4.2 NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	135
1.5.4.2.1 Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz (EGG).....	135
1.5.4.2.2 Mediendienstestaatsvertrag.....	137
1.5.4.2.3 Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz (ELGVB) mit Telemediengesetz (TMG).....	138
1.5.4.2.4 Neunter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RStV).....	139
1.5.4.2.5 Fernabsatzgesetz und Schuldrechtsmodernisierungsgesetz.....	140
1.5.4.2.6 Signaturgesetz.....	141
1.5.4.2.7 Zugangskontrolldiensteschutzgesetz (ZKDSG).....	141
1.5.4.2.8 Zeugnisverweigerungsrecht, Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote.....	141
<b>1.5.5 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 1.5</b> .....	<b>143</b>

### Tabellenverzeichnis

**Tabelle 1.5.1.1: Anzahl der Online-Angebote deutscher Tageszeitungen**

**Tabelle 1.5.1.2: Meistverlinkte Online-Angebote in der deutschsprachigen Blogosphäre (Februar 2008)**

**Tabelle 1.5.2.1: IVW-Kennzahlen für Internetangebote (2002-2007; jeweils November)**

**Tabelle 1.5.2.2: Meistbesuchte redaktionelle bzw. nutzergenerierte Internetangebote (März 2008)**

**Tabelle 1.5.2.3: Marktentwicklung PC- und Videospiele (2000-2006)**

## 1. Einzelne Medienbereiche

**Tabelle 1.5.3.1: Computerausstattung und Online-Nutzung im Zeitverlauf (in Prozent der deutschen Wohnbevölkerung ab 14 Jahren)**

**Tabelle 1.5.3.2: Ort der Internetnutzung (ab 14 Jahren in Prozent)**

**Tabelle 1.5.3.3: Internetzugang 1997 bis 2007 (in Prozent der Internetnutzer ab 14 Jahren)**

**Tabelle 1.5.3.4: Durchschnittliche Verweildauer bei der Online-Nutzung 1997 bis 2007 (Online-Nutzer ab 14 Jahren in Deutschland)**

**Tabelle 1.5.3.5: Nutzung verschiedener Online-Anwendungen (mindestens einmal wöchentlich genutzt; in Prozent der Online-Nutzer ab 14 Jahren)**

**Tabelle 1.5.3.6: Genutzte Web-2.0-Angebote 2007 (mindestens selten genutzt, in Prozent der Online-Nutzer ab 14 Jahren)**

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

Die Verbreitung digitaler interaktiver Medien hat in den vergangenen Jahren bereits deutliche Auswirkungen auf zahlreiche Bereiche der Medienwirtschaft gezeigt und besitzt weiterhin eine hohe Dynamik. Schwerpunkte dieses Abschnitts sind Befunde zur Entwicklung von onlinebasierten Angeboten und ihrer Nutzung, die in jüngster Zeit durch das „Web 2.0“ einen weiteren Schub bekommen haben, sowie zur wachsenden Bedeutung von Bildschirmspielen.

### 1.5.1 Angebote und Inhalte

#### 1.5.1.1 Internet und Online-Angebote

Aufgrund seiner technischen Architektur ist das Internet als Plattform für eine Reihe von unterschiedlichen Kommunikationsformen geeignet, die von der interpersonalen bzw. „one-to-one“-Kommunikation (z. B. über E-Mail oder Instant Messaging) über gruppenbezogenen Austausch (z. B. durch Chats oder Diskussionsforen) bis hin zur massenmedialen Verbreitung von Inhalten an ein disperses Publikum reicht. Hinzu kommen vielfältige Möglichkeiten computervermittelter Transaktionen, die beispielsweise im E-Commerce oder E-Government zu finden sind. Mediensystem und -wirtschaft werden dadurch weniger klar von anderen Branchen und Kommunikationssphären abgrenzbar. Im E-Commerce setzte die Produktkategorie „Medien, Bild- und Tonträger“ 2006 in Deutschland etwa 1,8 Milliarden Euro um und liegt damit hinter Bekleidung (2,8 Mrd. Euro) auf dem zweiten Platz<sup>226</sup>. Für Medienprodukte wie Bücher, CDs und DVDs ist also im Internet ein neuer Vertriebsweg entstanden.

Für etablierte Akteure wie Verlage, Rundfunksender oder Filmproduzenten sind digitale interaktive Medien jedoch ein zweischneidiges Schwert: Sie gewinnen einerseits Möglichkeiten bzw. Kanäle hinzu, um ihre Inhalte zu verbreiten oder auch neue Angebote zu entwickeln, die sich der veränderten Kommunikationssituation anpassen. So ist bis 2003 beispielsweise die Anzahl der Online-Angebote deutscher Tageszeitungen deutlich angestiegen (vgl. Tabelle 1.5.1.1), aber auch Wochenzeitungen, Zeitschriften oder Rundfunkanstalten haben ihre Webpräsenzen ausgebaut und bieten dort oft tagesaktuelle Informationen an. Im Vergleich zur analogen Herstellung kann an verschiedenen Stellen eines digitalisierten Produktionsprozesses eingegriffen werden, um einzelne Teile eines Angebotes für unterschiedliche Verwertungsformen aufzubereiten. Dies ist z. B. bei der Verwendung von digitalisierten Szenen in Spielfilmen und Bildschirmspielen der Fall, betrifft aber auch den Nachrichtenmarkt, wenn Bilder oder Originaltöne als Einzelbestandteile vermarktet werden. Eine solche Differenzierung der Angebote bedeutet, dass sich vor allem die Zahl der Zugangsmöglichkeiten zu Inhalten erhöht, während ein Zuwachs an Vielfalt nicht im gleichen Ausmaß zu beobachten ist.

Tabelle 1.5.1.1: Anzahl der Online-Angebote deutscher Tageszeitungen

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
39	103	138	160	230	390	401	631	633	631	629	630

Quelle: BDZV 2007, S. 417.

Andererseits erwächst hinsichtlich der Produktion und Distribution von Medieninhalten den „klassischen“ Akteuren des Mediensystems aber auch neue Konkurrenz. Die wachsende Verbreitung von breitbandigen und per „Flatrate“ abgegoltenen Internetverbindungen in Kombination mit gesunkenen Barrieren zum Publizieren und Austauschen von Inhalten im Netz hat zu einem enormen Zuwachs an nutzergenerierten Inhalten geführt, die um Aufmerksamkeit konkurrieren. Teilweise haben sich spezielle Plattformen für die massenhafte Publi-

226 Vgl. TNS Infratest Forschung 2007, S. 279.

## 1. Einzelne Medienbereiche

kation von Fotos, Videos und Audiodateien durch Internetnutzer etabliert (User-generated-content-Plattformen). Während ihre Nutzung inzwischen durch bevölkerungsrepräsentative Studien abgedeckt wird (vgl. Abschnitt 1.5.1.1), ist die Ermittlung (auch ungefährender) Angebotszahlen nur sehr schwer möglich, weil es inzwischen eine Vielzahl von Plattformen, aber auch eigenständiger Softwarelösungen zum Publizieren eigener Inhalte gibt. Für Weblogs beispielsweise ermittelte im Februar 2008 der unabhängige Dienst „blogcensus.de“ etwa 130.000 deutschsprachige Angebote, die innerhalb der vergangenen zwei Monate, und etwa 200.000 Angebote, die innerhalb der vergangenen sechs Monate aktualisiert worden waren<sup>227</sup>. Auf der Plattform MyVideo.de waren nach Angaben der Betreiber im November 2007 über 3,3 Millionen Nutzer registriert und etwa 1,6 Millionen Videos verfügbar. Das Angebot des Konkurrenten sevenload.de umfasste über eine Million Bilder und Videos, die von über 220.000 registrierten Nutzern bereitgestellt werden; Clipfish.de verzeichnete Anfang 2008 etwa 570.000 registrierte Nutzer und etwa 550.000 Videos.

Diese Zunahme des medialen Angebots durch Dienste des Web 2.0 lässt sich auch als Ausweitung von Öffentlichkeiten deuten, da neben den professionell ausgebildeten Experten in Redaktionen, Marketingabteilungen oder PR-Agenturen nun weitere Personen Informationen, Meinungen und Erfahrungen im Internet verfügbar machen und verbreiten können. Die Mehrzahl der Angebote bildet „persönliche Öffentlichkeiten“, die Informationen aufgrund ihrer persönlichen anstatt einer gesamtgesellschaftlichen Relevanz auswählen und publizieren. Sie erreichen ein vergleichsweise kleines Publikum, das entweder spezialisierte thematische Interessen teilt oder den Urheber eines Weblogs, Podcasts, Urlaubsvideos o. Ä. persönlich kennt. Nur manche dieser neuen Angebote verstehen sich explizit als Konkurrenz zu etablierten Medien, und oft erfüllen Weblogs, Podcasts oder Videoplattformen eher komplementäre Funktionen<sup>228</sup>: Sie greifen professionell produzierte Nachrichten, Informationen und Inhalte auf und kommentieren, kritisieren und/oder verbreiten diese weiter. So gehören beispielsweise die redaktionell produzierten Angebote von SPIEGEL Online, heise.de und WELT Online neben der Wikipedia zu den Seiten, die am stärksten von deutschsprachigen Weblogs verlinkt werden (vgl. Tabelle 1.5.1.2). Die beiden deutschsprachigen Weblogs, die gemessen an der Anzahl eingehender Links die meiste Aufmerksamkeit auf sich ziehen, folgen erst auf Rang 15 (Basic Thinking) und 16 (BILDblog).

---

227 Vgl. <http://www.blogcensus.de>.

228 Vgl. z. B. die Forschungssynopse zum Verhältnis von Weblogs und Journalismus bei Neuberger/Nuernbergk/Rischke 2007.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

Tabelle 1.5.1.2: Meistverlinkte Online-Angebote in der deutschsprachigen Blogosphäre (Februar 2008)

Angebot	Eingehende Links von Weblogs
Wikipedia, die freie Enzyklopädie	26.740
SPIEGEL ONLINE	15.244
heise online	7.796
WELT ONLINE	4.431
sueddeutsche.de	4.053
ZEIT online	3.741
FAZ.NET	3.378
stern.de	2.887
die tageszeitung	2.761
tagesschau.de	2.550
FOCUS Online	2.546
Golem.de: IT-News für Profis	2.531
Bild.T-Online.de	2.291
Tagesspiegel Online	2.133
Basic Thinking	2.055
BILDblog	1.984
ZDF.de	1.913
FINANCIAL TIMES DEUTSCHLAND	1.889
WDR.de	1.753
Standard.at	1.712

Anmerkung: Angegeben ist die Anzahl der Links von deutschsprachigen Weblogs auf das entsprechende Angebot, die zwischen August 2007 und Januar 2008 gesetzt wurden.

Quelle: [www.deutscheblogcharts.de](http://www.deutscheblogcharts.de); eigene Berechnungen.

Die Zunahme der im Internet verfügbaren Medieninhalte geht also einerseits auf nutzergenerierte, andererseits auf professionell produzierte Angebote zurück. Beim Zugang zu diesen Informationen und multimediale Inhalte spielen Suchmaschinen als zentrale Gatekeeper die entscheidende Rolle, wobei Google alleine etwa 90 Prozent aller Suchanfragen auf sich vereint und Konkurrenten wie Yahoo! (3,3 Prozent) und die MSN-Suche (1,9 Prozent) weit abgeschlagen liegen<sup>229</sup>. Über diese Monopolstellung von Google hinaus sind verschiedene Aspekte des Suchmaschinenmarkts problematisch, da sich viele der Suchmaschinenanbieter dem Nutzer als „Black Box“ darstellen. Die Funktionen, die zur Ermittlung und Rangfolge der Suchergebnisse führen, sind nicht im Detail bekannt und mögliche inhaltliche Filterungen nicht transparent. Die Verflechtung der Suchmaschinenanbieter untereinander, die z. B. gemeinsam bestimmte technische Grundlagen nutzen, sowie ein fortschreitender Konzentrationsprozess sorgen dafür, dass die jeweilige Anbieterkonstellation ebenfalls unklar ist<sup>230</sup>. So arbeitete Yahoo! in der Vergangenheit mit dem Suchdienst von Microsoft zusam-

229 Vgl. <http://www.webhits.de/deutsch/index.shtml?webstats.html>, zuletzt aufgerufen am 16.1.2008; generell zum Folgenden auch Machill/Beiler 2007.

230 Vgl. Neuberger 2005, S. 7.

## 1. Einzelne Medienbereiche

men und übernahm die Suchmaschinen Inktomi und Overture; Letztere hatte zuvor den Anbieter der Suchmaschine Altavista erworben. Ein Übernahmeangebot von Microsoft wurde im Frühjahr 2008 von Yahoo! allerdings abgelehnt.

Unternehmen wie Google und Yahoo! agieren jedoch nicht nur auf dem Suchmaschinenmarkt, sondern haben ihr Angebot in den vergangenen Jahren teilweise umfangreich ausgebaut. Durch eigene Softwareentwicklungen sowie Aufkäufe vereinen sie inzwischen ein Portfolio von Anwendungen, das von E-Mail über soziale Netzwerkanwendungen bis hin zu Bilder- bzw. Videoplattformen und -anwendungen reicht. Die Integration und Verknüpfung von Daten über unterschiedliche Anwendungen eines Anbieters hinweg bietet zwar einerseits Potenzial für innovative Dienstleistungen (bspw. durch die Integration von „Google Earth“ in den Fotodienst „Picasa“, um Aufnahmen mit Geodaten zu versehen), steigert aber auch die Bedenken von Kartellrechtlern und Datenschützern (s. dazu unten Kap. 1.5.4.2.2).

Zwei weitere Varianten, sich in der Vielzahl der online verfügbaren Informationen zu orientieren, haben sich in den vergangenen Jahren etabliert und ergänzen die Selektionsleistungen professioneller redaktioneller Gatekeeper: Zum einen ist hier die automatisierte Aggregation von individuellen Handlungen der Nutzer zu nennen, die Verknüpfungen zwischen ähnlichen Inhalten sichtbar machen kann. Im Bereich des E-Commerce hat vor allem Amazon dieses Prinzip bereits seit längerer Zeit implementiert; hier werden die Kaufentscheidungen anderer Kunden benutzt, um Empfehlungen für verwandte Produkte zu geben. Medienplattformen wie YouTube, MyVideo oder Flickr nutzen ähnliche Funktionen, oft ergänzt durch das „tagging“, also die Charakterisierung bzw. Verschlagwortung von Inhalten durch die Nutzer selbst. Aus der Aggregation dieser individuell vergebenen Schlagworte und Kategorien entstehen eigene Ordnungssysteme (auch als „Folksonomies“<sup>231</sup> bezeichnet), die eine Alternative zu zentral oder rein hierarchisch gepflegten Kategorienschemata bieten.

Zum anderen verbreitet sich die RSS-Technologie<sup>232</sup> immer weiter, die den Austausch von Daten erleichtert und es dem Nutzer ermöglicht, eine bestimmte Webseite bzw. Teile davon mit Hilfe eines speziellen Programms (dem „Feed-Reader“) am Computer oder auf anderen Endgeräten zu abonnieren. Ähnlich wie bei der E-Mail prüft der Feed-Reader in regelmäßigen Abständen, ob neue Inhalte auf einer abonnierten Webseite vorliegen, die dann ganz oder in Auszügen gelesen werden können, ohne dass die Seite selbst im Browser aufgerufen werden muss. Solche RSS-Feeds werden einerseits von etablierten Medienanbietern bereitgestellt, so dass man beispielsweise über neue Artikel im Sport-Ressort einer Online-Zeitung informiert wird, sind aber andererseits vor allem bei Weblogs und Podcasts verbreitet. Dadurch bietet sich dem Nutzer die Gelegenheit, ein individualisiertes Medienrepertoire zusammenzustellen, das professionell erstellte Informationen, spezialisierte nutzergenerierte Inhalte wie auch Aktualisierungen der Online-Journale von Freunden und Bekannten an einer Stelle bündelt.

Während die Aggregation von Konsumententscheidungen automatisiert abläuft, setzen Folksonomies und die Individualisierung von Medienrepertoires mit Hilfe von RSS stärkere Aktivitäten auf Nutzerseite voraus. Entsprechende Routinen sind derzeit vor allem unter den stark internetaffinen Nutzern verbreitet, bei denen sich die Produktion und Rezeption von Inhalten und Metadaten immer stärker verschränken. Diese aktiven Nutzer sind mehrheitlich jung und haben tendenziell formal höhere Bildungsabschlüsse (vgl. Abschnitt 1.5.3.1). Für die kommenden Jahre ist jedoch davon auszugehen, dass sich mit der weiteren Senkung von technischen Hürden Praktiken der aktiven Gestaltung eigener Inhalte weiter verbreiten und damit das mediale Angebot weiter wächst. Dies wird auch durch Strategien der etablierten Akteure des Mediensystems gefördert, die in einer

---

231 Der Begriff „Folksonomy“ ist ein Kunstwort, das aus der Kombination von „folks“ und „taxonomy“ gebildet ist und darauf verweist, dass die Kategorisierung durch die Masse der Nutzer selbst geleistet wird.

232 RSS steht wahlweise für „Really Simple Syndication“ oder „Rich Site Summary“.

### 1.5. Digitale Interaktive Medien

zunehmend konvergierenden Medienumgebung das aktive Publikum und dessen nutzergenerierte Inhalte in ihre Wertschöpfungsnetzwerke einbinden. So etablieren Redaktionen Weblogs und Podcasts als eigene zusätzliche Kommunikationskanäle, binden Nachrichtenseiten Links zu Social-Bookmarking-Diensten (Verschlagwortungsseiten) wie del.icio.us ein, um die Verbreitung ihrer Informationen zu fördern, oder entdecken und vermarkten Produzenten ihre Musikkünstler und Filme mit Hilfe von Community-Plattformen wie MySpace.com.

#### 1.5.1.2 Bildschirmspiele

Zu Bildschirmspielen zählen alle Formen interaktiver digitaler Spiele, die mit Hilfe eines Bildschirms oder Displays genutzt werden, also beispielsweise PC-Spiele, Konsolen- bzw. Videospiele, Handy-Spiele oder Browser-Games. Aufgrund der starken Konkurrenz und der hohen Entwicklungskosten (vgl. Kapitel 1.5.2.2) insbesondere für diejenigen Spiele, die die jeweils aktuellen technischen Möglichkeiten möglichst vollständig ausschöpfen sollen, stehen Publisher und Entwickler unter einem ähnlichen Premierendruck wie Filmanbieter. Ihnen blieben aber in der Vergangenheit weitere Märkte für die Auswertung ihrer Produkte verschlossen, lediglich Spielideen und -prinzipien sowie die Pflege einer Community über einen längeren Zeitraum ermöglichten es, aus der Vorlage eines erfolgreichen Spiels über das Einzelprodukt hinaus Erlöse zu erzielen. So etablierte sich (auch) bei Computerspielen eine große Serialität: Spiele wurden in verschiedenen Variationen mit den gleichen Hauptfiguren und ähnlichen Inhalten und Steuerungselementen entwickelt. Einige dieser Serien haben mittlerweile Millionenauflagen erzielt, und auch weniger gelungene Folgen finden in einer stabilen Fangemeinde ihren Absatz. Zu Bestsellern wie *Tomb Raider*, *Civilization*, *Command & Conquer* oder *Myst*, die weltweit millionenfach verkauft wurden, gibt es jeweils mehrere Fortsetzungen.

In den letzten Jahren etablierten sich daneben aber auch crossmedial veröffentlichte Titel, die sehr hohe Verkaufszahlen erreichen. Spiele zu Filmen wie *Spider Man*, *Harry Potter* oder *Star Wars* zählen zu den erfolgreicheren Spielen und werden auf allen Plattformen veröffentlicht. Umgekehrt sind einige populäre Computerspiele zu Vorlagen für entsprechende Kinofilme geworden, bei denen die Filmindustrie von den Rechteinhabern der Spiele die erforderlichen Lizenzen erwarb. So ist Lara Croft, die Heldin des Computerspiels *Tomb Raider*, in mehreren Filmen zu sehen gewesen. Weitere Beispiele für die Verfilmung von Spieleinhalten sind *Resident Evil*, *Alone in the Dark*, *Final Fantasy* und *Doom*. Technologische Konvergenz, insbesondere die wachsende Bedeutung digitaler Produktionsverfahren in der Filmbranche, sorgt dafür, dass Filmszenen ohne merklichen Bruch in Computerspiele übertragen, umgekehrt aber auch Einstellungen und Effekte aus Computerspielen in Filmen Einzug halten können. Noch in den Anfängen befindet sich eine weitergehende Form der crossmedialen Aufbereitung und Vermarktung von Inhalten, die als „transmedia storytelling“<sup>233</sup> bezeichnet werden kann und beispielsweise bei den US-amerikanischen Serien „Lost“ und „Heroes“ zum Einsatz kommt: Eine Geschichte wird auf unterschiedlichen Medienplattformen (z. B. im Film, in einem Computerspiel und in einem Comic) erzählt, wobei die jeweiligen Inhalte erst zusammen genommen ein komplettes Bild ergeben.

In Form des Genre-Konzepts bestehen weitere Parallelen zwischen Bildschirmspielen und Filmen, auch wenn die Konstruktion von Genres in der Spielebranche in erster Linie vor dem Hintergrund des Marketings stattfindet. Die Zuordnung zu einem Genre soll vor allem Orientierung für die Käufer bieten und anzeigen, welche Elemente den Schwerpunkt des Spiels bilden. Eine gängige Einteilung, die innerhalb der Kategorien weiter differenziert werden kann, nennt Action, Abenteuerspiele, Strategiespiele, Simulationen, Sportspiele und sonstige. Die „Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle“ (USK) unterscheidet dagegen Action-Adventure, klassisches Adventure, Arcade, Denkspiel, Genremix, Gesellschaftsspiel, Jump 'n Run, Kinder-/Kreativspiel,

---

233 Vgl. Jenkins 2006, S. 93 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Management, Rollenspiel, Shooter, Simulation, Sportspiel und Strategie<sup>234</sup>. Diese beiden Beispiele zeigen, dass eine trennscharfe Differenzierung von Spiele-Genres sowie die eindeutige Zuordnung eines Spiels zu einem gegebenen Genre oft schwierig ist.

Eine weitere Möglichkeit, das Spieleangebot zu differenzieren, setzt an der Technologie an, die für das Spiel benötigt wird. In dieser Hinsicht treten neben die Computer- und Konsolenspiele auch Handyspiele, die auf den vorrangig zur interpersonalen Kommunikation gedachten Mobiltelefonen gespielt werden können; sie werden in den jeweiligen Abschnitten zur Mobilkommunikation dieses Berichts behandelt. In gewisser Weise quer zu der „technischen Plattform“ dazu liegt dagegen das Phänomen der Online-Spiele<sup>235</sup>, worunter solche Spiele verstanden werden können, die mit Hilfe des oder über das Internet gespielt werden. Diese sind nicht auf den PC beschränkt, sondern finden sich auch auf den gängigen Spielekonsolen der 3. Generation, die internetfähig sind. Das gemeinsame Spielen kann wiederum unterschiedliche Formen annehmen und vom einfachen Vergleich der individuellen Spielergebnisse (z. B. in online gepflegten „Highscorelisten“) über die Kooperation oder Konkurrenz in kleineren Gruppen (z. B. in Taktikspielen) bis hin zu den virtuellen Welten der „Massively Multiplayer Online Role Playing Games“ (MMORPGs) reichen. Letztere sind nicht nur in finanzieller Hinsicht sehr erfolgreich (vgl. Kapitel 1.5.2.2), sondern werfen aufgrund der Dauerhaftigkeit der jeweiligen Spielumgebung (das Geschehen in der virtuellen Welt entwickelt sich weiter, auch wenn ein Spieler nicht aktiv ist) und der großen Teilnehmerzahlen neuartige soziale, wirtschaftliche und rechtliche Fragen auf: Wer besitzt beispielsweise die Rechte an einem Gegenstand, der innerhalb einer solchen Spielwelt erworben bzw. „erspielt“ wird, wer die Rechte an einer Spielfigur, die einen gewissen Erfahrungsgrad und damit spezifische Fähigkeiten erworben hat? Da solche Gegenstände und Spielfiguren zunehmend auf eigenen Marktplätzen oder Auktionen gehandelt und in realer Währung bezahlt werden, entstehen neuartige juristische und soziale Konflikte.

### 1.5.2 Wirtschaft und Organisation

#### 1.5.2.1 Internet und Online-Angebote

Nach der Euphorie der späten 90er-Jahre und dem Platzen der so genannten Internet-Blase an der Börse kehrte 2001 bei vielen Anbietern zunächst Ernüchterung über die wirtschaftliche Bedeutung des Internets ein, wobei den publizistischen Medienangeboten insbesondere die fehlende Zahlungsbereitschaft der Nutzer für redaktionell erstellte Inhalte Probleme bereitete und noch bereitet. Die Investitionen in Online-Werbung blieben zwar hinter den hohen Erwartungen aus den neunziger Jahren zurück, erreichten jedoch im Jahr 2007 Schätzungen zufolge etwa 2,7 Milliarden Euro, wobei die Suchwortvermarktung inzwischen eine ähnliche Größenordnung besitzt wie die „klassische“ Online-Werbung über Banner oder auch Sponsoring (vgl. auch Abschnitt 2.3.1.2.6)<sup>236</sup>. Verbunden mit dem Schlagwort des „Web 2.0“ hat zudem seit etwa 2005/2006 die Investitionsdynamik der Internetbranche wieder zugenommen. Davon profitieren einerseits Unternehmensneugründungen, die verbesserte Chancen auf eine Risikokapitalfinanzierung besitzen. Zum anderen investieren etablierte Medienkonzerne in onlinebasierte Plattformen, auf denen Nutzer eigene Inhalte generieren. So hat beispielsweise die RTL-Tochter „RTL Interactive“ im Juni 2006 die Videoplattform Clipfish.de gestartet und die „Burda Digital Ventures“-Gesellschaft in die konkurrierende Plattform sevenload.de investiert. Besondere

234 Vgl. [http://www.usk.de/91\\_Die\\_Genres\\_der\\_USK.htm](http://www.usk.de/91_Die_Genres_der_USK.htm), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.

235 S. dazu Schmidt/Dreyer/Lampert 2008.

236 Vgl. OVK 2007.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

Aufmerksamkeit erregte Anfang 2007 die Übernahme der studentischen Community studiVZ durch den Holtzbrinck-Konzern für geschätzte 85 Millionen Euro.

Zur etablierten Online-Werbung treten dadurch zwei weitere Erlösstrategien. Einerseits lassen sich die eigenen Wertschöpfungsnetzwerke ergänzen, indem beispielsweise erfolgreiche Videos einschlägiger Online-Plattformen auch im Fernsehen gesendet (wie z. B. bei der „MyVideo“-Show auf Sat.1 oder „Clipfish TV“ auf RTL) oder im Internet Fernsehsendungen (wie z. B. die ProSieben-Sendung „Popstars on Stage“ auf MyVideo.de) bzw. andere Medieninhalte (wie Musikvideos von Sony BMG bei Clipfish.de) weiter vermarktet werden. Andererseits können Medienkonzerne auch versuchen, die umfangreichen personenbezogenen Nutzerdaten, die auf ihren Community-Plattformen anfallen, für die Vermittlung stark zielgruppenorientierter Werbung zu nutzen. Allerdings ist in diesem Fall noch unklar, inwieweit in den kommenden Jahren die Sensibilisierung der Nutzer für den Schutz der eigenen persönlichen Daten steigt und eine als zu offensichtlich empfundene Ausnutzung für kommerzielle Zwecke auf Protest stoßen wird. Einen ersten Eindruck gaben die Auseinandersetzungen um die allgemeinen Geschäftsbedingungen von studiVZ, die Ende 2007 neu gefasst wurden und dem Anbieter sehr weit gehende Rechte bei der Vermarktung einräumen sollten. Heftige Kritik von Verbraucher- und Datenschützern, aber auch von den Nutzern selbst, führte nach wenigen Tagen zu einer Abschwächung.

Die „Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern“ (IVW) nimmt seit 1997 auch die Reichweitenmessung für werbetragende Online-Angebote vor. Die Zahl der tatsächlich geprüften Angebote ist in den letzten Jahren angestiegen, allerdings immer noch relativ klein: Im November 2007 waren neben 44 Verwertungsgemeinschaften und Netzwerken 506 einzelne Angebote gemeldet (vgl. Tab. 1.5.2.1). Im Durchschnitt entfielen auf die gemeldeten Angebote etwa 4 Millionen Visits, also zusammenhängende Nutzungsvorgänge – etwa das Vierfache des Vergleichswerts von 2002.

Tabelle 1.5.2.1: IVW-Kennzahlen für Internetangebote (2002-2007; jeweils November)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gemeldete Angebote <sup>a)</sup>	396	383	401	400	456	506
Durchschnittliche Anzahl der Visits <sup>b)</sup>	1.011.896	1.619.873	2.147.706	2.963.285	3.515.673	4.010.896
Rangfolge der fünf visitstärksten Angebote	MSN SPIEGEL ONLINE AOL <sup>c)</sup> heise online mobile.de	T-Online <sup>c)</sup> MSN SPIEGEL ONLINE mobile.de AOL Home-page	T-Online <sup>c)</sup> MSN AOL <sup>c)</sup> SPIEGEL ONLINE Bild.de	T-Online <sup>c)</sup> MSN AOL <sup>c)</sup> ProSieben Online SPIEGEL ONLINE	T-Online <sup>c)</sup> MSN Yahoo! ProSieben Online AOL	T-Online <sup>c)</sup> MSN Yahoo! studiVZ ProSieben Online

<sup>a)</sup> Ohne Netzwerke und Vermarktungsgemeinschaften; <sup>b)</sup> Durchschnittswert aller durch die IVW gemessenen Angebote; <sup>c)</sup> Nur Contentangebot.

Quelle: www.ivw-online.de; eigene Berechnungen.

Die IVW unterscheidet bei ihren Messungen inzwischen sieben inhaltliche Haupt-Kategorien: redaktioneller Content, nutzergenerierter Content, E-Commerce, Kommunikation, Suchmaschinen/Verzeichnisse, Spiele und Diverses. Für diese werden auch die Page Impressions (PI) erhoben, also der Abruf einzelner Seiten eines Angebots während eines Visits. Unter den erfolgreichen Anbietern von redaktionellen Inhalten sind neben

## 1. Einzelne Medienbereiche

Zugangsprovidern wie T-Online oder dem Microsoft Network, die eigene Portale betreiben, vor allem die Auftritte traditioneller Medien wie BILD, SPIEGEL, RTL oder Stern (vgl. Tab. 1.5.2.2). Letztere erzielen auch den überwiegenden Teil all ihrer Seitenabrufe mit redaktionellen Inhalten. Die drei erfolgreichsten Angebote mit nutzergenerierten Inhalten sind die Community-Plattformen schülerVZ, studiVZ und Lokalisten, auf denen Nutzer Informationen zu ihrer Person einstellen und soziale Beziehungen zu anderen Mitgliedern abbilden, pflegen und neu knüpfen können. Diese Angebote sowie die Videoplattform MyVideo erzielen nahezu alle ihre Seitenzugriffe mit nutzergenerierten Inhalten und liegen teilweise um ein vielfaches vor den Zugriffen, die redaktionelle Inhalte erreichen. Aber auch T-Online, bei denen nutzergenerierte Inhalte nur etwa 15 Prozent aller Seitenabrufe ausmachen, hat aufgrund der insgesamt sehr hohen Zugriffszahlen in diesem Bereich eine Spitzenposition.

Tabelle 1.5.2.2: Meistbesuchte redaktionelle bzw. nutzergenerierte Internetangebote (März 2008)

Redaktioneller Content			Usergenerierter Content		
	Mio. PI	Anteil an allen PI in %		Mio. PI	Anteil an allen PI in %
T-Online Contentangebot	980,4	30,26	schülerVZ	6.439,8	99,60
Bild.de	568,2	91,35	StudiVZ	5.932,9	99,45
SPIEGEL ONLINE	511,9	97,85	Lokalisten	1.105,7	86,17
MSN	352,4	64,04	MyVideo	721,6	97,23
yahoo	334,8	30,25	T-Online Contentangebot	410,6	12,67
RTL.de	332,2	71,85	Spin.de	249,4	50,31
AOL	246,4	50,00	Clipfish.de	143,4	79,81
Arcor.de	208,7	61,01	gesichterparty.de	137,1	55,49
ProSieben Online	183,7	39,66	StayFriends	120,6	87,26
Sport1	179,2	97,30	JUX.de	98,9	79,86

Quelle: www.ivw-online.de; eigene Berechnungen.

Auch für nicht-publizistische Anbieter von Medieninhalten, also z. B. Künstler und Produzenten aus der Musik- oder Filmbranche, ist das Internet inzwischen zu einem wichtigen Faktor geworden, der unterschiedliche Funktionen (Distribution, Kundenbindung, Rekrutierung von Talenten) erfüllt. Digitale Inhalte lassen sich über das Internet praktisch ohne Qualitätsverluste verbreiten; die oben bereits angesprochene Zunahme von leistungsfähigen Breitbandverbindungen, aber auch die Ausweitung von Übertragungskapazitäten der Mobilfunknetze machen vor allem multimediale Angebote wie Live-Streams von Video- oder Audioinhalten immer leistungsfähiger. Auf Community-Seiten wie MySpace oder studiVZ, in Diskussionsforen und Weblogs tauschen sich zudem Konsumenten über die rezipierten Inhalte aus, empfehlen Künstler oder Werke weiter und tragen so im günstigsten Fall dazu bei, die Popularität von Bands und Filmen weiter zu erhöhen. Problematisch für die etablierten Produzenten und ihre Geschäftsmodelle ist dabei einerseits, dass die gleichen Technologien auch die illegale Verbreitung von urheberrechtsgeschützten Inhalten ermöglichen, und andererseits, dass ihre Mittlerrolle zwischen Künstler und Publikum nicht mehr zwingend notwendig ist. Kulturschaffende können sich mit Hilfe des Internets selbst vermarkten oder ihre Inhalte von vorneherein für die unentgeltliche

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

Nutzung freigeben, indem sie sie zum Beispiel unter eine „Creative Commons“-Lizenz stellen, die das Weiterverbreiten und/oder Bearbeiten für nicht-kommerzielle Zwecke ausdrücklich erlaubt<sup>237</sup>.

## 1.5.2.2 Bildschirmspiele

Die Produktion von Spielen wird von einem Netzwerk spezialisierter Akteure durchgeführt, in dem je nach technischer Plattform unterschiedliche Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Akteure bestehen. Generell lassen sich Entwickler und Publisher voneinander unterscheiden, wenngleich die Tätigkeitsfelder der betreffenden Unternehmen nicht immer scharf voneinander getrennt sind: Spieleentwickler können eigene Vertriebsbereiche aufbauen, während Publisher auch Eigentümer von Entwicklungsstudios sein bzw. diese in ihr Unternehmen eingliedern können. Bei den Entwicklern von Spielen werden First-, Second- und Third-Party-Developer unterschieden. Der erste Fall bedeutet, dass der Entwickler vollständig zu einem Hardwareanbieter gehört und auf diese Weise optimale Informationen über die Gestaltung der Hardware erhält. Diese Konstellation ist in erster Linie bei den Anbietern von Spielekonsolen zu finden, also bei Microsoft, Nintendo und Sony, kann aber auch für die wachsende Branche der Handygames beobachtet werden. Second-Party-Developer sind entweder fest z. B. durch Exklusivverträge mit einem Hardwareanbieter aus dem Konsolenbereich verflochten oder durch langfristige Verträge an ein solches Unternehmen gebunden. Third-Party-Developer schließlich sind von den Hardwareanbietern unabhängige Unternehmen, die Spiele entwickeln und dann in Kooperation mit Publishern vermarkten. Diese Variante der Entwicklung und Verwertung von Spielen ist für den PC-Markt der Normalfall.

Der überwiegende Teil der in Deutschland erhältlichen Titel wird von ausländischen Entwicklern hergestellt, der Marktanteil deutscher Eigenentwicklungen liegt unter 10 Prozent. In den Fällen, in denen ein deutsches Entwicklerteam erfolgreiche Spiele auf den Markt bringt, wird es oft zum Übernahmeziel ausländischer Unternehmen. Der Marktanteil ausländischer Publisher auf dem deutschen Markt liegt nach Branchenschätzungen bei mehr als 75 Prozent. Diese sorgen auch für eine länderspezifische Anpassung der Spiele, die so genannte Lokalisierung, um neben den unterschiedlichen Ansprüchen der jeweiligen nationalen Spielergemeinde auch den jeweils geltenden rechtlichen Vorgaben zu entsprechen.

Die Zahl der veröffentlichten Titel stieg von 2.969 im Jahr 2000 auf 3.857 im Jahr 2007<sup>238</sup>. Im gleichen Zeitraum stieg der Gesamtumsatz mit PC- und Videospiele in Deutschland von 874 Mio. auf 1.362 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1.5.2.3). Die Games-Branche erzielte damit einen deutlich höheren Umsatz als die Kinobranche, die mit dem Verkauf von Eintrittskarten 2007 etwa 0,8 Mrd. € umsetzte<sup>239</sup>.

Tabelle 1.5.2.3: Marktentwicklung PC- und Videospiele (2000-2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stückzahlen in Mio.	33,6	34,3	29,8	33,6	38,5	41,2	44,7	49,9
Wert in Mio. €	874	833	794	869	997	1.049	1.126	1.362

Quelle: BIU 2008.

Die wachsende wirtschaftliche Bedeutung der Spielebranche, die auch Innovationen für andere Bereiche (wie das eLearning oder die Simulationstechnik) erzeugt, hat in den vergangenen Jahren zu ersten regionalen Fördermaßnahmen geführt. So fördert das Medienboard Berlin-Brandenburg seit 2006 in dem „Medienboard-

237 Vgl. Lessig 2004; Benkler 2006.

238 Vgl. Gamesmarkt 06/2008, S. 27.

239 Vgl. FFA 2008.

## 1. Einzelne Medienbereiche

Pilotprogramm Digitale Inhalte" auch die Entwicklung von Spielen nach inhaltlichen und standortbezogenen Gesichtspunkten. Hamburg unterstützt seit 2007 die Produktion von Spieleprototypen mit bis zu 100.000 Euro, um Entwicklern die Suche nach einem Publisher und damit die weitere Finanzierung eines Entwicklungsprojekts zu erleichtern. Auf Bundesebene wird derzeit unter Federführung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien die regelmäßige Vergabe eines Deutschen Computerspielpreises vorbereitet, um in Anlehnung an den Deutschen Filmpreis qualitativ hochwertige sowie kulturell und pädagogisch wertvolle Spiele zu fördern. Daran soll sich auch die Spielwirtschaft beteiligen, die nach der Auflösung des „Verband für Unterhaltungssoftware Deutschland“ (VUD; 1993-2004) vom „G.A.M.E. Bundesverband der Entwickler von Computerspielen“ (gegründet 2004) sowie dem „Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware“ (BIU; gegründet 2005) vertreten wird, in denen sich Entwickler bzw. Publisher von Computer- und Videospielen organisieren.

Eine Analyse der Spielebranche hat zu berücksichtigen, dass sich die jeweiligen Märkte für Computer- bzw. für Video-/Konsolenspiele in einigen Punkten wesentlich unterscheiden. Im PC-Bereich sind Anbieter von Computerhardware zumeist unabhängig von den Softwareentwicklern, zudem werden Computer in der Regel auch für andere Tätigkeiten als das Spielen verwendet. Computerspiele müssen daher für unterschiedliche technische Konfigurationen entwickelt werden und die technischen Innovationen im Laufe der Entwicklungszeit von etwa 1,5 bis 2,5 Jahren berücksichtigen. Die tatsächlichen Entwicklungskosten eines Spiels belaufen sich regelmäßig auf mehr als 1 Mio. €, in einigen Fällen kostet die Entwicklung von Spielen Beträge im zweistelligen Millionenbereich. Die Preisgestaltung im Bereich der PC-Spiele erfolgt in mehreren Schritten: Spiele starten meist mit einem recht hohen Preis von ca. 50 Euro in den Handel, innerhalb kurzer Zeit jedoch wird dieser Preis in mehreren Stufen gesenkt, bis das Spiel nach zwei bis drei Jahren als Teil einer Spielesammlung oder als kostenlose Beigabe einer Spielezeitschrift endet. Dadurch ergibt sich ein vergleichsweise geringer Durchschnittspreis für ein Computerspiel; er lag im Jahr 2007 bei 19,80 €<sup>240</sup>.

Einen Sonderfall stellen die Online-Spiele dar, deren Erlösmodelle nicht auf den Verkauf einer einzelnen Version des Spiels beschränkt sind<sup>241</sup>. Vor allem im Bereich der onlinebasierten Rollenspiele hat sich ein Abonnementmodell etabliert, das monatliche Teilnahmegebühren (von etwa zehn bis 15 Euro) vorsieht. Daneben besteht die Möglichkeit der Werbefinanzierung über das „Ingame-Advertising“, also das Einbetten von Werbebotschaften in ein Spiel, sowie des Verkaufs von Dienstleistungen und Objekten, die innerhalb des Spiels angeboten werden und dem Spieler Vorteile eröffnen<sup>242</sup>.

Im Gegensatz zu Computerspielen werden Videospiele auf einer Plattform genutzt, die bis vor kurzem noch ausschließlich für das Spieleangebot entwickelt wurde. Bei diesen Spielekonsolen handelt es sich um proprietäre Technologien, und Softwareanbieter müssen entsprechende Lizenzen erwerben, um einen Titel für die jeweilige Plattform anbieten zu können. Dadurch haben die Konsolenanbieter ein hohes Maß an Kontrolle über die für die jeweiligen Plattformen verfügbaren Titel und können das Angebot populärer Spiele steuern. Zurzeit teilen sich drei Wettbewerber den Konsolenmarkt auf: *Microsoft*, *Nintendo* und *Sony*. Dabei ist *Microsoft* als jüngster Wettbewerber mit zwei Varianten seiner Hardware vertreten, der *Xbox* und der *Xbox 360*. *Sony* bietet mittlerweile vier verschiedene Versionen der *PlayStation* an: die technisch überholten *PlayStation One* und *PlayStation 2*, die aktuelle Konsole *PlayStation 3* sowie die mobile Spielekonsole *PlayStation Portable* (PSP). Sowohl die *Xbox 360* als auch die *PlayStation 3* sind technisch sehr leistungsfähig und erlauben ähnlich wie der PC einen multifunktionalen Einsatz, der neben der Verwendung als Spielekonsole beispielsweise auch das Abspielen von DVDs oder (mit entsprechenden Erweiterungen) das Auf-

---

240 Vgl. BIU 2008.

241 Vgl. Müller-Lietzkow 2007.

242 Vgl. Thomas/Stammermann 2007.

### 1.5. Digitale Interaktive Medien

zeichnen als Personal Video Recorder (PVR) möglich macht. Dennoch bleiben Konsolen im Schwerpunkt auf Unterhaltung ausgelegt, was sich im Namen der *PlayStation* ausdrückt, die bewusst als Gegensatz zur Workstation (dem Vorläufer des PCs) benannt wurde. Sowohl *Microsoft* als auch *Sony* bemühen sich offenbar, mit ihren Konsolen einen prominenten Platz im Wohnzimmer in der Nähe des Fernseher zu erobern.

Der frühere Marktführer *Nintendo* bemüht sich, weiterhin seine gute Marktstellung im Kinderzimmer zu behalten und darüber hinaus neue Zielgruppen zu erschließen. Mit dem neuen Bedienkonzept der Konsole *Wii* gelingt es dem Unternehmen offenbar, beide Ziele umzusetzen. Der kabellose Controller der Konsole wird in den Spielen für die Simulation der jeweils erforderlichen Bewegung eingesetzt, d. h. er wird wie ein Baseballschläger geschwungen oder wie eine Bowlingkugel bewegt. Diese Form des „Action-Plays“ erschloss für diese Konsole neue Zielgruppen und trägt zum enormen wirtschaftlichen Erfolg von *Nintendo* bei. Auch der erheblich günstigere Verkaufspreis im Vergleich zur Konkurrenz macht die Plattform für neue Zielgruppen interessant. Der kabellose Controller der *Wii* ist eine Weiterentwicklung von bereits in der Vergangenheit üblichen Steuergeräten wie Lenkrädern oder Joysticks; in Einzelfällen gab es in der Vergangenheit auch spezielle Pistolen für die Konsolennutzung mit einzelnen Spielen.

Neben den genannten stationären Konsolen existieren zudem eine Reihe tragbarer Konsolen, wobei der bereits in den 1980er-Jahren eingeführte *Game Boy* von *Nintendo* in seinen verschiedenen Varianten weltweit mehr als 160 Millionen mal verkauft wurde. Die Dominanz des *Game Boy* als mobile Spielekonsole – der Marktanteil beträgt mehr als 90 Prozent – wird in der Zukunft vor allem in der jungen Zielgruppe stabil bleiben, da sich eventuelle Wettbewerber eher auf ältere Kunden konzentrieren. So waren Kombinationen aus mobiler Spielplattform und Handy wie der *N-Gage* von *Nokia* offensichtlich zur Zerstreung junger Erwachsener geplant, die für Unterhaltungsdienste zahlungsbereit sind. Zudem sorgt die schnelle technische Entwicklung der Mobiltelefone dafür, dass auch diese Geräte in einigen Zielgruppen zur ernsthaften Konkurrenz der Game-only-Plattformen werden.

Das Geschäftsmodell bei Spielekonsolen beruht bisher darauf, zunächst die Hardware in möglichst großer Zahl beim Publikum zu verbreiten. Dafür nehmen die Anbieter auch in Kauf, dass die Preise der Konsolen nicht kostendeckend sind, weil die Erlöse über den Verkauf der Software erwirtschaftet werden. Im Vergleich zu Computerspielen sind Konsolenspiele daher wesentlich teurer und kosteten 2006 im Durchschnitt 36,13 €<sup>243</sup>. In der Zukunft könnte sich das Geschäftsmodell des Konsolenmarktes ändern, wenn die Integration von Online-Funktionen zum Beispiel auch die Abrechnung über monatliche Abo-Gebühren vorsieht.

#### 1.5.3 Nutzung

##### 1.5.3.1 Online-Medien

Die Online-Medien, bei denen es bisher insbesondere um das Internet geht, haben seit Mitte der 90er-Jahre das verfügbare Spektrum medienvermittelter Kommunikation spürbar erweitert. Wie immer in Frühphasen neuer technischer Medien ist zunächst der Diffusionsprozess nachzuzeichnen, der Prozess also, im Zuge dessen sich mehr und mehr Mitglieder der Gesellschaft entschließen, die technischen Voraussetzungen für die Nutzung der neuen Dienste zu schaffen und diese dann tatsächlich zu nutzen.

##### 1.5.3.1.1 Zahl und Struktur der Online-Nutzer

Eine der Voraussetzungen für den Zugang zum Internet ist die Verfügbarkeit eines Computers zu Hause. Die entsprechende Geräteausstattung verbessert sich weiterhin (siehe Tabelle 1.5.3.1, 1. Zeile) – es bleibt aber auch festzustellen, dass auch 2007 noch gut 40 Prozent der Bevölkerung zu Hause keinen Computerzugang

---

243 Vgl. BIU 2008.

## 1. Einzelne Medienbereiche

haben. Die Zahl der Internetnutzer liegt geringfügig darüber und beträgt im Frühsommer 2007 etwa 63 Prozent der Bevölkerung über 14 Jahren. Anders ausgedrückt: 40,8 Millionen Menschen gingen 2007 zumindest gelegentlich online.<sup>244</sup> Die Hauptphase der Internetverbreitung in Deutschland lag um die Jahrtausendwende, als zunächst jährliche Zuwachsraten von über 60 Prozent, später immer noch im zweistelligen Prozentbereich zu beobachten waren. 2003 waren mehr als 50 Prozent der Deutschen online; seitdem liegen die jährlichen Zuwachsraten deutlich niedriger (bei etwa 5 Prozent), was auf eine gewisse Sättigung hindeutet. Damit liegt, je nach der betrachteten Bevölkerung und der Definition von „Internetnutzung“, Deutschland in international vergleichenden Studien im Mittel- bzw. Vorderfeld. Vor allem in den skandinavischen Staaten, den USA sowie einigen asiatischen Ländern (wie z. B. Südkorea) ist die Internet-Penetration noch weiter fortgeschritten<sup>245</sup>.

Tabelle 1.5.3.1: Computerausstattung und Online-Nutzung im Zeitverlauf (in Prozent der deutschen Wohnbevölkerung ab 14 Jahren)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Computer zu Hause <sup>1)</sup>	23,7	28,2	40,2	43,4	48,6	53,3	57,5	59,7	60,0	60,9
Online-Nutzer (zumindest gelegentlich) <sup>2)</sup>	10,4	17,7	28,6	38,8	44,1	53,5	55,3	57,9	59,5	62,7
Zuwachsrate gegenüber Vorjahr	+61	+68	+64	+36	+14	+22	+4	+5	+3	+5
Online-Nutzung in verschiedenen Gruppen:										
Männlich	15,7	23,9	36,6	48,3	53,0	62,6	64,2	67,5	67,3	68,9
Weiblich	5,6	11,7	21,3	30,1	36,0	45,2	47,3	49,1	52,4	56,9
14-19 Jahre	15,6	30,0	48,5	67,4	76,9	92,1	94,7	95,7	97,3	95,8
20-29 Jahre	20,7	33,0	54,6	65,5	80,3	81,9	82,8	85,3	87,3	94,3
30-39 Jahre	18,9	24,5	41,1	50,3	65,6	73,1	75,9	79,9	80,6	81,9
40-49 Jahre	11,1	19,6	32,2	49,3	47,8	67,4	69,9	71,0	72,0	73,8
50-59 Jahre	4,4	15,1	22,1	32,2	35,4	48,8	52,7	56,6	60,0	64,2
60 Jahre und älter	0,8	1,9	4,4	8,1	7,8	13,3	14,5	18,4	20,3	25,1
In Ausbildung	24,7	37,9	58,5	79,4	81,1	91,6	94,5	97,4	98,6	97,6
Berufstätig	13,8	23,1	38,4	48,4	59,3	69,6	73,4	77,1	74,0	78,6
Rentner/nicht berufstätig	1,7	4,3	6,8	14,5	14,8	21,3	22,9	26,3	28,3	32,0

Quellen: <sup>1)</sup> www.ard.de: Medien Basisdaten (zuletzt aufgerufen am 16. September 2007); <sup>2)</sup> ARD/ZDF-Online-Studie 2007.

Die Aufschlüsselung der Online-Nutzung nach verschiedenen Bevölkerungsgruppen (siehe Tabelle 1.5.3.1, Zeile 4 ff.) dokumentiert von Beginn an bestehende gravierende Unterschiede, die sich bis heute er-

244 Alternative Quellen für repräsentative Zahlen zur Internetnutzung in Deutschland sind insbesondere der von TNS Infratest jährlich erhobene „(N)Onliner Atlas“ (vgl. <http://www.nonliner-atlas.de>) sowie die Erhebungen des Statistischen Bundesamts zur „Entwicklung der Informationsgesellschaft“, die Aussagen auch auf Haushaltsebene treffen (vgl. Statistisches Bundesamt 2007). Beide Untersuchungen kommen zu ähnlichen Nutzungsanteilen wie die ARD/ZDF-Online-Studie.

245 Vgl. TNS Infratest Forschung (2007), S. 179 f.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

halten haben. Nicht zuletzt aufgrund der Bedeutung institutionell geprägter Zugänge zum Internet, etwa am Arbeitsplatz sowie an (Hoch-)Schulen, liegen jüngere und berufstätige Teile der Bevölkerung sowie Männer in der Online-Nutzung deutlich vorn. Gleichwohl lassen sich in den letzten Jahren auch in den Gruppen, die seltener einen Zugang haben, Zuwächse erkennen. Die an der unterschiedlichen Verbreitung von Internetzugängen anknüpfende Diskussion um die Problematik eines möglichen „Digital Divide“ wird im Rahmen dieses Berichts in einem gesonderten Kapitel behandelt (s. Kapitel 7.1.3). Im Berichtszeitraum hat sich die Nutzung des Internets in den privaten Haushalten als Normalfall durchgesetzt (siehe Tabelle 1.5.3.2). 1997 nutzte mehr als die Hälfte aller damaligen Onliner das Internet ausschließlich über einen Zugang am Arbeitsplatz, 2007 waren es weniger als zehn Prozent. Demgegenüber stieg der Anteil derjenigen Personen, die das Netz nur zu Hause nutzen, von etwa einem Viertel auf etwa die Hälfte.

Tabelle 1.5.3.2: Ort der Internetnutzung (ab 14 Jahren in Prozent)

	1997	1999	2001	2003	2005	2007
Nur an Arbeitsplatz/Uni/Schule	59	29	22	13	14	9
Nur zu Hause	27	42	46	46	49	52
Sowohl als auch	14	29	32	41	37	38

Quelle: ARD-Online-Studie 2007.

Privatkunden nutzen das Internet in der Regel mit Hilfe eines spezialisierten Anbieters („Internet Service Provider“), der die Verbindung über Wähl- und Funkverbindungen oder Breitbandzugänge zur Verfügung stellt, darüber hinaus aber auch weitere Dienstleistungen wie Domain- und Webhosting oder Mail-Adressen anbieten kann. In den letzten Jahren haben sich vor allem breitbandige Internetzugänge gegenüber der Einwahl per Modem oder ISDN durchgesetzt: Dieser Verbindungstyp, der datenintensive Anwendungen wie Videoplattformen, Internetradio oder den Download umfangreicher Programmpakete erst möglich macht, wird zwischenzeitlich von etwa 60 Prozent der deutschen Internetnutzer eingesetzt (vgl. Tabelle 1.5.3.3 sowie Kapitel 2.2).

Tabelle 1.5.3.3: Internetzugang 1997 bis 2007 (in Prozent der Internetnutzer ab 14 Jahren)

	1997	1998	1999	2000–02	2003	2004	2005	2006	2007
Modem	80	64	56	n. e.	35	34	25	25	18
ISDN	19	34	43	n. e.	40	40	38	24	20
Breitband/DSL	-	-	-	n. e.	24	24	36	48	59

Quelle: Gscheidle/Fisch 2007, S. 394. Daten für die Jahre 2000 bis 2002 nicht erhoben.

Die durchschnittliche Verweildauer der Online-Nutzer betrug 2003 118 Minuten, wobei man sich im Schnitt etwa fünf Tage pro Woche im Internet bewegte (vgl. Tabelle 1.5.3.4). Im Zuge der Internet-Diffusion stieg die durchschnittliche Verweildauer bis 2003 zunächst an. Seitdem sinkt sie wieder leicht, worin sich widerspiegelt, dass neu hinzukommende Nutzergruppen geringere Zeitbudgets für das Internet aufwenden. Zudem zeigen sich Unterschiede nach dem Geschlecht – Männer haben eine höhere durchschnittliche Verweildauer als Frauen – und nach dem Alter: Personen unter 30 Jahren nutzen das Internet im Durchschnitt 155 Minuten pro Tag, 30- bis 49-Jährige 112 Minuten und Personen über 50 Jahren nur 88 Minuten am Tag<sup>246</sup>. Trotz die-

246 Vgl. van Eimeren/Frees 2007, S. 376.

## 1. Einzelne Medienbereiche

ser Unterschiede wird das Internet, gerade aufgrund der verstärkten Nutzung im privaten Bereich, zu einer ernsthaften Konkurrenz für die anderen Medien (siehe dazu das gesonderte Kapitel 7.1.1 über Konvergenz und Zusammenspiel alter und neuer Medien).

*Tabelle 1.5.3.4: Durchschnittliche Verweildauer bei der Online-Nutzung 1997 bis 2007 (Online-Nutzer ab 14 Jahren in Deutschland)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verweildauer Montag bis Sonntag in Min./Tag	76	77	83	91	107	121	138	129	123	119	118
Ø Anzahl Tage pro Woche mit Online-Nutzung	3,3	3,6	3,9	4,5	4,3	4,5	4,4	4,2	4,5	4,8	5,1

Quelle: ARD/ZDF-Online-Studie 2007.

## 1.5.3.1.2 Umgang mit Online-Angeboten

Der Umgang mit dem „Universalmedium Internet“ kann sehr unterschiedlich ausfallen, und Nutzergruppen entwickeln verschiedene Umgangsweisen mit der Vielfalt an Angeboten und Inhalten. Sowohl die ARD/ZDF-Online-Studie als auch die Daten des Statistischen Bundesamts belegen allerdings, dass zwei Dienste für die meisten Internetnutzer wichtig sind: E-Mail sowie die von Suchmaschinen unterstützte Recherche nach Informationen. Andere Dienste wie z. B. Homebanking, die Teilnahme an Online-Auktionen, der Datei-Download oder die Kommunikation in Foren, Chats u. Ä. sind demgegenüber deutlich weniger verbreitet (vgl. Tabelle 1.5.3.5).

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

Tabelle 1.5.3.5: Nutzung verschiedener Online-Anwendungen (mindestens einmal wöchentlich genutzt; in Prozent der Online-Nutzer ab 14 Jahren)

	2001	2003	2005	2006	2007
E-Mail	80	73	78	78	79
Suchmaschinen	k. A.	k. A.	k. A.	75	76
Zielgerichtete Suche nach Angeboten	59	52	53	50	57
Surfen	51	51	50	45	38
Homebanking	31	32	37	35	34
Download von Dateien	34	29	23	21	23
An Gesprächsforen/Chats teilnehmen	18	18	16	20	20
Online-Auktionen	6	16	19	18	18
Audiodateien anhören	k. A.	17	11	12	14
Computerspiele im Internet	11	11	11	12	11
Online-Shopping	5	8	12	12	13
Internetradio hören	k. A.	7	6	11	11
Buch-/CD-Bestellungen	5	6	6	8	6
Videos im Internet	k. A.	10	6	7	14
Kartenservice	7	3	5	4	3
Gewinnspiele	9	4	4	3	k. A.
Kontakt-/Partnerbörsen	k. A.	k. A.	5	3	5
Live im Internet fernsehen	k. A.	2	2	2	2

Quelle: ARD/ZDF-Online-Studien 2001, 2003, 2005, 2006 und 2007.

Mit der anhaltenden Verbreitung des Internets haben sich Nutzergruppen oder -typen herausgebildet, die sich im Umgang mit der Technologie, aber auch in der online verbrachten Zeit deutlich voneinander unterscheiden. Die OnlineNutzerTypologie (ONT) auf Grundlage der ARD/ZDF-Online-Studie nennt als Basistypen den „aktiv-dynamischen Nutzer“ sowie den selektiv-zurückhaltenden Nutzer, die 2007 jeweils etwa 50 Prozent aller Onliner ausmachten<sup>247</sup>. Beide Typen lassen sich weiter untergliedern; unter den aktiv-dynamischen Nutzern finden sich z. B. die „routinierten Infonutzer“, die das Internet vorrangig als Informationsquelle für berufliche oder private Zwecke nutzen, oder die „jungen Hyperaktiven“, die das Netz als Kommunikations- und Informationsmedium voll in ihren Alltag integriert haben. Unter den selektiv-zurückhaltenden Nutzern finden sich „Selektivnutzer“ sowie „Randnutzer“, deren Internetnutzung sich auf einige wenige Angebote und Funktionen beschränkt.

Erst in den Anfängen befindet sich die statistische Erfassung der Web-2.0-Nutzung. Bislang vorliegende Daten zeigen, dass es sich – gemessen an der öffentlichen Diskussion um diesen Begriff – noch um ein Minderheitenphänomen handelt. Ausnahmen bilden die Online-Enzyklopädie Wikipedia, die von etwa der Hälfte aller Onliner zumindest selten genutzt wird, sowie Videoportale wie YouTube, das etwa ein Drittel der Internetnutzer erreicht (vgl. Tab. 1.5.3.6). Anwendungen wie Weblogs, Netzwerkplattformen oder virtuelle Spie-

247 Vgl. van Eimeren/Frees 2007, S. 366 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

lewelten à la Second Life weisen demgegenüber eine deutlich geringere Verbreitung auf. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede in verschiedenen Altersgruppen: Personen bis 30 Jahre, insbesondere Teenager, nutzen deutlich häufiger entsprechende Anwendungen als ältere Onliner. Schließlich ist zu beachten, dass die Nutzung von Web-2.0-Anwendungen zwei unterschiedliche Modi kennt: Aktive Partizipation umfasst z. B. das Erstellen von eigenen Beiträgen in einem Weblog, das Ändern eines Artikels bei Wikipedia oder das Einstellen eines Videos auf einer einschlägigen Plattform. Passive Partizipation meint dagegen das bloße Rezipieren von Informations- oder Unterhaltungsangeboten, das andere Personen auf einem Web-2.0-Angebot bereitstellen – etwa 40 Prozent der Nutzer des Web 2.0 fallen in letztere Gruppe<sup>248</sup>.

Tabelle 1.5.3.6: Genutzte Web-2.0-Angebote 2007 (mindestens selten genutzt, in Prozent der Online-Nutzer ab 14 Jahren)

	Gesamt	Männl.	Weibl.	14-19	20-29	30-39	40-49	50-59	Ab 60
Wikipedia	47	50	44	82	58	50	41	32	24
Videoportale (z. B. YouTube)	34	41	26	69	56	35	24	14	7
Fotogalerien (z. B. Flickr)	15	16	13	26	20	11	11	9	13
Private Netzwerke (z. B. MySpace)	15	19	11	40	29	12	6	4	6
Weblogs	11	15	7	18	19	14	7	5	4
Berufliche Netzwerke (z. B. Xing)	10	12	8	11	16	12	9	5	5
Lesezeichensammlungen	3	4	2	3	5	4	2	2	1
Virtuelle Spielwelten (z. B. Second Life)	3	4	2	7	6	4	1	0	0

Quelle: ARD/ZDF-Online-Studie 2007.

## 1.5.3.2 Bildschirmspiele

Einen allgemeinen Überblick über die Verbreitung von Bildschirmspielen in der Bevölkerung ab 14 Jahren bietet die Verbrauchs- und Medienanalyse (VuMa)<sup>249</sup>. Danach gaben 29,7 Prozent der Deutschen an, zumindest „selten“ ein Computer- oder Videospiel zu spielen; 6,1 Prozent der Bevölkerung spielen mehrmals pro Woche. Der Anteil der „Spieler“ ist bei Männern (37,4 Prozent) höher als bei Frauen (22,3 Prozent), bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (14-29 Jahre; 64,1 Prozent) deutlich höher als bei 30- bis 49-Jährigen (36,7 Prozent) und insbesondere bei ab 50-Jährigen (8,1 Prozent). Zu ähnlichen Erkenntnissen kommt auch die regelmäßig aufgelegte „Allensbacher Computer- und Technik-Analyse“ (ACTA), die ebenfalls repräsentative Zahlen für die Bevölkerung ab 14 Jahren liefert. Die jüngste Erhebung aus dem Jahr 2007 belegt einerseits die hohe Verbreitung des Computerspielens in der Altersgruppe der Teenager (76 Prozent der 14- bis 19-Jährigen spielen Computer- oder Konsolenspiele), andererseits aber auch die Verbreitung in älteren Bevölkerungsgruppen: 59 Prozent der 20- bis 29-Jährigen, 43 Prozent der 30- bis 39-Jährigen, 33 Prozent der 40- bis 49-Jährigen und noch 20 Prozent der 50- bis 64-Jährigen spielen Computer- oder Konsolenspiele<sup>250</sup>.

248 Vgl. Gerhards/Klingler/Trump 2008.

249 Vgl. VuMa Arbeitsgemeinschaft 2008.

250 Vgl. Hottner 2007, S. 5.

### 1.5. Digitale Interaktive Medien

Auch wenn der Anteil von älteren und weiblichen Spielernutzern steigt, befasst sich ein Großteil der empirischen Studien mit der Gruppe der Kinder und Jugendlichen. Entsprechende Fragestellungen erhalten auch dadurch gesellschaftliche Relevanz, dass im Zusammenhang mit spektakulären Gewalttaten Jugendlicher oft die zahlreichen gewalthaltigen Bildschirmspiele als mögliche Mitverursacher in die Diskussion gebracht werden. Darauf soll an anderer Stelle in diesem Bericht eingegangen werden (siehe Kap. 6.1.1).

Für die Hauptnutzerguppe der Kinder und Jugendlichen lassen sich nähere Informationen den Studien „Jugend, Information, Multimedia“ (JIM) und „Kinder + Medien, Computer + Internet“ (KIM) entnehmen, die seit 1998 bzw. 1999 das Medienverhalten der 12- bis 19-Jährigen (JIM) und 6- bis 13-Jährigen (KIM) untersuchen. Der JIM 2007 zufolge besitzen 45 Prozent der Jugendlichen eine stationäre Spielekonsole, 63 Prozent hatten eine im Haushalt zur Verfügung<sup>251</sup>. Computer sind noch weiter verbreitet: 67 Prozent der Jugendlichen können über einen eigenen PC verfügen, 98 Prozent leben in einem Haushalt mit Zugang zu einem Computer. Beim Gerätebesitz zeigen sich allerdings auch Geschlechtsunterschiede: 72 Prozent der Jungen, aber nur 62 Prozent der Mädchen verfügen über einen eigenen Computer. Bei den Spielekonsolen ist das Verhältnis 59 zu 30 Prozent. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulformen weisen in unterschiedliche Richtungen: Gymnasiasten und Realschüler besitzen häufiger einen Computer als Hauptschüler, diese dagegen wie Realschüler häufiger eine Spielekonsole als Gymnasiasten. 58 Prozent der Jungen und 28 Prozent der Mädchen gaben 2007 an, täglich oder mehrmals pro Woche Computerspiele zu spielen. Online-Spiele werden von 24 Prozent der Jungen und 4 Prozent der Mädchen zumindest mehrmals pro Woche genutzt; bei Handyspielen beträgt der entsprechende Anteil 11 Prozent für die Mädchen und 18 Prozent für die Jungen.

Unter den 6- bis 13-Jährigen nutzen 84 Prozent zumindest einmal die Woche den Computer, 30 Prozent sogar (fast) jeden Tag<sup>252</sup>. Das Spielen, alleine oder mit anderen, ist dabei die häufigste Tätigkeit am Computer; bezogen auf alle Kinder dieser Altersgruppe spielen 60 Prozent zumindest einmal die Woche, dagegen 27 Prozent (unter den Mädchen: 35 Prozent) nie am Computer. Die beliebtesten Genres waren in dieser Altersgruppe 2006 Simulationen (39 Prozent der Computerspieler) und Strategiespiele (31 Prozent), die genauso wie Sportspiele von Jungen bevorzugt werden. Mädchen spielen tendenziell lieber Gesellschaftsspiele oder „Jump & Run“-Spiele am Computer. Die Internetnutzer machen in dieser Altersgruppe 72 Prozent aus; unter ihnen finden sich 40 Prozent Kinder, die mindestens einmal pro Woche alleine Online-Spiele spielen. 25 Prozent spielen zumindest einmal die Woche mit anderen zusammen über das Internet.

Die Erkenntnisse der beiden zitierten Studien zur Spielernutzung von Kindern und Jugendlichen zeigen bereits, dass das weit verbreitete Bild des isolierten Computerspielers einen wesentlichen Aspekt unterschlägt: Computerspiele sind für viele ihrer Nutzer Gelegenheit, sich mit anderen Personen zu messen bzw. zu kooperieren. Dies kann einerseits in Situationen der Kopräsenz geschehen, wenn mehrere Spieler ein Computer- oder Konsolenspiel nutzen, andererseits (bedingt durch die Netzwerkfähigkeit vieler Spiele) auch online geschehen. Laut der ACTA 2007 spielen neun Prozent der Computerspieler ausschließlich online und weitere 24 Prozent sowohl online als auch offline<sup>253</sup>. Das bevorzugte Genre der Online-Spieler sind Rollenspiele (von 68 Prozent) und hier insbesondere „World of Warcraft“, gefolgt von Actionspielen (46 Prozent), Strategiespielen (35 Prozent) und Sport-/Rennspielen (14 Prozent)<sup>254</sup>. Zwei weitere Formen des gemeinsamen Spielens seien in diesem Zusammenhang besonders hervorgehoben: Spieler kommen für so genannte LAN-Partys an einem gemeinsamen Ort zusammen, vernetzen ihre Rechner miteinander und spielen gemeinsam, oft über ein gesamtes Wochenende hinweg. Die Größe dieser LAN-Partys kann von kleinen Gruppen, die sich privat

251 Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2007a.

252 Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2007b.

253 Vgl. Hottner 2007, S. 18.

254 Vgl. Quandt/Wimmer 2007, S. 178.

## 1. Einzelne Medienbereiche

organisieren, bis hin zu aufwändig organisierten Großveranstaltungen mit mehreren hundert oder gar tausend Spielern reichen, die als Kristallisationspunkt für eine eigene (Jugend-)Szene dienen<sup>255</sup>. Sie hat Berührungspunkte mit einem weiteren relativ jungen Phänomen, dem E-Sport. Darunter fallen Formen des Computerspiels, das sich an den Trainings-, Wettkampf- und Ligastrukturen anderer Sportarten orientiert, also durch einen vergleichsweise hohen formalen Organisationsgrad gekennzeichnet ist. Schätzungen zufolge gibt es in Deutschland 1,2 bis 1,5 Millionen in Gruppen organisierte Teams („Clans“), die gemeinsam an derartigen Veranstaltungen teilnehmen<sup>256</sup>. E-Sport ist vor allem in Asien sehr populär, wo mehr als 1,2 Mio. Spieler an Wettbewerben teilnehmen, die teilweise auch im Fernsehen übertragen werden. Das weltweit größte E-Sport-Turnier, die „World Cyber Games“, findet 2008 in Köln und damit erstmals in Deutschland statt.

### 1.5.4 Recht und Regulierung

Art. 5 Abs. 1 GG nennt nur die traditionellen Medien Presse, Rundfunk und Film ausdrücklich. Vor dem Hintergrund eines dynamischen Medienverständnisses werden aber auch andere Formen öffentlicher Kommunikation geschützt, auch wenn angesichts nun erkennbarer Konvergenzentwicklungen die Einordnung im Einzelnen und ihre Folgen noch nicht eindeutig erscheinen. Die Funktionen der Medienfreiheiten unter den veränderten Bedingungen zu konkretisieren und umzusetzen ist eine zentrale Herausforderung, deren Bewältigung die Verfassung gebietet.

Wie oben ersichtlich umfasst der Begriff der interaktiven Medien eine Vielzahl verschiedener Dienstetypen (z. B. Telemedien, Computer- und Videospiele, Zusatzdienste des digitalen Fernsehens), die auf ganz unterschiedlichen technischen Plattformen (etwa Fernseher, Computer, Handy) genutzt werden können. Im Hinblick auf die Grundrechte unterfallen diese Dienste dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff (s. oben Kap. 1.4.4.1.3).

Während in der Vergangenheit regelhaft für einen Dienstetyp alle medienspezifischen Regelungen in einem Gesetzeswerk vereint wurden, führt die technische Konvergenz – insbesondere die Übertragung gleicher Inhalte auf unterschiedlichen Plattformen – nicht etwa zu einer Vereinheitlichung der rechtlichen Regelungen, sondern zu einer weiteren Differenzierung sowohl der sich herausbildenden Dienstetypen als auch nach Regelungszielen.

#### 1.5.4.1 Rechtsrahmen

##### 1.5.4.1.1 *Europarechtliche Einflüsse*

Einfluss auf den nationalen Rechtsrahmen bei interaktiven Medien haben insbesondere die 2001 erlassene E-Commerce-Richtlinie<sup>257</sup> und die Richtlinien des Telekommunikations-Richtlinienpakets<sup>258</sup> von 2002, und

---

255 Vgl. Hepp/Vogelsang 2007.

256 Vgl. Müller-Lietzkow/Bouncken/Seufert 2006, S. 161 f.

257 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, ABl. EG Nr. L 178 v. 17.7.2000, S. 1 ff.

258 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 33 ff.; Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 21 ff.; Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 7 ff.; Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elekt-

### 1.5. Digitale Interaktive Medien

hier insbesondere die Zugangsrichtlinie<sup>259</sup>. Seit dem In-Kraft-Treten der AVMS-Richtlinie<sup>260</sup> Ende 2007 werden auch Vorgaben dieser Richtlinie in Bezug auf bestimmte interaktive Medien in den Mitgliedstaaten umzusetzen sein: Die dadurch novellierte vormalige EG-Fernsehrichtlinie macht nunmehr Vorgaben für lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste, worunter auch fernsehähnliche Angebote wie z. B. Internet-TV fallen. (s. auch Kap. 1.4.4.1.3).

Die Schwerpunkte der E-Commerce-Richtlinie lagen in der Festsetzung der Zulassungsfreiheit der Dienste der Informationsgesellschaft sowie in der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Herkunftslandprinzip und den Gerichtsstand bei Streitigkeiten festzuschreiben. Daneben sieht die Richtlinie die Einführung von Transparenzvorschriften in Bezug auf Diensteanbieter und Auftraggeber kommerzieller Kommunikationen vor, konkretisiert die Stufen der Verantwortlichkeit für Informationsinhalte und gewährleistet die Möglichkeit von elektronischen Vertragsschlüssen.

Daneben besteht für den Gesetzgeber aufgrund der „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft“<sup>261</sup> die Pflicht, der EU-Kommission Gesetzesänderungen im Bereich der Telemedien vorab anzuzeigen, die auf diese Weise einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen in diesem Sektor etablieren will.

#### 1.5.4.1.2 Nationaler Rechtsrahmen

Den derzeitigen nationalen Rechtsrahmen für interaktive Medien bilden vor allem die Vorschriften des Telemediengesetzes<sup>262</sup> (bis März 2007: Teledienstegesetz<sup>263</sup>) des Bundes sowie die telemedienspezifischen Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags<sup>264</sup> (bis März 2007: Mediendienstestaatsvertrag<sup>265</sup>) der Länder. Insbesondere der in Zusammenarbeit von Bund und Ländern vereinheitlichte Rechtsrahmen für vormalig zu differenzierende Teledienste und Mediendienste hat für den Bereich der Telemedien überblickbarere Vorgaben und Strukturen geschaffen (s. unten Kap. 1.5.4.1.3). Daneben finden – abhängig von der jeweiligen Dienstart und

---

ronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 51 ff.; Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 1 ff.

259 Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 7 ff.

260 Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. EG L 332 v. 18.12.2007, S. 27.

261 Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. EG Nr. L 217, S. 18 ff.

262 Telemediengesetz vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 179.

263 Teledienstegesetz vom 22. Juli 1997, BGBl. I S. 1870, zuletzt geändert durch das Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr vom 14.12.2001, BGBl. I S. 3721.

264 Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, GVBl. Th 1991, S. 636, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, GVBl. Th 2006, S. 710; Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, Nds. GVBl. 1991, S. 313, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, Nds. GVBl. 2007, S. 60.

265 Staatsvertrag über Mediendienste vom 12. Februar 1997, GVBl. Bbg. 1997 I S. 75, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.02.2003, GVBl. Bbg. 2003 I S. 21, 31; GVBl. BW, S. 93; GVBl. HH 2003, S. 27.

## 1. Einzelne Medienbereiche

-nutzung – verschiedene bereichsspezifische Vorschriften des Signaturgesetzes<sup>266</sup>, des Telekommunikationsgesetzes<sup>267</sup>, des Zugangskontrolldienstegesetzes<sup>268</sup> sowie des Urheberrechtsgesetzes Anwendung (zum Urheberrecht s. Kap. 2.5). Die für diesen Bereich ebenfalls relevanten Regelungen des Jugendmedienschutzes im JMStV und JuSchG werden an anderer Stelle behandelt (s. Kap. 2.6).

### 1.5.4.1.3 Anwendungsbereiche und Diensteabgrenzung

Im Zuge des Zusammenwachsens verschiedener Kommunikationsdienste und Verbreitungstechnologien entstanden Mitte der neunziger Jahre neue Zuordnungsprobleme. Die Gesetzgeber des Bundes und der Länder hatten im Zusammenhang mit der Schaffung des Mediendienstestaatsvertrags der Länder (MDStV) und des Teledienstegesetzes des Bundes (TDG) versucht, bestimmte Erscheinungen mit neuen Begriffen zu versehen, ohne dass dabei immer ein rechtsdogmatisch in jeder Hinsicht eindeutiges System der Zuordnung entstand (s. Kap. 3.4.1).

Die dadurch nötige Abgrenzung von Rundfunk, Mediendiensten und Telediensten führte zu nicht unerheblichen Schwierigkeiten; zwar waren TDG und MDStV in zeitlicher und inhaltlicher Abstimmung erlassen und die Regelungskonzepte einander angeglichen worden, die Vielfalt der technisch vermittelten Kommunikationsangebote und die laufenden Veränderungen im Zuge der Konvergenzprozesse führten aber zu immer neuen Zweifelsfragen der Zuordnung.

Mit dem In-Kraft-Treten von Telemediengesetz (TMG) und dem Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (RStV) am 1. März 2007 haben Bundes- und Landesgesetzgeber den Rechtsrahmen für Tele- und Mediendienste vereinheitlicht: Während das TMG vor allem technische und wirtschaftliche Anforderungen an die so genannten Telemedien stellt, macht der RStV spezielle Vorschriften in Bezug auf die in Telemedien angebotenen Inhalte. Die vorher nötige Differenzierung zwischen Tele- und Mediendiensten erübrigt sich damit.

Ist der fragliche Dienst an die Allgemeinheit gerichtet, so kommt es für die weitere Einordnung darauf an, ob er die Qualität einer Darbietung i. e. S. hat (in diesem Fall liegt Rundfunk mit teils erhöhten Anforderungen vor) oder ob dies nicht der Fall ist, d. h., dass die publizistische Relevanz zwar zu bejahen, aber gering ist (dann handelt es sich um ein Telemedium). Für derartige Grenzfälle sieht § 20 Abs. 2 RStV vor, dass wenn und soweit Informations- und Kommunikationsdienste dem Rundfunk zuzuordnen sind, die Anbieter solcher Dienste einer rundfunkrechtlichen Zulassung durch die zuständige Landesmedienanstalt bzw. die ZAK bedürfen (s. dazu oben Kap.1.4.4.2.5). Die Landesmedienanstalten können prüfen, ob es sich bei einem Angebot um Rundfunk handelt; der Anbieter muss nach der positiven Feststellung innerhalb von drei Monaten einen Zulassungsantrag stellen oder das Angebot so ausgestalten, dass kein Rundfunk mehr vorliegt. Daneben sind Anbieter von Telemedien berechtigt, im Vorfeld derartiger Feststellungsverfahren einen Antrag auf rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit zu stellen, um im Vorwege mehr Rechtssicherheit hinsichtlich ihrer einfachrechtlichen Einordnung und Behandlung zu erlangen.

### 1.5.4.1.4 Regulierungskonzept

Die Regulierung der Telemedien ist von der grundsätzlichen Annahme geprägt, dass die Bedeutung dieser Dienste für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung nicht – bei journalistisch-redaktionell ge-

---

266 Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 16.5.2001, BGBl. I S. 876.

267 Telekommunikationsgesetz (TKG) v. 22.6.2004, BGBl. I S. 1190.

268 Gesetz über den Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten vom 19.3.2003, BGBl. I S. 1090.

### 1.5. Digitale Interaktive Medien

stalteten Telemedien zumindest noch nicht – derart hoch ist, dass hier eine Ausgestaltung wie beim Rundfunk nötig erscheint. Insofern statuieren die Vorschriften grundsätzlich Marktzutrittsfreiheit, die Vorgaben im TMG beschränken sich neben der Festsetzung des Herkunftslandsprinzips auf die Regelung der Haftung sowie Vorschriften zur Anbietertransparenz und zum Datenschutz.

Der RStV sieht insbesondere für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote erhöhte, an das Presse-recht angelegte Anforderungen vor. Dazu gehören etwa die Einhaltung anerkannter journalistischer Grundsätze, die Nennung einer redaktionell verantwortlichen Person sowie Gegendarstellungsrechte von durch die Berichterstattung betroffenen Personen. Im Gegenzug erhalten derartige Anbieter aber auch medien-spezifische Privilegien wie Auskunftsrechte gegenüber Behörden und eine erleichterte Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistisch-redaktionellen Zwecken.

#### 1.5.4.1.5 Nicht-staatliche Regulierung

Im Online-Bereich hat sich mit der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM) eine Institution für den Bereich des Jugendschutzes etabliert. Die FSM betreibt eine Beschwerdestelle und klärt Online-Nutzer über technische Schutzmechanismen auf. Die Mitglieder der FSM sichern in einer Selbstverpflichtungserklärung zu, die Zugänglichmachung und Vermittlung von verbotenen Inhalten (z. B. Pornografie, volksverhetzende und jugendgefährdende Inhalte) zu unterlassen und etwaige Sanktionen der FSM zu akzeptieren. Die FSM hat sich neben ihrer freiwilligen Tätigkeit auch als Einrichtung der Selbstkontrolle im Rahmen des Konzeptes der regulierten Selbstregulierung des JMStV anerkennen lassen (s. unten Kap. 2.6.2.2.3).

Daneben haben sich insbesondere vor dem Hintergrund von Verbraucherschutzinteressen eine Vielzahl an Siegelmarken wie etwa „Trusted Shops“ oder „EuroLabel/EHI – Geprüfter Online-Shop“ herausgebildet, die dem Shop die Einhaltung bestimmter Kriterien wie z. B. Daten- oder Liefersicherheit bescheinigen, da derartige Siegel neben der Förderung des Verbrauchervertrauens auch eine verbesserte Stellung im Wettbewerb bewirken können.

#### 1.5.4.2 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

Von den im Berichtszeitraum erfolgten Gesetzesänderungen und -novellierungen sollen hier diejenigen kurz genannt werden, die sich besonders durch ihre Relevanz für die Entwicklung von Diensten und Inhalten interaktiver Medien sowie für die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Sektor ausgezeichnet haben.

##### 1.5.4.2.1 Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz (EGG)

Mit dem EGG<sup>269</sup> erfolgte 2001 die Umsetzung der Vorgaben aus der E-Commerce-Richtlinie in nationales Recht. Die von dem EGG in erster Linie geänderten Gesetze sind das Teledienstegesetz (TDG) und das Teledienstedatenschutzgesetz (TDDSG, s. Kap. 1.5.4.2.6).

Das Kernstück der Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie waren die Einführung des Herkunftslandprinzips, die Regelung der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter und die Ergänzung des TDG um bußgeldbe- wehrte Informations- und Transparenzpflichten.

##### 1.5.4.2.1.1 Herkunftslandprinzip

Das in § 4 Abs. 1 TDG (jetzt: § 3 TMG) niedergelegte Herkunftslandprinzip bedeutet für die in Deutschland niedergelassenen Anbieter und ihre Teledienste, dass diese den Anforderungen des deutschen Rechts auch dann unterliegen, wenn die Dienste in einem anderen Staat innerhalb der Europäischen Gemeinschaft erbracht

---

269 Gesetz vom 14. Dezember 2001 über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz – EGG), BGBl. 2001 I S. 3721 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

werden. Gleiches gilt entsprechend für ausländische Anbieter und ihre Teledienste. Ziel dieser Normen ist es, den freien Dienstleistungsverkehr von Telediensten im europäischen Binnenmarkt nicht einzuschränken.

### 1.5.4.2.1.2 *Informations- und Transparenzpflichten*

Die Vorschriften des TDG wurden durch das EGG um eine Reihe von zusätzlichen Informationspflichten für geschäftsmäßige Angebote von Telediensten erweitert, d. h. für Angebote, die im Rahmen einer nachhaltigen und nicht nur gelegentlichen Tätigkeit erbracht werden. Die Informationspflicht gem. § 6 TDG (jetzt: § 5 TMG) umfasst neben Name, Anschrift, vertretungsberechtigter Person und Kontakt des Anbieters bei spezifischen Tätigkeiten auch Register und Registernummer, bei aufsichtspflichtigen Tätigkeiten die Nennung der zuständigen Aufsichtsbehörde, die Umsatzsteueridentifikationsnummer und umfassende Aufklärung über anzuwendende berufsrechtliche Regelungen bei den freien Berufen. Die Informationen müssen leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar sein. Sie müssen daher an gut wahrnehmbarer Stelle stehen und ohne langes Suchen jederzeit auffindbar sein.

Für den Bereich der kommerziellen Kommunikation, also der Werbung im weiteren Sinne, sieht § 7 TDG (jetzt: § 6 TMG) darüber hinaus vor, dass derartige Inhalte klar als solche identifizierbar sind und die Person erkennen lässt, in deren Auftrag die kommerzielle Kommunikation erfolgt (zum Trennungsgebot s. Kap. 2.3.2). Daneben müssen Angebote zur Verkaufsförderung wie Preisnachlässe, Zugaben und Geschenke sowie Preisausschreiben oder Gewinnspiele mit Werbecharakter klar als solche erkennbar sein, die Bedingungen für deren Inanspruchnahme sollen klar und unzweideutig angegeben werden.

### 1.5.4.2.1.3 *Haftungsvorschriften*

Die Regelungen der E-Commerce-Richtlinie zu der Haftung für Inhalte von Diensten der Informationsgesellschaft gingen über die Vorschriften der bis dahin geltenden Version des TDG hinaus, so dass der Gesetzgeber auch hier Änderungen vornehmen musste. So ergab sich im Hinblick auf die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 TDG (jetzt: 8 Abs. 1 TMG) Anpassungsbedarf, wann nämlich eine haftungsprivilegierte reine Durchleitung angenommen werden kann. Die ist dann der Fall, wenn der Dienstleister die Übermittlung nicht veranlasst, den Adressaten der übermittelten Informationen nicht ausgewählt und auch die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert hat.

Ähnlich verhält es sich mit dem novellierten § 10 TDG (jetzt: § 9 TMG), durch den der Tatbestand der Zwischenspeicherung zur beschleunigten Übermittlung von Informationen (Caching) konkretisiert wurde: Ein Caching-Dienstleister ist demnach nicht verantwortlich für die zwischengespeicherten Inhalte, wenn er die Information nicht verändert, die Bedingungen für den Zugang zu der Information beachtet und die Regeln für die Aktualisierung der Information berücksichtigt hat. Die Haftungsprivilegierung setzt zudem voraus, dass der Diensteanbieter die erlaubte Anwendung von Technologien zur Sammlung von Daten über die Nutzung der Information nicht beeinträchtigt, d. h. etwa Maßnahmen zur Nutzerzahlenerfassung unterläuft. Im Übrigen übernahm die TDG-Novelle die Verantwortlichkeitskonzeption der bisherigen Gesetzesfassung, die nicht frei von wissenschaftlicher Kritik und praktischen Abgrenzungsschwierigkeiten war und ist<sup>270</sup>. Dies ist insoweit besonders erwähnenswert, da die Haftungsregelungen unmittelbar – oder mittelbar über gerichtliche Entscheidungen – faktisch strukturbildenden Charakter für die gesamte Branche haben.

---

270 Vgl. m. w. N. etwa Köster/Jürgens 2002, Kudlich 2002, Schneider 2004, Stender-Vorwachs 2003.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

### 1.5.4.2.1.4 Teledienstedatenschutzgesetz (TDDSG)

Mit der Novelle des Teledienstedatenschutzgesetzes im Rahmen des EGG<sup>271</sup> (s. oben) wurden die datenschutzrechtlichen Pflichten der Diensteanbieter sowie deren Rechte bezüglich der Speicherung von Bestands-, Nutzungs- und Abrechnungsdaten weiter konkretisiert. Daneben wurden die Auskunftsrechte der Nutzer und die Überarbeitung des Katalogs für Ordnungswidrigkeiten novelliert. Aufgrund einer Absprache von Bund und Ländern wurden die inhaltlich gleichen Regelungen in den MDStV übernommen, so dass sich das zum TDDSG Gesagte auf den Datenschutz in Mediendiensten übertragen lässt.

In Bezug auf den Anwendungsbereich wird durch die Novellierung klargestellt, dass die Vorschriften ausschließlich für den Bereich der Datenverarbeitung zwischen Anbieter und Nutzer bzw. Verbraucher gelten, nicht jedoch für Fälle, in denen personenbezogene Daten ausschließlich zu beruflichen oder dienstlichen Zwecken oder zur Steuerung von Arbeits- oder Geschäftsprozessen innerhalb von oder zwischen Unternehmen oder öffentlichen Stellen erhoben oder verarbeitet werden.

Auch die Novelle der datenschutzrechtlichen Vorschriften hält an dem nutzerorientierten Grundprinzip fest, dass die Erhebung oder Verarbeitung von personenbezogenen Daten nur dann erlaubt ist, wenn der Betroffene in die Datenverarbeitung eingewilligt hat oder das Gesetz dies ausdrücklich gestattet. Aufgrund dieser Einwilligungszentrierung stellt das Gesetz hohe Anforderungen an den Einwilligungsvorgang. So treffen den Anbieter weit reichende Informations- und Transparenzpflichten, wenn er dem Nutzer die Möglichkeit zu einer elektronischen Einwilligung anbietet. Flankiert werden diese Pflichten nun auch von bußgeldbewehrten Sanktionen.

Mit In-Kraft-Treten von 9. RÄStV und TMG, das die TDDSG-Vorschriften übernimmt, wurden das TDDSG und der MDStV aufgehoben (s. unten).

### 1.5.4.2.2 Mediendienstestaatsvertrag

Durch die verschiedenen Rundfunkänderungsstaatsverträge wurden jeweils auch Anpassungen am Mediendienstestaatsvertrag (MDStV) vorgenommen, die hier kurz nachgezeichnet werden.

Die Anpassungen des Mediendienstestaatsvertrages aufgrund des 4. RÄStV betrafen die Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur EG-Fernsehrichtlinie im Hinblick auf Teleshoppingkanäle, die Neufassung der Bestimmung über unzulässige Sendungen, im Hinblick auf den Jugendschutz in Anlehnung an die Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages, die Anpassung des Katalogs der Ordnungswidrigkeiten und die Einfügung einer Strafbestimmung in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung des Rundfunkstaatsvertrages. Der 5. RÄStV enthielt hinsichtlich des MDStV neben kleineren Änderungen die Anpassung der Verjährung von Ordnungswidrigkeiten und die Notifizierungspflicht gemäß der EU-Notifizierungsrichtlinie<sup>272</sup> bei nachfolgenden Änderungen am Gesetz. Der 6. RÄStV beinhaltete die Anpassungen des MDStV, die sich aus der E-Commerce-Richtlinie und der Novelle des TDDSG ergaben. So wurde auch im MDStV – wie zuvor im TDG (s. oben) – das Herkunftslandsprinzip verankert, die Regelungen zur Verantwortlichkeit der Diensteanbieter wurden angepasst, und die Informationspflichten für geschäftsmäßige Mediendienste und kommerzielle Kommunikationen wurden weiter konkretisiert. Die Datenschutzvorschriften wurden inhaltsgleich aus dem TDG in den MDStV übernommen (s. Kap. 1.5.4.2.2).

Mit In-Kraft-Treten des 9. RÄStV wurde der MDStV aufgehoben (s. unten).

271 Gesetz vom 14. Dezember 2001 über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (Elektronischer Geschäftsverkehr-Gesetz – EGG), BGBl. 2001 I S. 3721 ff.

272 Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 zur Änderung der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften; ABl. EG Nr. L 217, S. 18 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

### 1.5.4.2.3 *Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz (EIGVG) mit Telemediengesetz (TMG)*

Vor dem Hintergrund der 2004 von Bund und Ländern beschlossenen Eckpunkte zur Fortentwicklung der Medienordnung wurden mit dem Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz (EIGVG) die Bundesregelungen im Bereich der Teledienste angepasst. Auf Länderseite erfolgte der parallele gesetzgeberische Schritt mit dem 9. RÄStV (s. unten Kap. 1.5.4.2.4). Das EIGVG überführte die oben beschriebenen Vorgaben des TDG in das neu geschaffene Telemediengesetz (TMG) und formulierte den Anwendungsbereich neu aus: Statt nur Teledienste erfasst der Anwendungsbereich des TMG alle Telemedien. Darüber hinaus wurden neben rein redaktionellen Änderungen weitere kleinere inhaltliche Anpassungen an den ehemaligen TDG-Vorschriften vorgenommen.

#### 1.5.4.2.3.1 *Abgrenzung zu Rundfunkdiensten und TK-Diensten*

Wie oben dargestellt, entfällt durch die Vereinheitlichung der Rechtsrahmen für Telemedien in TMG und RStV die vormals nötige Zuordnung eines Angebots zum Bereich der Tele- oder Mediendienste. Dennoch nötig bleiben die Abgrenzungen zu Rundfunkdiensten und zu telekommunikativen Diensten, die unter den Anwendungsbereich des TKG fallen (Telekommunikationsdienste gem. § 3 Nr. 24 TKG) und telekommunikationsgestützte Dienste (§ 3 Nr. 25 TKG). § 1 Abs. 1 TMG stellt insoweit klar, dass die Vorschriften des TMG für derartige Dienste nicht gelten. In der Praxis führt die Zuordnung konkreter Angebote zu diesen verbleibenden Dienstekategorien nicht selten zu Abgrenzungsproblemen (s. unten Kap. 3.4.2).

#### 1.5.4.2.3.2 *Konkretisierung der Informationspflichten bei geschäftsmäßigen Telemedien*

Während § 6 TDG ausführliche Informationspflichten solchen Telediensteanbietern auferlegte, die den Teledienst geschäftsmäßig erbrachten, konkretisiert der jetzige § 5 TMG in Satz 1 die Geschäftsmäßigkeit insofern, als geschäftsmäßige Teledienste in der Regel solche sind, die gegen Entgelt angeboten werden. Das Merkmal der Entgeltlichkeit setzt dabei eine irgendwie geartete wirtschaftliche Gegenleistung voraus. Für rein private Internetseiten oder Angebote von gemeinnützigen Vereinen gelten die Informationspflichten des § 5 TMG insofern nicht; für diese Angebote können aber nichtsdestotrotz die Informationspflichten aus § 55 Abs. 1 RStV gelten (s. unten Kap. 1.5.4.2.4).

#### 1.5.4.2.3.3 *Transparenz- und Informationspflichten bei kommerziellen Kommunikationen per E-Mail*

Der neu eingeführte § 6 Abs. 2 TMG verpflichtet den Absender von E-Mail-Werbung zu erhöhten Transparenzpflichten. So darf in der Kopf- und Betreffzeile weder der Absender noch der kommerzielle Charakter der Nachricht verschleiert oder verheimlicht werden, indem der Empfänger über Absender oder kommerziellen Inhalt der Nachricht in die Irre geführt werden. Die Vorschrift ist zusätzlich bußgeldbewehrt.

#### 1.5.4.2.3.4 *Übernahme der Verantwortlichkeitsvorschriften*

Das EIGVG übernimmt die abgestuften Verantwortlichkeits- und Haftungsvorschriften der §§ 5 bis 11 TDG. Diese Regelungen sahen sich bereits zu TDG-Zeiten teils heftiger Kritik ausgesetzt, die Virulenz wurde verstärkt durch Gerichtsurteile, die die Privilegierungen der Regelungen für Anbieter, die keine eigenen Inhalte zur Verfügung stellen, durch weit reichende Überwachungspflichten faktisch auszuhebeln vermochten. Die Problematik der unveränderten Übernahme sah der Gesetzgeber ausweislich der amtlichen Begründung wohl, erklärt diese aber mit dem Abwarten der für Ende 2007 geplanten Evaluation der Umsetzung der Vorgaben der E-Commerce-Richtlinie durch die EU-Kommission.<sup>273</sup>

273 S. Begründung zum Entwurf des EIGVG, BT-Drs. 16/3078, S. 11 f.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

### 1.5.4.2.3.5 Aufnahme von Datenschutzbestimmungen aus dem TDDSG und dem MDSStV

Die §§ 11 bis 15 TMG übernehmen die bis dahin im TDDSG und im MDSStV enthaltenen Datenschutzvorschriften bis auf wenige kleinere Ausnahmen: So wurde klargestellt, dass vom Nutzerbegriff in § 11 Abs. 2 TMG ausschließlich natürliche Personen umfasst sind. Daneben wurden einzelne Regelungen für Telemedien ausgeschlossen, die gleichzeitig den Datenschutzvorschriften des TKG unterliegen, um Doppelregulierung zu vermeiden. Außerdem passte das EIGVG die Anforderungen an elektronische Einwilligungen dem Wortlaut der TKG-Vorschrift an. Mit Blick auf die noch umzusetzende EU-Enforcement-Richtlinie (s. Kap. 2.5.2.1) wurde zudem § 14 Abs. 2 TMG erweitert, der Diensteanbietern verbietet, sich bei der Verweigerung der Erfüllung von Auskunftersuchen von Verfassungsschutzbehörden, Bundesnachrichtendienst oder vom Militärischen Abschirmdienst auf datenschutzrechtliche Vorgaben zu berufen. Dies war bisher nur für Zwecke der Strafverfolgung möglich.

Über § 47 RStV gelten die Datenschutzvorschriften des TMG auch für Rundfunkangebote.

Erwähnenswert erscheint, dass das in § 21 MDSStV vorgesehene Konzept von Datenschutz-Audits weder in das TMG noch in den RStV übernommen wurde. Die Möglichkeit der Einrichtung von Auditstellen, bei denen Anbieter von Telemedien ihre Datenschutzkonzepte und technischen Einrichtungen durch externe Sachverständige bewerten und die Ergebnisse veröffentlichen lassen konnten, wird nunmehr gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Während im IuK-Bereich öffentlicher Stellen sich bereits eine gewisse Audit-Praxis abzeichnet und sich Gütesiegel herausbilden, befinden sich praktische Ansätze im Bereich privater Akteure noch in Frühstadien. Ein im September vorgelegter Referentenentwurf zu einem Bundesdatenschutzauditgesetz<sup>274</sup> wird derzeit diskutiert.

### 1.5.4.2.4 Neunter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RStV)

Das „Gegenstück“ auf Seiten der Länder zu dem Telemediengesetz des Bundes war der Neunte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, mit dem die bisher im MDSStV enthaltenen Vorschriften für Telemedien in einen eigenen Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrags – offizielle Bezeichnung: Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien – aufgenommen wurden (§§ 54 bis 61 RStV). Der Anwendungsbereich des Staatsvertrags wird auf Telemedien erweitert (zu Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Diensten s. oben), gemäß § 1 Abs. 1 RStV gelten für Telemedien nur die Abschnitte IV. (Revision, Ordnungswidrigkeiten), V. (Übertragungskapazitäten) und VI. (Telemedienspezifische Regelungen) sowie § 20 Abs. 2 RStV (dazu s. Kap. 1.5.4.1.3).

Im Wesentlichen behält der Telemedien-Abschnitt des RStV die normativen Vorgaben des MDSStV bei, nur in wenigen kleineren Punkten erfolgte eine inhaltliche Änderung.

So sieht § 54 Abs. 2 RStV die Pflicht zur Beachtung der anerkannten journalistischen Grundsätze vor, die nunmehr an die journalistisch-redaktionelle Gestaltung eines Telemediums ansetzt. Die Vorgängervorschrift des § 11 Abs. 2 MDSStV knüpfte hier noch an den Verbreitungsweg („Verteildienste“) an. Der Änderung der Regelung trägt insofern die Stärkung der Technologieneutralität der Vorschrift Rechnung.

Der Bereich der gesetzlichen Adressaten von Informationspflichten in den §§ 55 RStV wurde leicht angepasst: So nimmt die Vorschrift aus Gründen der Privatsphäre solche Anbieter von Telemedien von der Informationspflicht aus, die ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen (z. B. Meinungsbeiträge in Foren).

§ 57 weitet das Datenschutzprivileg von Unternehmen der Presse und deren Hilfsunternehmen, das in den einzelnen Landespressegesetzen bzw. Landesmediengesetzen statuiert ist (s. Kap. 1.1.4.2.17), auch auf deren Telemedienangebot aus.

---

274 Vgl. Entwurf eines Bundesdatenschutzauditgesetzes, Stand 07. September 2007; abrufbar unter <https://www.datenschutzzentrum.de/bdsauditg/20070907-entwurf-bdsauditg.pdf>.

## 1. Einzelne Medienbereiche

In § 59 Abs. 1 wird die Datenschutzaufsicht teilweise angepasst: Die Sätze 2 und 3 stellen ein Primat der Selbstregulierung fest. So sind staatliche Aufsichtsbehörden für die Datenschutzaufsicht nicht zuständig, soweit sich ein betroffenes (Presse-)Unternehmen dem Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates unterworfen hat (Satz 3); für die Datenschutzaufsicht im journalistisch-redaktionellen Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind die dort zuständigen internen Stellen verantwortlich (Satz 2). Für alle anderen Anbieter bleibt es bei einer Aufsicht durch die im jeweiligen Bundesland zuständigen Behörden (s. dazu auch Kap. 3.4.4.1.3).

An der Ermächtigung der Aufsichtsbehörde zum Erlass von Anordnungen zu Sperrungen einzelner Telemedien hält § 59 Abs. 3 fest, im Hinblick auf die Wahrung der Pressefreiheit beschränkt Satz 6 dieses Aufsichtsinstrument allerdings im Hinblick auf Telemedien, die ausschließlich Inhalte periodischer Druckerzeugnisse enthalten. Sperrungsanordnungen können hier nur unter den Voraussetzungen der §§ 97 Abs. 5 S. 2, 98 StPO erfolgen.

### 1.5.4.2.5 *Fernabsatzgesetz und Schuldrechtsmodernisierungsgesetz*

Mit dem Fernabsatzgesetz<sup>275</sup> reagierte der Bundesgesetzgeber auf Vorgaben der EU-Fernabsatzrichtlinie<sup>276</sup> und regelte erstmals spezifisch Informationspflichten und Widerrufsrechte bei Verträgen, die über elektronische Kommunikationsmittel abgeschlossen wurden, also auch über Teledienste, Mediendienste und E-Mail. Dem Verbraucher waren danach bei Fernabsatzverträgen bestimmte Informationen zu übermitteln, und ihm wurde ein 14-tägiges Widerrufsrecht ohne Angabe von Gründen zugestanden. Schon ein Jahr später wurde das bis dahin eigenständige Fernabsatzgesetz durch das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz<sup>277</sup> aufgehoben und die bisherigen Fernabsatzvorschriften komplett in das BGB (§§ 312b-312d BGB) inkorporiert. Da die Informationspflichten zumindest teilweise bereits vor der Lieferung der Waren oder Leistungen eintraten, wirkten sich die Vorschriften so zumindest mittelbar auf die Gestaltung der Kommunikationsmittel, also der Tele- oder Mediendienste aus.

So sieht etwa § 312e Abs. 1 BGB vor, dass Unternehmer, bei denen Fernabsatzverträge über Tele- oder Mediendienste geschlossen werden, technische Mittel zur Verfügung zu stellen haben, mit deren Hilfe der Kunde Eingabefehler vor Abgabe seiner Bestellung erkennen und berichtigen kann. Darüber hinaus treffen ihn konkrete Informationspflichten während des Bestellvorgangs, nach der Bestellung in einer Eingangsbestätigung und hinsichtlich der dauerhaften Abruf- und Speichermöglichkeit der AGB. Insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der Widerrufsbelehrungen nach den Vorgaben der BGB-Informationspflichten-Verordnung (BGB-InfoV) kam es im Berichtszeitraum zu Diskussionen. So hatte der Gesetzgeber in Anlage 2 zu § 14 BGB-InfoV ein Muster für eine Widerrufsbelehrung vorgesehen, allerdings wurde der von Anbietern genutzte Mustertext in mehreren Gerichtsurteilen für teilweise irreführend bzw. unwirksam erachtet. Eine Stärkung in Bezug auf seine Rechtmäßigkeit erhielt der Mustertext durch den BGH, dennoch wird derzeit der Entwurf eines novellierten Mustertextes diskutiert.

275 Fernabsatzgesetz vom 27. Juni 2000, BGBl. I S. 897 ff.

276 Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl. EG Nr. L 144 S. 19 ff.

277 Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 26.11.01, BGBl. 2001 I S. 3137 ff., in Kraft seit 01.01.2002.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

1.5.4.2.6 *Signaturgesetz*

Mit der Novellierung des Signaturgesetzes<sup>278</sup> besteht in Deutschland ein Rechtsrahmen für elektronische Signaturen, durch die rechtsverbindliche Kommunikation und rechtsgültiger elektronischer Geschäftsverkehr stattfinden kann. Das novellierte Gesetz, mit dem der Bundesgesetzgeber seiner Umsetzungspflicht aus der Signatur-Richtlinie<sup>279</sup> nachkommt, löst das Signaturgesetz von 1997 ab und schreibt die notwendige Sicherheitsinfrastruktur für elektronische Signaturen vor, die in der Rechtsfolge der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt werden. Eckpunkte des Signaturgesetzes sind die Zulassungsfreiheit von Zertifizierungsdiensten bei Anzeigepflicht mit Untersagungsvorbehalt, deren Dokumentationspflichten und Haftung sowie Datenschutzanforderungen und das Einhalten von technischen Sicherheitsmaßnahmen. Als Akkreditierungs- und Aufsichtsbehörde von Zertifizierungsstellen fungiert die Bundesnetzagentur (vormals Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post).

In einer kleinen SigG-Novelle<sup>280</sup> im Jahr 2004 beseitigte der Bundesgesetzgeber neben kleineren Änderungen vor allem auslegungsbedingte Unklarheiten, die dazu geführt hatten, dass insbesondere Banken und Krankenkassen Verfahren mit nicht-qualifizierten Signaturen (z. B. biometrische Unterschriftensysteme) nur zögerlich eingeführt hatten. Die Änderungen traten am 11. Januar 2005 in Kraft.

1.5.4.2.7 *Zugangskontrolldiensteschutzgesetz (ZKDSG)*

Mit dem ZKDSG<sup>281</sup> soll die Zugangskontrolldienste-Richtlinie<sup>282</sup> umgesetzt werden. Durch die Richtlinie soll die gewerbsmäßige Verbreitung und Bewerbung von Vorrichtungen verhindert werden, die technische Maßnahmen zum Zugangsschutz von Fernseh- und Radiosendungen sowie von Telemedien auszuhebeln in der Lage sind.

Zugangskontrollierte und damit vom Gesetz geschützte Dienste sind Rundfunkdarbietungen und Telemedien, die unter der Voraussetzung eines Entgelts erbracht werden und nur unter Verwendung eines Zugangskontrolldienstes genutzt werden können. In § 3 enthält das ZKDSG das strafbewehrte Verbot der Herstellung, Einfuhr und Verbreitung von Umgehungsvorrichtungen zu gewerbsmäßigen Zwecken, deren Besitz, die technische Einrichtung, die Wartung und der Austausch von Umgehungsvorrichtungen zu gewerbsmäßigen Zwecken sowie die Absatzförderung von Umgehungsvorrichtungen.

1.5.4.2.8 *Zeugnisverweigerungsrecht, Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote*

Die medienspezifischen Privilegien des Zeugnisverweigerungsrechts und der Durchsuchungs- und Beschlagnahmeverbote, die der Presse und dem Rundfunk aufgrund ihrer Bedeutung für die freie öffentliche und individuelle Meinungsbildung zugestanden werden, wurden Mediendiensten bisher vor der Annahme, dass die Bedeutung von Mediendiensten für die Meinungsbildung geringer ausfällt, nicht in gleichem Maße zugestanden. Inwiefern dies vor der möglicherweise stärker werdenden Funktion dieser Dienste – auch verfassungsrechtlich – noch gerechtfertigt erschien, war Gegenstand rechtswissenschaftlicher Diskussionen. Der Gesetz-

---

278 Signaturgesetz vom 16. Mai 2001, BGBl. I S. 876, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 179.

279 Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen, ABl. EG Nr. L 13, S. 14 ff.

280 Erstes Gesetz zur Änderung des Signaturgesetzes (1. SigÄndG), BGBl. 2005 I, S. 2.

281 Gesetz über den Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten vom 19.3.2003, BGBl. I S. 1090, geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 179.

282 Richtlinie 1998/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten vom 20. November 1998; ABl. EG Nr. L 320, S. 54 ff.

## 1. Einzelne Medienbereiche

geber reagierte 2002 auf die Entwicklung mit dem Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung<sup>283</sup>, wodurch seit dem 23.03.2002 ausdrücklich auch Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von „der Unterrichtung oder Meinungsbildung dienenden Informations- und Kommunikationsdiensten berufsmäßig mitwirken oder mitgewirkt haben“ (§ 53 Abs. 1 Nr. 5, s. Kap. 1.4.2.1), einbezogen sind.

---

283 Gesetz zur Änderung der Strafprozessordnung vom 15. Februar 2002, BGBl. I S. 682 f.

## 1.5. Digitale Interaktive Medien

**1.5.5 Quellenangaben zu Kapitel 1.5**

- Benkler, Yochai (2006): *The wealth of networks. How social production transforms markets and freedom*. New Haven/London.
- BITKOM (2007): *Der deutsche PC- und Konsolenspiele-Markt*. Präsentation, 29.1.2007. Abrufbar unter [http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM\\_PK\\_Gaming\\_Praesentation\\_29.01.2007.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_PK_Gaming_Praesentation_29.01.2007.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Bundesverband Interaktive Unterhaltungssoftware (BIU) (2008): *Marktzahlen 2007 – Computer- und Videospiele*. Abrufbar unter [http://www.biu-online.de/fileadmin/user/dateien/BIU\\_-\\_Marktzahlen\\_2007\\_.pdf](http://www.biu-online.de/fileadmin/user/dateien/BIU_-_Marktzahlen_2007_.pdf), zuletzt aufgerufen am 31.3.2008.
- Filmförderungsanstalt (FFA) (2008): *FFA-info, Ausgabe 1/08 vom 06. Februar 2008*; abrufbar unter [http://www.filmfoerderungsanstalt.de/downloads/publikationen/ffa\\_intern/FFA\\_info\\_1\\_2008.pdf](http://www.filmfoerderungsanstalt.de/downloads/publikationen/ffa_intern/FFA_info_1_2008.pdf), zuletzt aufgerufen am 31.3.2008.
- Gerhards, Maria/Klingler, Walter/Trump, Thilo (2008): *Das Social Web aus Rezipientensicht: Motivation, Nutzung und Nutzertypen*. In: Zerfaß, Ansgar/Welker, Martin/Schmidt, Jan (Hrsg.): *Kommunikation, Partizipation und Wirkungen im Social Web. Band 1: Grundlagen und Methoden – Von der Gesellschaft zum Individuum*. Köln. S. 129 ff.
- Gscheidle, Christoph/Fisch, Martin (2007): *Online 2007: Das „Mitmach-Netz“ im Breitbandzeitalter*. In: *Media Perspektiven*, Nr. 8/2007, S. 393 ff.
- Hepp, Andreas/Vogelsang, Waldemar (2007): *Die LAN-Szene. Vergemeinschaftungsformen und Aneignungsweisen*. In: Quandt, Thorsten/Wimmer, Jeffrey/Wolling, Jens (Hrsg.): *Die Computerspieler. Studien zur Nutzung von Computer-games*. Wiesbaden, S. 97 ff.
- Hottner, Florian (2007): *ACTA 2007. Computer- und Konsolenspiele – Zielgruppen und Marktsegmente*. Präsentation abrufbar unter [http://www.acta-online.de/presentationen/acta\\_2007/acta\\_2007\\_Spiele.pdf](http://www.acta-online.de/presentationen/acta_2007/acta_2007_Spiele.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Janson, André (2002): *Digital Entertainment: Zukunftstrends der Computer-Entertainment-Industrie*. Stuttgart.
- Jenkins, Henry (2006): *Convergence Culture. Where old and new media collide*. New York/London.
- Köster, Oliver/Jürgens, Uwe (2002): *Haftung professioneller Informationsvermittler im Internet. Eine Bestandsaufnahme nach der Novellierung der Haftungsregelungen*. In: *MMR* 2002, S. 420 ff.
- Kudlich, Hans (2002): *Die Neuregelung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Internet-Providern*. In: *JA* 2002, S. 798 ff.
- Lessig, Lawrence (2004): *Free Culture. The nature and future of creativity*. New York.
- Machill, Marcel/Beiler, Markus (Hrsg.) (2007): *Die Macht der Suchmaschinen – The power of search engines*. Köln.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) (2007a): *JIM 2007. Jugend, Information, (Multi-)Media*. Stuttgart.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) (2007b): *KIM-Studie 2006. Kinder und Medien, Computer und Internet*. Stuttgart.
- Müller-Lietzkow, Jörg (2007): *Ist die Zukunft der digitalen Spiele online? Eine kritische Bestandsaufnahme*. In: *Medien-Wirtschaft*, Nr. 4/2007, S. 37-39.
- Müller-Lietzkow, Jörg/Bouncken, Ricarda/Seufert, Wolfgang (2006): *Gegenwart und Zukunft der Computer- und Videospieleindustrie in Deutschland*. Dornach.
- Neuberger, Christoph (2005): *Angebot und Nutzung von Internet-Suchmaschinen: Marktstrategien, Qualitätsaspekte, Regulierungsziele*. In: *Media Perspektiven* 1/2005, S. 2 ff.
- Neuberger, Christoph/Nuernbergk, Christian/Rischke Melanie (2007). *Weblogs und Journalismus: Konkurrenz, Ergänzung oder Integration?* In: *Media Perspektiven*, 2/2007, S. 96 ff.
- OVK (2007): *OVK Online-Report 2007/02. Zahlen und Trends im Überblick*. Düsseldorf.
- Quandt, Thorsten/Wimmer, Jeffrey (2007): *Online-Spieler in Deutschland 2007. Befunde einer repräsentativen Befragungsstudie*. In: Quandt, Thorsten/Wimmer, Jeffrey/Wolling, Jens (Hrsg.): *Die Computerspieler. Studien zur Nutzung von Computergames*. Wiesbaden, S. 169 ff.
- Schneider, Gerhard (2004): *Sperren und Filtern im Internet*. In: *MMR* 2004, S. 18.
- Schmidt, Jan/Dreyer, Stephan/Lampert, Claudia (2008): *Spielen im Netz. Zur Systematisierung des Phänomens „Online-Games“*. (im Erscheinen).
- Stender-Vorwachs, Jutta (2003): *Anbieterhaftung und neues Multimediarecht*. In: *TKMR* 2003, S. 11 ff.
- Thomas, Wolfgang/Stammermann, Ludger (2007): *In-Game Advertising – Werbung in Computerspielen. Strategien und Konzepte*. Wiesbaden.

## 1. Einzelne Medienbereiche

- TNS Infratest Forschung (2007): Monitoring Informations- & Kommunikationswirtschaft. 10. Faktenbericht 2007. München/Berlin.
- Van Eimeren, Birgit/Gerhard, Heinz/Frees, Beate (2001): ARD/ZDF-Online-Studie 2001: Internetnutzung stark zweckgebunden. In: Media Perspektiven 8/2001, S. 382 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Gerhard, Heinz/Frees, Beate (2003): Internetverbreitung in Deutschland: Unerwartet hoher Zuwachs. ARD/ZDF-Online-Studie 2003. In: Media Perspektiven 8/2003, S. 338 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Gerhard, Heinz/Frees, Beate (2004): Internetverbreitung in Deutschland: Potenzial vorerst ausgeschöpft? ARD/ZDF-Online-Studie 2004. In: Media Perspektiven 8/2004, S. 350 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Frees, Beate (2005): Nach dem Boom: Größter Zuwachs in internetfernen Gruppen. ARD/ZDF-Online-Studie 2005. In: Media Perspektiven 8/2005, S. 362 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Frees, Beate (2006): Schnelle Zugänge, neue Anwendungen, neue Nutzer? ARD/ZDF-Online-Studie 2006. In: Media Perspektiven 8/2006, S. 402 ff.
- Van Eimeren, Birgit/Frees, Beate (2007): Internetnutzung zwischen Pragmatismus und YouTube-Euphorie. ARD/ZDF-Online-Studie 2007. In: Media Perspektiven 8/2007, S. 362 ff.
- VuMa Arbeitsgemeinschaft (2008): Verbrauchs- und Medienanalyse 2008. Frankfurt. Basisdaten abrufbar unter [http://www.vuma.de/pdf/2008\\_basisauswertung.pdf](http://www.vuma.de/pdf/2008_basisauswertung.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.

## 2. MEDIENÜBERGREIFENDE ASPEKTE

### 2.1 ARBEITSMARKT

2.1.1	ARBEITSMARKT MEDIEN .....	146
2.1.2	MEDIENSTANDORTE IN DEUTSCHLAND .....	147
2.1.3	ENTWICKLUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN BRANCHEN .....	149
2.1.3.1	WERBEWIRTSCHAFT .....	149
2.1.3.2	RUNDFUNKWIRTSCHAFT .....	150
2.1.3.3	FILM- UND FERNSEHPRODUKTION .....	153
2.1.4	KOMMUNIKATOREN IM STRUKTURWANDEL .....	154
2.1.5	AUS- UND WEITERBILDUNG.....	155
2.1.6	RECHT UND REGULIERUNG.....	156
2.1.6.1	KRITERIEN FÜR SCHEINSELBSTSTÄNDIGKEIT .....	156
2.1.6.2	NOVELLE DES KÜNSTLERSOZIALVERSICHERUNGSGESETZES .....	157
2.1.7	QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.1.....	158

#### Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1.1.1: Erwerbstätige in Medienberufen 1995 und 2003

Tabelle 2.1.3.1: Beschäftigte in der Werbebranche 1999-2007

Tabelle 2.1.3.2: Arbeitslosenquote bei Werbefachleuten (jeweils Monat Dezember)

Tabelle 2.1.3.3: Beschäftigte im Rundfunk 1995 bis 2006, jeweils am Jahresende

Tabelle 2.1.3.4: Beschäftigung im Rundfunk in den vier wichtigsten deutschen Medienstädten 2004

Tabelle 2.1.3.5: Fernsehproduktionsfirmen und Produktionsvolumen 2006 nach Bundesländern

Tabelle 2.1.3.6: Fernsehproduktionen 2006 nach Genre und Sitzland der Produzenten in Prozent

Tabelle 2.1.5.1: Studierende im ersten Fachsemester medienbezogener Studiengänge\*

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.1.1 Arbeitsmarkt Medien

Der Weg in die Informationsgesellschaft wird oft von der Vorstellung begleitet, dass die Medien im Rahmen dieser Entwicklung zu einem Wirtschaftssektor werden, der einen erheblichen Bedeutungsgewinn im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Rolle erleben wird. Bei der Beschreibung der Entwicklung der Medienwirtschaft mit dem Blick auf Beschäftigung und die regionale Verteilung ergibt sich aus dem stattfindenden Strukturwandel eine Reihe von Problemen. Die amtliche Statistik kennt keine Kategorie „Medienwirtschaft“, diese wird deshalb für die unterschiedlichen Studien immer wieder aufgrund der jeweiligen Fragestellung und der aktuellen Entwicklung neu rekonstruiert. Der beschriebene Mangel an amtlichen Statistiken zur Entwicklung der Informationsgesellschaft hat zu Aktivitäten der OECD und der EU geführt<sup>284</sup>.

Die Zuordnung der traditionellen Wirtschaftsbereiche ist im Kontext der Konvergenzentwicklung von Medien, Informations- und Kommunikationstechnik und Telekommunikation schwierig. Dabei wird in einigen Studien die Fokussierung auf die so genannten TIMES-Märkte (Telekommunikation, Informationstechnologie, Medien & Entertainment und IT-Security) als Beschreibungskategorie verwendet. In der Regel werden bei derartigen Zusammenstellungen Daten aus Wirtschaftszweigen der Warenproduktion, der Dienstleistungen mit IKT-relevanten Waren und IKT-Dienstleistungen zusammengefasst. Auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zeigt sich, dass der Anteil des Wertes der IKT-Güter an der Gesamtwirtschaft von 1995 bis 2000 von 3,2 auf 3,6 Prozent stieg. Diese Daten zeigen, dass in den betreffenden Branchen selbst ein dynamisches Wachstum zu beobachten war, der gesamtwirtschaftliche Effekt allerdings relativ gering ausfiel<sup>285</sup>. Die Dynamik der Entwicklung wird durch einen Blick auf die Umsatzsteuerstatistik bestätigt. Die Zahl der Unternehmen in den Wirtschaftsbereichen IKT-Warenproduktion, Dienstleistungen mit IKT-relevanten Waren und IKT-Dienstleistungen stieg zwischen 1994 und 2001 um 38,1 Prozent, in allen Wirtschaftsbereichen war hier eine Steigerung um 9,4 Prozent zu beobachten. Insbesondere bei den IKT-Dienstleistungen, zu denen auch die Telekommunikationsunternehmen zählen, gab es praktisch eine Verdoppelung der Zahl der Unternehmen. Die Umsatzsteuerstatistik zeigt allerdings auch, dass vor allem Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro in diesen Branchen aktiv sind. Während in allen Wirtschaftsbereichen Unternehmen aus dieser Umsatzgrößenklasse 0,3 Prozent der Unternehmen stellen, die 57,9 Prozent der Umsätze erzielen, sind es im IKT-Bereich 0,7 Prozent der Unternehmen, die 72,7 Prozent der Umsätze erwirtschaften. Die große Bedeutung umsatzstarker Unternehmen spiegelt sich auch in der Beschäftigtenstatistik. Während in der Gesamtwirtschaft 4,1 Prozent der Unternehmen mehr als 50 Beschäftigte haben und damit 58,1 Prozent aller Beschäftigten stellen, sind es bei den Unternehmen aus dem IKT-Bereich 6,5 Prozent, mit 68,6 Prozent der Beschäftigten.

Ende der neunziger Jahre wurde erwartet, dass die an der Konvergenzentwicklung beteiligten Branchen stark zu einer positiven Entwicklung der Beschäftigung beitragen würden<sup>286</sup>. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass viele dieser Prognosen zu optimistisch waren. Zwar konnten in den Jahren 1998 bis 2001 Beschäftigungsgewinne beobachtet werden, in den Folgejahren jedoch ging die Beschäftigung in der Medienwirtschaft wieder zurück. Im Jahr 2003 gab es in Deutschland 0,6 Prozent weniger Beschäftigte in der Medienwirtschaft als im Jahr 2000<sup>287</sup>. Tabelle 2.1.1.1 verdeutlicht, in welchen Bereichen der Strukturwandel zwischen 1995 und dem Jahr 2003 zu starken Veränderungen der Beschäftigung geführt hat. Der Anteil der Erwerbstätigen in

---

284 Vgl. Schnorr-Bäcker 2004, S. 736.

285 Vgl. Schnorr-Bäcker 2004, S. 739.

286 Vgl. z. B. Booz Allen & Hamilton 1999.

287 Vgl. Schönert 2004, S. 3.

## 2.1. Arbeitsmarkt

Medienberufen an allen Erwerbstätigen ist nur geringfügig um 0,1 Prozent gestiegen, die Entwicklung verlief jedoch in den Branchen recht unterschiedlich.

Table 2.1.1.1: Erwerbstätige in Medienberufen 1995 und 2003

	1995 (in Tsd.)			2003 (in Tsd.)		
	Insgesamt	Selbstständige und mithelfende Familienangehörige	Abhängig Erwerbstätige	Insgesamt	Selbstständige und mithelfende Familienangehörige	Abhängig Erwerbstätige
Druck- und Druckweiterverarbeitungsberufe	200	9	191	159	11	148
Radio- und Fernseh-techniker/-innen	30	5	25	29	7	21
Buch-, Musikalienhändler/-innen	22	/	18	29	7	22
Verlagskaufleute	38	5	33	42	6	36
Werbefachleute	73	17	56	103	21	81
Publizisten/Publizistinnen	92	31	61	133	50	83
Medienberufe insgesamt	455	71	384	495	103	392
Erwerbstätige insgesamt	36.048	3.818	32.230	36.172	4.129	32.043
Anteil der Erwerbstätigen in Medienberufen an der Gesamtwirtschaft in Prozent	1,26	1,86	1,19	1,37	2,49	1,22

Quelle: Statistisches Bundesamt: Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2003. Wiesbaden 2004. Tabellenanhang zur Pressebroschüre, Tab. 30; eigene Berechnungen. Aktuellere Daten wurden bis zum Redaktionsschluss nicht veröffentlicht.

Vor allem im Bereich der Druckereien und der Druckweiterverarbeitung ist als Ergebnis des Ausschöpfens der Rationalisierungspotenziale digitaler Technik der Strukturwandel auf Kosten der Arbeitsplätze gegangen. Zwischen 1995 und 2003 fielen hier 41.000 Stellen weg. Dagegen gab es massive Zuwächse bei Publizisten und Publizistinnen – bei den abhängig Beschäftigten um ein Drittel, viel stärker aber bei den Selbstständigen. Eine mögliche Erklärung dieser Entwicklung liegt zum einen im mittlerweile gewachsenen Ausbildungsangebot für diese Berufe, zum anderen trägt auch die Praxis der Auslagerung redaktioneller Tätigkeiten bei vielen Unternehmen zu dieser Entwicklung bei. Auch bei den Werbefachleuten hat sich die Zahl der Beschäftigten um mehr als 20 Prozent erhöht. Hier ist vor allem die Zahl der abhängig Beschäftigten erheblich gestiegen.

### 2.1.2 Medienstandorte in Deutschland

Bei der folgenden Darstellung der Entwicklung wichtiger Medienstandorte werden Daten aus der amtlichen Statistik zusammengefasst: Eine zentrale Datenbasis ist dabei die Beschäftigtenstatistik, die die Bedeutung der einzelnen Standorte verdeutlicht. Im Anschluss an die Beschreibung der räumlichen Verteilung der Medienwirtschaft wird die Entwicklung der Arbeitsmärkte sowohl mit dem Blick auf einzelne Medien als auch auf einige Berufe im Mittelpunkt stehen.

Die Medienwirtschaft in der Bundesrepublik ist räumlich stark konzentriert. In den fünf wichtigsten Standorten der Medienwirtschaft in der Bundesrepublik arbeiten mehr als 20 Prozent der Beschäftigten in den

## 2. Medienübergreifende Aspekte

statistisch erfassten Wirtschaftszweigen Verlage, Druckereien, Vervielfältigung von Tonträgern, Postdienste, Fernmeldedienste, Softwarehäuser, Datenbanken, sonstige Datenverarbeitung, Werbung, Film- und Video-Produktion und Nachrichtenagenturen. Im Gegensatz zu den eingangs genannten Daten zur Entwicklung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, die vor allem mit Blick auf die Konvergenzentwicklung eine stärkere Berücksichtigung bei der Beschreibung der Entwicklung der Medienwirtschaft verlangen, fokussiert dieser Abschnitt auf die klassischen Medien. Auch die hier genannten Kategorien enthalten Unschärfen im Hinblick auf die Beschäftigung in der Medienwirtschaft, differenziertere Daten liegen jedoch nur für einen Teil der Medienberufe vor. In der Beschäftigtenstatistik werden Selbstständige und freie Mitarbeiter nur unzureichend erfasst, so dass es vermutlich zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Beschäftigungsvolumens kommt.<sup>288</sup>

Die wichtigsten Medienstandorte in der Bundesrepublik sind die Städte Hamburg, Berlin, München, Köln und Frankfurt am Main. In diesen Städten sind mehr als sieben Prozent der Beschäftigten in der Medienwirtschaft tätig. In den zwanzig wichtigsten Städten arbeiten ca. 58,5 Prozent aller Beschäftigten in der Medienwirtschaft. Während im Bundesgebiet durchschnittlich 4,11 Prozent der Beschäftigten in der Medienwirtschaft tätig sind, sind es in diesen Standorten 6,37 Prozent. Im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung sank die Zahl der Beschäftigten in der Medienwirtschaft weniger stark, allerdings waren die Medienstandorte überproportional stark von diesem Rückgang betroffen. So hatten z. B. Wuppertal, München, Hannover und Berlin einen Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen, während Bonn, Duisburg und Düsseldorf Zuwächse vorweisen konnten.

Die einzelnen Medienbranchen sind dabei unterschiedlich stark in den einzelnen Standorten vertreten. Bei einer genauen Analyse der sechs Branchen EDV/Software, Verlage, Werbung, Fernmeldedienste, Radio/Fernsehen und Film auf der Grundlage der Beschäftigtenstatistik wird erkennbar, dass es eine räumliche Spezialisierung an einzelnen Standorten gibt: Mehr als 20 Prozent der Beschäftigten der Branche EDV/Software arbeiten in einer der fünf Städte München, Berlin, Hamburg, Frankfurt am Main oder Köln. Mit Blick auf den Anteil an allen Beschäftigten in einer Stadt zeigt sich ein anderes Bild: Vor allem die Standorte München, Dortmund, Stuttgart, Bonn und Essen liegen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt mit ca. zwei Prozent der Beschäftigten bei einem etwa doppelt so hohen Beschäftigtenanteil in dieser Branche.

In der Branche Verlage sind es die Städte Hamburg, Stuttgart, München, Bielefeld und Nürnberg, in denen der Beschäftigtenanteil doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt ist. Auch in Bezug auf die räumliche Konzentration der Verlagswirtschaft zählen die Städte Hamburg, München und Stuttgart zu den wichtigsten Standorten, hinzu kommen hier Berlin und Frankfurt am Main. In diesen fünf Standorten arbeiten mehr als 25 Prozent der Beschäftigten der Verlagsbranche.

Eine deutliche räumliche Konzentration offenbart sich auch für die Werbebranche. Hamburg, Düsseldorf, Berlin, Frankfurt am Main und München vereinen etwa 30 Prozent der Beschäftigten der Werbebranche auf sich. In den Städten Düsseldorf, Hamburg und Frankfurt am Main ist der Anteil der Beschäftigten in dieser Branche dreimal höher als im Bundesdurchschnitt, in Nürnberg und Köln sind es mehr als doppelt so viele.

Eine große Differenz zwischen der absoluten Zahl der Beschäftigten in einer Branche und der relativen Bedeutung der Branche für einen Standort zeigt sich in der Branche Fernmeldedienste. Die mit Blick auf die Beschäftigung wichtigsten Standorte sind Berlin, Hamburg, Köln, München und Stuttgart. Hier arbeiten ca. 22 Prozent der Beschäftigten dieser Branche. Blickt man aber auf die Bedeutung an einzelnen Standorten, so zeigt sich, dass in dieser Branche in Leipzig und Dresden etwa drei Prozent der Beschäftigten tätig sind, dies ist etwa dreimal so viel wie im Bundesdurchschnitt. Auf den weiteren Plätzen folgen Stuttgart, Bonn und

---

288 Schönert/Willms 2001, S. 413.

## 2.1. Arbeitsmarkt

Köln, auch in diesen Städten liegt der Anteil der Beschäftigten in der Branche Fernmeldedienste mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt.

In der Rundfunkbranche, also bei Fernsehen und Hörfunk, liegt der Standort Köln sowohl im Hinblick auf die räumliche Konzentration als auch auf die relative Bedeutung der Branche an der Spitze. Mehr als 15 Prozent aller Beschäftigten dieser Branche sind in Köln zu finden, dort arbeiten neunmal so viele Arbeitnehmer in dieser Branche wie im Bundesdurchschnitt.<sup>289</sup> Neben Köln sind auch Hamburg, Berlin, München und Leipzig wichtige Standorte für diese Branche, insgesamt arbeiten in diesen Städten rund 45 Prozent aller Beschäftigten des Rundfunks. Auch bei der räumlichen Spezialisierung zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Rundfunkwirtschaft hat neben Köln auch für Leipzig, Bonn, Hamburg und München besondere Bedeutung. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich für die Filmbranche. Hier ist der wichtigste Standort Berlin mit einem Anteil von 17 Prozent an der Beschäftigung in dieser Branche, darauf folgen Köln, München, Hamburg und Leipzig. Auch der Blick auf die räumliche Spezialisierung zeigt die herausragende Bedeutung dieser Standorte, in denen mehr als 40 Prozent der Beschäftigten tätig sind. Hier liegt der Anteil an allen Beschäftigten der Region zwischen 2,7 Prozent in Hamburg und 5,7 Prozent in Köln. Der Bundesdurchschnitt liegt bei etwa 1 Prozent.

### 2.1.3 Entwicklungen in ausgewählten Branchen

Zu einigen Branchen der Medienwirtschaft liegen Daten von Verbänden oder Studien vor, die eine genauere Beschreibung der Entwicklung in den letzten Jahren zulassen. Dies sind die Werbebranche, die Rundfunkwirtschaft sowie die Film- und Fernsehproduktion.

#### 2.1.3.1 Werbewirtschaft

Die Nachfrage nach Werbung beeinflusst die Beschäftigung in dieser Branche unmittelbar. So ist es keine Überraschung, dass in den Jahren 1999 und 2000 besonders viele Beschäftigte in diesem Wirtschaftszweig tätig waren. Mittlerweile hat sich die konjunkturelle Entwicklung auf die Beschäftigung der Branche ausgewirkt, der Rückgang der Beschäftigung ist allerdings mittlerweile nicht mehr so stark, wie dies in den Jahren 2001 und 2002 der Fall war (Tab. 2.1.3.1). Ein Arbeitsfeld, das in den letzten Jahren stark gewachsen ist, in den Statistiken des Verbandes aber erst in jüngster Zeit aufgeführt wird, bildet das Telefonmarketing. Nach Angaben des ZAW gibt es in Call Centern etwa 170.000 entsprechend eingerichtete Arbeitsplätze, auf denen ca. 330.000 Mitarbeiter tätig sind.

---

289 Dabei noch nicht berücksichtigt ist der Umzug der Deutschen Welle von Köln in die benachbarte Stadt Bonn.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Tabelle 2.1.3.1: Beschäftigte in der Werbebranche 1999-2007

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kernbereiche des Werbegeschäfts									
Werbegestaltung Werbefachleute in Werbeagenturen, Grafik-Ateliers, Schauwerber, Werbefotografen, Film- und Lichtwerbung	130.000	130.000	135.000	134.325	132.310	131.648	132.759	133.900	134.570
Auftraggeber von Werbung Werbefachleute in Werbeabteilungen der Anbieter (Hersteller, Dienstleister, Handel)	37.000	37.000	38.000	37.810	37.243	37.057	37.229	37.615	37.803
Werbemittel-Verbreitung Werbefachleute bei Verlagen, Funkmedien, Plakatschlagunternehmen	13.000	13.000	14.000	13.930	13.721	13.652	14.038	14.351	14.423
Korrespondierende Bereiche									
Zulieferbetriebe * Von Aufträgen der Werbewirtschaft abhängige Arbeitsplätze beispielsweise in der Papierwirtschaft und der Druckindustrie	183.000	180.000	174.000	173.130	170.533	169.680	167.599	167.599	165.923
Beschäftigte in der Werbebranche gesamt	363.000	360.000	361.000	359.195	353.807	352.037	351.625	353.465	352.719

\* Hier nicht berücksichtigt sind die ca. 210.000 Telefonmarketing-Plätze in Call-Centern, die nach Schätzung des ZAW mit ca. 420.000 Mitarbeitern besetzt sind.

Quelle: ZAW, für 2007: [http://www.zaw.de/doc/Beschaeftigte\\_Werbewirtschaft.pdf](http://www.zaw.de/doc/Beschaeftigte_Werbewirtschaft.pdf)

Die Arbeitslosenquote bei Werbefachleuten ist im Vergleich zur Gesamtarbeitslosenquote gering (s. Tab. 2.1.3.2). Sie ist zwischen 1998 und 2003 deutlich angestiegen, inzwischen geht die Zahl der Arbeitslosen in der Branche wieder zurück.

Tabelle 2.1.3.2: Arbeitslosenquote bei Werbefachleuten (jeweils Monat Dezember)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Zahl der Arbeitslosen	4.401	4.687	4.809	6.990	9.024	9.449	8.892	9.014	7.775	7.682
Arbeitslosenquote	2,4 %	2,6 %	2,6 %	3,7 %	4,9 %	5,2 %	4,8 %	4,9 %	4,2 %	4,1 %

Quelle: ZAW, für 2007: [http://www.zaw.de/doc/Arbeitslosenquote\\_Werbung.pdf](http://www.zaw.de/doc/Arbeitslosenquote_Werbung.pdf)

## 2.1.3.2 Rundfunkwirtschaft

In der Rundfunkwirtschaft sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit 29.000 festen Mitarbeitern gegenüber 17.000 bei den privaten Veranstaltern der wichtigste Beschäftigungsträger (vgl. die Angaben zu den Erwerbstätigen in Tab. 2.1.3.3). Die Entwicklung der Beschäftigtendaten im Rundfunkbereich seit Ende 1995 zeigt jedoch unterschiedliche Personalstrategien: Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die Zahl der festen Mitarbeiter mit Vollzeitbeschäftigung rückläufig, die zunächst geringe Teilzeitbeschäftigung nimmt

## 2.1. Arbeitsmarkt

deutlich zu. Demgegenüber ist beim privaten Rundfunk die Zahl der Erwerbstätigen von 1995 bis 2000 um 70 Prozent und von 2000 bis 2006 nochmals um 13 Prozent gestiegen. Beim privaten Rundfunk hatte die Teilzeitbeschäftigung von Anfang an eine höhere Bedeutung, sie ist bis 2002 stark angestiegen, seitdem geht die Zahl der Teilzeitbeschäftigten zugunsten der Vollzeitkräfte zurück. Insgesamt hat sich die Gesamtzahl der festen Mitarbeiter im Rundfunk seit 1995 um gut 17 Prozent auf 46.100 erhöht.

Eine andere Entwicklung ist bei den sonstigen Mitarbeitern zu erkennen, bei denen es sich um Honorarkräfte (freie Mitarbeiter) und Praktikanten handelt. Vor allem die Zahl der Praktikanten ist seit 1995 bei den privaten Veranstaltern und seit 2000 auch bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stark angewachsen; zum Jahresende 2006 waren insgesamt im Rundfunk 7.600 Praktikanten tätig. Die Zahl der Mitarbeiter mit regelmäßigen Honorartätigkeiten („feste Freie“) ist zwischen 1995 und 2000 deutlich angestiegen, seither jedoch besonders beim privaten Rundfunk wieder zurückgegangen. Die Zahl der sonstigen freien Mitarbeiter, die gelegentlich für verschiedene Auftraggeber tätig werden, hat sich beim privaten Rundfunk zwischen 1995 und 2006 auf ein Viertel reduziert. Diese Angaben sind allerdings nur begrenzt aussagekräftig, weil sie nichts darüber sagen, in welchem Umfang die freien Mitarbeiter jeweils tätig sind.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Tabelle 2.1.3.3: Beschäftigte im Rundfunk 1995 bis 2006, jeweils am Jahresende

	1995	2000	2002	2004	2006	1995-2000	2000-2006
<b>Rundfunk insgesamt</b>	<b>Anzahl</b>					<b>Veränderung in %</b>	
Gesamtbeschäftigung	64.484	71.471	74.685	74.239	75.247	+10,8	+5,3
Erwerbstätige davon	39.262	44.507	46.089	46.004	46.405	+13,4	+4,3
Vollzeitbeschäftigte	34.854	36.211	35.392	35.018	37.036	+3,9	+2,3
Teilzeitbeschäftigte	3.087	6.049	8.348	8.421	6.714	+96,0	+11,0
Auszubildende	1.321	2.246	2.349	2.565	2.655	+70,0	+18,2
Sonstige Mitarbeiter davon	25222	26.964	28.596	28.235	28.842	+6,9	+7,0
Praktikanten	4.322	4.700	5.078	7.213	7.602	+8,8	+61,8
feste freie Mitarbeiter	11.158	15.469	15.938	14.393	14.714	+38,6	-4,9
sonstige freie Mitarbeiter	9.743	6.795	7.580	6.629	6.525	-30,3	4,0
<b>Privater Rundfunk</b>	<b>Anzahl</b>					<b>Veränderung in %</b>	
Gesamtbeschäftigung	16.557	22.652	23.307	21.932	23.336	+36,8	+3,0
Erwerbstätige davon	8.984	15.252	16.441	16.589	17.262	+69,8	+13,2
Vollzeitbeschäftigte	7.274	11.068	10.655	11.062	13.310	+52,2	+20,3
Teilzeitbeschäftigte	1.157	2.998	4.652	4.434	2.758	+159,1	-8,0
Auszubildende	553	1.185	1.134	1.092	1.194	+114,3	+0,8
Sonstige Mitarbeiter davon	7.573	7.400	6.866	5.343	6.074	-2,3	-17,9
Praktikanten	753	1.119	1.057	1.207	1.629	+48,6	+45,6
feste freie Mitarbeiter	2.235	4.001	4.813	2.994	3.377	+79,0	-15,6
sonstige freie Mitarbeiter	4.585	2.280	996	1.142	1.068	-50,3	-53,2
<b>Öffentlich-rechtlicher Rundfunk</b>	<b>Anzahl</b>					<b>Veränderung in %</b>	
Gesamtbeschäftigung	47.927	48.819	51.378	52.307	51.911	+1,9	+6,3
Erwerbstätige davon	30.278	29.255	29.648	29.415	29.143	-3,4	-0,4
Vollzeitbeschäftigte	27.580	25.143	24.737	23.956	23.726	-8,9	-5,6
Teilzeitbeschäftigte	1.930	3.051	3.696	3.986	3.956	+58,1	+29,7
Auszubildende	768	1.061	1.215	1.473	1.461	+38,2	+37,7
Sonstige Mitarbeiter davon	17.649	19.564	21.730	22.892	22.768	+10,9	+16,4
Praktikanten	3.569	3.581	4.021	6.006	5.973	+0,3	+66,8
feste freie Mitarbeiter	8.923	11.468	11.125	11.399	11.337	+28,5	-1,1
sonstige freie Mitarbeiter	5.158	4.515	6.584	5.487	5.457	-12,5	+20,9

Quelle: Die Landesmedienanstalten 2006, S. 86; Seufert 2008; eigene Berechnungen. Aktuellere Daten waren bis zum Redaktionsschluss nicht verfügbar.

## 2.1. Arbeitsmarkt

Betrachtet man die regionale Verteilung der Beschäftigung in der Rundfunkwirtschaft, so bestätigt sich hier das mit dieser Untersuchung gewonnene Bild der herausragenden Medienstandorte. Mehr als die Hälfte der im Rundfunk tätigen Beschäftigten arbeiten in den vier Städten Berlin, Hamburg, Köln und München (Tab. 2.1.3.4). Beim privaten Rundfunk ist vor allem das Fernsehen auf die großen Medienstädte konzentriert, während beim Hörfunk, der die Bundesländer und auch kleinere regionale und lokale Verbreitungsgebiete bedient, das Personal geografisch breiter verteilt ist.

Tabelle 2.1.3.4: Beschäftigung im Rundfunk in den vier wichtigsten deutschen Medienstädten 2004

	Deutschland	Berlin <sup>1)</sup>	Hamburg	Köln <sup>2)</sup>	München <sup>3)</sup>	Summe der vier Städte
Beschäftigte im Rundfunk	<b>Anzahl</b>					
Gesamtbeschäftigung Ende 2004	74.239	6.692	5.333	15.624	11.020	38.669
Erwerbstätige Ende 2004	46.004	4.321	3.483	7.998	7.455	23.257
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	29.415	2.667	2.767	5.902	3.486	14.822
Privater Rundfunk	16.589	1.654	716	2.096	3.969	8.435
davon						
Fernsehen	12.689	1.296	611	2.062	3.637	7.606
Hörfunk	3.900	358	105	34	332	829
Sonstige Mitarbeiter Ende 2004	28.235	2.371	1.850	7.626	3.565	15.412
	Anteil am Bundesgebiet in %					
Gesamtbeschäftigung Ende 2004	100	9,0	7,2	21,0	14,8	52,1
Erwerbstätige Ende 2004	100	9,4	7,6	17,4	16,2	50,6
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	100	9,1	9,4	20,1	11,9	50,4
Privater Rundfunk	100	10,0	4,3	12,6	23,9	50,8
davon						
Fernsehen	100	10,2	4,8	16,3	28,7	59,9
Hörfunk	100	9,2	2,7	0,9	8,5	21,3
Sonstige Mitarbeiter Ende 2004	100	8,4	6,6	27,0	12,6	54,6

<sup>1)</sup> Einschließlich Potsdam. <sup>2)</sup> Einschließlich der Mitarbeiter der Deutschen Welle in Bonn. <sup>3)</sup> Einschließlich Umland.  
Quelle: Die Landesmedienanstalten 2006, S. 105. Jüngere Daten sind nicht verfügbar, da die Nachfolgestudie keine Aufgliederung nach Medienstädten bietet.

## 2.1.3.3 Film- und Fernsehproduktion

Die Zulieferung zu den Fernsehveranstaltern durch Film- und Fernsehproduktion wird in Deutschland von fast 700 Unternehmen betrieben. Es gibt jedoch eine hohe Konzentration: Die zehn größten Unternehmensgruppen haben 2006 zusammen ein Programmvolume von 6.117 Stunden produziert und damit einen Marktanteil von 51,2 Prozent erreicht<sup>290</sup>.

290 Vgl. Formatt 2007, S. .

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Ähnlich wie beim Rundfunk zeigt sich bei den Unternehmen der Film- und Fernsehproduktion zudem eine starke regionale Konzentration. 361 der 453 Produktionsunternehmen hatten 1998 ihren Sitz in Bayern, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, im Jahr 2006 sind es 508 von 676 Unternehmen (vgl. Tab. 2.1.3.5). Im Jahre 2006 entfallen 83 Prozent des Produktionsvolumens auf diese vier Länder. Gemessen am hergestellten Programmvolume sind Nordrhein-Westfalen mit 28 und Bayern mit 23 Prozent führend; es folgen Berlin mit 18 und Hamburg mit 13 Prozent. Hinsichtlich der produzierten Programmgrenes hat NRW besondere Schwerpunkte in den Bereichen Entertainment und Fiction, Bayern in den Bereichen Information und Fiction, Berlin im Bereich Fiction und Hamburg im Bereich Entertainment (Tab. 2.1.3.6).

Tabelle 2.1.3.5: Fernsehproduktionsfirmen und Produktionsvolumen 2006 nach Bundesländern

Bundesländer	Anzahl der Produktionsfirmen	Produktionsvolumen in Minuten	Durchschnittl. Prod.-Volumen pro Firma
Bayern	141	166.100	1.178
Berlin	153	131.500	860
Hamburg	70	91.600	1.308
Nordrhein-Westfalen	144	203.600	1.4.14
Zwischensumme	508	592.800	1.167
Sonstige Länder	168	124.800	743
Keine Angaben	2	145	k.A.
Gesamt	676	717.800	1.062

Quelle: FORMATT 2007, S. 32.

Tabelle 2.1.3.6: Fernsehproduktionen 2006 nach Genre und Sitzland der Produzenten in Prozent

Bundesländer	Fiction	Entertainment	Information	Sonstiges	Gesamt
Bayern	27,6	15,7	29,1	6,7	23,1
Berlin	26,3	12,0	12,7	47,7	18,3
Hamburg	7,1	17,7	13,2	10,7	12,8
Nordrhein-Westfalen	31,2	43,3	15,0	14,9	28,4
Sonstige Länder	7,9	11,3	29,9	20,0	17,4
Keine Angaben	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Gesamt	100	100	100	100	100
Basis in Min.	199.700	225.020	250.582	42.390	717.692

Quelle: FORMATT 2007, S. 105; eigene Berechnungen. Jüngere Daten sind zum Redaktionsschluss nicht verfügbar.

## 2.1.4 Kommunikatoren im Strukturwandel

Der Einsatz des Computers hat seit den 80er-Jahren erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitswelt gehabt. Auch die Medienindustrie erlebt durch die Digitalisierung einen umfassenden Wandel traditioneller

## 2.1. Arbeitsmarkt

Berufsbilder, das Verschwinden einiger Tätigkeiten und das Entstehen neuer Funktionen. In diesem Abschnitt sollen vor allem die Auswirkungen auf Berufsfelder, die mit der Online-Verbreitung von Inhalten zu tun haben, im Mittelpunkt stehen. In diesem Bereich zeigen sich die Dimensionen des Wandels besonders deutlich. Der Wandel der Medien, der durch neue Geschäftsmodelle, Mehrfachverwertung und die Veränderung der Zugangstechnologien stark geprägt ist, hat erhebliche Folgen auch für die im Mediensektor Beschäftigten. Engels kommt in einer Untersuchung zu den Tätigkeitsfeldern in Online-Medien zu einer differenzierten Typologie von Tätigkeitsfeldern, die von der traditionell geprägten redaktionellen Publizistik bis zur Website- und Portalbetreuung reicht<sup>291</sup>. Insgesamt zeigt sich, dass sowohl die Übergänge zwischen den verschiedenen Tätigkeiten im Produktionsprozess als auch bei den jeweiligen beruflichen Rollen fließend sind, und dass die Einordnung von Tätigkeiten als redaktionelle Arbeit vor allem vor einem organisatorischen Hintergrund stattfindet. Diesen Befund bestätigt eine Untersuchung von Online-Journalisten in Deutschland. Hier zeigt sich, dass vor dem Hintergrund der bisher fehlenden erfolgreichen Erlösmodelle vor allem auf hohe organisatorische Effizienz in der Inhalteproduktion gesetzt wird. Online-Journalisten haben deshalb in geringerem Maße als ihre Kollegen in traditionellen Medien die Chance, neue Themen in die Diskussion zu bringen<sup>292</sup>. In einer Reihe von Untersuchungen wird außerdem festgestellt, dass neben den traditionellen Journalismus neue Anbieter getreten sind, die allerdings nur in geringem Maß Konkurrenz darstellen, da Journalismus mit Informationsqualität verbunden ist<sup>293</sup>.

### 2.1.5 Aus- und Weiterbildung

In Zeiten des Multimediabooms waren viele Hoffnungen mit der Medienbranche als Bestandteil der zukünftigen Multimediawelt verbunden worden. Es wurden neue Ausbildungsberufe geschaffen, und bei Schulabgängern herrschte großes Interesse an diesen Bereichen. Leider erwiesen sich die Hoffnungen als übertrieben, die Dynamik der Entwicklung machte sich am Arbeitsmarkt nicht in der erwarteten Größenordnung positiv bemerkbar. Allerdings sorgt der Strukturwandel in vielen Bereichen auch für ständig wechselnde Qualifikationsanforderungen, die einerseits durch eine stärkere Spezialisierung der betreffenden Mitarbeiter ausgefüllt werden, andererseits entwickelt sich die Praxis einer umfassenden Basisausbildung, die kontinuierlich durch das Erlernen neuer Fertigkeiten und Kenntnisse nach dem Muster des lebenslangen Lernens erweitert und aktualisiert wird.<sup>294</sup>

In diesem Zusammenhang spielen auch die medien- und kommunikationswissenschaftlichen Studiengänge an deutschen Hochschulen eine wichtige Rolle. Im Wintersemester 2006/2007 haben mehr als 4.000 Studierende ein entsprechendes Fachstudium begonnen; das ist gegenüber 1995 ein Anstieg um 66 Prozent (Tab. 2.1.5.1). In den Studiengängen Journalistik und Publizistik ist gegenüber dem Jahr 2000 ein Rückgang der Studienanfänger zu verzeichnen, in einem weiteren Bereich, der in der Hochschulstatistik als „Medienkunde, Kommunikations-/Informationswissenschaft“ bezeichnet wird<sup>295</sup>, hat sich die Zahl der Erstsemester seit 1995 fast verdoppelt von 1.820 auf 3.413. Die Studierenden dieser Fächer sind mehrheitlich und zunehmend Frauen. Den höchsten Männeranteil hat mit 41 Prozent das Fach Journalistik.

Neben den Hochschulen gibt es noch eine Vielzahl weiterer öffentlicher und privatwirtschaftlicher Einrichtungen, die sich im Feld der Aus- und Weiterbildung für Kommunikationsberufe engagieren. Hierzu zäh-

---

291 Engels 2003, S. 240 f.

292 Löffelholz et al. 2003, S. 485.

293 Neuberger 2003, S. 137.

294 Vgl. Michel 2002.

295 Nicht zu verwechseln mit dem Fach Informatik mit seiner deutlich höheren Zahl von Studierenden.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

len neben den privaten Journalistenschulen auch einige spezialisierte Akademien sowie Weiterbildungsangebote an Hochschulen.

Tabelle 2.1.5.1: Studierende im ersten Fachsemester medienbezogener Studiengänge\*

	Journalistik	Publizistik	Medienkunde/ Kommunikations-/ Informations- wissenschaften	Summe
Studienanfänger im SS 1995 und WS 1995/96	406	192	1.820	2418
davon männlich	44,3 %	43,2 %	46,3 %	45,7 %
weiblich	55,7 %	56,8 %	53,7 %	54,3 %
Studienanfänger im SS 2000 und WS 2000/2001	621	471	2.382	3.474
davon männlich	39,5 %	34,8 %	34,4 %	38,1 %
weiblich	60,5 %	65,2 %	61,6 %	61,9 %
Studienanfänger im WS 2005/2006	465	330	3.385	4.180
davon männlich	41,5 %	32,1 %	35,0 %	35,5 %
weiblich	58,5 %	67,9 %	65,0 %	64,5 %
Studienanfänger im WS 2006/2007	416	202	3.413	4.031
davon männlich	41,3 %	26,2 %	34,8 %	35,0 %
weiblich	58,7 %	73,8 %	65,2 %	65,0 %

\* Alle Hochschulen; 1995 und 2000 Sommer- und Wintersemester, ab 2005 nur Wintersemester.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 4.1.

## 2.1.6 Recht und Regulierung

Einen spezifischen Arbeitsrechtsrahmen für Medienschaffende gibt es nicht, dennoch gab es im Berichtszeitraum Gesetzesänderungen und -novellen, die sich auch auf den Medienbereich auswirkten. Hierzu zählen insbesondere die Einführung von Kriterien zur Ermittlung von Scheinselbstständigkeit in das Sozialgesetzbuch und die Novelle des Künstlersozialversicherungsgesetzes.

## 2.1.6.1 Kriterien für Scheinselbstständigkeit

Mit dem am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“<sup>296</sup> hat der Gesetzgeber Kriterien aufgestellt, bei deren (teilweisem) Vorliegen ein selbstständig arbeitender Gewerbetreibender als Scheinselbstständiger eingestuft und damit einem Arbeitnehmer sozialversicherungsrechtlich ähnlich gestellt wird. Für den Arbeitgeber bedeutet dies parallel dazu, dass er alle relevanten Sozialabgaben wie für einen Arbeitnehmer zu entrichten hat. Aufgrund dieser

<sup>296</sup> Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19.12.1998 (BGBl. I S. 2032).

## 2.1. Arbeitsmarkt

Vorschrift reduzierten insbesondere die privaten Medienunternehmen die Anzahl der freien Mitarbeiter, um der Gefahr einer Kostenexplosion zu entgehen. Im Rahmen nachfolgender Reformen der Vorschrift wurde später auf die konkrete Auflistung von Kriterien zu Gunsten einer generalklauselartigen Formulierung verzichtet. § 7 SGB IV sieht jetzt vor, dass unter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die nichtselbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis, zu verstehen ist. Anhaltspunkte für eine Beschäftigung als Arbeitnehmer sind dabei Weisungsgebundenheit und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers. Inwiefern sich diese Änderung in der Praxis bemerkbar macht, ist noch unklar.

### 2.1.6.2 Novelle des Künstlersozialversicherungsgesetzes

Verlage, Rundfunkanstalten, Theater, Galerien, Werbeagenturen und alle übrigen Einrichtungen, die Werke selbstständiger Künstler und Publizisten verwerten, sind verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einkünfte an die Künstlersozialversicherung abzuführen. Die sog. Künstlersozialabgabe trägt zu der sozialen Absicherung freischaffender Autoren und Künstler bei. Durch die zweite Novelle des Künstlersozialversicherungsgesetzes (KSVG)<sup>297</sup> im Juli 2001 wurden freiberuflich arbeitende Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten sozial besser abgesichert. Als Reaktion auf Kritik in Bezug auf Lücken der sozialen Absicherung für ältere selbstständige Künstler gab die Novelle diesen Personen die Möglichkeit, sich in der Krankenkasse für Rentner zu versichern, wenn sie bereits vor 1983 ihre Tätigkeit aufgenommen haben. Vor dem Hintergrund der bei Künstlern und Publizisten häufigen Einkommensschwankungen wurden die Voraussetzungen für den Versicherungsschutz flexibler gestaltet.

Eine dritte Novellierung des KSVG erfolgte im Sommer 2007.<sup>298</sup> Mit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes am 15. Juni 2007 ist für die Überprüfung von abgabepflichtigen Arbeitgebern die Deutsche Rentenversicherung Bund zuständig. Vormalig hatte diese Aufgabe die Künstlersozialkasse selbst übernommen. Der Gesetzgeber versprach sich mit dieser Reform, durch die nunmehr über 3.000 Prüfer für die Überprüfung der Abgaben nach dem KSVG zuständig sind, eine schnellere und nachhaltige Überprüfung von abgabepflichtigen Unternehmen – und damit nicht zuletzt eine Aufbesserung der Finanzen der Künstlersozialversicherung. Für die Überprüfung von Unternehmen ohne Beschäftigte im Rahmen des KSVG bleibt nach wie vor die Künstlersozialkasse verantwortlich. Auch wird die Überprüfungsquote im Hinblick auf die Versicherten erhöht und etwa das Vorliegen der Voraussetzungen einer Mitgliedschaft in der Künstlersozialkasse vermehrt überprüft. Zudem wurde der Bußgeldrahmen auf 50.000 EUR angehoben.

---

297 Zweites Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze vom 13.06.2001 (BGBl. I S. 1027).

298 Drittes Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes und anderer Gesetze vom 12.06.2007 (BGBl. I S. 1034).

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.1.7 Quellenangaben zu Kapitel 2.1.

- Booz, Allen & Hamilton (1999): Fortschreibung der Ermittlung und Prognose von Multimediämärkten. Gutachten im Auftrag des BMWi.
- Die Landesmedienanstalten (Hrsg.) (2006): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2004. Berlin.
- Engels, Kerstin (2003): Kommunikationsarbeit in Online-Medien. Wiesbaden.
- FORMATT-Institut (2007): Aufwind in der Fernsehproduktion. Fernseh- und Filmproduktion in Deutschland 2005 und 2006. Online abrufbar unter [www.mediendatenbank.nrw.de/mediadatabase/formattstudie\\_0506.pdf](http://www.mediendatenbank.nrw.de/mediadatabase/formattstudie_0506.pdf).
- Löffelholz, Martin/Quandt, Thorsten/Hanitzsch, Thomas/Altmeyen, Klaus-Dieter (2003): Onlinejournalisten in Deutschland: Zentrale Befunde der ersten Repräsentativbefragung deutscher Online-Journalisten. In: Media Perspektiven 10/2003, S. 477 ff.
- Michel, Lutz P. (2002): Arbeitsmarkt für „flexible Spezialisten“. Berufsbilder und Qualifikationsanforderungen in der Konvergenzbranche Multimedia. In: Medien und Kommunikationswissenschaft 50 (2002), S. 26 ff.
- Neuberger, Christoph (2003): Onlinejournalismus: Veränderungen – Glaubwürdigkeit – Technisierung. In: Media Perspektiven 3/2003, S.131 ff.
- Pätzold, Ulrich/Horst Röper (2006): Fernsehproduktionsmarkt Deutschland 2003 und 2004. In: Media Perspektiven 1/2006, S. 32 ff.
- Schnorr-Bäcker, Susanne (2004): Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland 1995-2003. Teil 1: Informations- und Kommunikationstechnologien in der Wirtschaft. In: WiSta 7/2004, S. 736 ff.
- Schönert, Matthias (2004): Zur Lage der Medienwirtschaft in den deutschen Großstädten 2003. BAW-Monatsbericht 5/2004. Bremen.
- Schönert, Matthias/Willms, Werner (2001): Medienwirtschaft in regionalen Entwicklungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung 5-6/2001, S. 412 ff.
- Seufert, Wolfgang (2008): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks 2006. Im Erscheinen.
- Statistisches Bundesamt (2004): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2003. Wiesbaden; abrufbar unter <http://www.destatis.de>.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW) (1998): Werbung in Deutschland 1998. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW) (2001): Werbung in Deutschland 2001. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW) (2006): Werbung in Deutschland 2006. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW) (2007): Werbung in Deutschland 2007. Berlin.

## 2.2 MEDIENRELEVANTE ASPEKTE DER TELEKOMMUNIKATION

<b>2.2.1 WIRTSCHAFT UND ORGANISATION .....</b>	<b>160</b>
2.2.1.1 DIGITALISIERUNG DER RUNDFUNKÜBERTRAGUNG .....	160
2.2.1.1.1 <i>Digitalisierung der Fernsehübertragung</i> .....	160
2.2.1.1.2 <i>Digitalisierung der Hörfunkübertragung</i> .....	162
2.2.1.2 DER DEUTSCHE FERNSEHKABEL-MARKT .....	162
2.2.1.3 BREITBAND-INTERNETANSCHLÜSSE .....	164
2.2.1.4 MOBILKOMMUNIKATION .....	164
<b>2.2.2 RECHT UND REGULIERUNG.....</b>	<b>167</b>
2.2.2.1 VERHÄLTNIS VON TELEKOMMUNIKATIONS- UND RUNDFUNKRECHT .....	167
2.2.2.2 RECHTSRAHMEN .....	167
2.2.2.2.1 <i>Europarechtliche Einflüsse</i> .....	168
2.2.2.2.2 <i>Anwendungsbereich</i> .....	169
2.2.2.2.3 <i>Regulierungskonzept</i> .....	169
2.2.2.3 NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	169
2.2.2.3.1 <i>Telekommunikationsgesetz</i> .....	169
2.2.2.3.2 <i>Gesetz über Funkanlagen und TK-Endeinrichtungen</i> .....	172
2.2.2.3.3 <i>Rundfunkänderungsstaatsverträge</i> .....	172
<b>2.2.3 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.2.....</b>	<b>173</b>

### Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

**Tabelle 2.2.1.1 Entwicklung der Empfangsebenen (in Prozent), TV-Haushalte 1992-2008, BRD gesamt**

**Tabelle 2.2.1.2: Entwicklung der deutschen Digital-TV-Haushalte (2001-2007)**

**Tabelle 2.2.1.3: Stand der Digitalisierung in den TV-Haushalten 2005-2007, in Prozent aller Haushalte**

**Tabelle 2.2.1.4: Untergliederung der Netzebenen im Breitbandkabelnetz**

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.2.1 Wirtschaft und Organisation

Ein Kennzeichen des Strukturwandels der Medien ist die technische Konvergenzentwicklung, die auch die Verwischung der Grenzen zwischen den Telekommunikationsmärkten und den klassischen Medienmärkten bedeutet. Die aktuelle Entwicklung der Telekommunikation hat auf unterschiedlichen Ebenen Auswirkungen auf das Mediensystem. Gemeinsames Kennzeichen des Wandlungsprozesses ist die Steigerung der Kapazitäten der Übertragungsinfrastruktur durch den Einsatz digitaler Technik bei der Verbreitung von Rundfunk, in den klassischen Telefonnetzen und bei den Mobilfunknetzen.

#### 2.2.1.1 Digitalisierung der Rundfunkübertragung

Ein zentraler Aspekt der Netzentwicklung im Hinblick auf die Übertragung von Medieninhalten ist der Übergang von der analogen zur digitalen Rundfunkübertragung auf allen Verbreitungswegen. Als Grundlage für den Übergang zur digitalen Rundfunkübertragung gibt es in vielen Staaten so genannte Fahrpläne, die als Vorgabe für den zeitlichen Ablauf die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren erleichtern und die Voraussetzungen für die Planungssicherheit bei Anbietern und Nachfragern schaffen sollen. In Europa wurde bereits mit dem Aktionsplan der Europäischen Union „eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle“ im Jahr 2002 festgelegt, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2003 ihre Pläne für die Gestaltung des Übergangs veröffentlichen sollten.<sup>299</sup>

##### 2.2.1.1.1 Digitalisierung der Fernsehübertragung

Die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), die seit 2005 jährlich einen Digitalisierungsbericht herausgibt, konstatiert eine Krise des digitalen Fernsehens in Deutschland, die u. a. in den hohen Kosten begründet ist, die den Zuschauern durch eine Grundverschlüsselung abverlangt werden können.<sup>300</sup>

Die am weitesten verbreitete Distributionsinfrastruktur für Fernsehprogramme ist das Kabel, gefolgt von der Satellitenübertragung und der terrestrischen Übertragung. Ausgelöst durch die deutlich höhere Programmauswahl bei Kabel und Satellit nimmt die Zahl der Haushalte, die Fernsehen ausschließlich terrestrisch empfangen, stetig ab; auch die Digitalisierung des terrestrischen Fernsehens hat daran noch nichts geändert. Mitte der 1990er-Jahre hat die Dichte der Kabelanschlüsse ihren Höhepunkt erreicht, seither verliert auch das Kabel zugunsten des Satellitenempfangs, für den keine gesonderten Entgelte fällig werden (s. Tab. 2.2.1.1). Zudem bietet der Satellitenempfang heute die größere Programmauswahl: Nach den Ergebnissen der Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung können Satellitenhaushalte durchschnittlich 72 Fernsehprogramme empfangen, Kabelhaushalte 45 und Haushalte mit rein terrestrischem Empfang dank der Digitalisierung 24 Programme.<sup>301</sup>

Tabelle 2.2.1.1 Entwicklung der Empfangsebenen (in Prozent), TV-Haushalte 1992-2008, BRD gesamt

	1992	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Terrestrik	59,3	23,7	11,3	5,2	4,6	4,1	4,0
Kabel	34,0	58,4	56,2	55,9	55,5	54,0	53,3
Satellit	6,7	17,9	32,4	38,9	39,9	41,9	42,7

Quelle: <http://www.AGF.de/fsforschung/methoden/empfangsebenen>, zuletzt aufgerufen am 30. Januar 2008.

299 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung KOM (2002) 263 endg., S. 22 (abrufbar unter [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf) [zuletzt aufgerufen am 18.01.2008])

300 ALM 2007a, S. 14 f.

301 Vgl. [http://www.mediendaten.de/relaunch/fernsehen/empfangspotentiale\\_anzahl.php](http://www.mediendaten.de/relaunch/fernsehen/empfangspotentiale_anzahl.php).

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

Die Hochrechnung der AGF/GfK-Fernsehforschung weist für Januar 2008 bereits 30 Prozent Haushalte mit angeschlossenem Digital-Receiver aus. Bei einer Gesamtzahl von 35 Mio. Fernsehhaushalten wird das digitale Fernsehen in Deutschland damit gegenwärtig von mehr als 10 Mio. Fernsehhaushalten genutzt, darunter allein 4 Mio. Pay-TV-Abonnenten. Aber auch die bezahlpflichtigen fremdsprachigen Programme, digitale Zusatzprogramme von ARD und ZDF sowie die Digitalisierung der terrestrischen Verbreitung geben Anlass für die Nutzung digitalen Fernsehens. Marktforscher gehen inzwischen davon aus, dass 2012 bereits vier Fünftel der deutschen Fernsehhaushalte digitales Fernsehen nutzen werden.<sup>302</sup>

Tabelle 2.2.1.2: Entwicklung der deutschen Digital-TV-Haushalte (2001-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gesamt TV-HH in Mio.	34,10	34,37	34,54	34,83	34,99	35,02	34,99
Anzahl HH mit angeschlossenem Digital-Receiver in Mio.	2,20	2,53	3,42	5,65	7,21	8,91	10,41
Anteil Digital-HH an TV-HH gesamt in Prozent	6,4	7,4	9,9	16,2	20,6	25,4	29,7

Quelle: AGF/GfK Fernsehforschung; pc/tv Basis Fernsehpanel, jeweils Stichtag 1.1., abrufbar unter <http://www.agf.de/daten/zuschauermarkt/digitaltv>, letzter Zugriff am 30. Januar 2008.

Tabelle 2.2.1.3: Stand der Digitalisierung in den TV-Haushalten 2005-2007, in Prozent aller Haushalte

	2005	2006	2007
Terrestrik	4,4	5,3	9,9
Kabel	5,0	7,2	8,7
Satellit	16,7	19,5	24,4
Gesamt	26,1	32,0	43,0

Quelle: ALM 2007a, S. 53.

Neben der Satellitenverbreitung erfolgt seit dem Jahr 2003 auch die Umstellung der terrestrischen Fernsehübertragung auf die digitale Übertragungstechnik (DVB-T). Das digitale terrestrische Fernsehen wird nach und nach regional begrenzt eingeführt. Dabei kommt es zu einer allmählichen Abschaltung der analogen Fernsehverbreitung mit der Folge, dass die Haushalte ein zusätzliches Empfangsgerät benötigen, das die digitalen Signale für die traditionellen Fernseher decodiert. Ende 2008 sollen die Verbreitungsgebiete von DVB-T mindestens 90 Prozent der Bevölkerung umfassen; einen analogen terrestrischen Sendebetrieb soll es ab 2009 nicht mehr geben. In ausgewählten Ballungsräumen beteiligen sich auch kommerzielle Fernsehveranstalter,<sup>303</sup> ansonsten bieten allein die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Programme über DVB-T an.

Bei Kabelhaushalten hat insbesondere das Pay-TV-Angebot von Premiere die Anschaffung digitaler Receiver stimuliert. Auch beim Satellitenfernsehen ist der Einsatz digitaler Receiver stark angestiegen. Grund dafür ist auch die Tatsache, dass im Handel inzwischen kaum noch analoge Satelliten-Receiver angeboten werden. Bei Ersatz- und Neubeschaffungen erhöht sich damit stetig die Gesamtzahl der digitalen Satellitenhaushalte. Seit 2007 betreibt Premiere die Satellitenplattform Premiere Star, mit der Premiere-Abonnenten 17

302 Goldhammer/Schmid/Stockbrügger 2007, S. 3.

303 Vgl. <http://www.ueberallfernsehen.de>.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

zusätzliche Programme anderer Veranstalter als Paket beziehen können. Das eher langsame Digitalisierungstempo wird auch auf die Besonderheiten des deutschen Kabelmarktes zurück geführt.

### 2.2.1.1.2 Digitalisierung der Hörfunkübertragung

Die Digitalisierung des Hörfunks wurde in Deutschland schon früh angestoßen. Auf der Funkausstellung 1989 wurde das Digitale Satellitenradio eröffnet, das 16 Hörfunkprogramme noch ohne Datenkompression übertrug. 1999 wurde es eingestellt. Gegenwärtig wird Digitalradio über Astra-Satelliten auf zwei Arten übertragen. Zum einen als so genanntes ADR Astra Digital Radio auf den Tonunterträgern der analogen Fernsehprogramme, solange diese Fernsehübertragung noch angeboten wird, zum anderen nach dem Standard DVB-S der digitalen Fernsehübertragung über Satellit.

Anders als beim Fernsehen erfolgt der Hörfunkempfang nach wie vor überwiegend terrestrisch mit analogen Empfängern. Die digitale Hörfunkübertragung nach dem DAB-Standard wurde seit 1995 in Pilotprojekten begonnen, und inzwischen leben fast 80 Prozent der Bevölkerung in DAB-Sendegebieten. Digital Multimedia Broadcasting (DMB), eine Erweiterung des DAB-Standards, die u. a. in Südkorea im Einsatz ist, wird in Deutschland in Pilotprojekten erprobt. Die Nutzung von DAB und der Absatz von DAB-Empfängern ist nach wie vor gering. Eine Abschaltung der analogen Hörfunkübertragung ist nicht absehbar. Vor diesem Hintergrund hat sich die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten in ihrer jüngsten Stellungnahme zu den Rundfunkgebühren dezidiert gegen die weitere Bereitstellung von Sondermitteln für die DAB-Ausstrahlung ausgesprochen<sup>304</sup>. Die Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten hat sich im November 2007 dafür ausgesprochen, in einer konzertierten Aktion zum Jahresanfang 2010 einen neuen Start des digitalen Hörfunks zu unternehmen.<sup>305</sup>

Die Digitalisierung des Hörfunks kommt grundsätzlich auch für die Frequenzbänder Langwelle, Mittelwelle und Kurzwelle in Betracht, die für die Versorgung über größere Entfernungen genutzt werden können. Dafür wurde der Standard DRM (Digital Radio Mondiale) entwickelt, der in Deutschland noch erprobt wird.

### 2.2.1.2 Der deutsche Fernsehkabel-Markt

Mit ca. 19 Mio. versorgten Haushalten ist der deutsche Fernsehkabel-Markt der größte in Europa. Für inländische und ausländische Investoren ist er u. a. deshalb attraktiv, weil der Umsatz je angeschlossenen Haushalt im internationalen Vergleich bislang niedrig ist. Auf der Erlösseite bestehen also prinzipiell noch Entwicklungspotenziale.<sup>306</sup> Aus diesem Grund bemühten sich in den Jahren 2001 und 2002 ausländische Investoren darum, die von der Telekom im Rahmen der Deregulierung des Telekommunikationsmarktes angebotenen Kabelnetze, die in regionalen Organisationen zusammengefasst waren, zu erwerben. In einem Fall wurde dabei dem Investor Liberty Media eine Übernahme durch das Bundeskartellamt untersagt, da das Zustandekommen einer marktbeherrschenden Stellung im Kabelfernsehmarkt befürchtet wurde. Andere ausländische Investoren scheiterten wirtschaftlich an den mit der Aufrüstung der Kabelnetze der dritten Netzebene verbundenen Kosten. Die Gründe liegen möglicherweise auch in der besonderen Struktur der deutschen Kabelnetze, die es so in keinem anderen Land gibt. Diese Besonderheiten erschweren eine einheitliche Digitalisierungsstrategie, eine rasche Durchsetzung des in Deutschland bislang kaum praktizierten Vermarktungsmodells und damit eine schnelle Realisierung neuer Umsätze mit neuen TV-Angeboten und neuen Diensten.

Das deutsche Kabelnetz besteht aus vier verschiedenen Netzebenen, wobei bei den Netzebenen 1 und 2 die Verbreitung der Signale in Netzen der Telekom bzw. der Rundfunkveranstalter erfolgt. Die 3. Netzebene

---

304 KEF 2007, S. 113 ff.

305 S. ALM 2007b.

306 S. etwa Gertis 2003.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

(NE-3) umfasst die Zuführung der TV-Signale über öffentlichen Grund bis zum Übergabepunkt in den Gebäuden, die Netzebene 4 (NE-4) besteht aus jenem Streckenabschnitt, der vom Übergabepunkt in die Wohnsiedlungen bzw. direkt in die Wohnungen hineinreicht. Die Hausnetze werden in der Regel von kleinen und mittelständischen Kabelfirmen oder von der Wohnungswirtschaft selbst betrieben. Für die Zuführung bis zum Übergabepunkt ist dagegen meist einer der drei großen NE-3-Betreiber Kabel Deutschland, Unitymedia (NRW, Hessen) und Kabel BW (Baden-Württemberg) zuständig. Ein Versuch des größten NE-3-Betreibers Kabel Deutschland, die Mitbewerber auf dieser Netzebene zu übernehmen, wurde beendet, als das Bundeskartellamt signalisierte, dass es einen solchen Zusammenschluss nicht genehmigen würde.

Tabelle 2.2.1.4: Untergliederung der Netzebenen im Breitbandkabelnetz

Netzebene 1	Fernseh- und Hörfunkstudios
Netzebene 2	a) Verteilwege über Rundfunksender, Satelliten, Richtfunk b) Rundfunkempfangsstelle (Bündelung der Programme)
Netzebene 3	Kabelverteilnetz zu den privaten Haushalten (bis zur Grundstücksgrenze)
Netzebene 4	private Hausverteilanlagen

Quelle: ZDF 2001, S. 9.

Die Entstehung der im internationalen Vergleich ungewöhnlichen deutschen Kabellandschaft hat vor allem historische Gründe: Durch die frühere Monopolstruktur der Telekom wurde die Aufteilung der ersten drei Netzebenen vor allem durch die technische Struktur der Netze bestimmt. Die vierte Netzebene war der Bestandteil des Netzes, der nicht mehr über öffentlichen Grund führte und auf diese Weise der Kontrolle der Telekom entzogen war. Die Konsequenzen, die sich aus dieser Netzebenenentrennung ergeben, sind ein zersplitterter Anbietermarkt und komplexe Wettbewerbs- und Kooperationsstrukturen.

Aufgrund der Netzebenenentrennung hat sich in Deutschland ein zersplitterter Anbietermarkt entwickelt, in dem mehrere Tausend Unternehmen, vor allem NE-4-Betreiber, aktiv sind. Obwohl bei weitem nicht alle NE-4-Netzbetreiber als aktive Marktakteure betrachtet werden können, stellen sie insgesamt gesehen eine Marktmacht dar, weil sie über die Endkundenbeziehungen und den Zugang zu den Wohnungen verfügen. Durch Aufkäufe, Zusammenschlüsse und Erschließungen von Neubaugebieten haben sich eine Reihe größerer NE-4-Betreiber (TeleColumbus, PrimaCom, EWT, Bosch usw.) gebildet, die streng genommen nicht mehr als NE-4-Betreiber bezeichnet werden dürften, weil diese in einigen Netzclustern eigene Kopfstationen aufgebaut haben und dort auch als NE-3-Betreiber aktiv sind.

Generell lassen sich in Deutschland auf Grund der Netzebenenentrennung, der unterschiedlichen Größe der Unternehmen und der historisch gewachsenen Strukturen vier Typen von Netzbetreibern unterscheiden:

- Typ 1: Ehemalige Telekom-Regionalgesellschaften (Kabel Deutschland, Unitymedia, Kabel BW): NE-3-Betreiber, die z. T. auch über eigene NE-4-Netze verfügen.
- Typ 2: Große überregionale NE-3-/NE-4-Betreiber (TeleColumbus, PrimaCom, EWT, Bosch usw.): NE-4-Betreiber, die z. T. auch über eigene NE-3-Zuführungen verfügen.
- Typ 3: Kleine und mittelständische Kabelnetzbetreiber inkl. City Carrier (z. B. Hansenet, SMATcom, Marienfeld Multimedia, KMS München, LKG Lauchhammer, NetCologne, Magdeburg City-Com): NE-4-Betreiber, die z. T. auch über eigene NE-3-Zuführungen verfügen.
- Typ 4: Wohnungswirtschaft als NE-4-Betreiber: NE-4-Betreiber, die nur zu einem geringen Teil auch über eigene NE-3-Zuführungen verfügen.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Da die kostenpflichtige Bereitstellung von Fernsehprogrammen nicht mehr ausreicht, um die Kunden an sich zu binden, sehen sich die Kabelnetzbetreiber veranlasst, ihre Netze auszubauen, um über die zunächst reinen Verteilnetze nun auch Telefonie und Internetzugang anzubieten. Seit einigen Jahren werden solche kombinierten Angebote unter der Bezeichnung „triple play“ vermarktet; in jüngster Zeit wird unter dem Begriff „quadruple play“ auch die Einbeziehung von Mobiltelefon(en) angeboten.

### 2.2.1.3 Breitband-Internetanschlüsse

Breitbandige Internetanschlüsse mit Übertragungsraten über 128 KBit/s werden in Deutschland heute über digitale Telefonfestnetzverbindungen (Digital Subscriber Line – DSL), Kabelfernsehanschlüsse (Kabelmodems) und Satellit (hybride Verbindungen oder bidirektionale VSAT-Verbindungen [Very Small Aperture Terminal]) sowie zu einem sehr kleinen Teil über Stromkabel (Powerline) angeboten. Nach den Zahlen der Bundesnetzagentur waren im September 2007 insgesamt 18,6 Mio. breitbandige Internetanschlüsse in Betrieb.<sup>307</sup> Davon entfielen 8,5 Mio. auf die T-DSL-Anschlüsse der Deutschen Telekom, weitere 3,6 Mio. auf Wiederverkäufer von Anschlüssen der Telekom und 6,0 Mio. auf DSL-Anschlüsse der Wettbewerber im Festnetz. Hinzu kommen fast 1 Mio. Internetzugänge über modernisierte Fernsehkabelnetze, 37.000 Internetzugänge über Satellit und ca. 9.500 Powerline-Zugänge über das Stromkabel. Bezogen auf die Gesamtzahl der insgesamt 39,8 Mio. Haushalte in Deutschland waren es fast 47 Prozent, die im Herbst 2007 über einen Breitband-Anschluss verfügen konnten.

Für die Verbreitung von Fernsehdiensten (IPTV) über die Telefonleitung ist eine hohe Übertragungsgeschwindigkeit erforderlich. Verschiedene Anbieter setzten dafür die ADSL2+-Anschlusstechnik ein, die Anschlussbandbreiten bis 24 MBit/s erlaubt. Die Deutsche Telekom ist seit 2006 dabei, insbesondere in Großstädten Glasfasertrassen auszubauen, die mit einer neuen Anschlusstechnik für hohe Geschwindigkeiten (VDSL) Anschlüsse mit Bandbreiten bis zu 50 MBit/s bieten – ausreichend auch für hoch auflösendes Fernsehen (HDTV).<sup>308</sup> Neben der Deutschen Telekom bieten u. a. Hansenet und Arcor digitales Fernsehen über das Telefonnetz, einschließlich Pay TV, Video on Demand, zeitversetzten Fernsehens und eines Archivs von Fernsehsendungen.

Nach dem jüngsten Bericht der EU-Kommission über den Stand des europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation hat Deutschland im Januar 2008 einen Breitband-Versorgungsgrad von 23,8 Prozent erreicht.<sup>309</sup> Sie liegt damit in der EU an achter Stelle, hinter den skandinavischen EU-Mitgliedern, den Benelux-Ländern und Großbritannien. Der Bericht weist an gleicher Stelle darauf hin, dass der Abstand bei der Verfügbarkeit von DSL- und Kabelanschlüssen zwischen ländlichen Gebieten und dem Landesdurchschnitt in drei Mitgliedsländern besonders groß ist: in der Slowakei, in Lettland und in Deutschland.

### 2.2.1.4 Mobilkommunikation

Seit 2006 beträgt die Penetration mit Mobiltelefonanschlüssen mehr als 100 Prozent, das heißt rechnerisch kommt auf jeden Einwohner mehr als ein Mobilfunkvertrag.<sup>310</sup> Der Ausbau der Netze für Mobilkommunikation sowie der technische Fortschritt bei den Mobiltelefonen, insbesondere bei der Darstellung audiovisueller Daten sowie durchsatzstärkeren Datenanbindungen, eröffnen weitere Verbreitungsmöglichkeiten für digitalisierte Inhalte, die ortsunabhängig genutzt werden können. Waren es zunächst vor allem Klingeltöne und Logos für den Handybildschirm, sind in den letzten Jahren auch lokale und regionale Informationsdienste sowie

307 Vgl. Bundesnetzagentur 2007, S. 13.

308 Vgl. Bundesnetzagentur 2007, S. 42.

309 KOM (2008) 158, S. 9.

310 Vgl. Bundesnetzagentur 2007, S. 24.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

Unterhaltungsdienste entwickelt worden, deren Nutzung über die Telefonrechnung abgerechnet wird. Es ist zu erwarten, dass alle elektronischen Medienangebote (insbesondere Radio und TV, aber auch das Internet) zunehmend mobil genutzt werden und das Handy als „mobiles Integrationsmedium“<sup>311</sup> immer wichtiger wird.

Der UMTS-Standard, der die Übertragungsbandbreite deutlich steigerte und deshalb vor allem für multimediale Anwendungen genutzt werden sollte, hat sich zunächst nur langsam verbreitet. Inzwischen scheint der Durchbruch gelungen; die Bundesnetzagentur spricht von 8,7 Mio. Nutzern UMTS-fähigen Mobiltelefonen bzw. Laptop-Karten, das ist mehr als eine Verdreifachung gegenüber 2005.<sup>312</sup>

Der hinzutretende Übertragungsstandard „Digital Video Broadcasting – Handhelds“ (DVB-H) baut auf der Technik des digitalen terrestrischen Antennenfernsehens DVB-T auf, ist aber auf die speziellen Anforderungen mobiler Endgeräte zugeschnitten (z. B. durch die Unterstützung von speziellen Videokompressionsverfahren).<sup>313</sup> Ende 2007 hat sich die EU-Kommission darauf geeinigt, DVB-H als europaweiten Standard für mobiles Fernsehen zu bevorzugen. Kritik wurde dabei von einzelnen Mitgliedstaaten laut, die (teils parallel zu DVB-H) andere Übertragungsstandards nutzen (z.B. auch Deutschland mit DMB). Parallel dazu hat nach einem koordinierten Ausschreibungsverfahren der Landesmedienanstalten deren Gesamtkonferenz am 15. Januar 2008 empfohlen, dem Konsortium „Mobile 3.0“ die Kapazitäten zum Betrieb einer bundesweiten DVB-H-Sendeplattform zuzuweisen. Das Unternehmen, ein Joint Venture der beiden Gesellschaften „MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH“ und „NEVA Media GmbH“, an denen unter anderen die Hubert Burda Media und Georg von Holtzbrinck beteiligt sind, planen, auf der Plattform Programme von ARD und ZDF sowie von RTL, Vox, Sat.1 und ProSieben anzubieten. Daneben sollen Hörfunkprogramme über das Angebot nutzbar sein. Ein Konsortium um die Mobilfunknetzbetreiber T-Mobile, Vodafone und O2, das vorab vom Bundeskartellamt genehmigt worden war, stellte ebenfalls einen Lizenzantrag, erhielt den Zuschlag aber nicht. Die Aufnahme des Sendebetriebs ist für 2008 geplant.

Bereits jetzt haben verschiedene etablierte Medienanbieter Versuche unternommen, ihre Inhalte für eine mobile Nutzung anzupassen; so veröffentlicht die ARD seit Juli 2007 auch eine Handy-Fassung der Tagesschau, die 100 Sekunden lang ist. Anbieter aus dem Printbereich wie z. B. der SPIEGEL, die Süddeutsche Zeitung oder die BILD-Zeitung experimentieren ebenfalls mit dem neuen Kanal, wobei sie neben regulären textbasierten Nachrichten zusätzlich auch Podcasts oder Videos mit einbinden. Insbesondere für regionale und lokale Tageszeitungen bietet die dpa-Infocom speziell für die mobile Nutzung aufbereitete Meldungen und multimediale Inhalte an. Diese können entweder direkt in das eigene Angebot eingebunden oder mit zusätzlichen Informationen ergänzt werden, wie es zum Beispiel die „Rheinische Post“ für den lokalen Nahbereich ihres Verbreitungsgebiets tut.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, was bereits beim Internet deutlich wurde: Eine bloße Übertragung etablierter Formate und Inhalte auf den neuen Nutzungskontext reicht nicht aus. Während sich Print- sowie Audio-Inhalte, also einzelne Musikstücke oder auch laufendes Radioprogramm, noch vergleichsweise leicht für die Nutzung mit mobilen Endgeräten aufbereiten lassen, erfordert vor allem die Gestaltung audiovisueller Inhalte neue Formen der Produktion und Präsentation, mithin neue publizistische Routinen. Da die Nutzungsintervalle in der Regel kürzer sein werden als beim stationären Fernsehen, und Handy-Displays trotz technischen Fortschritts bislang nur eine vergleichsweise geringe Größe und Auflösung haben, müssen neue Formate entwickelt werden, um Nachrichten, Sportereignisse oder Unterhaltungsangebote technik- und situationgerecht zu präsentieren. Während der Fußball-WM 2006 ergaben sich erste Orientierungspunkte, die für

---

311 Breunig 2006, S. 3.

312 Bundesnetzagentur 2008, S. 83.

313 Dazu im Ganzen DocuWatch Digitales Fernsehen, Themenheft Handy-TV, Ausgabe 3/2006, abrufbar unter [http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/dw/2006/docuwatch\\_3-2006.pdf](http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/dw/2006/docuwatch_3-2006.pdf).

## 2. Medienübergreifende Aspekte

die zukünftige Produktion von Inhalten für mobile Endgeräte richtungweisend sind:<sup>314</sup> Zusammenfassungen der Spiele in Clips, die nicht länger als vier Minuten dauern und in denen Nahaufnahmen statt der Totalen dominieren, stellen sich als mediengerechte Adaption heraus.

Die Märkte für mobile Inhalte sind unterschiedlich weit entwickelt, wobei insbesondere Klingeltöne und, mit Abstrichen, Handygames hohe Erlöse erzielen. Erstere haben nach Analystenschätzungen im Jahr 2004 in Deutschland etwa 240 Millionen Dollar Umsatz erzielt; ihre Popularität sorgte dafür, dass seitdem sogar eigene Hitparaden für Klingeltöne ausgewiesen werden, wobei zwischen nachgespielten Titeln sowie Originalmusikstücken unterschieden wird. Massive Werbekampagnen insbesondere auf Musikfernsehsendern wie MTV oder VIVA sowie die Praxis, den Kauf eines Klingeltons mit einem (ungewollten) Abonnement zu verbinden, haben die Geschäftspraktiken der Klingeltonanbieter zunehmend in die Kritik geraten lassen. In einer Selbstverpflichtung von etwa 30 Unternehmen der Branche wurde Ende 2006 vereinbart, die Kündigung zu erleichtern und für die überwiegenden jugendlichen Kunden die Kosten stärker transparent zu machen.

Für 2007 wird der europaweite Umsatz mit Klingeltönen auf etwa 1,1 Milliarde Dollar geschätzt, was zwar einen Zuwachs von etwa 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr bedeutet, der allerdings geringer ausfällt als in anderen Teilbereichen des Markts für mobile Inhalte. Der europaweite Umsatz mit mobilen Spielen sei dagegen um 33 Prozent auf 550 Millionen Dollar angestiegen, und deren Download macht einen wachsenden Anteil des Umsatzes an allen Handy-Downloads aus. Für 2006 verzeichnete die BITKOM einen Umsatz von 54 Millionen Euro in Deutschland, was 31 Prozent Umsatzanteil ausmacht.<sup>315</sup>

Produktion, Distribution und Nutzung von publizistischen Medieninhalten für mobile Endgeräte stehen demgegenüber derzeit noch am Anfang der Entwicklung, wobei Investitionen bislang vor allem von den Geräteherstellern und Netzbetreibern getätigt worden sind. Daher liegen bislang auch kaum belastbare Daten zu den publizistischen Märkten vor. Deutlich wird allerdings, dass ähnlich wie bei der Entwicklung des Internets sich die traditionellen Anbieter publizistischer Medieninhalte, also Printverlage oder Rundfunkanstalten, neuer Konkurrenz ausgesetzt sehen, die aus bisher branchenfremden Bereichen kommen. Im Zusammenhang mit der Einführung von Handy-TV wurde diese Konkurrenzsituation exemplarisch deutlich. So hatten sich für die Sendelizenzen neben Programmveranstaltern auch zwei Konsortien beworben: eine Kooperation der Netzbetreiber T-Mobile, Vodafone und O2 sowie die Initiative „Mobile 3.0“, an deren Gesellschafterunternehmen die Verlage Burda und Holtzbrinck beteiligt sind und die letztlich auch die Lizenz zum Betrieb einer bundesweiten DVB-H-Plattform durch die Landesmedienanstalten erhielt (s. o.).

Für die Anbieter von mobilen Diensten existieren zwei maßgebliche Erlösstrategien. Mobiles Marketing sowie Bezahlinhalte.<sup>316</sup> Ersteres kann z. B. in Form von vorgeschalteten Werbespots, aber auch durch personalisierte und/oder interaktive Werbeformen geleistet werden, bei denen der Kunde mit dem Werbetreibenden in Kontakt tritt und bspw. produktbezogene Informationen, Logos oder Klingeltöne erhält. Die Integration von Informationen über den Standort des Mobilnutzers („location based services“) erlaubt weitere innovative Formen des Marketings, die bislang jedoch noch keine wirkliche Marktdurchdringung erreicht haben. Bezahlinhalte bzw. „paid content“ haben auch im Bereich der mobilen Kommunikation mit Problemen zu kämpfen, die bereits aus dem Internet bekannt sind: Die Zahlungsbereitschaft ist relativ gering; so kann sich einer ARD/ZDF-Studie zufolge nur etwa ein Viertel der potenziellen Kunden (die wiederum nur etwa 15 Prozent der Bevölkerung ausmachen) prinzipiell vorstellen, für mobiles Fernsehen einen gewissen Beitrag zu zahlen. Fernsehinhalte der öffentlich-rechtlichen Anbieter wollen sogar 87 Prozent der potenziellen Nutzer frei auf

---

314 Vgl. Kretzschmar 2008.

315 Vgl. BITKOM 2007, S. 8.

316 Vgl. Breunig 2006.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

dem Handy empfangen können.<sup>317</sup> Zudem ist bislang kein anbieter- bzw. netzbetreiberübergreifendes Bezahlssystem etabliert, das die Abrechnung solcher Beiträge erleichtern und damit die Durchsetzung von paid content fördern könnte. Ein mögliches Szenario wäre daher, dass durch Kooperationen publizistischer Anbieter und Netzbetreiber Inhalte zukünftig im Rahmen von „Flatrates“ für den Datentransfer mit abgegolten werden.

### 2.2.2 Recht und Regulierung

Das deutsche Recht verfolgt im Verhältnis von Inhalte- und Telekommunikationsdiensten das Konzept einer horizontalen Differenzierung. Während der Bund mit der Schaffung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 1996 und der TKG-Novelle 2004 den Telekommunikationsmarkt für den Wettbewerb geöffnet hat und damit einhergehend die Regulierung reformierte, gelten für die Inhalte landesrechtliche Vorschriften wie der RStV, die Landesmediengesetze und das bundesrechtliche TMG (s. Kapitel 1.4.4 und 1.5.4). Dennoch ergeben sich in mehreren Bereichen von Medienrecht und Telekommunikationsrecht Schnittstellen, Kollisionen und Durchbrechungen (s. Kapitel 3.4).

#### 2.2.2.1 Verhältnis von Telekommunikations- und Rundfunkrecht

Im Unterschied zu der Telekommunikationsordnung, die sich nach der Privatisierung der Bundespost einem an ökonomischen Zielvorgaben ausgerichteten Wirtschaftsmarkt orientiert, ist die Ausgestaltung der Rundfunkordnung von der Prämisse gekennzeichnet, dass die Rundfunkfreiheit nicht primär im Interesse der Veranstalter, sondern im Interesse umfassender freier Meinungsbildung gewährleistet ist (s. Kapitel 3.4.2).<sup>318</sup>

In sich überlappenden Bereichen von Rundfunkrecht und Telekommunikationsrecht bzw. Telemedienrecht und Telekommunikationsrecht wurde durch das BVerfG das Schlagwort der „Indienstnahme“ der Telekommunikation für den Transport von medienrechtlich relevanten Inhalten und damit der Ansatz einer der Rundfunkordnung „dienenden“ Telekommunikationsordnung geprägt.<sup>319</sup> Inwiefern dieser Grundsatz der allzeit dienenden Funktion der Telekommunikation dabei vor dem Hintergrund neuer netzwerkökonomischer Bedingungen und komplexer, multilateraler Beziehungen allerdings noch einzuhalten ist, ist Gegenstand rechtswissenschaftlicher Diskussionen.<sup>320</sup> Zu entwickelnde Ansätze werden die teilweise entgegen laufenden Anforderungen der Ordnungsprinzipien miteinander in Ausgleich bringen müssen, etwa durch die Möglichkeit, Schnittstellenbereiche auf beiden gesetzlichen Seiten zu definieren und die Regelungen aufeinander zu beziehen oder zu verknüpfen (s. insgesamt dazu Kapitel 3.4), wobei die Abhängigkeit der elektronischen Übertragung von Medieninhalten von telekommunikativen Voraussetzungen grundsätzlich bestehen bleibt und in Rechnung zu stellen ist.

Da die Verfassung im Bereich des Rundfunks von der Prämisse der Vielfalt bzw. kommunikativen Chancengleichheit ausgeht, gilt hier zumindest der Grundsatz, dass Telekommunikationsrecht – sofern es um den Transport von rundfunkrechtlich relevanten Inhalten geht – diesen Grundsatz nicht konterkarieren darf.

#### 2.2.2.2 Rechtsrahmen

Gemäß Art. 73 Nr. 7 GG hat der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Telekommunikation. Er hat anhand der Leitlinien aus Art. 87 f GG von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und

---

317 Vgl. ARD/ZDF-Projektgruppe Mobiles Fernsehen 2007, S. 15.

318 BVerfGE 83, 238, S. 315.

319 BVerfGE 12, 205, S. 227.

320 Vgl. etwa Ladeur 1999; s. a. Gersdorf 1997.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

1996 mit dem Telekommunikationsgesetz ein Bundesgesetz erlassen, das die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes einläutete. Mit einer sektorspezifischen, asymmetrischen Regulierung – d. h. der Marktführer unterliegt strengeren gesetzlichen Anforderungen als die Wettbewerber – versucht das TKG, neuen TK-Unternehmen den Marktzutritt zu erleichtern und einen chancengleichen Wettbewerb zwischen ehemaligem Monopolisten und Wettbewerbern herzustellen. Im Sommer 2004 wurde das TKG – vor allem vor dem Hintergrund europarechtlicher Anforderungen – komplett novelliert.

### 2.2.2.2.1 *Europarechtliche Einflüsse*

Das TKG ist maßgeblich beeinflusst durch die Vorgaben der EU-Richtlinien in diesem Bereich. Mit dem Erlass eines ganzen Richtlinienpakets<sup>321</sup> haben EU-Parlament und -Rat 2002 einen neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze geschaffen, den die Mitgliedstaaten bis zum 31. Juni 2003 umzusetzen hatten. Die wichtigsten Änderungen durch das Richtlinienpaket betrafen das Verfahren der Marktregulierung sowie die europarechtlich nicht mehr vorgesehene Lizenzpflicht von TK-Anbietern.

Die Kommission plant, die Richtlinien zu novellieren; eine Empfehlung mit novellierten Kommunikationsmärkten wurde im Dezember 2007 veröffentlicht.<sup>322</sup> Die so genannte „TK-Review“ wurde von der Kommission am 13. November 2007 beschlossen.<sup>323</sup> Eckpunkte der Reform sind die Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde sowie die Modernisierung der Frequenzpolitik hin zu einer stärker an marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichteten Frequenzregulierung auf EU-Ebene, die auch einen – teilweise kritisierten – Markt für Frequenzhandel ermöglicht. Gerade die geplante liberalisierte Frequenzpolitik ist zum Gegenstand von Kritik geworden, da dadurch die Belange des Rundfunks beeinträchtigt werden können.<sup>324</sup> Eine Verabschiedung der Novelle durch EU-Parlament und Rat ist für 2008 geplant.

---

321 Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, S. 33; Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, S. 21; Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, S. 7; Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 108, S. 51; Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. EG Nr. L 201, S. 37.

322 Vgl. Empfehlung 2007/879/EG der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen; K(2007) 5406, ABl. EG L Nr. 344 v. 28.12.2007, S. 65 ff.

323 Vorschlag vom 13.11.2007 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, KOM (2007) 697 endgültig.

324 Vgl. die Gemeinsame Erklärung zur Überarbeitung des Europäischen Telekommunikations-Rechtsrahmens von ARD, ZDF und VPRT v. 30. Mai 2007.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

Daneben ist – auch im Hinblick auf Rückwirkungen auf die öffentliche Kommunikation (s. u.) – die EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung<sup>325</sup> von Berichtsrelevanz. Gegen die Richtlinie ist derzeit ein von Irland in die Wege geleitetes Verfahren vor dem EuGH anhängig.<sup>326</sup>

### 2.2.2.2 Anwendungsbereich

Grundlegend für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des TKG sind die Begriffe der „Telekommunikation“ i. S. d. § 3 Nr. 22 TKG und der „Telekommunikationsdienste“ gem. § 3 Nr. 24 TKG. Um klarzustellen, dass das TKG auf alle Vorgänge der Übermittlung von Nachrichten ohne Rücksicht auf deren Inhalt anwendbar sein soll, hat der Gesetzgeber die Definition der Telekommunikationsdienste sehr weit gefasst. Dies hat zur Folge, dass das TKG nicht nur den reinen Betrieb von Übertragungsleitungen, sondern auch von der technischen Infrastruktur losgelöste Dienste umfasst. Gerade bei der Definition der Telekommunikationsdienste zeigen sich so in Bezug auf hybride Angebote (etwa Multiplexing, Billing oder Online-Dienste) Abgrenzungsschwierigkeiten (s. Kapitel 3.4.2).

### 2.2.2.3 Regulierungskonzept

Durch das TKG soll die Konsolidierung der Liberalisierung der TK-Märkte sichergestellt werden (s. o.). Mit der Durchsetzung der Regulierungsziele sowie der Aufsicht über die TK-Anbieter ist die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) – jetzt „Bundesnetzagentur“ (BNetzA) – betraut. Neben der Marktregulierung und der Entgeltregulierung sowie der Sicherstellung des offenen Netzzugangs einschließlich der Zusammenschaltungen obliegen ihr v. a. die Aufgaben zur Sicherstellung des Universaldienstes, der Nummerierung, der Frequenzordnung sowie der Zulassung von Endeinrichtungen und Funkanlagen. Zur Durchführung ihrer Aufgaben stehen der Regulierungsbehörde dabei weit reichende Informations-, Entscheidungs- und Untersagungsbefugnisse zur Seite.

### 2.2.2.3 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

In diesem Kapitel sollen im Hinblick auf den Fokus des Gutachtens und unter Hinweis auf die Jahresberichte der BNetzA<sup>327</sup> lediglich diejenigen telekommunikationsrechtlichen Änderungen dargestellt werden, die den Bereich öffentlicher Kommunikation unmittelbar tangieren oder sich mittelbar darauf auswirken.

#### 2.2.2.3.1 Telekommunikationsgesetz

Am 26. Juni 2004 ist das novellierte Telekommunikationsgesetz<sup>328</sup> in Kraft getreten, mit dem der Bundesgesetzgeber die nationalen Telekommunikationsvorschriften an die europäischen Vorgaben angeglichen hat. Ziele des 2004 novellierten TKG sind die technologieneutrale Regulierung aller Kommunikationsmittel und die Vermeidung unnötiger Regulierungen, die bessere Abstimmung mit dem Wettbewerbsrecht, die Herstellung größerer Verwaltungseffizienz und Verkürzung von Gerichtsverfahren, die Novellierung von Datenschutzregelungen sowie die Neuregelung der Befugnisse der Bundesnetzagentur. Die wesentlichen Änderungen betreffen das abgestufte Verfahren der Marktregulierung durch Marktdefinitions- und -analyseverfahren,

---

325 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. L 105, S. 54 ff.

326 Az. C-301/06.

327 S. zuletzt Bundesnetzagentur 2007.

328 Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007, BGBl. I S. 3198.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Konsultations- und Konsolidierungsverfahren und die Regulierungsverfügung durch die BNetzA. Daneben standen die ex-post-Regulierung bei Endkundenentgelten, die Stärkung der Unabhängigkeit der BNetzA und die Straffung des Entscheidungsverfahrens im Vordergrund der Novellierung. Außerdem sind in das novellierte TKG neue Vorschriften zur Frequenzordnung aufgenommen worden.

### 2.2.2.3.1.1 Rundfunkübertragung

Vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung der Rundfunkübertragung, der darauf aufsetzenden Zusatzdienste und der Endgeräte sieht das 2004 novellierte TKG im vierten Teil (§§ 48 bis 51 TKG) Vorschriften zur Schnittstellenoffenheit und Interoperabilität dieser Dienste bzw. Geräte vor. Das hierfür zuvor geltende Fernsehsignalübertragungsgesetz (FÜG)<sup>329</sup> verlor mit In-Kraft-Treten des TKG 2004 seine Gültigkeit und geht insofern im neuen TKG auf. Während das TKG vor allem im Hinblick auf die technischen Parameter Vorschriften vorsieht, korrespondiert damit auf der Ebene der inhaltlichen Regulierung die Vorschrift des § 53 RStV (s. Kapitel 1.4.4.2.15, 1.4.4.2.16).

§ 48 TKG regelt die Operabilität von Fernsehgeräten und bestimmt dabei auch, dass auch zum Verkauf, zur Miete oder anderweitig angebotene digitale Fernsehempfangsgeräte – soweit es ein Application-Programming-Interface (sog. API) enthält –, die Mindestanforderung einer solchen Schnittstelle erfüllen müssen, die von einer anerkannten europäischen Normenorganisation angenommen wurde oder einer gemeinsamen, branchenweiten, offenen Schnittstellenspezifikation entsprechen und Dritten unabhängig vom Übertragungsverfahren Herstellung und Betrieb eigener Anwendungen erlauben. Diese Regelung geht über die des ehem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 FÜG hinaus, der nur die Anbieter von Anwendungen verpflichtete. Die Regelung zielt also gegenständlich auf das ab, was auch § 53 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 RStV reguliert.

§ 48 Abs. 3 TKG regelt das Conditional-Access-System und bestimmt, dass es einem einheitlichen europäischen Algorithmus („common scrambling“) entsprechen muss. Zudem muss es unverschlüsselte DVB-Signale auch ohne Zugangsberechtigungskontrolle durchleiten. § 50 stellt zusätzliche Anforderungen an Anbieter von Conditional-Access-Systemen und normiert in Abs. 2, dass die Inhaber gewerblicher Schutzrechte an derartigen Systemen Lizenzen an Hersteller zu chancengleichen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen abgeben. Zudem müssen nach Abs. 3 Anbieter und Verwender von Zugangsberechtigungs-systemen allen Rundfunkveranstaltern die Nutzung ihrer benötigten technischen Dienste und die dafür erforderlichen Auskünfte zu chancengleichen, angemessenen und nicht diskriminierenden Bedingungen ermöglichen, über diese Dienstleistung getrennt Rechnung führen und der Regulierungsbehörde die Angebote einschließlich der Endnutzerentgelte anzeigen. Durch § 49 Abs. 2 TKG werden – komplementär zu § 48 Abs. 2 Nr. 2 – die Inhaber von Rechten an APIs verpflichtet, Herstellern von digitalen Fernsehgeräten sowie berechtigten Dritten zu angemessenen, chancengleichen und nicht diskriminierenden Bedingungen Informationen zur Nutzung der Schnittstelle zur Verfügung zu stellen.

Bei Streit über die Einhaltung der Vorschriften des § 49 ist in dessen Abs. 3 ein Entscheidungsverfahren geregelt, das auch den engen Zusammenhang mit den landesrechtlichen Vorschriften des § 53 RStV anerkennt: Rufen die Beteiligten die Regulierungsbehörde an, so gibt diese der nach Landesrecht zuständigen Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese kann medienrechtliche Einwendungen erheben und gegebenenfalls eigenständig im Rahmen ihrer Zuständigkeit entscheiden.

Auch im Hinblick auf die Conditional-Access-Systeme sieht das TKG in § 50 Abs. 4 eine Verzahnung von bundes- und landesrechtlichen Verfahren vor. Hier ist die Regulierungsbehörde zur Information der nach Landesrecht zuständigen Stelle verpflichtet, und beide Behörden entscheiden jeweils in ihrem Zuständigkeits-

---

329 Gesetz über die Anwendung von Normen für die Übertragung von Fernsehsignalen (Fernsehsignalübertragungsgesetz – FÜG) vom 14. November 1997, BGBl. I S. 2710.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

bereich selbstständig. Nach dieser Vorschrift kann eine Änderung des Angebotes verlangt werden, wenn es den Vorgaben des Abs. 3 nicht entspricht. Ist keine Veränderung geeignet, die rechtlichen Voraussetzungen sicherzustellen, kann das Angebot untersagt werden. Regulierungsbehörde und Landesmedienanstalten versuchen, die Vorschriften durch gemeinsame Verfahrensregeln praktikabel zu machen.

Materiellrechtlich bewegen sich Bund und Länder jeweils im Bereich ihrer Gesetzgebungskompetenz, auch wenn derselbe Regelungsbereich adressiert wird, da TKG und RStV unterschiedliche Regelungsziele verfolgen. Landesrechtlich geht es um kommunikative Chancengleichheit, während das TKG auf Chancengleichheit im Wettbewerb (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) zielt. Konflikte bei der Kompetenzausübung sind vor dem Hintergrund des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens zu lösen (s. Kapitel 3.4.4.3).

### 2.2.2.3.1.2 Frequenzordnung

Das novellierte TKG vereint in weiten Teilen die Regelungen zur Frequenzordnung, die bisher getrennt im alten TKG (§§ 44 ff. TKG a. F.) sowie in der Frequenzuteilungsverordnung (FreqZutV)<sup>330</sup> verortet waren. Primäres Ziel der telekommunikationsrechtlichen Frequenzverwaltung (§§ 52 ff. TKG) ist dabei nach wie vor eine effiziente und störungsfreie Nutzung von Frequenzen.

Gerade im Bereich des Frequenzmanagements – und zwar auf allen Stufen, die das TKG hier vorsieht – können rundfunkrechtliche Belange berührt werden: Als Beispiel kann hier die erste Stufe dienen – die Frequenzbereichszuweisung nach § 53 1 TKG, bei der es um die Gesamtkapazität geht, die für die terrestrische Übertragung von Medienangeboten zur Verfügung steht. Die Relevanz dieser Norm wurde 1998 deutlich, als die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung dazu tendierte, diese so auszugestalten, dass Rundfunkprogramme in Kabelanlagen nur noch eingeschränkt hätten übertragen werden können. Schlecht abgeschirmte Kabelanlagen hatten Störstrahlung ausgesandt, die sich auf Funkfrequenzen auswirkte, die für die Flugsicherung an Flughäfen zur Verfügung stehen.

Auch auf den folgenden Stufen der Frequenzordnung, der Aufstellung des Frequenznutzungsplans und der telekommunikationsrechtlichen Frequenzuteilung, können rundfunkrechtliche Interessen berührt werden, die das jetzige TKG durch entsprechende Kooperations- und Anhörungspflichten zu berücksichtigen versucht (vgl. §§ 55 Abs. 10, 57 Abs. 1). Die auf europarechtlicher Ebene geplante Liberalisierung der Frequenzplanung anhand von marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten führte auch auf nationaler Ebene zu Diskussionen, insbesondere vor dem Hintergrund der bisher als dem Rundfunk gegenüber dienend verstandenen Funktion der Telekommunikation (s. o.).<sup>331</sup>

### 2.2.2.3.1.3 Vorratsdatenspeicherung

Um die EU-Richtlinie über Vorratsdatenspeicherung<sup>332</sup> in nationales Recht umzusetzen, ist – nach heftigen vorausgegangenen Diskussionen in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft – am 1. Januar 2008 das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung<sup>333</sup> in Kraft getreten, das neben der Anpassung der Strafprozessordnung in Art. 2 Vorgaben des TKG ändert.

---

330 Frequenzuteilungsverordnung vom 26. April 2001, BGBl. I S. 829.

331 Vgl. dazu Zagouras 2006 und Gersdorf 2007, jeweils m. w. N.

332 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. L 105, S. 54 ff.

333 Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007, BGBl. I S. 3198.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Durch das Gesetz wird zum einen der Umfang der von Anbietern öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste zu speichernden Daten ausgeweitet und die Dauer der Speicherung zeitlich auf sechs Monate verlängert. Zum anderen werden den Strafverfolgungsbehörden weit reichende Zugriffsbefugnisse auf diese bei den Anbietern liegenden Datensätze eingeräumt. Die Kosten für die Umsetzung dieser Speicher- und Zugangsverpflichtungen haben die Telekommunikationsdiensteanbieter zu tragen. Das mit dem Stichwort „Vorratsdatenspeicherung“ besetzte Gesetz bot und bietet zahlreichen Akteuren Anlass zu teils heftiger Kritik. So sei die verdachtsunabhängige Vorratsdatenspeicherung sowie der Zugriff staatlicher Stellen darauf ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Zudem berücksichtige das Gesetz besondere Geheimhaltungs- oder Vertrauensvorschriften wie etwa das Ärztegeheimnis, das Mandantengeheimnis oder das Zeugnisverweigerungsrecht von Journalisten nicht ausreichend. Im Anschluss an eine gegen das Gesetz eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht am 19. März 2008 im einstweiligen Verfahren beschlossen, dass die Pflicht zur Speicherung von Vorratsdaten für 6 Monate bis zur Entscheidung über das Hauptsacheverfahren zwar Bestand hat, den Strafverfolgungsbehörden aber nur Auskünfte erteilt werden dürfen, soweit es sich um den Verdacht des Vorliegens einer schweren Straftat handelt.<sup>334</sup>

### 2.2.2.3.2 *Gesetz über Funkanlagen und TK-Endeinrichtungen*

Durch das Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationseinrichtungen (FTEG)<sup>335</sup> soll sichergestellt werden, dass bei der Nutzung von Funkanlagen sowie Funk- und Telekommunikations-Endgeräten die Gesundheit und die Sicherheit der Gerätnutzer und Dritter sowie ein geordnetes und störungsfreies Frequenzspektrum gewährleistet ist. Mit dem FTEG setzte der Bundesgesetzgeber die Vorgaben aus der „RTTE-Richtlinie“<sup>336</sup> um, mit Wirkung vom 8. April 2001 muss jedes Gerät, das in Verkehr gebracht wird, den Anforderungen des FTEG entsprechen, d. h. auch Sendeanlagen und Empfangsgeräte für Rundfunk.

### 2.2.2.3.3 *Rundfunkänderungsstaatsverträge*

Aufgrund des Umstandes, dass gerade neu entstehende, hybride Dienste im Bereich digitalen Fernsehens wie z. B. Multiplexer, CA-Systeme oder Billing-Services nicht nur technische Dienstleistungen erbringen, sondern auch Einfluss auf das vom Rezipienten empfangbare Programmangebot haben können, bestehen für diesen Bereich neben den telekommunikationsrechtlichen Vorgaben auch rundfunkrechtliche Vorschriften im RStV (s. Kapitel 1.4.4.2.16).

---

<sup>334</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.3.2008 - 1 BvR 256/08.

<sup>335</sup> Gesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen vom 31. Januar 2001, BGBl. I S. 170, zuletzt geändert durch § 22 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. Februar 2008, BGBl. I S. 220.

<sup>336</sup> Richtlinie 1999/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 1999 über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen und die gegenseitige Anerkennung ihrer Konformität (Radio equipment and Telecommunications Terminal Equipment and the mutual recognition of their conformity – RTTE), ABl. EG Nr. L 91.

## 2.2. Medienrelevante Aspekte der Telekommunikation

**2.2.3 Quellenangaben zu Kapitel 2.2**

- Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten (ALM) (2007a): Digitalisierungsbericht 2007. Weichenstellungen für die digitale Welt. Berlin. Online abrufbar unter <http://www.alm.de>.
- Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten (ALM) (2007b): Leitlinien für eine zukünftige Gestaltung des terrestrischen Hörfunks in Deutschland. Beschluss der Gesamtkonferenz der ALM vom 21. November 2007. Abrufbar unter <http://www.alm.de>.
- ARD/ZDF-Projektgruppe Mobiles Fernsehen (2007): Mobiles Fernsehen: Interessen, potenzielle Nutzungskontexte und Einstellungen der Bevölkerung. Media Perspektiven 1/2007, S. 11-19.
- BITKOM (2007): Der deutsche PC- und Konsolenspiele-Markt. Präsentation, 29.1.2007. Abrufbar unter [http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM\\_PK\\_Gaming\\_Praesentation\\_29.01.2007.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_PK_Gaming_Praesentation_29.01.2007.pdf), zuletzt aufgerufen am 15.1.2008.
- Breunig, Christian (2006): Mobile Medien im digitalen Zeitalter. Neue Entwicklungen, Angebote, Geschäftsmodelle und Nutzung. Media Perspektiven 1/2006, S. 2-15
- Bundesnetzagentur (2008): Jahresbericht 2008. Bonn. Abrufbar unter <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/13212.pdf>.
- Bundesnetzagentur (BNetzA) (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation. Bonn. Abrufbar unter <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12186.pdf>.
- EU-Kommission (2008): Bericht über den Stand des europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation 2007 (13. Bericht). KOM (2008) 158. Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/doc/library/annualreports/13th/com\\_2008\\_153\\_de\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/annualreports/13th/com_2008_153_de_final.pdf)
- Gersdorf, Hubertus (1997): Die dienende Funktion der Telekommunikationsfreiheiten. AfP 1997, S. 424 ff.
- Gersdorf, Hubertus (2007): Rundfunkfrequenzpolitik zwischen Ökonomisierung und Vielfaltsicherung: Zur Reichweite des Rundfunkprivilegs. ZUM 2007, S. 104 ff.
- Gertis, Hubert (2003): Keine blühenden Landschaften. Der Kabelmarkt im internationalen Vergleich. Tendenz 04/2003, S. 34 ff.
- Goldhammer, Klaus/Schmid, Michael/Stockbrügger, Christoph (2007): Zukunft der TV-Übertragung. Präsentation der Goldmedia GmbH, Berlin.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) (2007): 16. KEF-Bericht. Mainz.
- Kretschmar, Sonja (2008): Journalistic Content and the Football World Championship (FWC) 2006: Multimedia services on mobile devices. In: Hartmann, Maren/ Rössler, Patrick (Hrsg.): After the Mobile Phone? Social Changes and the Development of Mobile Communication. Berlin. Im Druck.
- Ladeur, Karl-Heinz (1999): Die Regulierung von Telekommunikation und Medien im Zeitalter ihrer Konvergenz. RTKom 1999, S. 68 ff.
- TNS Infratest Forschung (2007): Monitoring Informations- & Kommunikationswirtschaft. 10. Faktenbericht 2007. München/Berlin.
- Zagouras, Georgios (2006): Digitale Dividende: zwischen Frequenzregulierung und Rundfunkbelangen. CR 2006, S. 819 ff.
- ZDF (Hrsg.) (2001): Veränderungen im Kabelmarkt und ihre Folgen für das ZDF. Mainz.



## 2.3 WERBEFINANZIERUNG

<b>2.3.1 WIRTSCHAFT UND ORGANISATION .....</b>	<b>176</b>
2.3.1.1 WERBUNG ALS FINANZIERUNGSQUELLE DES MEDIENANGEBOTES .....	176
2.3.1.2 DIE ENTWICKLUNG BEI AUSGEWÄHLTEN WERBETRÄGERN .....	182
2.3.1.2.1 Tageszeitungen.....	182
2.3.1.2.2 Publikumszeitschriften .....	183
2.3.1.2.3 Fernsehen.....	183
2.3.1.2.4 Hörfunk.....	184
2.3.1.2.5 Kinowerbung.....	184
2.3.1.2.6 Online-Werbung.....	185
2.3.1.2.7 Neue Formen der Werbung.....	186
<b>2.3.2 WERBEAKZEPTANZ IN DER BEVÖLKERUNG.....</b>	<b>186</b>
<b>2.3.3 RECHT UND REGULIERUNG.....</b>	<b>186</b>
2.3.3.1 RECHTSRAHMEN.....	187
2.3.3.1.1 Europarechtliche Grundlagen .....	187
2.3.3.1.2 Nationale Vorschriften.....	187
2.3.3.1.3 Nicht-staatliche Regulierung .....	188
2.3.3.2 ÄNDERUNGEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	189
2.3.3.2.1 Rundfunkänderungsstaatsverträge.....	189
2.3.3.2.2 Telemediengesetz .....	190
2.3.3.3 SONSTIGE RECHTLICHE ENTWICKLUNGEN .....	190
2.3.3.3.1 EU-Tabakwerbeverbot.....	190
2.3.3.3.2 Kartellrechtliche Schritte gegen Werbevermarkter .....	191
<b>2.3.4 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.3.....</b>	<b>192</b>

### Tabellenverzeichnis

**Tabelle 2.3.1.1: Bruttoinlandsprodukt und Investition in Werbung**

**Tabelle 2.3.1.2: Werbeträger in Deutschland**

**Tabelle 2.3.1.3 Netto-Werbeinnahmen erfassbarer Werbeträger in Deutschland 1995-2007 (in Mio. EUR)**

**Tabelle 2.3.1.4: Brutto-Medien-Investitionen der 10 werbestärksten Branchen in Deutschland 2006**

**Tabelle 2.3.1.5: Entwicklung der Anzeigenumfänge nach Branchen und Zeitungstypen**

**Tabelle 2.3.1.7: Netto-Werbeumsätze des Werbefernsehens 1997-2007 (in Mio. EUR)**

**Tabelle 2.3.1.8: Werbespotaufkommen im Fernsehen 1998-2007**

**Tabelle 2.3.1.6: Netto-Werbeumsätze des Hörfunks 2000-2007 (in Mio. EUR)**

**Tabelle 2.3.1.9: Netto-Werbeumsätze in den Filmtheatern, ohne Produktionskosten 1997-2007 (in Mio. EUR)**

**Tabelle .2.3.1.10: Netto-Werbeumsätze mit klassischer Online-Werbung, ohne Produktionskosten (Mio. EUR)**

**Tabelle 2.3.3.1: Konfliktmanagement Deutscher Werberat 1997-2007**

## 2. Medienübergreifende Aspekte

## 2.3.1 Wirtschaft und Organisation

## 2.3.1.1 Werbung als Finanzierungsquelle des Medienangebotes

Für die Finanzierung von Medienangeboten ist die indirekte Finanzierung durch Werbung eine der wichtigsten Finanzierungsformen. Rund zwei Drittel der gesamten Werbeinvestitionen der Wirtschaft werden für Werbung in Medien aufgewendet. Aus dieser zentralen Stellung der Werbefinanzierung ergibt sich auch die konjunkturelle Abhängigkeit der Medien: Wenn die wirtschaftliche Entwicklung dazu führt, dass die Werbeinvestitionen zurückgehen, so sinken auch die Erlöse der Medien. Je nach Medium unterscheidet sich der Anteil der Erlöse, die insgesamt mit dem Angebot aus Werbung erwirtschaftet werden, so dass die konjunkturellen Effekte nicht in gleicher Stärke bei allen Medien auftreten.

Bei der statistischen Erfassung der Werberlöse unterscheidet man zwischen Brutto- und Netto-Werbeerlösen. Das gesamte Werbevolumen einer Volkswirtschaft wird anhand der Brutto-Werbeumsätze oder Werbeinvestitionen gemessen. Hierunter versteht man die Aufwendungen der werbetreibenden Wirtschaft für die Schaltung von Werbung bei den unterschiedlichen Medien. Die Brutto-Werbeumsätze errechnen sich aus der Anzahl der platzierten Spots bzw. Print-Anzeigen, multipliziert mit dem jeweiligen Listenpreis für die Schaltung. Diese Daten können nur als Grundlage für eine grobe Einschätzung der Entwicklung dienen, da zahlreiche Sondereffekte wie Rabatte nicht berücksichtigt werden. Produktionskosten für die Werbemittel sind nicht berücksichtigt. Das Werbeforschungsinstitut AC Nielsen bzw. dessen Tochtergesellschaft Nielsen Media Research erhebt die Brutto-Werbeumsätze der klassischen Medien Print, TV, Plakat, Hörfunk und Internet und veröffentlicht diese monatlich.

Im Berichtszeitraum erlebte der Werbemarkt in Deutschland starke Schwankungen. Ende der neunziger Jahre bis zum Jahr 2000 gab es einen Boom mit kontinuierlich steigenden Werbeerlösen; dazu haben u. a. die zahlreichen Börsengänge, die großen Sportveranstaltungen des Jahres 2000 sowie der Jahrtausendwechsel beigetragen. Die Wende erfolgte im Jahr 2001 mit einem starken Einbruch des Werbevolumens und bis 2003 stetig sinkenden Werbeaufwendungen, als die Sonderimpulse ausblieben und die Enttäuschung bei der new economy, die sinkenden Börsenkurse und der Rückgang bei Stellenanzeigen und Pkw-Anzeigen die Stimmung prägten. Seit 2004 steigen die Werbeaufwendungen wieder; die Höchstwerte des Jahres 2000 sind aber noch nicht erreicht (vgl. Tab. 2.3.1.1).

Tabelle 2.3.1.1: Bruttoinlandsprodukt und Investition in Werbung

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mrd. EUR	1.929,4	1.974,3	2.025,5	2.063,0	2.145,0	2.163,8	2.211,2	2.244,6	2.322,2	2.423,0
Werbeinvestitionen (WI) in Mrd. EUR	30,17	31,44	33,21	31,49	29,62	28,91	29,22	29,60	30,23	30,78
Anteil WI am BIP in Prozent	1,56	1,58	1,64	1,52	1,38	1,34	1,32	1,32	1,30	1,27
davon Werbeeinnahmen der Medien in Mrd. EUR	20,81	21,83	23,38	21,69	20,14	19,28	19,58	19,83	20,35	20,76
Anteil Werbeeinnahmen der Medien am BIP in Prozent	1,08	1,11	1,15	1,05	0,94	0,89	0,89	0,88	0,88	0,86

Quelle: ZAW.

### 2.3. Werbefinanzierung

Im Gegensatz zu den Brutto-Werbeumsätzen sind die Netto-Werbeumsätze die effektiven Werbeeinnahmen der Medienunternehmen, nach Abzug von Rabatten und Agenturprovisionen und unter Berücksichtigung der Kosten für die Werbemittelproduktion. Sie werden jährlich vom Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) veröffentlicht und basieren auf den Meldungen der einzelnen Medienunternehmen. Der ZAW untergliedert die Medien tiefer als Nielsen; so umfasst der Print-Bereich neben den Tageszeitungen, Publikumszeitschriften und Fachzeitschriften auch die Anzeigenblätter sowie die Wochen- und Sonntagszeitungen. Zusätzlich werden Angaben zu den Netto-Werbeeinnahmen aus der Direktwerbung (Werbung per Post, Massendrucksaachen, Infopost), den Verzeichnis-Medien (u. a. Branchenbücher, Telefonbücher), den Supplements (Beilagen zu Zeitungen und Zeitschriften) sowie zur Werbung in Filmtheatern gemacht. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zahl der Werbeträger und ihrer Auflage bzw. des erreichbaren Publikums 1997, 2002 und 2007. Dabei zeigt sich, dass die deutlichsten Zunahmen bei der Zahl der Angebote im Rundfunk zu verzeichnen sind. Die Entwicklung bei den Printmedien ist uneinheitlich, hier sind es vor allem Angebote, die sich nicht durch den Verkauf finanzieren, die Steigerungen bei Anzahl und Auflage zu verzeichnen haben. Die Daten zu Online-Angeboten sind mit denen der anderen Mediengattungen nicht zu vergleichen, sie deuten nur das Wachstumspotenzial in diesem Bereich an.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Tabelle 2.3.1.2: Werbeträger in Deutschland

Mediengruppe	Anzahl *			Veränderung 1997-2007 in Prozent	Auflage in Mio.			Veränderung 1997-2007 in Prozent
	1997	2002	2007		1997	2002	2007	
Tageszeitungen	402	385	376	-6,5	30,1 Mio.	27,8 Mio.	24,7 Mio.	-17,9
Wochenzeitungen	25	25	27	+7,4	2,2 Mio.	2,0 Mio.	2,1 Mio.	-4,5
Anzeigenblätter	1.316	1.292	1.393	+5,9	84,0 Mio.	86,8 Mio.	90,8 Mio.	+8,1
Publikumszeitschriften	778	831	902	+16,6	142,1 Mio.	139,8 Mio.	133,4 Mio.	-6,1
Fachzeitschriften	1029	1.088	1.172	+18,9	25,4 Mio.	26,1 Mio.	24,5 Mio.	-3,5
Kundenzeitschriften	60	81	85	+41,7	29,6 Mio.	63,4 Mio.	56,4 Mio.	+90,5
Telekommunikationsverzeichnisse	96	190	252	+162,5	30,0 Mio.	39,0 Mio.	38,4 Mio.	+28,0
Massendrucksachen/Infopost**	k.A.	k.A.	k.A.-		5,9 Mrd.	11,1 Mrd.	10,4 Mrd.	+79,3
					Angemeldete TV-Geräte			
TV-Programme bundesweit, landesweit, regional u. lokal	94	144	222	+136,2	31,5 Mio.	36,0 Mio.	36,9 Mio.	+17,1
					angemeldete Hörfunk-Geräte			
Hörfunkprogramme bundesweit, landesweit, regional u. lokal	227	274	326	+43,1	35,3 Mio.	40,9 Mio.	42,8 Mio.	+21,2
					Seitenkontakte			
Online-Angebote	55	395	494	+798,2	k.A.	40,2 Mrd.	213,9 Mrd.	k.A.
					Kinobesucher			
Kino (Leinwände)	4.284	4.868	4.832	+12,8	143,1 Mio.	163,9 Mio.	125,4 Mio.	-12,4

\* IVW-geprüfte Titel und Angebote.

\*\* Nach Angaben der Deutschen Post AG, ab 2002 einschließlich Wurfsendungen.

Quelle: ZAW 2003, 2008; eigene Berechnungen.

### 2.3. Werbefinanzierung

Betrachtet man die Entwicklung der Netto-Werbeeinnahmen der erfassten Werbeträger, so zeigt sich, dass bis zum Jahr 2000 fast alle Angebote ein Wachstum zu verzeichnen haben. Diese Entwicklung verändert sich im Jahr 2000 deutlich (s. Tab. 2.3.1.3); die größten Einbußen mussten seit dem Zeitpunkt Fachzeitschriften und Tageszeitungen hinnehmen, die bei den Netto-Werbeeinnahmen im Jahr 2003 nur etwa 70 Prozent der Erlöse des Jahres 2000 erreichten. Die Tageszeitungen blieben der umsatzstärkste Werbeträger, haben jedoch auch seit 2003 nur einen geringen Zuwachs der Werbeerlöse erreichen können.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Tabelle 2.3.1.3 Netto-Werbeemaßnahmen erfassbarer Werbeträger in Deutschland 1995-2007 (in Mio. EUR)

Werbeträger	1995	2000	Veränderung 1995-2000	2001	2002	2003	Veränderung 2000-2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2003-2007
Tageszeitungen	5.481,5	6.556,6	+19,6 %	5.642,2	4.936,7	4.454,9	-32,1 %	4.502,3	4.476,6	4.532,9	4.567,4	+2,5%
Fernsehen	3.242,6	4.705,2	+45,1 %	4.469,0	3.956,4	3.811,3	-19,0 %	3.860,4	3.929,6	4.114,3	4.155,8	+9,0%
Werbung per Post	2.685,0	3.383,5	+26,0 %	3.255,8	3.334,7	3.303,9	-2,4 %	3.398,4	3.398,1	3.318,9	3.347,3	+1,3%
Anzeigenblätter	1.491,6	1.791,9	+20,1 %	1.751,0	1.702,0	1.746,0	-2,6 %	1.836,4	1.898,0	1.943,0	1.971,0	+12,9%
Publikumszeitschriften	1.792,3	2.247,3	+25,4 %	2.092,5	1.934,8	1.861,5	-17,2 %	1.839,2	1.791,4	1.855,9	1.822,5	-2,1%
Verzeichnis-Medien	1.157,0	1.243,0	+7,4%	1.269,4	1.249,9	1.219,5	-1,9 %	865,0	1.197,0	1.198,6	1.214,3	-0,4%
Fachzeitschriften	1.130,7	1.210,0	+7,0 %	1.074,0	966,0	880,0	-27,3 %	1.195,7	902,0	956,0	1.016,0	+15,5%
Außenwerbung	512,1	746,2	+46,3 %	759,7	713,5	710,0	-5,2 %	619,4	769,1	787,4	820,4	+15,5%
Hörfunk	564,6	732,9	+23,3 %	678,0	595,1	579,2	-21,0 %	720,1	663,7	680,5	692,1	+19,5%
Online-Angebote *	-	153,4	-	185,0	227,0	246,0	+60,4 %	146,8	332,0	495,0	689,0	+180,1%
Wochen-/Sonntagszeitungen	229,5	277,6	+20,9 %	286,7	267,8	225,1	-18,9 %	271,0	252,8	260,2	269,7	+19,8%
Filmtheater	151,2	175,1	+15,8 %	170,2	160,5	160,7	-8,2 %	245,8	132,4	117,5	106,2	-33,9%
Zeitungssupplements**	128,9	67,6	-47,6 %	89,5	96,8	85,5	+36,5 %	90,0	91,0	89,9	89,5	+4,7%
Gesamt	18.597,2	23.290,2	+25,0 %	21.723,0	20.141,2	19.280,5	-17,0 %	19.582,8	19.833,7	20.350,0	20.761,22	+7,7%

\* Nur klassische Online-Werbung, ohne Suchmaschinen und Affiliate-Netzwerke.

\*\* Ab 2001 werden die Vertriebs- und Anzeigenlöse der Supplements miteinander verrechnet und nur als Gesamtergebnis dargestellt.

Quelle: ZAW.

## 2.3. Werbefinanzierung

Die Folge dieser Entwicklung waren Versuche der Rationalisierung und Kosteneinsparung sowie eine Erhöhung der Verkaufspreise. Bei vielen Anbietern haben diese Maßnahmen mittlerweile zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation geführt. Dabei ermöglicht vor allem die Mischfinanzierung der Angebote aus Werbung und Verkaufserlösen eine flexible Reaktion auf die Entwicklung des Werbemarktes. Dieser Spielraum fehlt Anbietern, die sich allein aus Werbung finanzieren. Dies betrifft vor allem die werbefinanzierten Rundfunkveranstalter und die Herausgeber von Anzeigenblättern und Kundenzeitschriften. Im Fall des Rundfunks bemühen sich die Veranstalter mittlerweile darum, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen. Dazu zählen z. B. Programmangebote, bei denen sich die Zuschauer durch die Wahl einer gebührenpflichtigen Telefonnummer beteiligen können. Ein Teil der Gebühren fällt dabei an den Veranstalter. Auch Erlöse aus Teleshoppingangeboten können in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Finanzierung des Programmangebotes spielen<sup>337</sup>. Anzeigenblätter waren wegen des stabilen Beilagesgeschäfts und der intensiveren Nutzung durch überregionale und nationale Handelskunden und Filialisten vom Einbruch der Werbekonjunktur weniger stark betroffen.<sup>338</sup>

Tabelle 2.3.1.4: Brutto-Medien-Investitionen der 10 werbestärksten Branchen in Deutschland 2006

Branchen-Reihenfolge 2006	2006 in Mio. EUR	Anteil am Gesamtwerbemarkt 2006 in Prozent	Veränderung 2006/2005 in Prozent
1. Handelsorganisationen	1.969,0	9,8	+4
2. PKW	1.433,2	7,1	+4
3. Zeitungen-Werbung	1.174,3	5,8	+13
4. Publikumszeitschriften-Werbung	1.020,7	5,1	+5
5. Telekommunikation	932,2	4,6	+27
6. Finanzdienstleistungen	674,5	3,4	+13
7. Arzneimittel	617,4	3,4	+16
8. Schokolade und Zuckerwaren	560,5	2,8	-3
9. Sonstige Medien/Verlage	535,8	2,7	+6
10. TV-Werbung	499,4	2,5	+5

Quelle: Möbus/Heffler 2007, S. 284. Neuere Angaben lagen zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

Betrachtet man die Rangfolge der Branchen bei den Bruttoinvestitionen in Werbung, so zeigt sich, dass mittlerweile die Massenmedien selbst zu den wichtigsten Werbetreibenden gehören; dies weist auf einen intensiven Wettbewerb in dieser Branche hin (vgl. Tab. 2.3.1.4). Die wichtigsten Branchen für die Werbung sind Handelsorganisationen und die Automobilindustrie mit Werbeausgaben von 1,97 bzw. 1,43 Mrd. Euro im Jahr.

<sup>337</sup> Die Erträge der Teleshopping-Anbieter haben sich 2006 mit 1,6 Mrd. Euro gegenüber 2003 verdoppelt; vgl. Seufert 2008, S. 64.

<sup>338</sup> ZAW 2005, S. 237.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

## 2.3.1.2 Die Entwicklung bei ausgewählten Werbeträgern

## 2.3.1.2.1 Tageszeitungen

Den größten Anteil an den Umsatzrückgängen auf dem Werbemarkt verzeichnen die Tageszeitungsverlage. Zur Entwicklung auf dem Markt der Tageszeitungen lässt sich vor allem auf der Grundlage der Angaben des BDZV bzw. des ZAW ein Bild gewinnen. In den von Nielsen ermittelten Brutto-Werbeeinnahmen der Tageszeitungen werden die Erlöse aus dem Geschäft mit Rubrikanzeigen nicht ausgewiesen. Diese Einnahmen sind für Tageszeitungsverlage jedoch ein wichtiger Bestandteil ihrer Finanzierung, vor allem die Rubriken Kfz-Markt, die Immobilienanzeigen und die Stellenmärkte spielten in der Vergangenheit eine wichtige Rolle für die Finanzierung des Zeitungsangebotes.

Im Gegensatz zu den offenbar vor allem konjunkturell bedingt gefallenem Werbeerlösen z. B. bei den Zeitschriften handelt es sich beim Rückgang der Erlöse aus Rubrikanzeigen um einen strukturellen Verlust für die Tageszeitungen. Bei den überregionalen Tageszeitungen sind die Anzeigenumfänge seit 2000 um 58 Prozent zurückgegangen, bei den regionalen Tageszeitungen um 28 Prozent. (Tab. 2.3.1.5).

Tabelle 2.3.1.5: Entwicklung der Anzeigenumfänge nach Branchen und Zeitungstypen

Anzeigenumfang in Millimeter indiziert (Jahr 2000 = 100)	Überregionale Zeitungen			Regionale Abonnementzeitungen		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006
Werbeanzeigen						
Überregional	100	50,6	64,4	100	63,5	71,2
Lokal	100	91,9	42,3	100	92,5	90,0
Rubrikanzeigen						
Stellen	100	21,2	31,1	100	33,4	37,5
Immobilien	100	76,9	33,0	100	73,9	63,3
Kfz	100	61,9	18,0	100	67,3	64,9
Anzeigen insgesamt	100	54,5	42,0	100	73,9	71,7

Quelle: ZAW; eigene Berechnungen.

Insbesondere die Entwicklung der Stellenmärkte hat starke Auswirkungen auf die Erlössituation dieser Titel. Aus Sicht der Zeitungsverlage zeigt sich in diesem Bereich vor allem die Konkurrenz durch das Internet, wo mittlerweile eine Vielzahl von Angeboten die Möglichkeit eröffnet, entsprechende Suchanfragen oder Angebote komfortabel in Datenbanken einzugeben. Allerdings gelang es auch den traditionellen Konkurrenten der Tageszeitungen im Rubrikanzeigengeschäft, den Anzeigenblättern und dem lokalen und regionalen Hörfunk, in diesem Segment des Anzeigenmarktes Marktanteile zu gewinnen. Im Gegensatz zu den überregionalen Tageszeitungen gelingt es den lokalen und regionalen Titeln, im Immobilien- und Kfz-Bereich Anzeigenkunden zu halten. Hierzu trägt vor allem die lokale Verankerung der Angebote bei.

Zu den Reaktionen der Tageszeitungsverlage auf die beschriebene Entwicklung zählt neben dem Bemühen, Kosten einzusparen, auch eine Optimierung des Angebotes für Werbekunden. So wird die nächste Generation der Druckmaschinen es erlauben, Prospektbeilagen lokal oder regional differenziert mit den Zeitungen zu verbreiten, so dass die Streuverluste in diesem Bereich in Zukunft sinken werden.

## 2.3. Werbefinanzierung

2.3.1.2.2 *Publikumszeitschriften*

Ebenso wie bei den Tageszeitungen sanken auch bei den Publikumszeitschriften seit dem Jahr 2000 die Werbeumsätze. Der Rückgang fiel allerdings wesentlich schwächer aus, als dies bei den Zeitungen der Fall war. Die wichtigsten werbenden Branchen in Publikumszeitschriften sind die Massenmedien selbst, der Auto-Markt, Publikumswerbung der pharmazeutischen Industrie, Rubriken-Werbung und Fernsehveranstalter<sup>339</sup>.

2.3.1.2.3 *Fernsehen*

Nach den Tageszeitungen ist das Fernsehen der zweitwichtigste Werbeträger in der Bundesrepublik. Auch bei diesem Medium ist seit dem Jahr 2003 eine allmähliche Entspannung der Entwicklung des Werbemarktes zu erkennen. Insgesamt konkurrieren in Deutschland mehr als 100 bundesweit verbreitete Fernsehangebote um Werbeerlöse, hinzu kommen ca. 250 lokale und regionale Anbieter, die werktäglich mindestens 30 Minuten Programm senden und zum Teil nur in regionalen Kabelnetzen zu empfangen sind<sup>340</sup>.

Tabelle 2.3.1.7: Netto-Werbeumsätze des Werbefernsehens 1997-2007 (in Mio. EUR)

Programme	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*	2007*
ARD	157,53	180,1	183,6	192,8	166,7	136,7	141,0	182,2	158,1	176,8	168,4
ZDF	157,48	159,5	160,9	178,8	147,8	116,1	111,3	111,6	101,9	125,3	116,7
n-tv	-	-	63,0	93,9	56,3	39,5	26,5	32,8	3.669,6	3.812,2	3.870,7
ProSieben	807,8	827,8	848,2	882,5	875,0	786,0	700,8	725,0			
RTL	1.144,3	1.196,4	1.244,5	1.345,7	1.274,5	1.180,5	1.152,4	1.118,0			
RTL II	208,1	213,2	227,0	293,9	255,1	214,3	223,2	209,5			
Sat.1	849,3	909,1	943,8	982,2	858,0	795,0	777,3	778,0			
Super RTL	52,6	63,4	83,8	92,7	91,1	86,6	91,7	98,5			
Vox	130,8	152,4	165,9	190,0	198,3	216,7	230,4	224,8			
Kabel1	134,5	161,6	194,3	227,0	219,0	198,0	193,7	193,0			
Sonstige Private	160,8	178,2	203,0	229,7	327,2	187,0	144,4	187,0			
Gesamt	3.803,1	4.041,7	4.317,6	4.705,2	4.469,0	3.956,4	3.811,3	3.860,4	3.929,6	4.114,3	4.155,8
Veränderung zum Vorjahr	+7,8 %	+6,3 %	+6,8 %	+9,1 %	-5,1 %	-11,5 %	-3,7 %	+1,3%	+1,8%	+4,7%	+1,0%

\* Seit 2005 werden die Netto-Werbeumsätze der privaten Fernsehveranstalter nicht mehr einzeln veröffentlicht.  
Quelle: ZAW.

Die sinkenden Netto-Einnahmen der Veranstalter standen nur im Jahr 2001 in Zusammenhang mit einem sinkenden Umfang der Fernsehwerbung, gemessen in Werbeminuten. Da die Programmstrukturen mit den Sendeplätzen für die Werbespots nicht kurzfristig variiert werden, sahen sich die Fernsehveranstalter veranlasst, das Werbevolumen nicht weiter absinken zu lassen, sondern die Werbepreise deutlich zu senken. So ist in den Jahren 2000 bis 2003 der durchschnittliche Preis je 1.000 Zuschauerkontakte für einen 30-Sekunden-Werbespot von 19,08 Euro auf 16,56 Euro gesunken, inzwischen aber wieder angestiegen (vgl. Tab. 2.3.1.8).

339 Vgl. ZAW 2007, S. 261.

340 Vgl. ZAW 2007, S. 302 ff.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Neben den klassischen Werbespots wird das Angebot von Sonderwerbformen im Fernsehen kontinuierlich ausgebaut. Mittlerweile gibt es mehr als 20 verschiedene Varianten, die wichtigsten Neuentwicklungen in den letzten Jahren waren die Möglichkeiten, als Sponsor in Erscheinung zu treten und mit Hilfe von Split-Screen-Werbung parallel zum laufenden Programm Werbebotschaften zu transportieren.

Tabelle 2.3.1.8: Werbespotaufkommen im Fernsehen 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TV-Werbeminuten, gesamt i. T.	729,7	821,6	1.006,0	987,1	990,5	998,2	1.142,3	1.191,2	1.327,5	1.447,4
Anzahl TV-Werbespots, gesamt, i. T.	1.952,5	2.354,3	2.452,5	2.487,6	2.616,6	2.558,0	3.057,2	3.194,9	3.621,3	3.853,7
Durchschnittl. Spotlänge in Sek.	22	21	25	24	23	23	22	22	22	23
Durchschnittl. Werbepreis bei 30-Sek.-Spots je 1.000 Kontakte	17,58	17,92	19,08	18,41	17,52	16,56	16,60	17,38	18,80	19,67

Quelle: ZAW.

## 2.3.1.2.4 Hörfunk

Auch die Hörfunksender mussten zwischen 2000 und 2003 einen Rückgang der Netto-Werbeerlöse verzeichnen, die Umsatzrückgänge sowohl für die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Programmanbieter fielen in vergleichbarer Höhe aus. Seit 2004 sind wieder Zuwächse zu verzeichnen. Die mit Abstand wichtigste Werbung treibende Branche im Hörfunk ist die Automobilwirtschaft, deren Investitionen 2006 bei 145,7 Mio. Euro lagen<sup>341</sup>.

Tabelle 2.3.1.6: Netto-Werbeumsätze des Hörfunks 2000-2007 (in Mio. EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-Werbeumsätze des Hörfunks in Mio. Euro – ohne Produktionskosten	732,9	678,0	595,1	579,2	618,0	663,7	680,5	692,1
Veränderungen zum Vorjahr in Prozent	+6,1	-7,5	-12,2	-2,7	+6,7	+7,4	+2,5	+1,7
Gruppen von Programmen nach Vermarktern								
RMS Radio Marketing Service	449,7	416,3	354,3	340,4	367,9	389,8	401,9	422,6
AS&S – ARD-Hörfunkwerbung und weitere Programme	257,6	224,2	212,5	204,9	216,6	236,6	244,8	245,2
Weitere erfassbare private Programme	25,7	37,5	28,3	33,9	33,5	37,3	33,7	24,4

Quelle: ZAW.

## 2.3.1.2.5 Kinowerbung

Auch die Umsätze der Kinowerbung sind seit dem Jahr 2001 rückläufig; eine Trendwende ist bisher nicht erkennbar (s. Tab. 2.3.1.9). In den letzten Jahren haben vor allem die Spirituosenindustrie und die Tabakindust-

341 Vgl. ZAW 2007, S. 316.

## 2.3. Werbefinanzierung

rie ihre Aufwendungen für die Kinowerbung deutlich reduziert<sup>342</sup>, möglicherweise in Erwartung kommender gesetzlicher Vorgaben (s. Abschnitt 2.3.3.3.1).

Tabelle 2.3.1.9: Netto-Werbeumsätze in den Filmtheatern, ohne Produktionskosten 1997-2007 (in Mio. EUR)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Werbefilme	111,10	116,5	122,5	125,0	120,5	111,4	115,9	102,6	92,7	84,7	76,9
Dia/Kinospots	45,04	48,9	49,9	50,2	49,7	49,2	44,8	44,2	39,7	32,7	29,3
Gesamt	156,14	165,5	172,4	175,1	170,2	160,5	160,5	146,8	132,4	117,5	106,2
Veränderungen gegenüber Vorjahr (Prozent)	+1,8	+6,0	+4,2	+1,6	-2,8	-5,7	+0,1	-8,7	-9,8	-11,3	-9,6

Quelle: ZAW.

## 2.3.1.2.6 Online-Werbung

Das Internet hat sich für viele Werbung treibende Unternehmen mittlerweile als Werbeträger etabliert. Eine zentrale Stellung unter den Werbeträgern im Internet haben neben den Online-Angeboten traditioneller Medien vor allem die Suchmaschinen, die als Orientierungshilfe im Netz dienen. Detaillierte Daten zur Entwicklung der Online-Werbung gibt es vor allem aufgrund der Meldungen von gut 500 Anbietern von Online-Werbung bei der IVW. Auch wenn sie die Werbemöglichkeiten bei weitem nicht vollständig erfassen, sind doch allein für Dezember 2007 mehr als 26 Mrd. Seitenaufrufe registriert. Im Dezember 2006 waren es noch 12,5 Mrd. Zugriffe bei 460 gemeldeten Angeboten. Zu den werbestärksten Branchen gehörten 2006 Internetdienstleister, der Telekommunikationssektor und die Automobilhersteller. Die wichtigsten Werbung treibenden Unternehmen waren 2006 der Online-Auktionsanbieter eBay GmbH mit Investitionen von 31 Mio. Euro in Online-Werbung; es folgten das Telekommunikationsunternehmen Arcor mit 7,9 Mio. Euro und der Lottereeinnehmer Tipp24 mit 5,1 Mio. Euro<sup>343</sup>.

Tabelle 2.3.1.10: Netto-Werbeumsätze mit klassischer Online-Werbung, ohne Produktionskosten (Mio. EUR)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Werbeumsätze	12,8	25,6	76,1	153,4	185,0	227,0	246,0	271,0	332,0	495,0	689,0
Veränderungen zum Vorjahr in %	+400	+100	+200	+100	+21	+23	+8	+10	+23	+49	+39

Quelle: ZAW.

Der Online-Vermarkterkreis OVK beziffert die Brutto-Werbeinvestitionen in der Online-Werbung für 2006 aufgrund eigener Hochrechnungen mit 1,9 Mrd. Euro, davon entfallen 904 Mio. Euro auf klassische Online-Werbung, 850 Mio. Euro auf Suchwortvermarktung und 155 Mio. Euro auf Affiliate-Netzwerke, bei denen die Werbemöglichkeiten kleiner Website-Betreiber gebündelt vermarktet werden, ohne dass es direkter Verträge zwischen ihnen und den Werbetreibenden bedarf. Für 2007 liegen bisher nur Prognosen vor; danach

342 Vgl. ZAW 2006, S. 349.

343 Vgl. ZAW 2007, S. 329.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

wird das Gesamtvolumen auf 2,7 Mrd. Euro veranschlagt, davon 1,3 Mrd. für klassische Online-Werbung, 1,2 Mrd. für Suchwortvermarktung und 210 Mio. für Affiliate-Networks<sup>344</sup>.

### 2.3.1.2.7 *Neue Formen der Werbung*

Die technische Entwicklung eröffnet die Möglichkeit, neue Formen der Werbung zu entwickeln, die in cross-medialen Strategien das Publikum erreichen. So wird in der Zukunft die Werbung über Mobilfunknetze erheblich an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der Befürchtung, dass die Zuschauer durch den Einsatz digitaler Technik Werbung leichter aktiv umgehen können, ist auch eine Zunahme der Integration von Produkten in Programme etwa durch Product Placement zu erwarten (zu diesbezüglichen europarechtlichen Vorgaben sh. 2.3.3.1.1). Beispiele für Geräte, die solche Funktionen enthalten, sind Werblocker und Personal Video Recorder.

Da die Massenmedien selbst eine wichtige Werbung treibende Branche sind, ist auch zu erwarten, dass die inhaltlichen crossmedialen Verknüpfung von unterschiedlichen Angeboten weiter zunehmen werden, um so die Aufmerksamkeit des Publikums zu gewinnen.

### 2.3.2 Werbeakzeptanz in der Bevölkerung

Ein wichtiges Thema für die Werbung treibende Wirtschaft ist die Nutzung und Akzeptanz der Werbung in den Massenmedien. Im Rahmen der Mediennutzung können es die Rezipienten praktisch nicht vermeiden, auf Werbung und Werbebotschaften zu stoßen. In einer repräsentativen Befragung im Herbst 2006 gaben 62 Prozent der Befragten an, dass es generell zu viel Werbung gibt; 19 Prozent fanden die Menge an Werbung gerade richtig, und nur 3 Prozent meinten, es könnte ruhig noch etwas mehr Werbung geben.<sup>345</sup> Werbung in Beilagen und Prospekten sowie Anzeigenblättern wird überwiegend akzeptiert oder sogar geschätzt, im Radio und insbesondere auf dem Handy wird sie deutlich abgelehnt.

Die fehlende Akzeptanz der Unterbrecherwerbung im Fernsehen führt zum Phänomen des Ab- oder Umschaltens am Beginn eines Werbeblocks. In einer Befragung im Sommer 2006 gaben nur 16 Prozent der Befragten an, sich die Werbung aufmerksam anzuschauen, weitere 32 Prozent schauen sich demnach nur die Werbung an, die ihnen auffällt und sie interessiert. Mehr als die Hälfte der Befragten gab an, die Werbepause zum Durchschalten oder für andere Dinge zu nutzen oder sogar während der Werbung den Raum zu verlassen.<sup>346</sup> Dieses so genannte Zapping als Werbevermeidungsstrategie wird in der Zukunft möglicherweise bei einer Digitalisierung der Fernsehübertragung durch Empfangsgeräte technisch unterstützt, so dass verstärkt Formate eingesetzt werden, die eine Integration von Werbebotschaften in laufende Programme erlauben, etwa in Form von Split-Screen-Werbung., die auch vom Publikum akzeptiert wird.<sup>347</sup>

### 2.3.3 Recht und Regulierung

Die meisten privaten Medienunternehmen finanzieren sich zu einem großen Teil aus Werbeeinnahmen, was den Bereich der Werberegulierung zu einer wichtigen Stellschraube im Hinblick auf die Medienentwicklung macht. Die Fortschreibung der Werbevorschriften im Berichtszeitraum ist geprägt von der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und neue technische Möglichkeiten der Einfügung von Werbung, gerade diese

---

344 OVK 2007, S. 4.

345 Vgl. [http://www.imas-international.de/html/marken-\\_und\\_kommunikationsbaro.html](http://www.imas-international.de/html/marken-_und_kommunikationsbaro.html).

346 Vgl. [http://www.imas-international.de/html/marken-\\_und\\_kommunikationsbaro.html](http://www.imas-international.de/html/marken-_und_kommunikationsbaro.html).

347 Gleich 2005.

### 2.3. Werbefinanzierung

neuen Möglichkeiten stellen aber auch den Grundsatz der Trennung von Werbung und Programm vor neue Herausforderungen.

#### 2.3.3.1 Rechtsrahmen

Bei der Werberegulierung ist zu beachten, dass die Werbebotschaft selbst Grundrechtsschutz nicht nur nach Art. 12 Abs. 1 GG, sondern – wenn sie einen Beitrag zur Meinungsbildung leistet – auch durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG genießen kann.<sup>348</sup> Darüber hinaus fällt die Finanzierung von Medienunternehmen unter den Schutz von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die „Umwegfinanzierung“ über Werbung Programmeffekte mit sich bringt, die im Hinblick auf die Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation einer Gegenregulierung oder sogar einer Begrenzung bedürfen. Dies wird für den Rundfunk angenommen, ist aber keineswegs auf ihn begrenzt. Ziel der Werbevorschriften ist dabei das Verhindern von übermäßiger Beeinflussung der Medieninhalte durch Werbung und der Schutz der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung seitens des Rezipienten durch die Trennung der Werbung von redaktionellen Inhalten sowie deren deutliche Erkennbarkeit. Da Werbung auf die Beeinflussung des von dem Rezeptionsakt abgelösten Verhaltens der Rezipienten, etwa die Entscheidung zum Kauf eines Produkts, zielt, ist sie darüber hinaus Gegenstand von staatlichen Regelungen des Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes.

##### 2.3.3.1.1 *Europarechtliche Grundlagen*

Für den Rundfunkbereich bedeutsam sind die in der AVMD-Richtlinie (früher: Fernsehrichtlinie) enthaltenen Regeln (Art. 1, 3 e, 3 f, 3 g, 10, 11, 18, 18 a, 19 und 20), die aber der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Ziel dieser werbebezogenen Regeln des Rundfunkrechts ist überwiegend die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Rundfunkordnung mit dem Trennungsgrundsatz und Transparenzpflichten als Grundprämissen. Nach längeren Diskussionen im Rahmen der Novellierung der EG-Fernsehrichtlinie zu einer Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie wurde letztendlich die Vorschrift des Art. 3 g mit verabschiedet, nach der die nationalen Rundfunkgesetze Produktplatzierungen unter bestimmten Voraussetzungen zulassen können. Daneben sieht das EU-Recht eine Reihe weiterer, spezifischer Werbevorschriften im Bereich von Alkohol- und Tabakprodukten sowie Lebensmitteln vor (zum Tabakwerbeverbot s. Kap. 2.3.3.3.1).

##### 2.3.3.1.2 *Nationale Vorschriften*

Werbevorschriften finden sich – je nach Medium – in unterschiedlichen Gesetzeswerken (Landespressegesetze bzw. Landesmediengesetze, Rundfunkstaatsvertrag, Telemediengesetz). So gelten für die Presse die Vorgaben des jeweiligen Landespressegesetzes, die regelmäßig lediglich den Trennungsgrundsatz und eine Kennzeichnungspflicht für entgeltliche Veröffentlichungen vorsehen. Pressespezifische gesetzliche Restriktionen gibt es daneben nicht, die Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes und einer lautereren Werbepaxis erfolgt über Institutionen der Selbstkontrolle und – in erster Linie – durch das Wettbewerbsrecht.

Neben diesen beiden Grundsätzen – Trennung und Kennzeichnung –, die über § 7 Abs. 3 RStV auch für den Fernseh- und Hörfunkbereich gelten und von dem Verbot der Schleichwerbung in § 7 Abs. 6 RStV flankiert werden, sieht das Rundfunkrecht daneben eine Reihe weiterer konkreter Anforderungen inhaltlicher und quantitativer Art vor: So gilt im Rundfunk allgemein das Verbot bezahlter Werbung politischer, weltanschaulicher und religiöser Art (§ 7 Abs. 8 RStV)<sup>349</sup>. Unzulässig ist daneben nach § 7 Abs. 3 S. 2 RStV der Einsatz

348 BVerfGE 71, 162 (175).

349 Für Wahlwerbesendungen gelten Sondervorschriften, vgl. § 42 RStV sowie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk z. B. § 15 NDR-StV.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

von unterschwelligen Werbetechniken („sublimale Werbung“). Aus dem Jugendschutzrecht (s. Kap. 2.6) ergeben sich weitere inhaltliche Anforderungen an Werbung, etwa das Verbot der Ausnutzung der noch nicht voll entwickelten Medienkompetenz von Kindern gem. § 6 Abs. 2 und Abs. 4 JMStV.

Im Bereich der quantitativen Werberegungen gelten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Vergleich relativ strenge Werbebegrenzungen: Sonn- und Feiertagswerbung ist verboten, im Fernsehfunk ist Werbung auf 20 Minuten werktätlich, gesendet in der Zeit bis 20.00 Uhr, beschränkt. Im Hörfunkbereich dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in der Regel 60 Minuten Werbung werktätlich nicht überschreiten. Die Begrenzung des Werbeumfangs für die öffentlich-rechtlichen Anstalten dient dabei in erster Linie der Gewährleistung einer möglichst großen Meinungsvielfalt durch Unabhängigkeit von massenattraktiven Programmen. Private Veranstalter unterliegen zeitlichen Werbebeschränkungen (§§ 44, 45 RStV), wonach sie grundsätzlich verpflichtet sind, die Sendezeit für Werbung auf 20 Prozent der täglichen Sendezeit zu begrenzen (inkl. z.B. Teleshopping-Blöcke; dagegen nur 15 Prozent für Werbespots).

Für Werbung in Telemedien sehen das TMG und der RStV lediglich die Grundsätze vor, dass Werbung – nach TMG so genannte „kommerzielle Kommunikation“ – als solche klar erkennbar (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 TMG) und vom übrigen Angebot eindeutig getrennt sein muss (§ 58 Abs. 1 RStV). Auch für Telemedien gilt insofern der Grundsatz, dass eine Unterscheidbarkeit von publizistischen und wettbewerbsbezogenen Kommunikationsinhalten für den Nutzer gewährleistet bleiben muss. Bei Telemedien müssen deren Auftraggeber gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 TMG ebenfalls klar erkennbar sein. Daneben gelten Irreführungs- bzw. Verschleierungsverbote für Werbung, die über E-Mail versandt wird (s. auch unten Kap. 2.3.3.2.2). Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfen in Telemedien keine Werbung anbieten (vgl. § 4 Abs. 3 S. 2 ARD-StV/ZDF-StV/DLR-StV).

### 2.3.3.1.3 Nicht-staatliche Regulierung

Mit dem Deutschen Werberat<sup>350</sup> hat sich im Bereich der Werbung eine stark institutionalisierte Selbstregulierung etabliert. Der Deutsche Werberat stellt freiwillige Verhaltensregeln auf, die den lautereren Wettbewerb in besonders gesellschaftsrelevanten Bereichen unterstützen sollen. Zu derartigen Maßnahmen gehören etwa Verhaltensregeln in den Bereichen „Werbung mit und vor Kindern“, „Werbung für alkoholische Getränke“ oder „Werbung mit unfallriskanten Bildmotiven“. Als Aufsichtsinstrumente steht der Institution zunächst die Stellungnahme zur Verfügung. Wird daraufhin eine Kampagne nicht zurückgezogen, so kann der Werberat eine öffentliche Rüge aussprechen. Beschwerdeberechtigt ist jedermann.

---

350 <http://www.werberat.de>.

## 2.3. Werbefinanzierung

Tabelle 2.3.3.1: Konfliktmanagement Deutscher Werberat 1997-2007

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Anzahl der Proteste	330	306	401	1.139	694	1.985	606	929	788	1.116	686
Fälle vor dem Werberat	181	168	188	268	305	270	255	254	258	229	269
Beanstandungen durch den Werberat:											
Werbemaßnahmen geändert	59	66	82	90	96	75	45	43	67	63	79
Werbemaßnahmen öffentlich gerügt	6	2	6	3	3	6	7	7	3	2	3
Durchsetzungsquote der Beschwerdeführer in Prozent	36	40	47	35	32	30	20	20	27	28	30

Quelle: ZAW.

## 2.3.3.2 Änderungen im Berichtszeitraum

Große praktische Auswirkungen im Berichtszeitraum hatten die Anpassungen der Werbevorschriften durch den Vierten und Fünften Rundfunkänderungsstaatsvertrag, durch die der geänderte Rechtsrahmen neue Werbeformen ausdrücklich gestattet, aber auch Möglichkeiten der Umgehung entgegenwirken sollte. Daneben führte das Telemediengesetz strafbewehrte Vorschriften für den Bereich der Werbung ein, die über E-Mail versandt wird.

## 2.3.3.2.1 Rundfunkänderungsstaatsverträge

Die Novellierung der EG-Fernsehrichtlinie 1997 und die Umsetzung des Änderungsprotokolls zur Europaratskonvention über das grenzüberschreitende Fernsehen machten Änderungen an nationalen Vorschriften erforderlich, die der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag<sup>351</sup> mit seinem In-Kraft-Treten am 1. April 2000 umsetzte.

Mit der Erweiterung der Definitionen in § 2 RStV um die Begriffe Werbung, Schleichwerbung, Sponsoring und Teleshopping übernahm der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Begriffsbestimmungen der Fernsehrichtlinie in den Rundfunkstaatsvertrag. Hierdurch soll eine Auslegung der Werbevorschriften anhand der europäischen Rechtsprechung und Auslegungspraxis sichergestellt werden.

Die Werbevorschriften (§§ 7 f., 15 f, 44 ff. RStV) greifen diese zugrundeliegenden Begriffsdefinitionen wieder auf. Der bisherige Geltungsbereich der Werbevorschriften wird dabei auch auf Teleshopping ausgedehnt. Neu eingefügt wurden Vorschriften zur Teilbelegung des Bildschirms mit Werbung, die so genannte Split-Screen-Werbung. Nach § 7 Abs. 4 RStV sind derartige Werbeformen (außer bei der Übertragung von Gottesdiensten sowie bei Kindersendungen) zulässig, solange die Werbung optisch bzw. im Hörfunk akustisch deutlich von dem redaktionellen Programm getrennt und als solche gekennzeichnet ist (§ 7 Abs. 3).

Auch der Entwicklung im Bereich der virtuellen Werbung, also der nachträglichen Einfügung von Werbung in eine Sendung oder der Änderung von Werbeeinblendungen durch Nachbearbeitung, wurde mit dem 4. RÄStV Rechnung getragen. Mit § 7 Abs. 6 S. 2 wurde erstmalig klargestellt, dass virtuelle Werbung erlaubt

351 S. etwa GVBl. HH 2000 Nr. 7 v. 01.03.2000, S. 43; GVBl. Berlin 2000 Nr. 10 v. 15.03.2000, S. 257; GVBl. NRW 2000 Nr. 26 v. 12.05.2000, S. 393.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

ist, sofern am Anfang und am Ende der betreffenden Sendung auf den Einsatz virtueller Werbung hingewiesen wird und durch sie eine am Ort der Übertragung ohnehin bestehende Werbung ersetzt wird (etwa Bandenwerbung in Fußballstadien). Aufgrund von EU-Vorgaben wurde daneben das Sponsoring von Sendungen durch Unternehmen der Tabakindustrie sowie Unternehmen der pharmazeutischen Wirtschaft verboten bzw. eingegrenzt (§ 8 Abs. 4 und 5). An den bisher gesetzlich erlaubten Werbezeiten und dem Werbeumfang wurde festgehalten, allerdings wurde das Gebot der Blockwerbung durch § 44 Abs. 2 S. 2 bzw. § 15 Abs. 2 S. 2 RStV leicht entschärft, da demgemäß einzelne Werbe- oder Teleshopping-Spots erlaubt sind, wenn sie auch die Ausnahme bilden sollen. Neu eingefügt wurden Vorschriften zu Teleshopping-Fenstern und zur Behandlung von Eigenwerbesendungen.

Art. 20 der EG-Fernsehrichtlinie (jetzt: Art. 20 AVMD-Richtlinie) sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf regionale oder lokale Fernsehveranstalter von den Vorgaben der Richtlinie in Bezug auf die Werbevorschriften abweichen können. Von diesem Spielraum machte der 5. RÄStV<sup>352</sup> Gebrauch, indem dort eine Bestimmung in den RStV eingefügt wurde, wonach die Landesgesetze Ausnahmen von den Werberegungen für regionale und lokale Fernsehveranstalter vorsehen können (§ 46 a RStV), um die Finanzierung solcher Angebote zu erleichtern.

Daneben sah der 7. RÄStV ergänzende Regelungen für die Nichtanrechenbarkeit von Warnhinweisen der Heilmittelwerbung auf die Dauer der Werbezeit vor.

### 2.3.3.2 *Telemediengesetz*

Der neu eingeführte § 6 Abs. 2 TMG verpflichtet den Absender von E-Mail-Werbung zu erhöhten Transparenzpflichten. So darf in der Kopf- und Betreffzeile weder der Absender noch der kommerzielle Charakter der Nachricht verschleiert oder verheimlicht werden, indem der Empfänger über Absender oder kommerziellen Inhalt der Nachricht in die Irre geführt wird. Die Vorschrift ist zusätzlich bußgeldbewehrt.

### 2.3.3.3 Sonstige rechtliche Entwicklungen

#### 2.3.3.3.1 *EU-Tabakwerbeverbot*

Mit dem In-Kraft-Treten der Tabakwerberichtlinie<sup>353</sup> am 20. Juni 2003 hat die EU einen europäischen Rechtsrahmen für Tabakwerbung erlassen, durch den die Werbung in Medien für Tabakerzeugnisse grundsätzlich und bis auf wenige Ausnahmen verboten wird. Die Richtlinie ersetzt die Richtlinie 98/43/EG, die 2000 vom Europäischen Gerichtshof nach einer Klage der Bundesregierung für unvereinbar mit dem EG-Vertrag erklärt wurde<sup>354</sup>. Die Bundesregierung hatte auch gegen die neue Richtlinie Klage beim EuGH eingereicht und beantragt, die Artikel 3 und 4 mit dem Ziel für nichtig zu erklären, dass rein nationale Werbung vom Tabakwerbeverbot ausgenommen wird; Die Klage wurde vom EuGH als unbegründet abgewiesen.<sup>355</sup> Im Vorfeld der Klageabweisung beschloss der Bundestag das Erste Gesetz zur Änderung des Tabakgesetzes<sup>356</sup>, auf dessen Grundlage die Werbung für Tabakerzeugnisse in Presse und anderen gedruckten Ver-

352 S. etwa GVBl. NRW 2000 Nr. 53 v. 15.12.2000, S. 706; GVBl. S-H. 2000 Nr. 18, S. 638; GVBl. Hess. 2000 v. 24.04.2000, S. 474.

353 Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zu Gunsten von Tabakerzeugnissen, ABl. EG Nr. L 152 v. 20. Juni 2003, S. 16 ff.

354 EuGH, Urt. v. 5.10.2000 – Rs C-376/98, EuZW 2000, S. 694 ff.

355 EuGH, 12.12.2006 - C-380/03, EuZW 2007, S. 46 ff.

356 Erstes Gesetz zur Änderung des Vorläufigen Tabakgesetzes v. 21.12.2006, BGBl. I S. 3365.

### 2.3. Werbefinanzierung

öffentlichung sowie in Diensten der Informationsgesellschaft seit dem 22.12.2006 verboten ist (§ 21 a). Ausnahmen gelten für Werbung in Produkten bzw. Angeboten, die ausschließlich für im Tabakhandel tätige Personen bestimmt ist, oder außereuropäische Medien, deren Veröffentlichung nicht ausschließlich für den EU-Markt bestimmt ist.

#### 2.3.3.3.2 *Kartellrechtliche Schritte gegen Werbevermarkter*

Mit einer Strafzahlung in Höhe von insgesamt 216 Millionen Euro endete ein Verfahren des Bundeskartellamts im November 2007 gegen die Werbevermarkter von ProSiebenSat.1 (Sevenone Media) und RTL (IP Deutschland), die gemeinsam mehr als 85 Prozent des Fernsehwerbemarktes halten. Grund für die kartellrechtlichen Strafen waren so genannte Share-Deals der Vermarkter: Diese hatten Medienagenturen hohe Rabatte dann eingeräumt, wenn diese einen Großteil ihrer Werbung bei diesen Vermarktern buchen. Das Kartellamt sah es als erwiesen an, dass der Werbefernsehmarkt dadurch für kleinere Sender abgeschottet wird und der Marktzugang insgesamt erschwert wird.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.3.4 Quellenangaben zu Kapitel 2.3

- Gleich, Uli (2005): Neue Werbeformate im Fernsehen. Media Perspektiven 1/2005, S. 33-36.
- IMAS International (2007): Marken- und Kommunikationstrend. Online zugänglich unter [http://www.imas-international.de/html/marken-\\_und\\_kommunikationsbaro.html](http://www.imas-international.de/html/marken-_und_kommunikationsbaro.html) (auszugsweise abgedruckt in Horizont).
- Möbus, Pamela; Michael Heffler (2007): Der Werbemarkt 2006. In: Media Perspektiven 6/2007, S. 282-289.
- OVK Online-Vermarkterkreis (2007): OVK Online-Report 2007/02. Online zugänglich unter [http://www.ovk.de/all/dl/ovk\\_onlinereport\\_200702.pdf](http://www.ovk.de/all/dl/ovk_onlinereport_200702.pdf).
- Seufert, Wolfgang (2008): Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006/2007. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2001a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2001. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2002a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2002. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2003a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2003. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2004a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2004. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2005a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2005. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2006a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2006. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2007a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2007. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2008a): Deutscher Werberat. Jahrbuch 2008. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (1996): Werbung in Deutschland 1996. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2001): Werbung in Deutschland 2001. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2002): Werbung in Deutschland 2002. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2003): Werbung in Deutschland 2003. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2004): Werbung in Deutschland 2004. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2005): Werbung in Deutschland 2005. Bonn.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2006): Werbung in Deutschland 2006. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2007): Werbung in Deutschland 2007. Berlin.
- Zentralverband der Werbewirtschaft (ZAW, Hrsg.) (2008): Werbung in Deutschland 2008. Berlin.

## 2.4 NACHRICHTENAGENTUREN

2.4.1	BEDEUTUNG DER NACHRICHTENAGENTUREN .....	194
2.4.2	WETTBEWERB IM AGENTURMARKT.....	194
2.4.3	STRUKTUR DES NACHRICHTENMARKTES .....	196
2.4.4	ENTWICKLUNGSTRENDS DES NACHRICHTENMARKTES.....	197
2.4.5	QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.4.....	198

### Tabellenverzeichnis

**Tabelle 2.4.3.1: Abonnenten der größten Nachrichtenagenturen unter den Tageszeitungen mit Vollredaktionen**

**Tabelle 2.4.3.2: Anzahl der abonnierten Agenturen bei Tageszeitungen mit Vollredaktionen**

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.4.1 Bedeutung der Nachrichtenagenturen

Nachrichtenagenturen stellen als „Nachrichtengroßhändler“ eine zentrale Infrastruktur für die Informationsleistung der Medien dar. Sie beliefern Medienkunden mit einer großen Auswahl aktueller Nachrichten, die diese für ihre Zwecke auswählen und weiter bearbeiten. Darüber hinaus beliefern Agenturen als „Informationsmakler“ zunehmend auch Unternehmen, Verbände oder politische Akteure mit Branchendaten und themenspezifischen Informationen.

Bei der Auslandsberichterstattung und im überregionalen Bereich, den die kleineren Medienunternehmen nicht mit eigenen Korrespondenten abdecken können, spielen Agenturen als zentrale Informationsquellen eine wichtige Rolle. Da sich die Preise bei den Printkunden nach der verkauften Auflage und bei den elektronischen Medien nach den Reichweiten richten, verfügen auch kleinere Medienunternehmen über einen vergleichsweise günstigen Zugriff auf weltweite Informationen. Agenturjournalismus gilt v. a. wegen der Vielfalt der Abonnenten als besonders unabhängig und stellt damit eine vergleichsweise zuverlässige Informationsquelle für die Medienkunden dar<sup>357</sup>.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Rechtschreibreform haben die deutschsprachigen Nachrichtenagenturen sich verständigt, wie sie die Freiräume der offiziellen Regeln ausfüllen wollen. Seit dem 1. August 2007 tragen sie durch ein gleichartiges Vorgehen dazu bei, die Rechtschreibung weiter zu vereinheitlichen, als es die Reform verlangt.<sup>358</sup> Die Wörterbuch-Verlage Duden und Wahrig bieten nun ihrerseits Rechtschreibprogramme an, mit denen sich diese „Agenturschreibweisen“ umsetzen lassen.

### 2.4.2 Wettbewerb im Agenturmarkt

Aus der Perspektive publizistischer Vielfalt ist die Nachrichtenversorgung durch wenige Agenturen allerdings problematisch, da hier wenige Unternehmen erheblichen Einfluss auf die Nachrichtengebung in Deutschland ausüben. Journalisten wiesen zu 90 Prozent den Agenturen als Quellen bei der Themensuche erhebliche Wichtigkeit zu<sup>359</sup>. Außerdem zeigt eine Reihe von Studien, dass durch die häufige Übernahme von Agenturmateriale ohne weitere Überprüfung oder redaktionelle Bearbeitung Agenturnachrichten in eine Vielzahl von Medienprodukten gelangen<sup>360</sup>.

Die Agenturen befinden sich in Deutschland nach internationalen Maßstäben in einer Sonderstellung, da in keinem anderen Land der Welt so viele Nachrichtenagenturen im Wettbewerb zueinander stehen – Deutschland gilt als der am härtesten umkämpfte Nachrichtenmarkt.<sup>361</sup> Die größten Nachrichtenagenturen mit deutschsprachigen Angeboten sind die Deutsche Presse-Agentur (dpa), Associated Press (AP), Agence France-Presse (AFP), Reuters (rtr) und der Deutsche Depeschendienst (ddp). Sie unterhalten Büros mit deutschsprachigen Informationsdiensten in Deutschland und zahlreichen anderen Ländern. Als so genannte „Primäragentur“ beliefert die dpa fast alle deutschen Medienunternehmen. Außerdem werden häufig eine oder mehrere zusätzliche „Komplementäragenturen“ gebucht.

Zusätzlich zu den deutschen Diensten der Weltagenturen operieren in Deutschland weitere fremdsprachige Agenturen sowie Spezialagenturen mit bestimmten Themenschwerpunkten. Weitere bedeutende Agenturen sind u. a. der „Evangelischer Pressedienst“ (epd) mit ca. 80 und die „Katholische Nachrichtenagentur“ (KNA)

---

357 Wilke 2000.

358 Lediglich die Schweizerische Depeschagentur (sda) hat sich entschieden, weiterhin nach eigenen Regeln vorzugehen, vgl. <http://www.die-nachrichtenagenturen.de>.

359 Reinemann 2003, S. 220.

360 Vgl. Hagen 1995, S. 18 ff.

361 Vgl. Segbers 2007, S. 39.

## 2.4. Nachrichtenagenturen

mit etwa 30 fest angestellten Redakteuren und der 1945 gegründete Sport-Informationen-Dienst (sid) mit 75 festen Mitarbeitern<sup>362</sup>. Die Vereinigten Wirtschaftsdienste (vwd) wurden 2004 aufgespalten. Der Teil, der die Medien mit Wirtschaftsnachrichten belieferte, wurde mit 120 Mitarbeitern vom Dow Jones Newswire übernommen; von der verbleibenden vwd group werden nun Börseninformationen und Software für Marktanalysen angeboten.

Tabelle 2.4.3.1: Abonnenten der größten Nachrichtenagenturen unter den Tageszeitungen mit Vollredaktionen

	1983	1993	2003	2006
dpa	124 (98,4%)	139 (99,3%)	131 (97,8%)	132 (95,7%)
AP	73 (57,9%)	93 (66,4%)	79 (59,0%)	68 (49,3%)
AFP	8 (6,3%)	27 (19,3%)	38 (28,4%)	65 (47,1%)
ddp	30 (23,8%)	14 (10,0%)	55 (41,0%)	59 (42,8%)
ADN		23 (16,4%)		
Reuters	28 (22,2%)	53 (37,9%)	55 (41,0%)	50 (36,2%)

Quelle: IW-Medienspiegel Oktober 2006, S. 1. Jüngere Daten waren bis zum Redaktionsschluss nicht verfügbar.

Die *Deutsche Presse-Agentur (dpa)* ist klarer Marktführer auf dem deutschen Nachrichtenmarkt. Sie ging 1949 aus dem Zusammenschluss der „Deutschen Nachrichtenagentur“, der „Südwestdeutschen Nachrichtenagentur“ und dem „Deutschen Pressedienst“ in den westlichen Besatzungszonen hervor. Die etwa 200 Kunden sind gleichzeitig die Gesellschafter, Hauptsitz ist Hamburg. Insgesamt beliefert die dpa fast 96 Prozent der Tageszeitungen mit Vollredaktionen (s. Tab. 2.4.3.1). Der größte Anteil des Umsatzes wird mit dem Tageszeitungsgeschäft gemacht.

Zum dpa-Nachrichtenangebot gehört der Basisdienst, mit dem dpa das bei weitem umfangreichste und am breitesten gefächerte Nachrichtenangebot aller deutschsprachigen Nachrichtenagenturen bereitstellt, allerdings kommen die neuen Bundesländer nur am Rande vor<sup>363</sup>. Hinzu kommen zwölf Landesdienste, Auslandsdienste in englischer, spanischer und arabischer Sprache, der Hörfunknachrichten- und Audio-Dienst, Fernsehdienste, Bilderdienste, Wirtschaftsdienst, Kurznachrichtendienst, Schlagzeilen für Mobiltelefone, Grafiken und Online-Produkte sowie Sonderdienste wie etwa Terminvorschau, Gedenktagekalender, Wissenschaftsdienst. Daneben gibt es das Tochterunternehmen news aktuell mit seinem ots Originaltextservice zur Verbreitung von Pressemitteilungen an Redaktionen und andere Interessierte.

Nach den Kündigungen von sechs Privatfunkkunden 1999 und dem kurzzeitigen Boykott durch zwölf Tageszeitungen 2003 hat sich die Lage stabilisiert: Die Kunden hatten die hohen Preise und die geringe Flexibilität der Buchungsmöglichkeiten moniert und am 25. Juni 2003 aus Protest einen Tag lang keine dpa-Meldungen abgedruckt. Die Bezugsbedingungen wurden seither deutlich flexibler gestaltet. Der Umsatz ist von 2002 bis 2006 um 10 Prozent zurückgegangen, die Zahl der Mitarbeiter wurde im gleichen Zeitraum von 892 auf 769 reduziert.

Die deutsche *AP GmbH* ist eine 100-prozentige Tochter der amerikanischen, als gemeinnützige Genossenschaft organisierten „Associated Press“. Seit 1946 beliefert AP Medienkunden von Berlin aus mit einem deutschsprachigen Dienst. In Deutschland steht die AP auf Platz zwei mit 70 Redakteuren in 16 Büros und beliefert mit ihrem Dienst 49 Prozent der Vollredaktionen – zehn Prozent weniger als noch 2003. Im Basis-

362 Vgl. Segbers 2007, S. 54 ff.

363 Vgl. die Analyse des Nachrichtenangebots der Agenturen dpa, AP, Reuters und AFP bei Wilke 2007.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

dienst dominiert die klassische Nachricht, insbesondere die Auslandsberichterstattung. Neben der Politik wird gezielt auch die Rubrik „Vermischtes“ bedient. Neben dem Textdienst bietet AP einen Bilder- und einen Grafikdienst an sowie einen Fernsehnachrichtendienst, jedoch keine Landesdienste.

Die *AFP GmbH*, eine 100-prozentige Tochter der „Agence France-Presse“ bietet seit 1947 einen deutschsprachigen Dienst an, seit 1987 mit Sitz in Bonn, seit 1999 in Berlin. Sie ist die drittgrößte Nachrichtenagentur der Welt (nach AP und Reuters); die Kontrolle des Unternehmens liegt bei den Hauptnutzern, bei Dominanz der französischen Presse. Dabei garantiert das gesetzlich verankerte AFP-Statut die Unabhängigkeit von Staat und Privateigentümern. Die Neusser „Sport-Informationsdienst GmbH und Co. KG“ (sid) ist seit 1997 eine 100-prozentige Tochter der AFP. Für den deutschen Dienst arbeiten etwa 50 Redakteure in elf Büros. Die Agentur beliefert 36 Prozent der Vollredaktionen. Sie bietet Nachrichtentext und Online-Content, Bilder-, Grafik- und Spezialdienste sowie Datenbankangebote. Der Basisdienst wird dominiert von internationaler Politik und internationalen Akteuren, häufig ohne Bezug zu Deutschland, aber mit einer Stärke in der EU-Berichterstattung.

Die britische Agentur *Reuters (rtr)* betreibt seit 1971 einen deutschen Dienst. Hauptsitz der Agentur „Reuters AG“ ist Frankfurt am Main. Inhaltlicher Schwerpunkt ist der Bereich Wirtschaft und Finanzdienstleistungen, dort agieren auch die meisten Kunden der Agentur. Der Medienbereich macht dagegen nur zehn Prozent des Umsatzes aus. Als Agentur mit einem großen Anteil an Wirtschaftsdiensten war Reuters stark von der Wirtschaftskrise und von dem Zusammenbruch des „Neuen Marktes“ betroffen. In dessen Folge haben viele Firmen ihre Verträge über die Zulieferung von Unternehmens-, Markt- und Börseninformationen gekündigt. 2003 wurden 19 Prozent der Belegschaft entlassen. In Deutschland arbeiten etwa 140 Redakteure für die Agentur. 36 Prozent der Vollredaktionen der Tagespresse werden durch den Dienst erreicht – ein deutlicher Rückgang gegenüber 2003. Inhaltlich ist dies im Zusammenhang mit einer zunehmenden Fokussierung des Nachrichtenangebots auf die Themen Wirtschaft und Finanzen zu sehen, so dass Reuters oft nur bei größeren Redaktionen als dritte oder vierte Agentur in Betracht kommt. Neben dem Textdienst werden Bilder-, Grafik-, und Online-Dienste sowie ein Fernsehdienst (Reuters TV) und diverse Sonderdienste für Wirtschaftsinformationen angeboten.

Der *Deutsche Depeschendienst (ddp)* bietet keine Auslandsberichterstattung, ist aber bei der Inlandsberichterstattung eine wichtige Konkurrenz für dpa. Der ddp ist aus dem Zusammenschluss von „Deutscher Depeschen Dienst“ – 1971 von Mitarbeitern des eingestellten deutschen UPI-Dienstes gegründet – und ADN, der ehemaligen Nachrichtenagentur der DDR, entstanden. Nach einem Verkauf an Wolf E. Schneider 1994 und einer Übernahme durch die ProSieben-Gruppe 1998 wurde das verlustreiche Unternehmen 2003 für den symbolischen Preis von einem Euro an das ddp-Management abgegeben. 2004 wurde es insolvent und von der Starnberger Finanzfirma Arques Industries übernommen, die das Unternehmen nun als saniert ansieht und an Ausstieg denkt<sup>364</sup>. Der ddp beschäftigt etwa 160 Redakteure in 27 Büros und beliefert 43 Prozent der Zeitungs-Vollredaktionen.

### 2.4.3 Struktur des Nachrichtenmarktes

Die meisten Tageszeitungen und Rundfunkanbieter abonnieren mindestens eine Agentur, wobei sich 2006 von den Tageszeitungen<sup>365</sup> lediglich 25 tatsächlich auf einen Dienst beschränkten, während jeweils ein Drittel zwei oder drei Agenturen gebucht hatte (vgl. Tabelle 2.4.3.2). Rund 13 Prozent nutzten die Meldungen von vier Agenturen, und gut acht Prozent hatten sogar fünf oder sechs Agenturen abonniert. Vor allem größere Zeitungen leisten sich deutlich mehr Agenturen als ihre kleineren Konkurrenten. Insgesamt lässt sich bis 2003

364 Segbers 2007, S. 53.

365 Für den Rundfunkbereich liegen keine vergleichbaren Daten vor.

## 2.4. Nachrichtenagenturen

ein Trend zu einer Ausweitung der Anzahl abonniertes Agenturen feststellen, seitdem hat aber die Zahl der Zeitungen mit nur einer Nachrichtenagentur wieder zugenommen.

*Tabelle 2.4.3.2: Anzahl der abonnierten Agenturen bei Tageszeitungen mit Vollredaktionen*

	1983	1993	2003	2006
Eine Agentur	35 (27,8%)	25 (17,9%)	17 (12,7%)	25 (18,1%)
Zwei	60 (47,6%)	61 (43,6%)	46 (34,3%)	33 (23,9%)
Drei	24 (19,0%)	29 (20,7%)	43 (32,1%)	48 (34,8%)
Vier	7 (5,6%)	15 (10,7%)	17 (12,7%)	21 (15,2%)
Mehr als vier Agenturen	-	10 (7,2%)	11 (8,2%)	11 (8,0%)
Vollredaktionen insgesamt	126 (100%)	140 (100%)	134 (100%)	138 (100%)

Quelle: IW-Medienspiegel Oktober 2006, S. 1. Jüngere Daten waren bis zum Redaktionsschluss nicht verfügbar.

## 2.4.4 Entwicklungstrends des Nachrichtenmarktes

Der Wettbewerb zwischen den Agenturen findet nach wie vor auf der Ebene der Komplementäragenturen statt. Trotz des koordinierten kurzzeitigen Boykotts der dpa-Meldungen durch mehrere Zeitungen ist die marktbeherrschende Stellung bislang nicht gefährdet. Mit dem Insolvenzantrag der ddp im September 2004 wurde das Ausmaß des wirtschaftlichen Drucks deutlich, unter dem die Agenturen seit 2001 standen. Austauschverträge über Text-, Bild- und Ton-Dokumente, aber auch strategische Allianzen bei der technischen Weiterverbreitung überlagern die Wettbewerbsbeziehungen. Außerdem wurden Angebotspakete verkleinert, Büros geschlossen und Mitarbeiter entlassen. Inzwischen scheint sich die Lage zu stabilisieren. Die Agenturen reagieren mit einer weiteren Diversifizierung: Sowohl hinsichtlich der Kunden als auch hinsichtlich der Dienste findet eine erhebliche Differenzierung statt, um flexibel auf unterschiedliche Kundenwünsche eingehen zu können. Zu dem Kundenstamm zählen zunehmend auch Wirtschaftsunternehmen, Verbände oder Parteien. Die Angebote umfassen in der Regel fertige Pakete zu bestimmten Themen oder Service-Informationen. Außerdem können alle Arten von themenspezifischen Selektivdiensten gebucht werden.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.4.5 Quellenangaben zu Kapitel 2.4

- Hagen, Lutz M. (1995): Informationsqualität von Nachrichten. Meßmethoden und ihre Anwendung auf die Dienste von Nachrichtenagenturen. Opladen.
- Nachrichtenagenturen: AFP gewinnt viele Kunden. In: IW-Medienspiegel 10/2006, S. 1.
- Reinemann, Carsten (2003): Medienmacher als Mediennutzer. Kommunikations- und Einflusstrukturen im politischen Journalismus der Gegenwart. Köln/Weimar/Wien.
- Segbers, Michael (2007): Die Ware Nachricht. Wie Nachrichtenagenturen ticken. Konstanz.
- Wilke, Jürgen (2007): Das Nachrichtenangebot der Nachrichtenagenturen im Vergleich. In: Publizistik 3/2007, S. 329 ff.
- Wilke, Jürgen (2000): Kommunikative Funktionen der Agenturarbeit. In: Leonhard, Joachim-Felix; Ludwig, Hans-Werner; Schwarze, Dietrich; Straßner, Erich (Hrsg.): Medienwissenschaft. 2. Teilband, Berlin/New York.

## 2.5 URHEBERRECHTE

<b>2.5.1</b>	<b>WIRTSCHAFT UND ORGANISATION .....</b>	<b>200</b>
2.5.1.1	NEUE NUTZUNGSWEISEN .....	200
2.5.1.2	TREND ZUR MULTIMEDIALEN AUSWERTUNG .....	200
2.5.1.3	ILLEGALE NÜTZUNG .....	201
2.5.1.4	URHEBERRECHTLICHE AKTEURSSTRATEGIEN.....	201
<b>2.5.2</b>	<b>RECHT UND REGULIERUNG.....</b>	<b>201</b>
2.5.2.1	RECHTSRAHMEN .....	202
2.5.2.1.1	<i>Internationale und europäische Einflüsse</i> .....	202
2.5.2.1.2	<i>Nationales Urheberrecht</i> .....	203
2.5.2.2	INTERESSENAUSGLEICH IM URHEBERRECHT.....	204
2.5.2.3	NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	204
2.5.2.3.1	<i>1. Korb der Urheberrechtsreform 2003</i> .....	205
2.5.2.3.2	<i>Urhebervertragsrechts-Novelle</i> .....	206
2.5.2.3.3	<i>2. Korb der Urheberrechtsreform</i> .....	207
<b>2.5.3</b>	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.5.....</b>	<b>211</b>

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.5.1 Wirtschaft und Organisation

Bei praktisch allen Medienschaffenden entstehen auf der Produktionsseite Urheber- bzw. Leistungsschutzrechte, dabei nutzen sie häufig auch Werke Dritter, die ihrerseits Schutz genießen. Die Einräumung von Nutzungsrechten bzw. Lizenzen an Dritte stellt einen in der wirtschaftlichen Praxis bedeutsamen Rechthandel dar, da auf diese Weise der Rahmen ermöglicht wird, innerhalb dessen z. B. Vertriebsakteure wie Rundfunksender oder Musiklabels die medialen Inhalte der Produzierenden vervielfältigen und verbreiten bzw. senden.

#### 2.5.1.1 Neue Nutzungsweisen

Verändern sich Technik, Nutzungsgewohnheiten oder Geschäftsmodelle im Bereich der öffentlichen Kommunikation, so verändert sich auch die Art der Nutzung der Werke. Mit dem Aufkommen von öffentlich zugänglichen, aber nicht „gesendeten“ Inhalten im Internet begann eine neue Phase der Nutzung, die Fragen ihrer urheberrechtlichen Einordnung nach sich zog. Zeitversetzte und mobile Nutzung von Rundfunkprogrammen kann als weiterer Trend bezeichnet werden. Die fortlaufende Entwicklung neuer Nutzungsweisen treibt die Branche an, zeigt aber auch die Notwendigkeit eines ebenso verlässlichen wie entwicklungsfähigen urheberrechtlichen Rahmens.

#### 2.5.1.2 Trend zur multimedialen Auswertung

Für das Publikum verlieren die Unterschiede zwischen den technischen Verbreitungsformen an Bedeutung, dafür tritt die jeweilige Nutzungssituation in den Vordergrund. Dies eröffnet für die Medienunternehmen strategische Optionen, die sich in zwei extremen Varianten zuspitzen lassen: Bei dem Versuch, für ein massenattraktives Angebot eine möglichst hohe Reichweite zu erzielen, ist eine Belegung von mehreren möglichst reichweitenstarken Kommunikationskanälen sinnvoll, durch die viele Kontakte hergestellt werden können. Da die reichweitenstarken Kanäle neben der Erzielung von Erlösen auch zur Generierung von Bekanntheit genutzt werden, kann der Anbieter zur Verbesserung seiner Verhandlungsposition einen Teil seiner Erlöse gegen Aufmerksamkeit durch einen prominenten Sendeplatz oder Zeitpunkt „eintauschen“ und damit den Verbreitern der Inhalte preislich entgegenkommen. Dies ist z. B. der Fall, wenn Fernsehprogramme gleichzeitig Aufmerksamkeit für andere Produkte generieren, etwa für Kinofilme oder Videospiele. Eine solche kostenintensive Strategie kann nur für einen kurzen Zeitraum aufrechterhalten werden, deshalb wird der Anbieter versuchen, die erzielte maximale Aufmerksamkeit zu nutzen, um besonders hochpreisige Varianten des Angebotes in verschiedenen Formaten zu präsentieren. Die Unternehmen, die solche Projekte in Angriff nehmen, bemühen sich, durch genaue zeitliche Planung eine Konkurrenz zwischen diesen Aufmerksamkeitsmagneten zu vermeiden. Eine geschickte Variation dieser Strategie ist die Kreation von Folgeprodukten oder Miniserien in zeitlicher Abstimmung des Durchlaufs der einzelnen Teile durch die Verwertungskette, wenn z. B. der erste Teil einer Spielfilmtrilogie im reichweitenstarken TV angekommen ist, kann dies zur Aufmerksamkeitssteigerung für den zweiten Teil im Pay-TV oder auf DVD und den dritten Teil im Kino erzeugen.

Weniger zeitsensibel, aber ebenso Erfolg versprechend, ist eine multimediale Auswertung von Zielgruppenangeboten. Hier tritt an die Stelle des „Alle mit irgendetwas erreichen“ ein „Die Richtigen mit allem erreichen“. Die Richtigen sind in diesem Fall die Zielgruppe, die man in ihren jeweiligen kommunikativen Kontexten für ein bestimmtes Angebot begeistern kann und die sich aufgrund ihrer starken Affinität für das Angebot dazu bewegen lassen, mehrfach Geld für das Angebot in unterschiedlichen Varianten zu bezahlen. Fans sind oft bereit, für spezielle Editionen, limitierte Auflagen etc. erheblich über dem durchschnittlichen Preis der jeweiligen Produktkategorie zu zahlen. Diese beiden Varianten von Auswertungsstrategien lassen sich auch miteinander kombinieren oder in unterschiedlichen Abstufungen modifizieren.

## 2.5. Urheberrechte

### 2.5.1.3 Illegale Nutzung

Ist beim Publikum der Wunsch geweckt, in den Besitz kommunikativer Angebote zu kommen, muss dies nicht in allen Fällen mit der Bereitschaft einhergehen, den geforderten Preis zu bezahlen. Da das Vorliegen der Angebote in digitaler Form eine Kopie leicht möglich macht, ist ein technischer Schutz der Angebote und damit der Interessen der Urheber, etwa durch Einsatz von Digital Rights Management-Systemen (DRM) nur schwer sicherzustellen und stößt auf Nutzerseite zudem auf geringe Akzeptanz<sup>366</sup>. Die durch die digitale Technik möglichen praktisch identischen Kopien beinhalten zudem die Gefahr der professionellen Vervielfältigung gerade bei den reichweitenorientierten Angeboten. Insbesondere die Musikwirtschaft, aber zunehmend auch die Filmindustrie und das Verlagswesen beklagen, ihre Geschäftsmodelle seien strukturell gefährdet (zum Ausmaß s.o. Kap. 1.2.2 und 1.3.2.3). In einigen Bereichen der Konvergenzbranchen werden die Verluste durch Raubkopien bereits bei der Preisbildung für die Angebote berücksichtigt, etwa bei Computerspielen und bei Software.

### 2.5.1.4 Urheberrechtliche Akteursstrategien

Aufgrund der intensiven Konkurrenz zwischen den Inhalteanbietern auf den verschiedenen Verbreitungswegen sind die Anbieter attraktiver Inhalte in der Lage, hohe Preise für die Nutzung ihrer Inhalte durchsetzen zu können. Auf diesem Weg kommt es in immer größerem Ausmaß zu einer Differenzierung der Auswertungsvarianten, die entweder bereits von den Rechteinhabern selbst oder von spezialisierten Unternehmen vorgenommen wird. Die Summe der für die Einzelrechte erzielten Preise liegt dabei in der Regel über den im Paket zu erzielenden Erlösen.

Aufgrund des großen wirtschaftlichen Risikos, das nicht nur durch die Rechtekosten, sondern auch durch bei der Herstellung der Angebote für die unterschiedlichen Verbreitungs- und Auswertungsformen anfallenden Produktionskosten entsteht, bemühen sich die Unternehmen – auch in urheberrechtlicher Hinsicht – um eine Minimierung durch die Bildung von Netzwerkstrukturen. Dies beginnt in vielen Fällen schon vor und während der Produktion. Mehrere Unternehmen übernehmen in einem solchen Netzwerk jeweils spezifische Aufgaben und sichern sich gegenseitig durch Verträge ab. Diese Netzwerkentwicklung wird bis zur lokalen und regionalen Auswertung durchgehalten, wenn z. B. für bestimmte Formate oder Verbreitungsgebiete Partner für die Auswertung gesucht werden. Im Fall attraktiver Inhalte gelingt es den Anbietern häufig, ihre starke Verhandlungsposition dafür zu nutzen, kleinere Partner in vergleichsweise geringerem Maße am Erfolg zu beteiligen, sie aber im Fall eines Misserfolges am Risiko teilhaben zu lassen.

## 2.5.2 Recht und Regulierung

Das Urheberrecht schützt das geistige Eigentum der kreativ Schaffenden. Es basiert u.a. auf der Annahme, dass eine florierende Produktion hochwertiger Werke, wie Texte, Filme, Fotos oder Computerprogramme, nur entsteht, wenn diese durch starke Schutzrechte gesichert werden.

Das Urheberrecht wird durch die Eigentumsgarantie in Art. 14 des Grundgesetzes garantiert.<sup>367</sup> Es verleiht dem Urheber das ausschließliche Recht, sein Werk auf jede Art und Weise zu nutzen und an jeder wirtschaftlich relevanten Nutzung finanziell beteiligt zu werden. Neben dieser wirtschaftlichen Komponente sichert das Urheberrecht auch ideelle Interessen. Durch das Urheberpersönlichkeitsrecht wird der Urheber vor Nutzungen des Werkes geschützt, die ihn in seinen persönlichen und geistigen Beziehungen zum Werk verletzen (etwa ungenehmigte Veröffentlichungen oder entstellende Veränderungen).

---

<sup>366</sup> Vgl. Bohn 2006.

<sup>367</sup> Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 31, 229, 239 – Kirchen- und Schulgebrauch.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

An den Reformen des Urheberrechts lässt sich ablesen, wie komplex das Interessengeflecht bei der Gestaltung eines Urheberrechts ist, das neben dem Schutz der Kreativen auch Anreize für Kreativität, faire Chancen zur Partizipation an Wissen und kulturellen Werken und offene mediale und wissenschaftliche Reflexion angemessen zu berücksichtigen trachtet.

### 2.5.2.1 Rechtsrahmen

#### 2.5.2.1.1 *Internationale und europäische Einflüsse*

Das Urheberrecht ist eine traditionell internationale Rechtsmaterie. Seit jeher wurden Filme in den USA gedreht und in Europa im Kino gezeigt, Bücher in England geschrieben und in Australien verkauft. Durch die Entwicklung digitaler Technologien und vor allem des Internets hat die internationale Bedeutung des Urheberrechts jedoch eine neue Dimension angenommen. Immaterielle Güter (Werke) können nunmehr von jedermann ohne großen Aufwand über das Netz der ganzen Welt zugänglich gemacht werden. Vor diesem Hintergrund wird zunehmend versucht, das Urheberrecht international zu etablieren und zu vereinheitlichen. Schon seit mehr als hundert Jahren existieren internationale, multilaterale völkerrechtliche Urheberrechtsabkommen. Das älteste dieser Abkommen ist die revidierte Berner Übereinkunft (RBÜ) aus dem Jahr 1886.

Seit Anfang der 1990er-Jahre ist auch die Europäische Union auf dem Gebiet des Urheberrechts sehr aktiv. Bislang wurden insgesamt acht EU-Richtlinien<sup>368</sup> verabschiedet, um eine möglichst weit gehende Einheitlichkeit der Urheberrechtsregelungen in den europäischen Mitgliedstaaten zu erreichen. In diesem Sinne harmonisiert wurden unter anderem die Vorschriften über Computerprogramme, Datenbanken, die Schutzfrist, Kabel- und Satellitensendungen und Internet-Rechte. Besonders bedeutsam für die nationale Rechtsentwicklung im Berichtszeitraum ist die sog. Information-Society- oder Multimedia-Richtlinie aus dem Jahr 2001 (RL 2001/29/EG). Diese Richtlinie diente unter anderem der Umsetzung der sog. WIPO-Verträge<sup>369</sup> aus dem Jahr 1996, die erstmals auf internationaler Ebene Vorgaben zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft enthielten. Die Multimedia-Richtlinie beinhaltet eine Reihe von bedeutenden Neuerungen für das Urheberrecht, wie zum Beispiel die Regelung des Rechts der öffentlichen Zugänglichmachung (das Online-Recht), den Schutz gegen Umgehung technischer Maßnahmen (wie DRM-Systeme oder Kopierschutztechnologien) und einen abschließenden Katalog zulässiger Schrankenbestimmungen, die urheberrechtliche Nutzungsfreiheiten vorsehen. Die Multimedia-Richtlinie wurde in Deutschland durch das „Erste Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft“ („Erster Korb“) sowie das „Zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft“ („Zweiter Korb“) umgesetzt. Der Rege-

368 RL 91/250/EWG des Rates vom 14. Mai 1991 über den Rechtsschutz von Computerprogrammen, ABl. L 122 vom 17.5.1991; RL 92/100/EWG des Rates v. 19.11.1992 über das Vermietrecht und Verleihrecht sowie bestimmte dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte im Bereich des geistigen Eigentums, ABl. Nr. L 346/61; RL 93/83/EWG des Rates v. 27.9.1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweitverbreitung, ABl. Nr. L 248/15; RL 93/98/EWG des Rates v. 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte, ABl. Nr. L 290/9; RL 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.3.1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. Nr. L 77/20; Richtlinie 2001/84 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 über das Folgerecht des Urhebers des Originals eines Kunstwerkes, ABl. L 272 vom 13.10.2001; RL 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.5.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. Nr. L 167/10; RL 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, ABl. Nr. L 157 vom 30. April 2004.

369 Der „WIPO Copyright Treaty (WCT)“ regelt Aspekte des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, während der „WIPO Performances and Phonograms Treaty (WPPT)“ solche der verwandten Schutzrechte von ausübenden Künstlern und Tonträgerherstellern betrifft. Beide Verträge sollen als Zusatzabkommen die in die Jahre gekommene RBÜ modernisieren.

## 2.5. Urheberrechte

lungsspielraum des deutschen Gesetzgebers für diese äußerst wichtige und umstrittene Reform des deutschen Urheberrechts war aufgrund der Umsetzungspflichten aus der Richtlinie erheblich eingeschränkt.

Noch im Gesetzgebungsverfahren befindet sich die nationale Umsetzung der Richtlinie 2004/48/EG, der sog. „Enforcement- oder Durchsetzungsrichtlinie“. Gegenstand dieser Richtlinie ist die Harmonisierung von Verfahren und Rechtsbehelfen, die erforderlich sind, um die Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums sicherzustellen. Wie alle Richtlinien zielt sie auf eine größtmögliche Harmonisierung in der EU ab. Dadurch sollen zum einen die Rechte des geistigen Eigentums gestärkt werden und zum anderen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet werden. Die Richtlinie knüpft dabei an das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte des Eigentums (TRIPS) vom 15. April 1994<sup>370</sup> an, geht aber in einzelnen Fällen über das TRIPS-Übereinkommen hinaus. Die Bundesregierung hat am 4.1.2007 den Gesetzesvorschlag vorgelegt, mit dem die Vorgaben der Enforcement-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden sollen. Im April 2007 wurde der Gesetzentwurf mit einer Stellungnahme des Bundesrates und einer Gegenäußerung der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht.<sup>371</sup> Der Bundestag hat den Entwurf bei der ersten Beratung am 26.4.2007 ohne Aussprache an den federführenden Rechtsausschuss und den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen. Die Umsetzungsfrist ist am 29. April 2006 abgelaufen.

### 2.5.2.1.2 Nationales Urheberrecht

Im deutschen Recht wird das Urheberrecht durch das Urheberrechtsgesetz (UrhG)<sup>372</sup> geregelt. Hiernach sind nur solche Werke geschützt, die eine „persönliche geistige Schöpfung“ darstellen. Nur individuellen Werken kommt ein Urheberrecht zu, nicht aber reinen Alltagsschöpfungen, also dem „was jeder so gemacht hätte“. Trotz dieses Erfordernisses sind die Anforderungen an den Urheberrechtsschutz im Allgemeinen sehr gering. Auch wenig originelle Zweckgestaltungen, die so genannte „kleine Münze“, sind regelmäßig urheberrechtsfähig. Dies gilt zum Beispiel für einfache Popmusik, simple Computerprogramme oder Sachtexte. Das Urheberrecht ist kein (reines) Kulturschutzrecht. Dies zeigt sich allein daran, dass das Urheberrechtsgesetz neben den Werken auch andere Leistungen schützt. Die so genannten verwandten Schutzrechte oder Leistungsschutzrechte sichern – neben den urheberrechtsähnlichen Rechten der ausübenden Künstler, wie Schauspielern oder Musikinterpreten – vor allem die Investitionen der Tonträger-, Datenbank- und Filmhersteller sowie der Sendunternehmen.

Das Urheberrecht entsteht durch den tatsächlichen Akt der Schöpfung. Ist eine kreative Leistung erbracht, besteht hieran ein Urheberrecht, ohne dass dies beantragt oder registriert werden müsste. Das Recht entsteht nach dem so genannten Schöpferprinzip beim Urheber, also demjenigen, der die geistige Schöpfung erbracht hat. Das Urheberrecht selbst ist auch nicht übertrag- oder verzichtbar. Der Urheber kann durch die (meist vertragliche) Einräumung von Nutzungsrechten anderen lediglich die Verwertung des Werkes gestatten. In der Praxis lassen sich Werkverwerter wie Plattenfirmen, Verlage oder Filmhersteller meist weit gehende, ausschließliche Nutzungsrechte übertragen. Solche Rechtsübertragungen können so weit gehen, dass der Urheber danach selbst gehindert ist, das Werk zu nutzen. Der Werkverwerter tritt dann in die Rechtsstellung des Urhebers nahezu vollständig ein und genießt damit – vorbehaltlich der urheberpersönlichkeitsrechtlichen Befugnisse – annähernd den gleichen Schutz wie zuvor der Schöpfer. Diese Praxis relativiert den ersten Eindruck,

---

370 BGBl. 1994 II S. 1730.

371 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums, BT-Drs. 16/5048.

372 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 9. September 1965, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 13. Dezember 2007, BGBl. I S. 2897.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

das Urheberrecht diene vordringlich den Kreativen. Faktisch entwickelt es sich zunehmend zu einem Schutzrecht der Entertainment- und Verlagswirtschaft.

Die dem Urheber vorbehaltenen Rechte werden als Verwertungsrechte bezeichnet. Wie die Werkarten werden auch die Verwertungsrechte im Gesetz nur beispielhaft aufgezählt, um dem Urheber jede – auch neu entstehende – wirtschaftlich relevante Nutzung des Werkes vorzubehalten. Internet-Nutzungen beispielsweise wurden erst im Rahmen einer Gesetzesreform im Jahr 2003 ausdrücklich in das Urheberrechtsgesetz aufgenommen. Schon zuvor war jedoch unstreitig, dass dem Urheber die alleinige Entscheidungsbefugnis darüber zusteht, ob sein Werk im Internet zugänglich gemacht wird.

Für die Vermittlung mancher Nutzungsrechte sind die Verwertungsgesellschaften, wie zum Beispiel die GEMA, die GVL, die VFF oder die VG WORT, zuständig. Diese nehmen die den Urhebern und Rechteinhabern zustehenden Rechte treuhänderisch für diese wahr und schütten die dort zentral auflaufenden Vergütungen an die Mitglieder aus. Ein Beispiel ist die Kopierabgabe, die auf jede Fotokopie erhoben wird. Die Kopierladenbetreiber zahlen diese an die jeweilige Verwertungsgesellschaft, die sie wiederum an ihre Mitglieder (Urheber, Verlage) ausschüttet. Für den Erwerber von Rechten erfüllen die Verwertungsgesellschaften in ihrem Aufgabenbereich die wichtige Funktion eines zentralen Lizenzgebers. Wer etwa Musik auf seine Webseite stellen will, kann die hierfür notwendige Befugnis von der GEMA erhalten. Wäre dies nicht möglich, müsste man von einer Vielzahl von Rechteinhabern (Komponisten, Textdichter, Interpreten, Tonträgerhersteller) einzelne Rechte erwerben.

### 2.5.2.2 Interessenausgleich im Urheberrecht

Das Urheberrecht wird – wie auch das Sacheigentum – nicht grenzenlos gewährt. Vielmehr sieht das Urheberrechtsgesetz (UrhG) so genannte Schrankenbestimmungen vor, nach denen bestimmte Nutzungshandlungen auch ohne Zustimmung des Rechteinhabers gestattet sind. Eine für den persönlichen Alltag besonders wichtige Regelung ist die Privatkopie. Diese ermöglicht es urheberrechtlich geschützte Werke – unter bestimmten Voraussetzungen, vgl. § 53 UrhG – zu privaten Zwecken zu vervielfältigen, also etwa Fernsehsendungen aufzunehmen oder CDs zu brennen. Andere Schrankenbestimmungen erlauben z. B. Zitate oder die Nutzung im Rahmen der Berichterstattung über aktuelle Ereignisse.

Anders als das Eigentum an Sachen währt das Urheberrecht nicht ewig. Auch die zeitliche Begrenzung des Urheberrechts dient dem Ausgleich der Interessen der Urheber und der Verwertungsindustrie auf der einen und denen der Allgemeinheit auf der anderen Seite. Basierend auf der Erkenntnis, dass der Zugang zu und die Nutzung von geistigen Errungenschaften von besonderer Bedeutung für die Allgemeinheit sind, werden diese mit Ablauf von 50 bzw. 70 Jahren nach dem Tod des Urhebers gemeinfrei (Schutzfrist). Danach ist es jedermann gestattet, das Werk auf jede Art und Weise frei zu verwenden.

### 2.5.2.3 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

Im Zusammenhang mit dem Umsatzrückgang in den letzten Jahren ist von Seiten der Musikwirtschaft in der Vergangenheit auf mangelnden Schutz gegen Urheberrechtsverletzungen durch Brennen von CDs oder Internetdownloads verwiesen worden. Auswirkungen auf die Tonträgerindustrie hatten dann auch insbesondere die Anpassungen des Urheberrechtsgesetzes durch die Änderungen des Urhebervertragsrechts 2002<sup>373</sup> und durch den so genannten „1. Korb“ der UrhG-Novelle im Jahr 2003.<sup>374</sup> Das Zweite Gesetz zur Regelung des Urheber-

373 Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern vom 22.3.2002, BGBl. I S. 1155.

374 Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 10. September 2003, BGBl. I S. 1774, ber. BGBl. 2004 I S. 312.

## 2.5. Urheberrechte

berrechts in der Informationsgesellschaft, der so genannte „2. Korb“ der UrhG-Novelle, trat am 01. Januar 2008 in Kraft.<sup>375</sup> Zu der rechtspolitischen Diskussion über die sog. Hörfunk-Quote s. Kap. 1.4.4.2.6.

### 2.5.2.3.1 1. Korb der Urheberrechtsreform 2003

Der 1. Korb der Urheberrechtsreform hat die Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte umgesetzt. Diejenigen Fragestellungen, bei denen die Richtlinie keine zwingenden Vorgaben macht, wurden dem Zweiten Gesetz zur Regelung des Urheberrechts vorbehalten.

#### 2.5.2.3.1.1 Nutzungsrecht des „öffentlichen Zugänglichmachens“

Die Verwertungsbefugnisse des Urhebers sind vor dem Hintergrund neuer Verwertungsformen nicht abschließend geregelt (§ 15 UrhG), der Anwendungsbereich des UrhG erfasst daher auch neue elektronische Verwertungsformen. Mit der Novelle des UrhG wurde das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung (§ 19 a UrhG) als besondere Verwertungsform, für die z. T. besondere Regelungen gelten, in die ausdrücklich aufgezählten Verwertungsrechte aufgenommen, was insbesondere im Online-Bereich im Hinblick auf den Musikvertrieb im Internet gegenüber § 15 Abs. 2 UrhG klarstellenden Charakter besitzt: Durch § 19 a UrhG wird es Autoren, Künstlern und Tonträgerherstellern nun ausdrücklich ermöglicht, die Auswertung von Musikaufnahmen in „Music on Demand“-Diensten und anderen elektronischen Distributionsformen von Musik wie etwa Filesharing zu erlauben oder zu verbieten. In der Praxis war ein derartiges Verwertungsrecht allerdings bereits zuvor allgemein anerkannt.

#### 2.5.2.3.1.2 Privatkopie und Schutz technischer Maßnahmen

Ein weiterer wichtiger Punkt bei der Novellierung des UrhG ist die Klarstellung der grundsätzlichen Zulässigkeit der Privatkopie und den Einsatz technischer Schutzmaßnahmen. Gemäß § 53 Abs. 1 UrhG ist die Herstellung von analogen und digitalen Kopien zum privaten Gebrauch zulässig, sofern sie weder unmittelbar noch mittelbar Erwerbszwecken dienen und soweit nicht eine offensichtlich rechtswidrig hergestellte Vorlage, also etwa aus illegalen Download-Angeboten, verwendet wird. Für die Hersteller von Kopiergeräten (z. B. Kopierer, CD-Brenner, DVD-Brenner) und beispiel- oder beschreibbaren Medien (z. B. CD-Rohlinge, DVD-Rohlinge etc.) sieht das UrhG nach wie vor Geräte- und Leermedienabgaben vor.

Den Rechteinhabern bleibt darüber hinaus die Möglichkeit unbenommen, technische Maßnahmen zum Kopierschutz einzusetzen, solange die entsprechenden Verkaufsprodukte den Käufer bzw. Nutzer darüber informieren (Kennzeichnungspflicht, § 95 d UrhG). Derartige Kopierschutztechnologien dürfen gemäß § 95 a UrhG nicht umgangen werden. Vor diesem Hintergrund untersagt § 95 a Abs. 3 UrhG ausdrücklich jede Form der Verbreitung von Umgehungstechnologien oder der Anleitung zum Umgehen von Kopierschutzmaßnahmen. Dieses Verbot ist teilweise kritisiert worden<sup>376</sup> und sorgt für wissenschaftliche Diskussionen.<sup>377</sup>

Eingeschränkt werden die Vorschriften zu den technischen Schutzmaßnahmen durch die Vorschriften zur Durchsetzung von Schranken (§ 95 b UrhG). Das Gesetz sieht für bestimmte Nutzungen Ausnahmen von den urheberrechtlichen Vorschriften vor, so etwa im Bereich von Wissenschaft, Bildung und Lehre. Um diese Schranken des Urheberrechts nicht durch technische Schutzmaßnahmen ad absurdum zu führen, schreibt § 95 b UrhG zur Durchsetzung dieser Schranken vor, dass die Rechteinhaber den entsprechenden Nutzer-

375 BGBl. 2007 I S. 2513.

376 Vgl. Holznagel/Brüggemann 2003.

377 S. etwa Berger 2004, Hoeren 2003, Mayer 2003, Jani 2003, Pichlmaier 2003, Senftleben 2003.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

gruppen Möglichkeiten zu schaffen haben, um von den sie privilegierenden Bestimmungen entsprechenden Gebrauch machen zu können.

### 2.5.2.3.1.3 *Neuregelung der Berechnung der Schutzfrist für Tonträgerhersteller*

Auch die Berechnung der Schutzfristen für Tonträger wurde durch die UrhG-Novelle erneuert. Nach Ablauf der Schutzfristen ist das entsprechende Material nicht mehr urheberrechtlich geschützt. Die 50-jährige Schutzfrist für die Rechte der Tonträgerhersteller beginnt mit dem Erscheinen des Tonträgers zu laufen (§ 85 UrhG). Ist der Tonträger dagegen nicht erschienen, aber rechtmäßig öffentlich wiedergegeben (z. B. aufgeführt oder gesendet) worden, beginnt die Frist mit dieser ersten öffentlichen Wiedergabe. Ist der Tonträger weder erschienen noch rechtmäßig öffentlich wiedergegeben worden, so endet der Schutz 50 Jahre nach der Herstellung der Tonträgeraufnahme.

### 2.5.2.3.1.4 *Novellierung der Leistungsschutzrechte der ausübenden Künstler*

Neben dem Urheberrecht, das dem Urheber eines Werkes zusteht, regelt das Urheberrechtsgesetz auch die Leistungsschutzrechte, dem Urheberrecht verwandte Schutzrechte, die Personen zustehen, welche Werke aufführen oder wiedergeben (z. B. Musiker, Schauspieler). Die Leistungsschutzrechte der ausübenden Künstler sind durch die UrhG-Novelle vollständig neu geregelt worden (§§ 73 ff. UrhG). Durch die Reform wird die Rechtsstellung der ausübenden Künstler der der Urheber insgesamt angenähert. Darüber hinaus erhalten auch die ausübenden Künstler hinsichtlich ihrer Darbietungen das neue „Recht der öffentlichen Zugänglichmachung“ als Ausschließlichkeitsrecht. Außerdem wird als neues Recht der Anspruch auf „Anerkennung als ausübender Künstler“ geschaffen.

### 2.5.2.3.2 *Urhebervertragsrechts-Novelle*

Bislang wurden die Regelungen zum Urhebervertragsrecht nur vereinzelt im UrhG aufgegriffen. Das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Beteiligten begründet aber die Gefahr, dass strukturell ein Vertragspartner begünstigt, der andere dagegen benachteiligt wird. Der Gesetzgeber hat darauf mit einer Reform des Urhebervertragsrechts reagiert: Mit dem Gesetz zur Stärkung der vertraglichen Stellung von Urhebern und ausübenden Künstlern ist das Urhebervertragsrecht reformiert worden. Ziel des Gesetzes war die Verbesserung der Stellung der Urheber und ausübender Künstler, insbesondere durch einen gesetzlichen Anspruch auf eine der Werknutzung entsprechende angemessene Vergütung im Rahmen der branchenbezogenen, von Urheberverbänden und Verwertern bzw. Verlagen vorher gemeinsam festgelegten Vergütungsregeln.

Nach § 11 Satz 1 UrhG schützt das Urheberrecht den Urheber in seinen geistigen und persönlichen Beziehungen zum Werk und in der Nutzung des Werkes. Der neu eingefügte § 11 Satz 2 stellt jetzt klar, dass es zugleich der Sicherung einer angemessenen Vergütung für die Nutzung des Werkes dient.

Die angemessene Vergütung des Urhebers hat in § 32 UrhG ihren Niederschlag gefunden. Nach § 32 Abs. 1 UrhG hat der Urheber für die Einräumung von Nutzungsrechten und die Erlaubnis zur Werknutzung einen Anspruch auf die vertraglich vereinbarte Vergütung. Ist die Höhe der Vergütung nicht bestimmt, gilt die angemessene Vergütung als vereinbart. Soweit die vereinbarte Vergütung nicht angemessen ist, kann der Urheber von seinem Vertragspartner die Einwilligung in die Änderung des Vertrages verlangen, durch die dem Urheber die angemessene Vergütung gewährt wird. Eine nach einer angemessenen Vergütungsregel (§ 36 UrhG) ermittelte Vergütung ist gemäß § 32 Abs. 2 UrhG angemessen. Im Übrigen ist die Vergütung angemessen, wenn sie im Zeitpunkt des Vertragsschlusses dem entspricht, was im Geschäftsverkehr nach Art und Umfang der eingeräumten Nutzungsmöglichkeit, insbesondere nach Dauer und Zeitpunkt der Nutzung, unter Berücksichtigung aller Umstände üblicher- und redlicherweise zu leisten ist.

## 2.5. Urheberrechte

Die zwingende Anwendung des § 32 UrhG wird durch § 32b UrhG unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschrieben. Dies ist der Fall, wenn auf den Nutzungsvertrag mangels einer Rechtswahl deutsches Recht anzuwenden wäre (1.) oder soweit Gegenstand des Vertrages maßgebliche Nutzungshandlungen im räumlichen Geltungsbereich des UrhG sind (2.).

Im Einklang mit § 32 Abs. 2 UrhG, der die Angemessenheit einer Vergütung normiert, regelt § 36 UrhG die gemeinsamen Vergütungsregeln. Nach § 36 Abs. 1 UrhG stellen zur Bestimmung der Angemessenheit von Vergütungen nach § 32 UrhG Vereinigungen von Urhebern mit Vereinigungen von Werknutzern gemeinsame Vergütungsregeln auf. Die gemeinsamen Vergütungsregeln sollen die Umstände des jeweiligen Regelungsbereiches berücksichtigen, insbesondere die Struktur und Größe der Verwerter. Die Vereinigungen müssen repräsentativ, unabhängig und zur Aufstellung gemeinsamer Vergütungsregeln ermächtigt sein (§ 36 Abs. 2 UrhG). Zusätzlich ist nach § 36a Abs. 1 UrhG vorgesehen, dass zur Aufstellung gemeinsamer Vergütungsregeln die Vereinigungen eine Schlichtungsstelle bilden, wenn die Parteien dies vereinbaren oder eine Partei die Durchführung des Schlichtungsverfahrens verlangt. § 36 Abs. 2 bis 8 UrhG regeln das Schlichtungsverfahren.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses, aber auch noch nach In-Kraft-Treten der Novelle stand insbesondere der neue § 32 UrhG im Ziel wissenschaftlicher Kritik, da hierdurch nach Ansicht von Kritikern in die grundsätzlich geltende Vertragsautonomie der Vertragsparteien eingegriffen würde.<sup>378</sup> Während die Pflicht zur „angemessenen Vergütung“ im Filmbereich von Produzentenseite kritisiert wurde, war den Interessenvertretungen der Filmschaffenden der Bezugspunkt der „Angemessenheit“ nicht konkret genug.

### 2.5.2.3.3 2. Korb der Urheberrechtsreform

Kritik an den Änderungen des 1. Korbs der Urheberrechtsreform<sup>379</sup> auch seitens der Film- und Videoindustrie wurde insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses der Zulässigkeit von Privatkopien und dem Verbot der Umgehung technischer Schutzmaßnahmen laut (s. oben Kap. 2.4.2.2). Mit dem 2. Korb wurden die bereits bei dem Ersten Korb diskutierten Vorschläge und Anregungen mit dem Ziel, die mit dem Ersten Korb begonnene Anpassung des deutschen Urheberrechts an die Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie fortzusetzen, umgesetzt.<sup>380</sup> Der 2. Korb ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

#### 2.5.2.3.3.1 Vergütungssystem

Die Kopiertätigkeit hat sich zunehmend vom gewerblichen Bereich in den privaten Bereich verlagert. Zugleich sind die Rechteinhaber durch den Einsatz technischer Maßnahmen zunehmend in der Lage, die Vervielfältigungen ihrer Inhalte im digitalen Bereich zu verhindern und zu beschränken (digital rights management, DRM). Die Regelungen zur urheberrechtlichen Vergütung für erlaubnisfrei zulässige Kopien sind daher durch das Zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft grundlegend geändert worden. Das Gesetz gestaltet das System der pauschalen Abgeltung der Privatkopie über Geräte und Speichermedien mit Blick auf neue Vervielfältigungstechniken flexibler. Die Bemessung der Vergütungssätze wird den betroffenen Verwertungsgesellschaften und den Herstellern von Vervielfältigungsgeräten und Speichermedien innerhalb gesetzlich definierter Rahmenbedingungen übertragen. Die Vergütungspflicht wird al-

378 Dazu s. etwa Erdmann 2002; Grzeszick 2002; Jacobs 2002; Ory 2002; Schack 2002. Aus § 32 UrhG ergaben sich zahlreiche Rechtsstreitigkeiten, in den meisten Fällen zur Vergütung literarischer Übersetzer, s. Überblick bei Becker 2007 und Ory 2006, jeweils m. w. N.

379 Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 10. September 2003, BGBl. I S. 1774, ber. BGBl. 2004 I S. 312.

380 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 14 f.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

lein an die tatsächliche Nutzung der Gerätetypen zum Kopieren urheberrechtlich geschützter Inhalte angeknüpft. Für die Bemessung der Höhe der Vergütung ist der Umfang der tatsächlichen Nutzung des Gerätetyps zum Kopieren geschützter Inhalte maßgeblich. Weiterhin bringt das Gesetz die verstärkte Nutzung der individuellen Lizenzierung von Werken im digitalen Bereich mit der pauschalen Vergütung in Einklang. Mit dem Ziel rascher Klärung und effektiveren Rechtsschutzes wird das Verfahren zur Schlichtung und gerichtlichen Prüfung von Streitfällen über die Vergütung für Geräte und Speichermedien gestrafft. Die Beteiligten können die Vergütung in weitgehender Selbstregulierung bestimmen oder bestimmen lassen. Auf erster Stufe sind die Tarife durch die Verwertungsgesellschaften aufzustellen. Auf der zweiten Stufe ist ein zeitlich gestrafftes Schiedsstellenverfahren vorgesehen. Scheitert das Schiedsstellenverfahren, soll das Oberlandesgericht entscheiden. Ferner wird den Beteiligten der Weg eines freiwilligen Schlichtungsverfahrens eröffnet. Eine Beteiligung der Sendeunternehmen an den Einnahmen aus der Pauschalvergütung ist mit der Begründung, dass diese Änderung weder europarechtlich noch verfassungsrechtlich geboten sei, nicht vorgesehen worden. Der Forderung, die Vergütung über die Geräte- und Leerträgerpauschale vollständig entfallen zu lassen, weil dem Urheber wirksame technische Maßnahmen zur Verfügung stünden, die die Individuallizenzierung ermöglichen, ist ebenfalls nicht nachgekommen worden. Vor allem wurde davon ausgegangen, dass es noch viele Jahre dauern wird, bis sämtliche geschützte Werke und Leistungen in kopiergeschützter Form verwertet werden. Erst damit entfele die Rechtfertigung für das Pauschalvergütungssystem. Auch ein Verbot der Privatkopie, das einen sofortigen Ausstieg aus dem Pauschalvergütungssystem rechtfertigen würde, wurde nicht umgesetzt.<sup>381</sup>

### 2.5.2.3.3.2 *Privatkopie*

Das Gesetz verzichtet auf eine Durchsetzung der Privatkopie gegen technische Schutzmaßnahmen.<sup>382</sup> Es erfolgt aber eine Klarstellung hinsichtlich der „legalen Quellen“ (§ 53 Abs. 1 UrhG). Die Privatkopie ist nunmehr auch dann unzulässig, wenn die Vorlage offensichtlich rechtswidrig im Internet zum Download angeboten, also öffentlich zugänglich gemacht wird. Durch die Wirtschaft ist angeregt worden, die digitale Vervielfältigung von Musik zu privaten Zwecken zu verbieten. Diesem Vorschlag ist nicht gefolgt worden. Auch ein Verbot der Vervielfältigung durch Dritte sowie ein Verbot der Privatkopie im Online-Bereich ist nicht aufgenommen worden.<sup>383</sup>

### 2.5.2.3.3.3 *Sonstige Schranken*

Im Bereich der Schranken sind durch das Gesetz weitere Anpassungen an moderne Nutzungsformen und Technologien vorgenommen worden. Das Gesetz hat die Zitatschranke des § 51 UrhG auf weitere Werkarten (Filmwerke, Multimediawerke) erweitert. Ferner führt das Gesetz eine neue Schranke (§ 52b UrhG) ein, die es öffentlichen Bibliotheken, Museen und Archiven zur Erfüllung ihres Bildungsauftrags ermöglicht, ihre Bestände auch in digitaler Form an eigens dafür eingerichteten elektronischen Leseplätzen den Benutzern zu Zwecken der Forschung und für private Studien zugänglich zu machen. Mit der neuen Schranke des § 52b UrhG wurde Art. 5 Abs. 3 Buchstabe n der Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Mit einer weiteren neuen

---

381 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 16 ff.

382 Der Urheber oder Rechteinhaber kann sein Werk mit technischen Schutzmaßnahmen versehen. Ist ein Werk kopiergeschützt, darf dieser Kopierschutz nicht umgangen werden (§ 95a UrhG). Technischer Urheberrechtsschutz bspw. durch „elektronische Wasserzeichen“ ist damit denkbar und dürfte nicht umgangen werden.

383 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 18 f.

## 2.5. Urheberrechte

Schranke (§ 53a UrhG) ist das Urteil des Bundesgerichtshofs zur Zulässigkeit des Kopienversands<sup>384</sup> im Urheberrechtsgesetz nachvollzogen worden. Von einer Übernahme des Drei-Stufen-Tests im Wortlaut des Artikels 5 Abs. 5 der Richtlinie als „Schranken-Schranke“ wurde abgesehen.<sup>385</sup>

### 2.5.2.3.3.4 *Unbekannte Nutzungsarten*

Die technische Fortentwicklung<sup>386</sup> der vergangenen Jahre und die sich aus diesen Entwicklungen ergebenden neuen Nutzungsarten haben eine Neuregelung in Bezug auf unbekanntes Nutzungsarten erforderlich gemacht. Das bislang geltende grundsätzliche Verfügungsverbot über unbekanntes Nutzungsarten weicht der Möglichkeit für den Urheber, auch unbekanntes Nutzungsarten übertragen zu können (§ 31a UrhG). Der Urheber erhält einen obligatorischen Vergütungsanspruch sowie ein Widerrufsrecht, damit er dem Verwerter als dem stärksten Vertragspartner nicht schutzlos gegenübersteht.<sup>387</sup> Für den Filmbereich entfällt das Widerrufsrecht (§ 88 UrhG), um eine ungehinderte Verwertung zu ermöglichen. In § 137 Abs. 1 UrhG sieht das Gesetz eine Regelung für Altverträge vor. Nach dieser gelten zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses unbekanntes Nutzungsarten als dem Lizenzvertragspartner eingeräumt, wenn der Urheber diesem alle wesentlichen bekannten Nutzungsarten ausschließlich sowie räumlich und zeitlich unbegrenzt übertragen hat.

### 2.5.2.3.3.5 *Kabelweitersendung*

In Hinblick auf die Bestimmungen zu der Kabelweitersendung sind verschiedenste Änderungsvorschläge vorgebracht worden.<sup>388</sup> Es ist letztendlich aber lediglich eine Vereinfachung der Verhandlungen über die Kabelweitersendung für die Beteiligten aufgegriffen worden. Durch die Ergänzung des § 20b UrhG wird der Vorrang gemeinsamer Vergütungsregeln klargestellt, auf deren Basis der Urheber eine angemessene Vergütung für jede Kabelweitersendung erhält. Sendeunternehmen können damit die gewünschte Vermarktung der Rechte in der Lizenzkette durch den Abschluss und die Anwendung kollektiver Vereinbarungen nach Satz 4 vornehmen. In § 87 Abs. 5 UrhG wird die Möglichkeit eingeräumt, gemeinsame Verhandlungen mit allen Rechtsinhabern zu verlangen, damit für die Kabelunternehmen und die Sendeunternehmen transparent und kalkulierbar ist, welche Vergütung sie für die Kabelweitersendung zu leisten haben.<sup>389</sup>

### 2.5.2.3.3.6 *Perspektiven*

Bereits vor In-Kraft-Treten der Änderungen durch den Zweiten Korb ist der Ruf nach einem Dritten Korb laut geworden. Der Bundesrat hat bei seiner Entscheidung die Bundesregierung gebeten, die Regelungen im Hinblick auf die spezifischen Anforderungen von Wissenschaft und Forschung anzupassen bzw. zu überprüfen und die Möglichkeit des Kopienversands zu erweitern.<sup>390</sup> Daneben wurde bereits der Beschlussempfehlung

384 Urteil vom 25. Februar 1999, Az. I ZR 118/96, BGHZ 141, 13 ff.; NJW 1999, 1953 ff. – Kopienversanddienst.

385 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 21.

386 Diese technologischen Entwicklungen haben es für Verwerter sehr schwierig gemacht, die nachträgliche Zustimmung der Urheber zu einer neuen Nutzungsart zu erlangen, vgl. Spindler, Reform des Urheberrechts im „Zweiten Korb“, NJW 2008, 9 ff. (9).

387 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828.

388 Vgl. zu den vorgebrachten Vorschlägen, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 22 f.

389 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft, BT-Drucksache 16/1828 S. 22 f.

390 Vgl. BR-Drucks. 582/07 (B) v. 21.09.2007.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

an den Bundestag durch den Rechtsausschuss eine Entschließung beigefügt, die dem Bundesministerium der Justiz die Prüfung zahlreicher weiterer Fragen des Urheberrechts aufgibt.<sup>391</sup> Dabei werden insbesondere Fragen der Zweitverwertungsrechte im Wissenschaftsbereich, des Handels mit Gebrauchtssoftware, Verbote intelligenter Aufnahmesoftware und Anpassungsfragen bei § 20b UrhG im Hinblick auf Internet-TV Gegenstand der Diskussion sein.<sup>392</sup> Aus Sicht der Musik-, Film- und Verlagswirtschaft wird die Frage der Einführung eines Auskunftsanspruches für den Privatbereich zur Rechtsverfolgung von illegalen Musikdownloads ein wesentliches Thema im Bereich der Umsetzung der Enforcement-Richtlinie (s. oben) sein.

---

391 Vgl. BT-Drucks. 16/5939 S. 3.

392 Vgl. hierzu Hoeren 2007, S. 615.

## 2.5. Urheberrechte

**2.5.3 Quellenangaben zu Kapitel 2.5**

- Becker, Bernhard (2007): Die angemessene Übersetzervergütung: eine Quadratur des Kreises? ZUM 2007, S. 249 ff.
- Berger, Christian (2004): Die Neuregelung der Privatkopie in § 53 Abs. 1 UrhG im Spannungsverhältnis von geistigem Eigentum, technischen Schutzmaßnahmen und Informationsfreiheit. ZUM 2004, S. 257 ff.
- Bohn, Philipp (2006): Akzeptanz von Digital Rights Management. In: Technikfolgenabschätzung, Theorie und Praxis Nr. 2, - August 2006, S. 41-45.
- Erdmann, Willi (2002): Urhebervertragsrecht im Meinungsstreit. GRUR 2002, S. 923 ff.
- Grzeszick, Bernd (2002): Der Anspruch des Urhebers auf angemessene Vergütung: Zulässiger Schutz jenseits der Schutzpflicht. AfP 2002, S. 383 ff.
- Hoeren, Thomas (2003): Urheberrecht und Verbraucherschutz, Münster 2003.
- Hoeren, Thomas (2007): Der Zweite Korb – Eine Übersicht zu den geplanten Änderungen im Urheberrechtsgesetz. MMR 2007, S. 615 ff.
- Holznagel, Bernd/Brüggemann, Sandra (2003): Vereinbarkeit der §§ 108 b, 111 a i. V. m. 95 a i. V. m. 69 ff. des UrhG 2003 mit deutschem Verfassungsrecht und EG-Recht. Münster.
- Jacobs, Rainer (2002): Das neue Urhebervertragsrecht. NJW 2002, S. 1905 ff.
- Jani, Ole (2003): Was sind offensichtlich rechtswidrig hergestellte Vorlagen? Erste Überlegungen zur Neufassung von § 53 Abs. 1 S. 1 UrhG. ZUM 2003, S. 842 ff.
- Mayer, Christoph (2003): Die Privatkopie nach Umsetzung des Regierungsentwurfs zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft. CR 2003, S. 274 ff.
- Ory, Stefan (2002): Das neue Urhebervertragsrecht. AfP 2002, S. 93 ff.
- Ory, Stefan (2006): Erste Entscheidungen zur angemessenen und redlichen Vergütung nach § 32 UrhG. AfP 2006, S. 9 ff.
- Pichlmaier, Tobias (2003): Abschied von der Privatkopie? CR 2003, S. 910 ff.
- Schack, Haimo (2002): Urhebervertragsrecht im Meinungsstreit. GRUR 2002, S. 853 ff.
- Senftleben, Manfred (2003): Privates digitales Kopieren im Spiegel des Dreistufentests. CR 2003, S. 914 ff.



## 2.6 JUGENDMEDIENSCHUTZ

<b>2.6.1 MEDIENNUTZUNG VON KINDERN UND JUGENDLICHEN UND DEREN WIRKUNGEN.....</b>	<b>214</b>
2.6.1.1 MEDIENNUTZUNG.....	214
2.6.1.2 MEDIENWIRKUNGEN.....	218
<b>2.6.2 RECHT UND REGULIERUNG.....</b>	<b>219</b>
2.6.2.1 RECHTSRAHMEN.....	219
2.6.2.1.1 <i>Verfassungs- und Europarecht</i> .....	219
2.6.2.1.2 <i>Nationales Recht</i> .....	221
2.6.2.2 NOVELLIERUNGEN UND REFORMEN IM BERICHTSZEITRAUM.....	221
2.6.2.2.1 <i>Schaffung eines Jugendschutzgesetzes (JuSchG)</i> .....	221
2.6.2.2.2 <i>Jugendschutzänderungsgesetz</i> .....	223
2.6.2.2.3 <i>Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)</i> .....	223
<b>2.6.3 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 2.6.....</b>	<b>228</b>

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Aufgrund der Vielzahl und der sich rasant wandelnden Medienangebote hat sich die Medienausstattung und das Mediennutzungsverhalten von Kindern und Jugendlichen erheblich verändert: Nicht nur, dass Film-, Rundfunk- oder Online-Angebote zeitlich mehr genutzt werden; auch die Art der rezipierten Angebote hat qualitativ einen neuen Stand erreicht. Im Bereich des Jugendmedienschutzes hat daher der einfache Gesetzgeber mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben in den letzten Jahren den veränderten Bedingungen Rechnung getragen und die einschlägigen Gesetze entweder reformiert oder gar neue bereichsspezifische Gesetze geschaffen. Durch das Bereitstellen geeigneter Maßnahmen soll sichergestellt werden, dass die Mediennutzung keine Beeinträchtigung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zur Folge hat.

### 2.6.1 Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen und deren Wirkungen

Wesentliche Voraussetzung für Überlegungen über angemessene Modelle des Kinder- und Jugendmedienschutzes ist die möglichst genaue Kenntnis der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen sowie der mit dieser Nutzung verbundenen potenziellen Auswirkungen. Die Bedeutung der Medien im Sozialisationsprozess von Heranwachsenden spiegelt sich u. a. in der stetig wachsenden Zahl empirischer Studien wider. Die Befunde dieser Studien verdeutlichen, dass in den letzten Jahren gravierende Veränderungen stattgefunden haben, die die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen nachhaltig beeinflussen und daher auch für den Jugendmedienschutz von Bedeutung sind. Im Folgenden werden die wichtigsten Befunde dargestellt sowie die daran anknüpfenden wesentlichen Diskussionslinien skizziert.

#### 2.6.1.1 Mediennutzung

Als wesentlicher Trend der letzten Jahre lässt sich die rasche Ausbreitung digitaler Medien beschreiben. Nicht nur die Haushalte an sich sind zunehmend mit Medien besser ausgestattet, auch die Kinder und Jugendlichen haben immer früher die Möglichkeit, die Medien in ihrem eigenen Zimmer oder aber auch außerhalb des häuslichen Kontextes zu nutzen. Insbesondere die Verfügbarkeit von Videorekordern, Spielekonsolen, DVD-Playern (nicht PC) und Internetzugang hat im Vergleich zu den Vorjahren bei den Zwölf- bis 19-Jährigen zugenommen.<sup>393</sup> Hinzu kommt, dass sich die Ausstattung von Computern und Spielekonsolen stark erweitert hat und mit den Geräten diverse multimediale und onlinebezogene Anwendungen möglich sind. Breitbandanschlüsse und schnellere Übertragungsgeschwindigkeiten ermöglichen überdies datenintensive Anwendungen wie z. B. das Herunterladen von Filmen, Internetradio etc., wodurch sich das Angebotsspektrum auch für Kinder und Jugendliche deutlich vergrößert.

Darüber hinaus hat sich auch das Angebot an tragbaren, multimedia- und onlinefähigen Geräten erweitert und damit verbunden die Möglichkeiten der orts- und zeitunabhängigen Mediennutzung. Handys und einzelne tragbare Spielekonsolen bieten inzwischen auch die Möglichkeit, das Internet zu nutzen, Inhalte herunterzuladen und über entsprechende Schnittstellen (z. B. Bluetooth, Infrarotschnittstelle) zu verbreiten.<sup>394</sup> Auch kommunikative Angebote wie z. B. Chats oder Netzwerkspiele können über diese mobilen Plattformen genutzt werden.<sup>395</sup> Durch die Möglichkeiten der mobilen Mediennutzung erweitert sich der medienbezogene Handlungsspielraum von Kindern und Jugendlichen über den häuslichen Kontext hinaus; gleichzeitig werden

---

393 Schmitt/Feierabend (in Vorbereitung), S. 4. Gerätebesitz. Auswahl, Jugendliche zwölf bis 19 Jahre. Die Kinder im Alter von sechs bis 13 Jahren verfügen über weniger Medien als die Jugendlichen.

394 Bei den Spielekonsolen erfolgt der Einstieg in das Internet regelmäßig über LAN und WLAN. Die PSP (Sony) verfügt von vornherein über einen Browser, für die *Nintendo DS* wird eine extra Software benötigt; vgl. Behrens/Höhler 2007, S. 25.

395 Entweder über Direktverbindungen oder über das Internet; vgl. Behrens/Höhler 2007, S. 25.

## 2.6. Jugendmedienschutz

aber auch die Möglichkeiten für Eltern eingeschränkt, die Mediennutzung ihrer Kinder im Blick zu behalten und gegebenenfalls zu intervenieren.

Eine weitere bedeutsame Entwicklung im Zuge der Digitalisierung ist schließlich die Entwicklung von so genannter *social software* (Stichwort Web 2.0), die es dem ‚normalen‘ Nutzer ermöglicht, auf einfache Art und Weise eigene Angebote (z. B. Texte, Fotos, Videos, Lieblingslinks, Weblogs etc.) online zu veröffentlichen und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Mit dieser Optionserweiterung ist – wie Beispiele aus der öffentlichen Berichterstattung zeigen – zugleich auch ein neues Risiko verbunden, z. B. wenn Fotos oder Videofilme ohne Einverständnis der abgebildeten Person erstellt und so in Umlauf gebracht bzw. persönliche Daten missbräuchlich verwendet werden.

Digitalisierung, steigende Mobilität und social software skizzieren drei zentrale Trends, die sich auf unterschiedliche Weise in der Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen niederschlagen. Seit 1998 bzw. 1999 legt der Medienpädagogische Forschungsverbund Südwest regelmäßige Berichte über die Mediennutzung Heranwachsender vor, anhand derer sich Entwicklungen der Mediennutzung von Kindern<sup>396</sup> und Jugendlichen<sup>397</sup> nachzeichnen lassen.

Mit Blick auf die Kinder zwischen sechs und 13 Jahren zeigt sich, dass das Fernsehen für diese Altersgruppe weiterhin die häufigste Freizeittätigkeit ist.<sup>398</sup> 44 Prozent der Sechs- bis 13-Jährigen verfügen bereits über einen eigenen Fernseher im Zimmer. Darüber hinaus ist die Hälfte der Kinder im Besitz eines CD-Players, Kassettenrekorders, Radios und/oder einer Spielekonsole. Ein Drittel der Kinder besitzt ein eigenes Handy und/oder einen MP3-Player. Über einen eigenen Computer können ein Sechstel der Kinder verfügen und acht Prozent über einen eigenen Internetanschluss.

Im Fernsehen liegen Super RTL und KI.KA in der Beliebtheit vor RTL und RTL II. Bei der Computernutzung steht bei den Kindern noch das Spielen im Vordergrund, aber knapp die Hälfte der PC-Nutzer gibt auch an, das Gerät für die Hausaufgaben und Lernprogramme zu nutzen. Die Computerspiele (allein oder mit anderen) werden dabei vor allem von den Jungen genutzt, die auch in der Regel über mehr Spiele (im Durchschnitt 16 Spiele) verfügen als die Mädchen (10 Spiele). Bei einem Drittel der Computerspieler liegt die durchschnittliche Spieldauer bei einer halben Stunde pro Tag. Die Hälfte der Kinder verbringt pro Tag zwischen 30 bis 60 Minuten mit PC-Spielen, 16 Prozent spielen mehr als eine Stunde am PC. Zu den bevorzugten Spielgenres zählen Simulationsspiele, Strategiespiele und Fun-/Gesellschaftsspiele. Die Spiele der Kategorie „Action-Spiele“ werden von gut einem Fünftel der Kinder zwischen sechs und 13 Jahren bevorzugt und rangieren an fünfter Stelle. „Die Sims“, das Fußballspiel „FIFA“ und „Harry Potter“ zählten 2006 zu den Favoriten in dieser Altersgruppe.

Die Internetnutzung verzeichnete 2006 einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr: 72 Prozent der befragten Kinder zwischen sechs und 13 Jahren nutzten 2006 das Internet zumindest selten (2005: 68 Prozent), wobei das Internet für Kinder ab ca. acht Jahren an Bedeutung gewinnt. Im Vordergrund steht die Informationssuche (für schulische und andere Themen), gefolgt von Online-Spielen, der Nutzung von speziellen Kinder-Websites und dem Senden und/oder Empfangen von E-Mails. Zu den Lieblingsseiten zählen vor allem die Internetauftritte der Fernsehsender wie z. B. *toggo.de*, *kika.de*, *tivi.zdf.de*, aber auch der Chatanbieter *knuddels.de* und die Suchmaschine *Google*. Den Weg zu den Internetseiten finden die Kinder vor allem über Freunde, andere Medien (Fernsehen, Zeitschriften), Eltern und Geschwister, aber auch über eigenes Auspro-

---

396 Die so genannten KIM-Studien (Kinder + Medien, Computer + Internet), die sich auf die 6- bis 13-Jährigen beziehen; siehe zuletzt MPFS 2007a.

397 Die so genannten JIM-Studien (Jugend, Information, (Multi-)Media), die sich auf die 12- bis 19-Jährigen beziehen; siehe zuletzt MPFS 2007b.

398 Soweit nicht anders angegeben, handelt es sich bei den vorgestellten Befunden um Ergebnisse der KIM-Studie 2006 (MPFS 2007a).

## 2. Medienübergreifende Aspekte

bieren (über die Eingabe eines Namens oder Begriffes in die URL), die Nutzung von Suchmaschinen und z. T. auch Tipps von Lehrern. Gerade mit Blick auf jüngere Kinder mit geringen Lese- und Schreibfähigkeiten zeichnen sich hier Risiken ab, da sie durch fehlerhafte oder ungenaue Schreibweisen schnell auf problematische Angebote gelangen können.<sup>399</sup> Wenn die Kinder ins Internet gehen, tun sie dies zumeist in Begleitung eines Elternteils oder mit Freunden oder Geschwistern (63 %). Allerdings geben auch 35 Prozent der das Internet nutzenden Kinder an, sich allein im Internet zu bewegen. Das Gros der Kinder hält sich maximal eine halbe Stunde im Internet auf, wobei die Nutzungsdauer mit dem Alter zunimmt.

Mit zunehmendem Alter erweitert sich das Medienrepertoire der Heranwachsenden und damit verbunden auch die Zeit, die auf die Mediennutzung entfällt.<sup>400</sup> 2007 verfügen 94 Prozent der Jugendlichen über ein eigenes Handy, 67 Prozent einen eigenen Computer (98 Prozent im Haushalt) und 45 Prozent über einen eigenen Internetanschluss (95 Prozent der Haushalte). Hinzu kommen MP3-Player (85 Prozent), CD-Player (83 Prozent), Radio (78 Prozent), Spielekonsolen (45 Prozent), DVD-Player (42 Prozent). In der Häufigkeit der Nutzung steht das Fernsehen nach wie vor an erster Stelle, gefolgt vom Computer (offline), MP3 und dem Internet. Bei den Jugendlichen ist ProSieben das mit Abstand favorisierte Programm, gefolgt von RTL, MTV, Sat.1 und RTL II.

Der Computer dient den Jugendlichen als Arbeits- und Unterhaltungsmedium zugleich. 53 Prozent der PC-Nutzer nutzen den Computer für die Schule, 34 Prozent nutzen ihn für Computerspiele, wobei der Anteil der Jungen, die regelmäßig PC-Spiele spielen, deutlich über dem der Mädchen liegt. Weitere Offline-Aktivitäten sind „Texte schreiben“ (32 Prozent) und Musik (für CD oder MP3) zusammenstellen (25 Prozent).

Das Internet wird von 77 Prozent der Jugendlichen regelmäßig (täglich/mehrmals pro Woche) genutzt. Die durchschnittliche Nutzungsdauer liegt bei 114 Minuten (pro Tag, Mo-Fr), wobei die Jungen länger online sind als die Mädchen. Bei der Internetnutzung stehen kommunikative Aktivitäten wie Instant Messaging (72 Prozent) und E-Mail (60 Prozent) im Vordergrund, gefolgt von Musikhören (49 Prozent) und der Suche nach aktuellen Informationen. Im Vergleich zum Vorjahr haben 2007 insbesondere die so genannten Social-Web-Angebote (z. B. *YouTube*, *schülerVZ*, *Wikipedia*) an Bedeutung gewonnen und zählen neben Suchmaschinen (z. B. *Google*), Online-Shopping-Portalen wie *eBay* oder konkreten Chats wie *knuddels.de* zu den von Jugendlichen favorisierten Online-Angeboten. Ein Viertel der Zwölf- bis 19-Jährigen gibt an, die Social-Web-Angebote aktiv zu nutzen, d. h. in Weblogs zu schreiben, Fotos oder Musik/Videos einzustellen etc. 15 Prozent verfügen darüber hinaus über eine eigene Online-Präsenz. Knapp zwei Drittel der jugendlichen Internetnutzer schätzen sich selbst als relativ kompetent ein, was die rechtlichen Rahmbedingungen der Internetnutzung betrifft, und meinen zu wissen, was im Internet erlaubt ist und was nicht.<sup>401</sup> Allerdings ist auch ein Fünftel der Jugendlichen zumindest weitgehend der Auffassung, dass die Online-Angebote vorab auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden.<sup>402</sup> Gezielte Fragen nach den in der Diskussion um mögliche Gefahren des Internets im Vordergrund stehenden pornografischen, rechtsradikalen oder gewalthaltigen Angeboten ergaben 2005, dass 32 Prozent der jugendlichen Internetnutzer bereits auf entsprechende Seiten gestoßen sind, wobei

---

399 Vgl. Feil/Decker/Gieger 2004. Besonders problematisch ist es, wenn Anbieter unter Namen bzw. Adressen platzieren, die für Kinder attraktiv sind, und Kinder über diesen Weg ungewollt mit ungeeigneten Inhalten konfrontiert werden.

400 Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Daten im Folgenden auf die Befunde der JIM-Studie 2007 (MPFS 2007b).

401 Die konkrete Frage lautet: „Wenn ich das Internet nutze, weiß ich genau, was erlaubt ist und was nicht.“; MPFS 2007b, S. 47.

402 MPFS 2007b, S. 48 ff.

## 2.6. Jugendmedienschutz

die Jungen häufiger mit solchen problematischen Angeboten in Berührung kommen als die Mädchen.<sup>403</sup> Die Mädchen wurden indes häufiger als die Jungen schon einmal im Chat von Fremden nach persönlichen Abgaben (Name, Adresse, Telefonnummer) gefragt, wobei wiederum die Jungen ihre Daten eher preisgeben.<sup>404</sup>

Neben dem Internet hat der Bereich der Mobilkommunikation an Bedeutung gewonnen. 95 Prozent der Haushalte, in denen Kinder aufwachsen, sind mit mindestens einem Mobiltelefon ausgestattet. 44 Prozent der sechs- bis 13-jährigen Kinder und 94 Prozent der Zwölf- bis 19-Jährigen sind im Besitz eines eigenen Handys.<sup>405</sup> Dabei handelt es sich um „multimediafähige mobile Plattformen“<sup>406</sup> mit einer immer besseren Ausstattung. Bereits 83 Prozent der zwölf- bis 19-jährigen Handybesitzer verfügen über eine Kamera-Funktion an ihrem Handy, 82 Prozent der Jugendlichen verfügen über ein WAP-fähiges Handy. 66 Prozent der Handys im Besitz von Jugendlichen haben Bluetooth und 61 Prozent eine Infrarotschnittstelle, die den Austausch von Daten ermöglichen. Im Zusammenhang mit der Handynutzung werden vor allem Risiken thematisiert, die die Nutzung und Verbreitung jugendschutzrelevanter Inhalte oder die Erstellung und Verbreitung von gewalthaltigen Fotos oder Videosequenzen (z. B. *Happy Slapping*, *Cyberbullying*<sup>407</sup>) oder das Thema Kosten betreffen.<sup>408</sup> Neun Prozent der Kinder im Alter von sechs bis 13 Jahren haben nach eigener Angabe schon einmal „*seltsame oder unangenehme Sachen*“ auf ihr Handy geschickt bekommen.<sup>409</sup> Hierbei handelte es sich zumeist um Kaufangebote und an zweiter Stelle um sexuelle Angebote. Nur vereinzelt wurde der Empfang von Gewaltbildern und -videos genannt.<sup>410</sup> Von den Jugendlichen geben 87 Prozent an zu wissen, dass brutale Videos oder Pornofilme über Handys kursieren, ein Drittel kennt jemanden, der schon einmal solche Filme bekommen hat, und neun Prozent haben selbst schon einmal solche Videos bekommen.<sup>411</sup> Zeuge von gefilmten Schlägereien (*Happy Slapping*) waren 29 Prozent der jugendlichen Handy-Besitzer, wobei sich hier sowohl geschlechts-, alters- als auch bildungsspezifische Unterschiede zeigen.<sup>412</sup>

Hinsichtlich der Akzeptanz des Jugendmedienschutzes zeigen vorliegende Studien, dass dieser grundsätzlich als relevantes Thema betrachtet wird und auch sehr viel Zuspruch erhält.<sup>413</sup> Für drei Viertel der Bevölkerung sind die gesetzlichen Regelungen im Bereich Video, Online-Medien, Computer- und Videospiele sowie bezogen auf die Ausstrahlung von Fernsehsendungen sehr wichtig bzw. wichtig.<sup>414</sup> Knapp zwei Drittel der

---

403 MPFS 2005, S. 40 f.

404 MPFS 2007b, S. 50 f.

405 MPFS 2007a, S. 49; MPFS 2007b, S. 48; vgl. auch die Ergebnisse von Grimm/Rhein 2007, S. 88.

406 MPFS 2007b, S. 57.

407 Happy Slapping (engl.: fröhliches Schlagen) bezeichnet einen Trend unter einigen Jugendlichen, zumeist grundlos unbekannte oder auch bekannte Personen anzugreifen und die Gewalttaten mit dem Handy zu filmen, um sie anschließend im Internet zu veröffentlichen oder per MMS in Umlauf zu bringen (vgl. Grimm/Rhein 2007). *Cyberbullying*, auch *Mobile-Bullying* oder *E-Bullying* genannt, stellt eine Form des Mobbings unter Verwendung neuer Kommunikationstechnologien dar.

408 Vgl. z. B. Behrens/Höhler 2007. Siehe ausführlich auch Grimm/Rhein 2007.

409 MPFS 2007a, S. 51.

410 Vgl. MPFS 2007a, S. 51.

411 Zur Bekanntheit von Handy-Videos mit problematischen Inhalten siehe auch Grimm/Rhein 2007.

412 MPFS 2007b, S. 61.

413 Vgl. Theunert/Gebel 2007, Abschnitt 3.2.3, siehe auch Schumacher 2005. Die Ergebnisse zeigen, dass Medien zwar nicht an erster Stelle der relevantesten gesellschaftlichen Themen stehen, aber nichtsdestotrotz für viele relevant sind. Das Thema Arbeitslosigkeit ist für 40 Prozent der Befragten das wichtigste Thema, Kinder- und Jugendschutz folgt mit 27 Prozent an zweiter Stelle, wobei vor allem dem Verkauf von Alkohol und Zigaretten für Befragte oberste Priorität zukommt (vgl. S. 70 f.).

414 Vgl. Schumacher 2005.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Befragten erachten die gesetzlichen Bestimmungen für den Besuch von Kinofilmen und etwas über die Hälfte den Verkauf/Verleih von Büchern und Zeitschriften für relevant. Die Relevanzzuschreibung der rechtlichen Regelungen ist dabei sowohl abhängig vom Alter des Rezipienten als auch vom jeweiligen Medium. Insbesondere mit Blick auf Jugendliche zwischen 14 und 16 Jahren werden rechtliche Bestimmungen als bedeutsam angesehen. Unterschiede zwischen den Medien zeichnen sich dahingehend ab, dass die Befragten im Hinblick auf Videofilme und Kinofilme offensichtlich einen besonderen Regulierungsbedarf sehen (jeweils 42 % halten mit Blick auf die bis 16-Jährigen entsprechende Regelungen für notwendig). Etwas geringer fallen die Anteile bezüglich der Regulierung von Fernsehsendungen (35 %), Computer-/Videospiele (33 %) und Internet (32 %) aus (alle Werte bezogen auf die bis 16-Jährigen).

Allerdings wird auch deutlich, dass die Akzeptanz nicht automatisch mit der Umsetzung der Regelungen einhergeht. Die empirischen Befunde zeigen, dass die Eltern nicht besonders gut darüber informiert sind, was ihre Kinder an Medienangeboten nutzen bzw. welche konkreten Jugendschutzmaßnahmen existieren. Insbesondere im Hinblick auf neuere Medienangebote (z. B. Computerspiele) verhindert u. a. auch die fehlende Erfahrung mit dem Medienangebot einen verantwortungsbewussten Umgang mit den Medien.

### 2.6.1.2 Medienwirkungen

Die Forschung über die potenziellen Auswirkungen der Mediennutzung auf Kinder und Jugendliche stellt ein Hauptthema für Kommunikationswissenschaft, Medienpädagogik und Medienpsychologie dar. Die Befundlage ist an dieser Stelle nicht hinreichend zusammenzufassen und kann daher nur in ihren groben Linien skizziert werden. Einigkeit besteht insofern, als Medien heute im Prozess der Sozialisation eine bedeutende Rolle spielen; der Alltag von Kindern und Jugendlichen ist wie gesehen durchzogen von Medien und medienbezogenen Aktivitäten, Medien stellen somit neben Eltern, Schule und der Peer-Group eine entscheidende Sozialisationsinstanz dar.

Widersprüchlich hingegen sind die Befunde und insbesondere die daran anknüpfenden Interpretationen zu der Frage, welche konkreten Wirkungen bestimmte Medienangebote haben. Hier lassen sich grob zwei Richtungen unterscheiden. Auf der einen Seite werden vorfindbare Zusammenhänge zwischen der Nutzung bestimmter Medien und bestimmten Erlebens- oder Verhaltensmerkmalen mehr oder weniger direkt auf die entsprechenden Medienangebote zurückgeführt. Dieses Deutungsmuster spielt auch in der öffentlichen Diskussion eine bedeutende Rolle. Auf der anderen Seite wird darauf hingewiesen, dass Kinder und Jugendliche Medien im Kontext ihrer familiären und anderen sozialen Kontexte nutzen, dass sie sie für ihre individuelle Lebensbewältigung einsetzen. Problematische Verhaltensweisen seien danach eher auf eben diese Kontexte und Rahmenbedingungen zurückzuführen, die Mediennutzung stelle in diesem Zusammenhang eher ein Symptom, nicht jedoch eine Ursache dar.

Aufgrund der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen den materiellen und sozialen Lebensbedingungen, den bevorzugten Medienangeboten und der Art und Weise, wie diese verarbeitet werden, erscheint es müßig, in diesem Grundsatzstreit eine endgültige Antwort zu suchen. Vielmehr zeigt die Forschung recht deutlich, dass a) die Medien für gelingende oder misslingende Sozialisationsprozesse von Bedeutung sind, dass sie aber b) keinesfalls als isolierte Ursachen für Fehlverhalten oder gesellschaftlich dysfunktionale Entwicklungen betrachtet werden können.

Für die Praxis des Jugendmedienschutzes ist diese Befundlage problematisch, erschwert sie doch die Entwicklung eindeutiger Kriterien für wichtige Kategorisierungen wie „jugendgefährdend“ oder „beeinträchtigend“<sup>415</sup>. Diese sind daher notwendig im Rahmen diskursiver Prozesse festzulegen und immer wieder zu überprüfen. Zur Unterstützung solcher Diskurse taugen einige Studien der letzten Jahre, die den Wissensstand

---

415 Vgl. zu dieser Diskussion etwa Mikat 2005 und Pathe 2005.

## 2.6. Jugendmedienschutz

im Hinblick auf die potenziellen Wirkungen von Gewaltdarstellungen erweitern konnten, ohne in die oben skizzierten grundsätzlichen Konfrontationen zurückzufallen. Im Hinblick auf die im Fernsehangebot enthaltenen Gewaltpotenziale wurde etwa in einer Studie die Perspektive der jeweiligen Zielgruppen einbezogen, also berücksichtigt, dass es darauf ankommt, was verschiedene Zielgruppen als Gewalt interpretieren<sup>416</sup>. Im Hinblick auf konkrete Gewaltwirkungen wurden auch die Aspekte der mit der Nutzung von Gewaltdarstellungen verbundenen Attraktivität sowie der damit einhergehenden differenziellen Erregungsverläufe in die Betrachtung einbezogen.<sup>417</sup>

### 2.6.2 Recht und Regulierung

Im Berichtszeitraum betrafen Gesetzesänderungen die Jugendschutzvorschriften des Bundes und der Länder. Im Bereich des Jugendmedienschutzes haben Bundes- und Landesgesetzgeber dadurch für eine bessere Kopplung der Rechtsmaterien im Hinblick auf verschiedene Medientypen gesorgt.

#### 2.6.2.1 Rechtsrahmen

##### 2.6.2.1.1 *Verfassungs- und Europarecht*

Der Kern des verfassungsrechtlichen Jugendschutzes entspringt vor allem Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG unter Beachtung des Elternrechts aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst auch die ungestörte Entwicklung der Persönlichkeit („Recht auf Person-Werden“). Der Jugendschutz ist also nicht eine Aufgabe, deren Erfüllung ins Belieben der Staatsorgane gestellt ist. Vielmehr gibt vor allem Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dem Staat als objektive Komponente vor, sicherzustellen, dass sich Minderjährige innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu selbstbestimmten und verantwortungsbewussten Menschen entwickeln können.<sup>418</sup> Ferner soll im Rahmen eines sog. Schutzauftrages den Gefahren durch gesellschaftliche Entwicklungen entgegengewirkt werden. Im Bereich der Medien ergibt sich daraus, dass der primär bei den Eltern liegende Erziehungsauftrag durch den Staat abgestützt wird.

Die Freiheit der Medien kann gemäß Art. 5 Abs. 2 GG auch durch die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend eingeschränkt werden. Maßnahmen, die in die Autonomie der Gestaltung des Angebots von Rundfunk, aber auch von Telemedien eingreifen, stellen also Beschränkungen der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG dar. Zwar sieht Art. 5 Abs. 2 GG Eingriffe zur Erfüllung des Jugendschutzauftrages explizit vor, diese haben sich aber in Abwägung mit der Rundfunkfreiheit als verfassungskonforme Beschränkungen darzustellen. Vorauszusetzen ist damit, dass das Gebot staatlicher Neutralität beachtet wird, dass die Meinungsbildungsfreiheit der Jugendlichen respektiert wird und dass die Begrenzungen unter Beachtung der Grundsätze zur Herstellung praktischer Konkordanz legitimen Schutzzwecken dienen und zum Schutz geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Schließlich setzt das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG den Möglichkeiten staatlicher Jugendschutzinstrumente absolute Grenzen, und die Rechte erwachsener Rezipienten (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 2. Alt GG) und die Bedeutung des Rundfunks als solches sind zu beachten.

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich des Jugendmedienschutzes sind schon seit längerem Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion.<sup>419</sup> Die (konkurrieren-

---

416 Siehe Früh 2001.

417 Siehe Grimm 1999.

418 S. Isensee/Axer 1998; Engels 1997, S. 219 ff.

419 Vgl. etwa Stettner 2003, Langenfeld 2003, Reinwald 2002; Liesching 2002, S. 251 ff.; Bandezadeh 2007, S. 83 ff.; Hopf 2005, S. 49 ff.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

de) Gesetzgebungskompetenz für den Jugendschutz steht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) dem Bund zu. Diese wird aber begrenzt durch die Gesetzgebungskompetenz der Länder (kraft Sachzusammenhangs) zur Regelung des Jugendschutzes, soweit sie auf Dienste bezogen ist, die kompetenzrechtlich Rundfunk darstellen.

Auch das europäische Recht beeinflusst die Ausgestaltung des Jugendmedienschutzes in Deutschland. So machten bereits die Art. 16, 22 ff. der EU-Fernsehrichtlinie<sup>420</sup>, basierend auf dem Grünbuch Jugendschutz<sup>421</sup>, Vorgaben für den Jugendschutz im Rundfunk. Die 2007 verabschiedete Novelle in Form der AVMS-Richtlinie übernimmt diese Regelungen. Auch in der Europaratskonvention<sup>422</sup> finden sich diesbezügliche Regelungen. Ferner finden sich in der Empfehlung „Jugendschutz und Menschenwürde“<sup>423</sup>, in der Empfehlung des Europarates vom 5. September 2001 zur Förderung der Selbstregulierung und des Schutzes der Nutzer gegen illegale oder schädigende Inhalte in den neuen Kommunikations- und Informationsdiensten<sup>424</sup> sowie in der Cybercrime-Konvention<sup>425</sup> des Europarates Vorgaben im Hinblick auf den Jugendmedienschutz. Gleichzeitig stellte der EuGH Anfang 2008 in einem Vorlageverfahren fest, dass nationale Beschränkungen des freien Warenverkehrs aufgrund von Jugendschutzmaßnahmen prinzipiell gerechtfertigt sind.<sup>426</sup> Daneben existieren auf europäischer und internationaler Ebene Fördermaßnahmen im Bereich Jugendmedienschutz<sup>427</sup>, zuletzt mit einem „Programm für ein sichereres Internet“ von 2005 bis 2008.<sup>428</sup>

Der Kommissionsvorschlag für eine neue Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates „über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste“ wurde im Dezember 2006 von Rat und Parlament verabschiedet.<sup>429</sup>

- 
- 420 Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.06.1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität.
- 421 Grünbuch Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und den Informationsdiensten, KOM(96)483, Oktober 1996.
- 422 Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (Europaratskonvention) vom 15.05.1989.
- 423 Empfehlung 98/560/EG des Rates vom 24.09.1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, ABl. Nr. L 270 vom 07.10.1998, S. 48.
- 424 Recommendation No. R (2001) 8 on self-regulation concerning cyber-content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services), abrufbar unter [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/combating\\_economic\\_crime/1\\_standard\\_settings/Rec\\_2001\\_8.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/combating_economic_crime/1_standard_settings/Rec_2001_8.pdf).
- 425 Übereinkommen des Europarates über Datennetzkriminalität (Cybercrime Convention) vom 23.11.2001; abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/185.htm>, zuletzt abgerufen am 18.1.2008.
- 426 EuGH Urteil vom 14.2.2008, Az.: C 244/06.
- 427 S. etwa die Entscheidung Nr. 276/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.01.1999 über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen, ABl. EG Nr. L 33 vom 06.02.1999, S. 1 ff.
- 428 Beschluss Nr. 854/2005/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der sichereren Nutzung des Internets und neuer Online-Technologien, ABl. EG C 017 v. 11.6.2005.
- 429 Empfehlung 2006/952/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammen-

## 2.6. Jugendmedienschutz

2.6.2.1.2 *Nationales Recht*

Der Jugendmedienschutz wird einerseits durch Normen des Strafrechts realisiert; andererseits haben sowohl Bundes- als auch Landesgesetzgeber durch Spezialgesetze im Bereich des Jugend(medien)schutzes Vorschriften geschaffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines effektiven Jugendmedienschutzes Rechnung tragen sollen. Daneben wurden verschiedene Jugendschutzprogramme, Fördermaßnahmen und Aktionspläne ins Leben gerufen.<sup>430</sup>

Ein entscheidender Beitrag im Jugendmedienschutz wird also zunächst durch die allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften geleistet. Dabei sind insbesondere die §§ 184, 131 StGB<sup>431</sup> von Relevanz. Diese Regelungen differenzieren nicht grundsätzlich nach unterschiedlichen Verbreitungswegen. Gemäß § 131 StGB ist grundsätzlich jede Handlung, die sich auf Schriften bezieht, die grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder menschenähnliche Wesen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellt, strafbar. Nach § 184 StGB ist zudem die Verbreitung pornografischer Schriften insbesondere an Minderjährige unter Strafe gestellt – gemäß § 184 c auch solche Inhalte, die über Telemedien verbreitet werden. Den Schriften stehen gem. § 11 Abs. 3 StGB Ton- und Bildträger, Datenspeicher, Abbildungen und andere Darstellungen gleich, so dass generell alle Darstellungen erfasst werden, die unmittelbar oder durch Hilfsmittel wie Bildschirme, Abspielgeräte o. Ä. wahrnehmbar sind.

Die spezialgesetzlichen Regelungen zum Jugendmedienschutz differenzieren dagegen nach unterschiedlichen Verbreitungswegen: Für Trägermedien und öffentliches Vorführen (v. a. Kino) gilt das JuSchG, für Rundfunk und Telemedien gilt der JMStV.

Aufgrund der Bund-Länder-Kooperation bei der Novellierung des gesamten Jugendmedienschutzes haben die Gesetzgeber eine Evaluierung der Gesetzeswerke im Hinblick auf ihre Funktionsfähigkeit hin vorgesehen, deren wissenschaftlicher Teil im Herbst 2007 abgeschlossen wurde<sup>432</sup> und in deren Folge Bund und Länder die politische Evaluierung durchführen, die zurzeit andauert.

## 2.6.2.2 Novellierungen und Reformen im Berichtszeitraum

2.6.2.2.1 *Schaffung eines Jugendschutzgesetzes (JuSchG)*

Das JuSchG<sup>433</sup> ist im Juli 2002<sup>434</sup> verkündet worden und zusammen mit dem JMStV am 1. April 2003 in Kraft getreten. Damit sind gleichzeitig das Gesetz zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit (JÖSchG)<sup>435</sup>

---

hang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste, ABl. EG L 378 v. 27.12.2006.

430 So etwa der durch das Bundeskanzleramt gegründete runde Tisch „Medien gegen Gewalt“, der Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung vom 29.01.2003 oder die Aktion „Schau hin!“ des BMFSFJ, <http://www.schau-hin.info>.

431 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. I S. 3322, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 21.12.2007, BGBl. I S. 3198.

432 S. Hans-Bredow-Institut (2007).

433 Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002, BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2007, BGBl. I S. 1595.

434 Jugendschutzgesetz vom 23.07.2002, BGBl. I S. 2730.

435 Vom 25.02.1985 (BGBl. I S. 425), zuletzt geändert durch Artikel 8a des Gesetzes vom 15.12.2001 (BGBl. I S. 3762).

## 2. Medienübergreifende Aspekte

und das Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte (GjSM)<sup>436</sup> abgelöst worden. Das Jugendschutzgesetz regelt nunmehr sowohl den Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit und die Abgabe von gekennzeichneten Trägermedien (bisher geregelt durch das JÖSchG) als auch die Indizierung von jugendgefährdenden Medien durch die Bundesprüfstelle für jugendgefährdenden Medien (BPjM, bisher geregelt durch das GjSM).

In § 1 Abs. 2 und 3 JuSchG werden dabei die Trägermedien von den Telemedien abgegrenzt. Während im StGB weiterhin am Schriftenbegriff festgehalten wird, führt das JuSchG den Begriff der „Trägermedien“ ein (vgl. § 1 Abs. 2 JuSchG). Dies sind solche Medien, die mit Texten, Bildern oder Tönen auf gegenständlichen Trägern, die zur Wiedergabe geeignet, zur unmittelbaren Wahrnehmung bestimmt oder in einem Vorführ- oder Spielgerät eingebaut sind. Dazu zählen z. B. die klassischen Druckschriften, aber auch mobile Datenträger wie CD-ROMs und DVD-ROMs oder Konsolen-Cartridges.

Weiterhin gilt, dass die nicht oder mit „Keine Jugendfreigabe“ gekennzeichneten Trägermedien generell nicht im Versandhandel angeboten werden dürfen (§§ 12 Abs. 3 Nr. 2, 15 Abs. 1 Nr. 3 JuSchG). Erfasst wird dabei z. B. sowohl der klassische Katalog-Versandhandel als auch das Online-Shopping oder Internet-Auktionen – wobei die Bewerbung entsprechender Trägermedien in diesen Angeboten parallel unter den Anwendungsbereich des JMStV fällt. In der wissenschaftlichen Diskussion wie in der gerichtlichen Entscheidungspraxis zeichnet sich ab, dass die Frage, welche konkreten Alterskontrollen einen vom JuSchG-Verbot nicht umfassten Versandhandel dennoch ermöglichen, nicht eindeutig geklärt ist. Hinzu tritt die Problematik der Internationalisierung des Versandhandels auch in diesem Bereich, was neben der Frage der Anwendbarkeit deutschen Rechts vor allem die Grenzen der Durchsetzbarkeit in internationalen Kontexten verdeutlicht.

Das JuSchG stellt dem gegenständliche Verbreiten, Überlassen, Anbieten oder Zugänglichmachen von Trägermedien das elektronische Verbreiten, Überlassen, Anbieten oder Zugänglichmachen durch Telemedien gleich, wobei in der Praxis eine Abgrenzung zum Anwendungsbereich des JMStV nicht immer trennscharf erfolgen kann (s. dazu unten Kap. 2.6.2.2.2).

Für öffentliche Filmveranstaltungen, die auf Grundlage einer Entscheidung der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) eine bestimmte Altersfreigabe der Länder erhalten haben, sieht § 11 JuSchG die Anwesenheitsregelungen für Kinder und Jugendliche bei öffentlichen Vorführungen vor. Darüber hinaus regelt § 12 JuSchG, ob und in welchem Umfang Kindern und Jugendlichen Bildträger (bespielte Videokassetten und andere, zur Weitergabe geeignete, für die Wiedergabe auf oder das Spiel an Bildschirmgeräten mit Filmen oder Spielen programmierte Datenträger) in der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Mit der Einführung des JuSchG sind auch Video- und Computerspiele auf Trägermedien mit einer verbindlichen Alterskennzeichnung zu versehen. In der Praxis stützen die Länder ihre Altersfreigaben auf die Entscheidungen der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK). Die vorgegebenen Altersstufen sind mit den bisherigen der Kinofreigabe identisch. Die Abgabe gekennzeichnetter Medien an Kinder und Jugendliche, die das entsprechende Alter nicht erreicht haben, kann mit einem Bußgeld belegt werden. Maßgebliches Kriterium für die Alterskennzeichnung ist die potenzielle Beeinträchtigung der „Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihrer Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 14 Abs. 1 JuSchG). Die Konkretisierung dieses Kriteriums liegt dabei auf Seiten der Einrichtungen der Selbstkontrolle.

Nach § 14 Abs. 1 JuSchG dürfen Filme sowie Film- und Spielprogramme, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu *beeinträchtigen*, nicht für ihre Altersstufe freigegeben werden. Die jeweilige Kennzeichnung der Filme und Film- und Spielprogramme ergibt sich näher aus § 14 Abs. 2 JuSchG. Die Verbrei-

436 In der Fassung der Bekanntmachung vom 12.07.1985 (BGBl. I S. 1502), zuletzt geändert durch Artikel 8b des Gesetzes vom 15.12.2001 (BGBl. I S. 3762).

## 2.6. Jugendmedienschutz

tung und das Zugänglichmachen von jugendgefährdenden Medien verhindert dagegen die Regelung des § 15 JuSchG. Für den Bereich der Kinoauswertung wird mit § 11 Abs. 2 eine so genannte „Parental-Guidance“-Regelung eingeführt, die es Eltern erlaubt, ihre sechs- bis elfjährigen Kinder auch in Vorführungen mitzunehmen, die erst ab zwölf Jahren freigegeben sind. § 12 Abs. 4 sieht ausdrücklich die Einrichtung von Automatenvideotheken vor, stellt aber gewisse Anforderungen an angebotene Inhalte und technische Zugangsmöglichkeiten.

Die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) wird in der Regel auf Antrag, aber auch von Amts wegen (wenn eine Behörde oder ein Träger der Jugendhilfe dies anregt und der/die Vorsitzende der BPjM die Durchführung eines Indizierungsverfahrens im Interesse des Jugendschutzes für geboten hält) tätig und kann bestimmte Träger- und Telemedien in eine Liste jugendgefährdender Medien aufnehmen (sog. Indizierung). Diese Liste ist nunmehr in vier Bereiche aufgeteilt (vgl. § 18 JuSchG), wobei zwei davon öffentlich und zwei nicht-öffentlich geführt werden. In die nicht-öffentliche Liste (Teil C und D) werden Telemedien oder online abrufbare Trägermedien aufgenommen. Verhindert werden soll dadurch, dass wie nach bisheriger Praxis die öffentliche Liste als „Wegweiser“ zu jugendgefährdenden Online-Inhalten dient.

Mit der Bekanntmachung der Aufnahme in die Liste unterliegen die Tele- und Trägermedien erheblichen Vertriebsbeschränkungen (vgl. § 15 Abs. 1 JuSchG). So dürfen indizierte Medien Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich gemacht werden. Auch gilt ein allgemeines Versandhandels- und Werbeverbot.

Grundsätzlich verboten – auch ohne eine Indizierungsentscheidung der BPjM – bleiben nach § 15 Abs. 2 JuSchG strafbare Inhalte wie Gewaltdarstellungen, Volksverhetzung und Pornografie (Nr. 1), kriegsverherrlichende Inhalte (Nr. 2), menschenwürdeverletzende Darstellungen von sterbenden oder leidenden Menschen (Nr. 3), geschlechtsbetonte Darstellungen Minderjähriger (Nr. 4) sowie alle weiteren offensichtlich schwer jugendgefährdenden Medien (Nr. 5).

**2.6.2.2.2** *Jugendschutzänderungsgesetz* Am 9. Mai hat der Bundestag ein erstes Gesetz zur Änderung des Jugendschutzgesetzes verabschiedet, nachdem das Kabinett Anfang 2008 unter dem Eindruck öffentlicher Diskussionen über gewalthaltige Bildschirmspiele einen Entwurf für ein Jugendschutzänderungsgesetz vorgelegt hatte.<sup>437</sup> Das Änderungsgesetz sieht neben einer gesetzlichen Vorgabe zu größeren optischen Kennzeichnungen eine Erweiterung der Indizierungskriterien im Hinblick auf Medien mit Gewaltinhalten vor. Daneben werden auch die Kriterien für schwer jugendgefährdenden Medien erweitert – also solche, die weit reichenden Abgabe-, Verbreitungs- und Werbebeschränkungen unterliegen, ohne dass eine Indizierungsentscheidung der BPjM vorausgegangen sein muss. Von den neuen Kriterien der Jugendgefährdung umfasst werden vor allem mediale Darstellungen erfasst, die Gewalt besonders reißerisch und detailliert darstellen.

### 2.6.2.2.3 *Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)*

Neben dem JuSchG<sup>438</sup> und in Abstimmung mit diesem ist am 1. April 2003 der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)<sup>439</sup> in Kraft getreten. Dieses bereichsspezifische Gesetz hat die vorherigen Jugendschutzbestimmungen im RStV, im TDG und im MDStV abgelöst. Diese Gesetze – bzw. statt des TDG nunmehr das TMG – nehmen hinsichtlich des Jugendschutzes jeweils Bezug auf den JMStV.

<sup>437</sup> Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes, BT-Drs. 16/8546.

<sup>438</sup> Jugendschutzgesetz vom 23. Juli 2002, BGBl. I S. 2730, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2007, BGBl. I S. 1595.

<sup>439</sup> Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 20.01.2003, s. etwa Nds. GVBl. 2002, S. 706; Bbg.GVBl. 2003 I S. 21; Bay.GVBl. Nr. 5/2003, S. 147, zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006, z. B. Bay.GVBl. 2007 S. 132 ff.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

### 2.6.2.2.3.1 *Rahmenbedingungen*

Die Rahmenbedingungen der Reform waren sowohl rechtlicher als auch faktischer Natur. Aus rechtlicher Sicht sind die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern für den Jugendmedienschutz nur schwer voneinander abgrenzbar. Hinzu kam der verfassungsrechtlich begründete Jugendschutzauftrag, dem der Gesetzgeber Rechnung zu tragen hatte. Letztlich waren auch die Grundrechte der Anbieter bei der Novellierung des Jugendmedienschutzes zu berücksichtigen (s. oben).

Aus faktischer Sicht bot sich vor der Reform folgendes Bild: Für Computer- und Videospiele gab es keine verbindlichen Alterskennzeichen. Die Aufsichtsstrukturen im Bereich des Jugendmedienschutzes waren zersplittert. So waren für Tele- und Mediendienste sowie für Rundfunkangebote unterschiedliche Aufsichtsinstanzen zuständig. Hinzu kamen strukturelle Kontrolldefizite vor allem bei Online-Medien sowie unterschiedliche Traditionen der Selbstkontrolle im Internet und beim Rundfunk.

Neben der inhalts- und angebotsbezogenen Novellierung ist mit dem JMStV insbesondere in prozeduraler Hinsicht im Bereich des Jugendmedienschutzes Neuland betreten worden: Formen regulierter Selbstregulierung wurden als Steuerungs- und Regulierungskonzept für die Aufsichtstätigkeit festgeschrieben. Dieses System sieht eine Zweistufigkeit der Angebotskontrolle vor. Auf der ersten Stufe werden die relevanten Angebote durch Selbstkontrollinstanzen, die zuvor staatlicherseits anerkannt wurden, auf beanstandungswerte Inhalte hin geprüft. Auf der zweiten Stufe werden die Entscheidungen der Selbstkontrollorgane durch die Landesmedienanstalten bzw. die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) auf Beurteilungsfehler und damit begrenzt überprüft. Anknüpfungspunkte für diese zweite Stufe sind darüber hinaus die Zertifizierung der Einrichtungen der Selbstkontrolle mit der Möglichkeit der Einflussnahme auf Organisation und Verfahren sowie der mögliche Widerruf der Zertifizierung.

### 2.6.2.2.3.2 *Anwendungsbereich*

Zweck des Gesetzes ist nach § 1 JMStV der einheitliche Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die deren Entwicklung oder Erziehung beeinträchtigen oder gefährden, sowie der Schutz vor solchen Angeboten in elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien, die die Menschenwürde oder sonstige durch das Strafgesetzbuch geschützte Rechtsgüter verletzen.

Der Staatsvertrag gilt für elektronische Informations- und Kommunikationsmedien (Rundfunk und Telemedien), § 2 Abs. 1 JMStV. Ausgenommen sind Telekommunikationsdienste sowie telekommunikationsgestützte Dienste nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG). Für die Bestimmung des Begriffs des Rundfunks ist auf § 2 des RStV zu rekurrieren. „Telemedien“ sind in Übereinstimmung mit dem JuSchG Telemedien, soweit sie nicht den oben benannten TK-Diensten oder dem Rundfunk zuzuordnen sind. Zu den Telemedien zählen in der Regel alle Online-Angebote, die im Internet abrufbar sind, Angebote zur Nutzung in geschlossenen Benutzergruppen, massenhaft per E-Mail versendete Werbung sowie Angebote im Bereich der Individualkommunikation wie das Telebanking. Ebenso erfasst wird die Sendung direkter Angebote an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen (Teleshopping) oder Angebote in elektronisch abrufbaren Datenbanken (Video-on-Demand). Auch der klassische Fernsehtext (Video-text) ist demnach ein Telemedium.

Die Verzahnung mit dem JuSchG wird hier deutlich: Im JMStV wird hinsichtlich unzulässiger Angebote an die Altersfreigaben nach dem JuSchG bzw. die Aufnahme in die Indizierungsliste angeknüpft (vgl. § 4 JMStV). Zudem wird die KJM durch entsprechende Antragsrechte in das Indizierungsverfahren für Telemedien nach dem JuSchG eingebunden (vgl. §§ 18 Abs. 6 und 8, 21 Abs. 2 JuSchG).

## 2.6. Jugendmedienschutz

### 2.6.2.2.3.3 *Materielle Vorgaben*

Hinsichtlich der materiellen Vorgaben, die der JMStV für Telemedien und Rundfunk aufstellt, ist zwischen unzulässigen (§ 4 JMStV) und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten (§ 5 JMStV) zu unterscheiden. Unzulässige Angebote sind insbesondere solche strafbaren oder kriegsverherrlichenden als auch die Menschenwürde verletzenden Inhalts, ebenso nach dem JuSchG als nicht für Kinder und Jugendliche geeignete, also indizierte Angebote.

Ausnahmen davon sind aber für Inhalte in Telemedien vorgesehen, wenn von Seiten des Anbieters sichergestellt ist, dass sie nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden („geschlossene Benutzergruppen“), vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV. In Bezug auf die Anforderungen, die an eine solche „geschlossene Benutzergruppe“ zu stellen sind, hat die KJM kurz nach In-Kraft-Treten des JMStV festgelegt, dass die Gewährleistung, dass nur Erwachsene Zugriff auf sonst unzulässige Angebote bekommen, durch zwei Schritte herzustellen sei: erstens durch eine Volljährigkeitsprüfung, die über persönlichen Kontakt erfolgen muss; zweitens durch Authentifizierung beim einzelnen Bestellvorgang, um die Weitergabe von Zugangsdaten an Minderjährige zu verhindern. Entsprechende Altersverifikationssysteme hat die KJM – bisher ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage<sup>440</sup> – bereits als den gesetzlichen Anforderungen entsprechend klassifiziert.

Bei den entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten gilt dagegen Folgendes: Sofern Anbieter Angebote, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen, verbreiten oder zugänglich machen, haben sie nach § 5 Abs. 1 JMStV dafür Sorge zu tragen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufen sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Bezüglich der Eignung des Angebotes zur Entwicklungsbeeinträchtigung wird grundsätzlich auf die jeweilige Altersfreigabe nach dem JuSchG Bezug genommen.

Ein Anbieter kann seiner Pflicht nach § 5 Abs. 1 JMStV dadurch entsprechen, dass er entweder durch technische oder sonstige Mittel die Wahrnehmung des Angebots durch Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe unmöglich macht oder wesentlich erschwert. Alternativ kann der Anbieter die Zeit, in der die Angebote verbreitet oder zugänglich gemacht werden, so wählen, dass Kinder oder Jugendliche der betroffenen Altersstufe diese üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 5 Abs. 3 JMStV). In § 5 Abs. 4 JMStV sind bestimmte Zeiten für das Zugänglichmachen oder Verbreiten der Angebote vorgesehen, wobei jeweils auf einzelne Altersstufen abgestellt wird. Technische oder sonstige Sicherungen i. S. von § 5 Abs. 1 JMStV sind für Telemedien neben Zugangsabfragen so genannte Jugendschutzprogramme (§ 11 JMStV), für Angebote in digitalem Fernsehen sind ebenfalls technische Vorsperren vorzusehen.

Daraus ergibt sich ein Stufenmodell der Zugangskontrolle: geschlossene Benutzergruppen für unzulässige Angebote in Telemedien, Vorsperren für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote im digitalen Fernsehen, Jugendschutzprogramme für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote in Telemedien sowie „Trennung“ von für Kinder bestimmten und für Kinder beeinträchtigenden Angeboten.

Die Umsetzung des gesetzlichen Regelungsprogramms im Bereich der Jugendschutzprogramme ist bisher unzulänglich erfolgt. Aufgrund sehr hoher technischer Vorgaben an die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Filterprogramme konnte bisher kein entsprechendes Modell von der KJM als mit den gesetzlichen Vorgaben übereinstimmendes Jugendschutzprogramm anerkannt werden. Hier werden derzeit unterschiedliche Möglichkeiten diskutiert, wie zukünftig Jugendschutzprogramme in der Praxis tatsächlich flächendeckend eingeführt werden können.<sup>441</sup> Im Bereich so genannter Whitelists – Datenbanken mit Einträgen kinderkompatibler

440 Zu dieser Problematik s. Hans-Bredow-Institut (2007), S. 141 ff.

441 Hans-Bredow-Institut (2007), S. 152 ff.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

Internetangebote – wurde mit dem im November 2007 etablierten „Netz für Kinder“ des BKM und des BMFSFJ<sup>442</sup> ein entsprechendes potenzielles Modul von Jugendschutzprogrammen eingeführt.

### 2.6.2.2.3.4 *Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)*

Grundsätzlich überprüft die zuständige Landesmedienanstalt die Einhaltung der für die Anbieter geltenden Bestimmungen nach dem JMStV und trifft die jeweiligen Entscheidungen (§ 14 Abs. 1 JMStV). Zur Erfüllung dieser Aufgabe wurde als neue zentral agierende Aufsichtsinstanz die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) gebildet. Sie dient der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die KJM wird grundsätzlich nur bei länderübergreifenden Angeboten tätig (§ 13 JMStV), was bei Telemedien regelmäßig der Fall ist. Sie ist u. a. zuständig für die „abschließende Beurteilung von Angeboten“, für die Zertifizierung von Selbstkontrollenrichtungen sowie für die Anerkennung von Jugendschutzprogrammen für Telemedien, § 16 JMStV. Ebenso kann sie zu Indizierungsanträgen bei der BPjM Stellung nehmen oder Indizierungsanträge bei dieser stellen. Zudem soll die KJM mit der BPjM zusammenarbeiten und einen regelmäßigen Informationsaustausch pflegen, § 17 Abs. 2 JMStV.

Organisatorisch angebunden an die KJM ist „jugendschutz.net“, eine durch die obersten Landesjugendbehörden eingerichtete gemeinsame Stelle. „jugendschutz.net“ unterstützt einerseits die KJM und die obersten Landesjugendbehörden bei deren Aufgaben und überprüft die Angebote der Telemedien, nimmt andererseits aber auch Aufgaben der Beratung und Schulung bei Telemedien wahr. Bei Verstößen gegen den JMStV weist „jugendschutz.net“ den Anbieter hierauf hin und informiert die Selbstkontrollenrichtungen und die KJM hierüber.

### 2.6.2.2.3.5 *Selbstkontrollenrichtungen*

Zur Umsetzung des Konzeptes der Regulierten Selbstregulierung (s. oben) sieht § 19 JMStV die Möglichkeit der Bildung von Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle für Telemedien und Rundfunk vor, die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (§ 19 Abs. 3 JMStV) durch die KJM anzuerkennen sind. Anerkannte Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle überprüfen sodann im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabebereichs die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei ihnen angeschlossenen Anbietern (§ 19 Abs. 2 JMStV).

Grundsätzlich trifft die zuständige Landesmedienanstalt die erforderlichen Maßnahmen gegenüber dem Anbieter, wenn sie feststellt, dass dieser gegen die Bestimmungen des JMStV verstoßen hat. Für Veranstalter von Rundfunk trifft die zuständige Landesmedienanstalt durch die KJM entsprechend den landesrechtlichen Regelungen die jeweilige Entscheidung. Entsprechend dem Modell der Regulierten Selbstregulierung erfährt dieser Grundsatz aber eine Einschränkung: Tritt die KJM an einen Rundfunkveranstalter mit dem Vorwurf heran, er habe gegen Bestimmungen des JMStV verstoßen, und weist der Veranstalter nach, dass er die Sendung vor ihrer Ausstrahlung einer anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des JMStV vorgelegt und deren Vorgaben beachtet hat, so sind Maßnahmen durch die KJM im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Jugendschutz durch den Veranstalter nur dann zulässig, wenn die Entscheidung oder die Unterlassung einer Entscheidung der anerkannten Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle die rechtlichen Grenzen deren Beurteilungsspielraums überschreitet. Die Selbstkontrollenrichtung ist vor Maßnahmen der KJM bei nichtvorlagefähigen Sendungen (z. B. Live-Sendungen) und bei Angeboten in Telemedien, die gegen Vorschriften des JMStV verstoßen, zu befassen. Die Teilnahme an einer Einrichtung

---

442 S. <http://www.fragfinn.de>.

## 2.6. Jugendmedienschutz

der Selbstkontrolle kann insofern eine Schutzschildwirkung gegenüber direkten staatlichen Maßnahmen bewirken.

Als Einrichtung der Selbstkontrolle im Bereich des Rundfunks ist die „Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V.“ (FSF) im Sommer 2003 von der KJM anerkannt worden. Im Bereich der Telemedien zog sich das Antragsverfahren der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.“ (FSM) hin, im Oktober 2005 erhielt auch sie letztendlich die Anerkennung durch die KJM.

## 2. Medienübergreifende Aspekte

**2.6.3 Quellenangaben zu Kapitel 2.6**

- Bandehzadeh, Mona (2007): Jugendschutz im Rundfunk und in den Telemedien : eine Würdigung des Staatsvertrages über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien unter verfassungsrechtlichen Aspekten. Frankfurt a. M.
- Behrens, Ulrike/Höhler, Lucy (2007): Mobile-Risiken – Jugendschutzrelevante Aspekte von Handys und Spielekonsolen. In: *medien + erziehung*, 51, 3, S. 20 ff.
- Engels, Stefan (1997): Kinder- und Jugendschutz in der Verfassung. In: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)* 1997, S. 212 ff.
- Feil, Christine/Decker, Regina/Gieger, Christoph (2004): Wie entdecken Kinder das Internet? Beobachtungen bei 5- bis 12-jährigen Kindern. Wiesbaden.
- Früh, Werner (2001): Gewaltpotenziale des Fernsehangebots: Programmangebot und zielgruppenspezifische Interpretation. Wiesbaden.
- Grimm, Jürgen (1999): Fernsehgewalt: Zuwendungsattraktivität – Erregungsverläufe – Sozialer Effekt. Zur Begründung und praktischen Anwendung eines kognitiv-physiologischen Ansatzes der Medienrezeptionsforschung am Beispiel von Gewaltdarstellungen. Wiesbaden.
- Grimm, Petra/Rhein, Stefanie (2007): Slapping, Bullying, Snuffing! Zur Problematik von gewalthaltigen und pornografischen Videoclips auf Mobiltelefonen von Jugendlichen. Berlin: Vistas.
- Hans-Bredow-Institut (Hrsg., 2007): Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Endbericht, Oktober 2007; abrufbar unter <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/071030Jugendschutz-Endbericht.pdf>.
- Hopf, Kristina (2005): Jugendschutz im Fernsehen : eine verfassungsrechtliche Prüfung der materiellen Jugendschutzbestimmungen. Frankfurt a. M.
- Isensee, Josef/Axer, Peter (1998): Jugendschutz im Fernsehen: verfassungsrechtliche Vorgaben für staatsvertragliche Beschränkungen der Ausstrahlung indexbetroffener Sendungen, München.
- Langenfeld, Christine (2003): Zur Neuordnung des Jugendschutzes im Internet. In: *MMR* 2003, S. 303 ff.
- Liesching, Marc (2002): Das neue Jugendschutzgesetz. In: *NJW*, S. 3281 ff.
- Liesching, Marc (2002a): Zur Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für den Bereich „Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien“. In: *ZUM* 2002, S. 868 ff.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) (2005): JIM-Studie 2005. Jugend, Information, (Multi-) Media. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. Stuttgart.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) (2007a): KIM-Studie 2006. Kinder + Medien, Computer + Internet. Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger. Stuttgart.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (MPFS) (2007b): JIM-Studie 2007. Jugend, Information, (Multi-) Media. Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger. Stuttgart.
- Mikat, Claudia (2005): Was ist „entwicklungsbeeinträchtigend“? Kriterien für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote – Sprechpraxis der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF). In: *tv diskurs* 9, Nr. 1, S. 31 ff.
- Pathe, Imme (2005): Gibt es Kriterien für entwicklungsbeeinträchtigende Internetangebote? Erfahrungen aus der Prüfpraxis der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM). In: *tv diskurs* 9, Nr. 1, S. 35 f.
- Reinwald, Gerhard (2002): Jugendmedienschutz im Telekommunikationsbereich in Bundeskompetenz? In: *ZUM* 2002, S. 119 ff.
- Schmitt, Stefanie/Feierabend, Sabine (in Vorbereitung): Jugendschutzrelevante Aspekte der Studien KIM und JIM. In: Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.): *Jugend und Medien im digitalen Umbruch – 10 Jahre JIM-Studie*. Stuttgart.
- Schumacher, Gerlinde (2005): Jugendmedienschutz im Urteil der Bevölkerung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im November 2004. In: *Media Perspektiven*, 2, S. 70 ff.
- Stettner, Rupert (2003): Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – eine Problemsicht. In: *ZUM* 2003, S. 425 ff.
- Theunert, Helga/Gebel, Christa (2007): Untersuchung zur Akzeptanz des Jugendmedienschutzes aus der Perspektive von Eltern, Jugendlichen und pädagogischen Fachkräften; abrufbar unter [http://www.jff.de/dateien/JFF\\_JMS\\_LANG.pdf](http://www.jff.de/dateien/JFF_JMS_LANG.pdf).

### 3. TRENDS UND PERSPEKTIVEN

<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>229</b>
<b>ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN .....</b>	<b>229</b>
<b>GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ.....</b>	<b>230</b>
<b>KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....</b>	<b>232</b>

#### **EINLEITUNG**

Die vorstehenden Kapitel des wissenschaftlichen Gutachtens zum Kommunikations- und Medienbericht geben einen Überblick über die Strukturen öffentlicher Kommunikation in Deutschland und die Entwicklungen im Berichtszeitraum. Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, die Befunde politisch zu bewerten und Handlungsbedarf zu identifizieren. Allerdings können wissenschaftliche Analysen bei der Einordnung der Situation hilfreich sein. Sie können längerfristige Trends erkennen lassen, auf die gesellschaftliche Relevanz derartiger Vorgänge aufmerksam machen und schließlich Anknüpfungspunkte für medienpolitisches Handeln identifizieren. Dies soll in den folgenden Fokuskapiteln bezogen auf besonders relevante Themenbereiche geschehen.

Bei einer solchen Analyse sind unterschiedliche „Betrachtungshöhen“ möglich. Bleibt man dem beobachteten Phänomen sehr unmittelbar verhaftet, sind Anregungen im Detail möglich, Entwicklungspfade, die in eine ganz andere Richtung führen, werden aber schwerer erkennbar. Andersherum kann eine sehr allgemeine Reflexion Überlegungen nahe legen, die medienpolitisch nicht mehr anschlussfähig sind. Daher konzentriert sich die Darstellung in den einzelnen Fokusbereichen auf die derzeit zu beobachtenden Phänomene und macht aus wissenschaftlicher Perspektive auf Problembereiche im Einzelfall aufmerksam.

Vorweg soll aber – nach der gleichen Grundstruktur – ein Blick auf das „große Ganze“ geworfen werden. Diese Betrachtung mag Impulse geben, Politikansätze wenn nötig grundlegender zu verändern oder zumindest einen Entwicklungspfad umzusteuern, der möglicherweise in eine regulatorische Sackgasse läuft.

#### **ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN**

Die deskriptiven Teile des Berichts dokumentieren zusammen genommen einen tief greifenden Wandel der Medien- und Kommunikationslandschaft. Die öffentliche Kommunikation als zentraler Gegenstand des vorliegenden Berichts ist zahlreichen Ausdifferenzierungen und Grenzverschiebungen ausgesetzt, die Anlass geben, über lange Zeit als selbstverständlich akzeptierte Prämissen über die Funktionsweisen des Medien- und Kommunikationssystems zu hinterfragen. Die folgenden Überlegungen greifen die wichtigsten der derzeit zu beobachtenden Grenzverschiebungen auf und entwickeln allgemeine Fragestellungen, die in den folgenden Fokuskapiteln detaillierter behandelt werden sollen.

Die erste maßgebliche Veränderung besteht in der Verwischung der Grenzen zwischen den einzelnen Mediensektoren und -märkten. Die für den ersten Teil des Berichts gewählte Gliederung in die Bereiche Printmedien, Tonträger, Film/Video, Rundfunk und interaktive Medien ist zwar aufgrund der über viele Jahre vertraut gewordenen Wahrnehmungs- und Handlungsschemata der beteiligten Akteure nach wie vor eine hilfrei-

### 3. Trends und Perspektiven

che Strukturierung. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die einzelnen Mediensektoren insbesondere in Folge der Digitalisierung und der damit verbundenen technischen Konvergenz enger aneinander heranrücken. Ein und derselbe Verbreitungsweg kann ganz unterschiedliche Angebotsformen transportieren. Ein und dasselbe Angebot kann über ganz unterschiedliche Verbreitungswege an die Nutzer gelangen. Crossmediale Strategien schaffen inhaltliche Verknüpfungen zwischen ganz unterschiedlichen Angeboten. Die allgemeine Konsequenz aus diesem Trend besteht darin, dass es bei der Auseinandersetzung mit den veränderten Bedingungen öffentlicher Kommunikation verstärkt einer medienübergreifenden Perspektive bedarf; sektorspezifische Betrachtungen von Märkten, Angebotsentwicklungen, Nutzungsmustern oder Regulierungsoptionen laufen hingegen Gefahr, einen Kern der aktuellen Entwicklung, nämlich die engen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Medien, nicht angemessen zu erfassen.

Der zweite relevante Trend in allen Medienbereichen besteht in der verschwimmenden Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation. In dem Maße, in dem die klassischen Massenmedien ihre Angebote auf immer spezifischere Zielgruppen ausrichten und dabei als Ideal das auf einzelne Individuen zugeschnittene Angebot betrachten, treten die bisher als selbstverständlich gegeben betrachteten Funktionen öffentlicher Kommunikation, insbesondere die Integrationsfunktion, in den Hintergrund. In dem Maße, in dem Dienste der Individualkommunikation mit technischen Hilfsmitteln massenhaft verbreitet werden können, werden bisher als selbstverständlich gegeben betrachtete Merkmale der Individualkommunikation, z. B. ein bestimmtes Maß an Privatheit und Intimität, in Frage gestellt. Die sich so auflösende Grenze zwischen diesen beiden bisher weitgehend unumstritten getrennten Sphären wirft für Medienanbieter, Nutzer und Regulierer, die sich in ihrem Handeln an eben dieser Unterscheidung orientiert haben, grundsätzliche Fragen auf, die in den folgenden Kapiteln konkretisiert werden sollen.

Eng verknüpft mit den beiden vorgenannten Trends ist schließlich als dritte wesentliche Veränderung zu beobachten, dass sich die bisher recht klar definierten Rollen der verschiedenen an der öffentlichen Kommunikation Beteiligten auflösen. Wer im Sinne klassischer Kommunikationsmodelle als Kommunikator, als Journalist oder als Rezipient zu betrachten ist, kann immer weniger eindeutig beantwortet werden, da es viele Mischformen und Rollenwechsel gibt. Auch dieser Trend erfordert ein grundsätzliches Umdenken, welches sich von starren Rollenzuweisungen beim Umgang mit festen Kommunikationskanälen hin zu flexiblen Kommunikationsnetzwerken bewegt.

In den empirischen Teilen der folgenden Fokus Kapitel wird zunächst zusammengetragen, wie sich die genannten Grenzverschiebungen im Hinblick auf die Funktionen der Medien, die Medienmärkte, die Merkmale der konkreten Medienprodukte sowie letztlich auf die Strukturen der Medien- und Kommunikationsordnung auswirken. Auf diese Beschreibung von Veränderungen folgt jeweils eine Reflexion der gesellschaftlichen und politischen Relevanz der jeweiligen Veränderungen. Anhand welcher Kriterien diese Relevanz beurteilt wird, soll im folgenden Abschnitt erläutert werden.

## GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ

Dass die in diesem Bericht beschriebenen Entwicklungen für die Gesamtgesellschaft nicht nur ökonomisch, sondern auch in vielen anderen Hinsichten an Bedeutung gewinnen, kann als unbestritten gelten. Auch wenn die Bezeichnung als Informations- und/oder Wissensgesellschaft begrifflich unscharf sein mag, steigt tendenziell die Bedeutung der kommunikativen Infrastrukturen und Prozesse für die Arbeitswelt, das Lernen, den zivilgesellschaftlichen Austausch, die Politik und viele andere Bereiche der Gesellschaft. Im Zuge dieser Veränderungen können sich durchaus auch die Kriterien für die Beurteilung der gesellschaftlichen Relevanz bestimmter kommunikativer Phänomene verschieben. Allerdings bleiben bestimmte normative Ankerpunkte erhalten, die sich etwa aus dem Schutz der Kommunikationsvorgänge durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergeben,

### 3. Trends und Perspektiven

dessen Gewährleistungsgehalte das Bundesverfassungsgericht angesichts realer Veränderungen beständig neu justiert.

Der vom Bundesverfassungsgericht identifizierte Zielwert der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist so grundsätzlicher Natur, dass er auch bei allem Wandel der Kommunikation in der vom Grundgesetz errichteten Ordnung höchste Relevanz besitzt. Es ist eine Konstruktionsleistung des Gerichts, schon früh erkannt und verfassungsdogmatisch verarbeitet zu haben, dass Gefährdungen für die Freiheit öffentlicher Kommunikation nicht nur vom Staat ausgehen können, sondern auch von mächtigen privaten Kräften und dass es eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates ist, Vermachtungen im Kommunikationsprozess möglichst entgegenzuwirken. Derzeit gilt es herauszuarbeiten, wie etwa bei ständig neu entstehenden internetbasierten Diensten ein angemessener Schutz, wo nötig aber auch ein regulatorischer Rahmen aussehen kann. Es wird deutlich, dass sich nicht nur die Formen veröffentlichter Inhalte ausdifferenzieren und damit – mit dem englischen Ausdruck – unterschiedliche Typen von „Publishern“ entstehen, sondern darüber hinaus die Produktionsstrukturen in Veränderung begriffen sind. Das Aufkommen von Laienjournalismus im so genannten Web 2.0 ist ein damit zusammenhängendes Phänomen, aber auch der Umstand, dass für den Prozess der öffentlichen Kommunikation auch andere, vermittelnde Dienstleister Bedeutung erlangen, die unter Begriffen wie „Plattformbetreiber“, Navigatoren oder Suchmaschinen in der öffentlichen und rechtlichen Diskussion sind. Ihre Relevanz für den Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung muss schon von Verfassungen wegen beobachtet werden.

Eine weitere Perspektivverschiebung, die sich bereits erkennen lässt, ist die Veränderung – einige sprechen sogar vom Verschwinden – der Öffentlichkeit jedenfalls in der bislang bekannten Struktur. Auch der Einfluss von Entwicklungen auf Funktionen, die die Öffentlichkeit für eine Gesellschaft erfüllt, markiert ihre Relevanz für Kommunikations- und Medienpolitik. Während früher als ein zentrales Problem angesehen wurde, dass möglichst alle chancengerechten Zugang zum „Markt der Meinungen“ erlangen, kann angesichts der Differenzierung von Nutzungsgewohnheiten und damit verbundenen Fragmentierung von Medienangeboten auch die Frage gestellt werden, ob dieser für die Demokratie bedeutsame „Markt“ nicht in seiner Existenz bedroht ist oder aber unterschiedliche nur lose verbundene Foren existieren. Allerdings zeigen Befunde zur Entwicklung von Nutzung und von Angeboten auch, dass es bei unterschiedlichen Angeboten zu Überlappungen bei den Inhalten kommt und dass an die Stelle der Bündelungen von Inhalten in einem Angebot die Vernetzung unterschiedlicher Informationen treten kann.

Nutzt man die Metapher des Marktes weiter – die sicherlich auch ihre Unschärfen hat –, so ist auch durchaus von gesellschaftlicher Relevanz, dass sich nicht den Anbietern, sondern den Nutzern Hindernisse in den Weg stellen können, die ihren realen Zugang zu Informationen verhindern und zumindest erschweren. In der Debatte über die „Grundverschlüsselung“ von Rundfunkangeboten ist dieses Problem in die medienpolitische Aufmerksamkeit gerückt. Damit verbunden ist die weiterhin virulente Sorge, dass die Teilhabe an öffentlicher Kommunikation, dass der Zugang zu relevantem Wissen nicht chancengerecht ausgestaltet sein könnte. Würde dieses Phänomen ganze Bevölkerungsschichten von bestimmten relevanten Nutzungsformen ausschließen, steht eine „digitale Spaltung“ als Bedrohung im Raum. Derartige Fragestellungen wirken sich auf die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Ausgestaltung von Übertragungsinfrastruktur aber auch auf die Regeln zur Rundfunkfinanzierung aus.

Zentrales Merkmal der Kommunikations- und Medienordnung muss mithin ihre Freiheit im oben genannten Sinne sein. Allerdings gibt es daneben noch andere Zielwerte, die gesellschaftliche Relevanz beanspruchen. Dazu gehört die Innovationsoffenheit. Je stärker eine Gesellschaft davon lebt, dass die Kommunikations- und Wissensinfrastruktur zur Verfügung steht, um Wirtschaften, Lernen oder kulturellen Austausch zu ermöglichen, tritt die Erregbarkeit für Neues als Element in den Blick. Von gesellschaftlicher Relevanz sind daher auch Vorgänge, die dies befördern – oder aber, andersherum – zu einer Abschließung, zu einer Perpetu-

### 3. Trends und Perspektiven

ierung des immer Gleichen führen. Auch diese Überlegungen können sehr praktische Auswirkungen auf die Kommunikations- und Medienpolitik haben, etwa wenn es um Konzepte der Förderung audiovisueller Inhalte geht.

Öffentlichkeit hat als Reflexionsmedium auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis eines Gemeinwezens, so dass Fragen der Integration in ihren vielen Aspekten Bedeutung erlangen. Dies betrifft die Frage, inwieweit Veränderungen der Kommunikationslandschaft Auswirkungen auf das kulturelle Selbstverständnis der deutschen Bevölkerung haben, ebenso wie die Entstehung eines „europäischen Bewusstseins“, aber auch Möglichkeiten interkultureller Kommunikation und den Umgang mit fremden Werten, Lebensstilen und Deutungsmustern.

Relevanz können die beschriebenen Vorgänge nicht nur für demokratische und kulturelle Prozesse haben, sondern auch für die Entwicklung der Persönlichkeit des Einzelnen. Nach einer eher utopistischen Diskussion über virtuelle Welten in früheren Jahren wird nun eine Veralltäglichsung des Virtuellen erkennbar, Accounts bei Internet-Auktionshäusern, Profile in verschiedenen Communities und Foren gehören jedenfalls für die junge Generation zum Teil der eigenen Selbstdarstellung. Damit verbundene Veränderungen betreffen sehr grundsätzliche Vorstellungen etwa vom Umgang mit der eigenen Identität und den sie prägenden personenbezogenen Daten, der Abgrenzung von Privatem und Öffentlichem und der Gestaltung zwischenmenschlicher Beziehungen bis hin zur Formung von neuer „Trauerarbeit“, die man auf Community-Websites entdecken kann.

Anhand der genannten allgemeinen Anknüpfungspunkte für gesellschaftliche Relevanz sollen die in den folgenden Fokuskapiteln beschriebenen Entwicklungen darauf diskutiert werden, inwieweit sie die besondere Aufmerksamkeit der Gesellschaft und der Politik verdienen.

## KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE

Auch im Bereich der Anknüpfungspunkte für kommunikations- und medienpolitisches Handeln kann eine enge oder eher breite Perspektive gewählt werden. Blendet man den Fokus etwas auf, so wird gerade im Bereich der Medienregulierung deutlich, dass die Konzentration auf rein staatliche Regelsetzung zu kurz greift. Nicht nur, dass der Staat auch mit fördernden Instrumenten Regelungsziele erreichen kann, es prägen auch nicht-staatliche Regeln zunehmend den betrachteten Bereich, die der Staat bei seinen Aktivitäten zumindest in sein Kalkül mit einbeziehen muss. Wissenschaftlich wird dies oft als Abkehr von einer staatlichen Steuerungsperspektive hin zu einer „Governance“-Sichtweise beschrieben.

Im Bereich von Kommunikation und Medien spielen in der wissenschaftlichen Diskussion neben rechtlichen Normierungen vor allem zwei strukturbildende Prozesse eine Rolle, nämlich zum einen die Entwicklung unterschiedlicher sozialer Regelsysteme und zum anderen Determinierungen, die sich aus Technik und Software (aus dem „Code“) ergeben. Als Hintergrund für medienpolitische Überlegungen ist das Wissen um diese beiden Prozesse zentral.

Was soziale Regeln angeht, zeigt das Beispiel von Suchmaschinen instruktiv, dass Dienste eine bedeutsame Rolle für die öffentliche Kommunikation spielen können, die aus einem Bereich heraus entwickelt werden, der eher technisch-mathematisch ist. Appelliert man an die Verantwortung von Anbietern für die öffentliche Kommunikation und rekurriert man auf Grundsätze der Chancengleichheit, die im kommunikativen Bereich anerkannt sind, so sieht man sich gelegentlich mit der Haltung konfrontiert, der Anbieter sei rein technischer Dienstleister und hätte mit den geschilderten Problemstellungen nichts zu tun. Dies illustriert das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verhaltenserwartungen, die sich durch die Konvergenz in vielen Bereichen von Kommunikation und Medien zeigen. Soziale Regeln aus anderen Gesellschaftsbereichen können medienpolitische Initiativen behindern, aber auch für sie fruchtbar gemacht werden, in jedem Fall erscheint es nicht sachgerecht, sie zu ignorieren. Einsichtig ist dies auch bei journalistisch-professionellen Handlungsregeln, die

### 3. Trends und Perspektiven

Qualität sichern und bei Laienjournalismus naturgemäß nicht gegeben sind. Fragen der Ausbildung werden damit zu regulativen Anknüpfungspunkten.

Von vielen als jedenfalls bei Vorliegen bestimmter Rahmenbedingungen für Erfolg versprechend gehaltene Konzepte der Ko-Regulierung setzten darauf, dass die Regelproduktion im Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Akteuren erfolgen kann. Auch hier wird also der Blick über die staatlichen Normen hinaus erweitert.

Der zweite Bereich ist der der „Codes“. Die in der amerikanischen Diskussion vor allem durch *Lessig* bekannt gemachte Sichtweise „code is law“ – also die Strukturen der Software machen die Regeln, wenn man es frei übersetzt – wird nun in vielen Bereichen zur beobachtbaren Wahrheit. So bestimmen etwa die Softwarestrukturen sozialer Netzwerke im Internet, welche Verknüpfungen mit anderen Personen möglich sind, welche Kontrolle über personenbezogene Daten dem Nutzer verbleiben und inwieweit dieser auf andere Plattformen wechseln kann. Aber auch im Bereich des traditionellen Rundfunkrechts hat spätestens die Debatte über die Offenheit von Schnittstellen auf Set-Top-Boxen für digitale Fernsehangebote gezeigt, dass derartige Strukturen für die Erreichung kommunikativer Chancengerechtigkeit hoch relevant sind. Auch hier gilt, dass derartige Codes für kommunikations- und medienpolitisches Handeln Hürden aufbauen, aber auch Möglichkeiten eröffnen können.

Von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist angesichts der diagnostizierten Veränderungen auch, wie der Bereich des für die öffentliche Kommunikation als relevant Betrachteten abgegrenzt und strukturiert wird. Symptom dafür ist die immer wiederkehrende Diskussion um den Rundfunkbegriff: Wie weit reicht der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten? Sind für Telemedien Regeln aus der Denkwelt des Rundfunks angemessen, oder ist hier eher dem Entwicklungspfad der Presse zu folgen? Die Regulierung verlief hier derzeit noch sehr pfadabhängig. Ein Ansatzpunkt für Reformen kann daher die unvoreingenommene Betrachtung sein, welche Chancen und welche Risiken die unterschiedlichen Kommunikationsangebote bergen.



### 3.1 FUNKTIONEN DER MEDIEN

<b>3.1.1 FUNKTIONSVERSCHIEBUNGEN: SUBSTITUTION UND KOMPLEMENTARITÄT ZWISCHEN ALTEN UND NEUEN MEDIEN .....</b>	<b>236</b>
3.1.1.1 ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN .....	236
3.1.1.1.1 <i>Trends bei den Einzelmedien</i> .....	237
3.1.1.1.2 <i>Das Zusammenspiel alter und neuer Medien</i> .....	239
3.1.1.2 GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	240
3.1.1.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	241
<b>3.1.2 INTEGRATIONSFUNKTION: FRAGMENTIERUNG ÖFFENTLICHER KOMMUNIKATION .....</b>	<b>242</b>
3.1.2.1 BESTANDSAUFNAHME .....	242
3.1.2.2 GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	244
3.1.2.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	245
<b>3.1.3 GESELLSCHAFTLICHE SPALTUNGEN: „DIGITAL DIVIDE“ .....</b>	<b>246</b>
3.1.3.1 BESTANDSAUFNAHME .....	246
3.1.3.2 GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	248
3.1.3.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	249
<b>3.1.4 BILDUNG, ORIENTIERUNG, SERVICE, BERATUNG: PROSOZIALE MEDIENWIRKUNGEN .....</b>	<b>250</b>
3.1.4.1 BESTANDSAUFNAHME .....	250
3.1.4.2 GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	251
3.1.4.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	252
<b>3.1.5 DYSFUNKTIONALE WIRKUNGEN: GEWALT UND ANDERE PROBLEMBEREICHE. ....</b>	<b>252</b>
3.1.5.1 BESTANDSAUFNAHME .....	252
3.1.5.2 GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	254
3.1.5.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	254
<b>3.1.6 QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 3.1.....</b>	<b>256</b>

#### Abbildungsverzeichnis

#### Abbildung 3.1.3.1: Zugangsregenbogen

### 3. Trends und Perspektiven

Die hier zu behandelnden Fokusbereiche haben gemeinsam, dass sie sich auf die Perspektive der Mediennutzer beziehen, sei dies nun auf der individuellen Ebene einzelner Rezipienten oder auf der aggregierten Ebene von Teilöffentlichkeiten und ganzen Gesellschaften. Ansatzpunkt sind die Funktionen, die die Medien in verschiedenen Bevölkerungsgruppen erfüllen oder auch nicht erfüllen; es geht um den Gebrauch, den die Menschen von den verfügbaren Medienangeboten machen, und um die Konsequenzen, die dieser Gebrauch auf der gesellschaftlichen Ebene mit sich bringt.

Fokussiert werden in diesem Zusammenhang fünf Themenkomplexe, die im Zuge der Medienentwicklung der letzten Jahre eine besondere Rolle gespielt haben:

Die jüngsten technischen Veränderungen im Medienbereich, die neue Verbreitungsmöglichkeiten sowie neuartige Dienste ermöglichen, haben die Frage aufgeworfen, inwieweit *Funktionsverschiebungen* der klassischen Medien zu erwarten sind und welches Verhältnis sich zwischen alten und neuen Medien entwickeln wird. Es geht also um Fragen der Substitution und Komplementarität verschiedener Medien- und Kommunikationsdienste.

Zu den entscheidenden Funktionen der Medien öffentlicher Kommunikation gehört die gesellschaftliche *Integration*. Die Ausdifferenzierung der klassischen Medien nach zunehmend verfeinerten Zielgruppen sowie die technisch ermöglichte Konzeption individualisierter Angebote haben zu Diskussionen geführt, inwieweit die Integrationsfunktion künftig gewährleistet werden kann.

Ein spezifischer Aspekt der Diskussion um gesellschaftliche Integration bezieht sich auf die Gefahr *gesellschaftlicher Spaltungen* („*Digital Divide*“). Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Informations-, Wissens- oder Mediengesellschaft haben die beobachtbaren Unterschiede zwischen Teilgruppen der Gesellschaft im Hinblick auf den Zugang zu den neuen Kommunikationsdiensten Anlass zu kritischen Debatten darüber gegeben, inwieweit alle Teile der Bevölkerung angemessen an der Entwicklung teilhaben können.

Nicht zuletzt in der Folge der PISA-Studien ist die Aufmerksamkeit für Bildungsdefizite gestiegen. Damit sind auch die potenziellen *Bildungsfunktionen* der Medien verstärkt in den Blick geraten; dies ist der Anlass, sich in einem Abschnitt mit diesen Funktionen und anderen prosozialen Medienwirkungen auseinanderzusetzen.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen die als *dysfunktional wahrgenommenen Wirkungen* der Medien. Anknüpfungspunkte sind, um nur einige Beispiele zu nennen, Einzelereignisse wie die Todeschüsse an einer Schule in Erfurt, die kontinuierliche Diskussion um Erfordernisse des Kinder- und Jugendmedienschutzes sowie die Vorwürfe gegenüber den Medien im Hinblick auf ihren Beitrag zur Förderung von Politikverdrossenheit.

#### 3.1.1 Funktionsverschiebungen: Substitution und Komplementarität zwischen alten und neuen Medien

Die zum Teil drastischen Veränderungen der technischen, ökonomischen und angebotsbezogenen Bedingungen, denen sich die Mediennutzer gegenübersehen, werfen die Frage auf, welche Folgen die neuen technischen und inhaltlichen Angebotsoptionen für die Nutzung der klassischen Medien haben und wie sich unter diesen Bedingungen die Nutzung von Fernsehen, Hörfunk und Printmedien verändert.

##### 3.1.1.1 Erkenntnisse aus den deskriptiven Teilen

Die in den deskriptiven Kapiteln dokumentierten Befunde der Nutzungsforschung über die Folgen der neuen Medien- und Kommunikationsdienste erscheinen widersprüchlich: Auf der einen Seite sprechen sie für große Stabilität in der Nutzung der klassischen Medien. Dramatische Einbrüche sind bisher bei keinem der Medien zu beobachten; längerfristige Trends zeigen lediglich ein allmähliches Ansteigen der Fernsehdauer und eine Abnahme der Zeitungslektüre. Auf der anderen Seite zeigen sich aber im Hinblick auf bestimmte Nutzergruppen (z. B. Jugendliche) und bestimmte Angebote (z. B. SMS, iPod, Computerspiele) starke medienbezogene

### 3.1. Funktionen der Medien

und inhaltliche Verschiebungen im Nutzungsverhalten. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die etablierten Nutzungsgewohnheiten so tief in den Alltagspraktiken verankert sind, dass sie durch die neuen kommunikativen Optionen zunächst nur am Rande berührt werden. Allerdings sind diese Veränderungen an den Rändern wichtige Vorboten für längerfristige Verschiebungen in der öffentlichen und individuellen Kommunikation, die deshalb besondere Aufmerksamkeit verdienen.

#### 3.1.1.1.1 Trends bei den Einzelmedien

Im Kontext der Gesamtmedienentwicklung, unter dem Einfluss grundlegender politischer Entscheidungen, etwa in den 80er-Jahren zur Einführung des dualen Rundfunksystems, oder bestimmter gesellschaftlicher Interessen, etwa der Nachfrage nach regionalen und lokalen Informationen, haben die verschiedenen Einzelmedien jeweils ein spezifisches Funktionsprofil entwickelt. Diese Profile sollen an dieser Stelle lediglich für die tagesaktuellen Medien skizziert werden.

Der *Hörfunk* hat sich, nachdem er seine bis in die frühen 60er-Jahre starke Stellung als Freizeitmedium zur Abendgestaltung fast völlig an das Fernsehen abgegeben hatte, zu einem Tagesbegleitmedium entwickelt, dem besondere Funktionen im Bereich der lokalen/regionalen Information sowie im Servicebereich zukommen. Seine Tagesbegleitfunktion hat sich das Medium überwiegend durch eine Formatierung der Programme erworben, die darauf abzielt, der jeweiligen Zielgruppe über den ganzen Tag hinweg ein durchhörbares Angebot zu machen; Hauptfaktoren sind dabei die passende Musikkarte und eine sympathische Moderation. Ähnlich formatiert, allerdings auf andere Hörinteressen ausgerichtet, sind die neueren Informationsradios, die die Hörerinnen und Hörer rund um die Uhr mit aktuellen Informationen versorgen. Damit hat der Hörfunk als „Einschaltmedium“, welches zu bestimmten Zeiten profilierte Sendungen zum gezielten Einschalten bietet, zwar an Bedeutung verloren; diese Funktion ist aber bisher keineswegs ganz verschwunden, wie einige, meist öffentlich-rechtliche Programme zeigen, die mit klassisch gebauten Programmen zwar kleine, aber stabile Hörerschaften erreichen. Insgesamt ist der Hörfunk in der öffentlichen Aufmerksamkeit etwas in den Hintergrund gerückt, die Rede vom „Nebenbei-Medium“ wirkt manchmal geringschätzig. Tatsächlich spielt das Medium aber aufgrund seiner engen Einbindung in den Alltag der Bevölkerung, der hohen Reichweiten und Hördauern und der Tatsache, dass es mit seinen Informationsangeboten auch Gruppen erreicht, die die anderen Informationsmedien kaum nutzen, weiterhin eine sehr wichtige Rolle für die öffentliche Kommunikation.

Diesen allgemeinen Trends der Hörfunknutzung liegen zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugrunde. So zeigten sich bei der Gruppe der 14- bis 19-Jährigen, deren Hörfunknutzung schon in den Vorjahren deutlich unter der der anderen Altersgruppen lag, zuletzt weitere Rückgänge der Hördauer auf 95 Minuten im Jahr 2007<sup>443</sup>. Dass solche Verschiebungen nicht allein auf das Hinzukommen neuer technischer Optionen zurückgeführt werden können, zeigt die Tatsache, dass die Hördauer bei denjenigen, die über einen MP3-Player verfügen, mindestens ebenso hoch ist wie bei denen, die diese neue Nutzungsoption für Audio-Inhalte nicht nutzen<sup>444</sup>.

Das *Fernsehen* gilt bereits seit längerer Zeit als das Leitmedium der Gesellschaft. Keinem anderen Medium wird so viel öffentliche Aufmerksamkeit zuteil, keines ist so oft Gegenstand privater Gespräche und der Berichterstattung in anderen Medien. Die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegene Nutzungsdauer unterstreicht die Attraktivität des Mediums ebenso wie der sich immer wieder bestätigende Befund, dass die Menschen das Fernsehen als das mit Abstand vielseitigste Medium schätzen<sup>445</sup>. Allerdings hat das Fernsehen

---

443 Klingler/Müller 2007, S. 464.

444 Ebd., S. 463.

445 S. etwa Berg/Kiefer 1996, S. 86.

### 3. Trends und Perspektiven

in den letzten Jahren einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust hinnehmen müssen<sup>446</sup>. Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Programme ist auch bei diesem Medium eine Fragmentierung des Publikums verbunden, im Zuge derer einzelne Sendungen an Bindungs- und Integrationskraft verlieren. Das Image des Fernsehens insgesamt hat zwar im Laufe der letzten Jahre die starken bildungsbürgerlichen Vorbehalte der ersten Jahrzehnte ablegen können, denen zufolge die Tätigkeit Fernsehen generell als minderwertig galt; dies mag damit zusammenhängen, dass mittlerweile ein großer Teil der Bevölkerung mit dem Fernsehen groß geworden ist und entsprechend dem Medium gegenüber eine gelassener Haltung zeigt<sup>447</sup>. Negative Anzeichen für das Medium ergeben sich allerdings als Konsequenz aus der Entwicklung neuer Medien, aber auch aus der zunehmenden Verbreitung von Pay-TV. Durch den Versuch, auch im Fernsehbereich die Abonnementfinanzierung zu etablieren, ergibt sich ein weiterer Anlass, das werbefinanzierte Fernsehen als „billig“ anzusehen. Insbesondere kommerzielles Fernsehen wird in jüngster Zeit in der öffentlichen Diskussion karikierend als „UnterschichtsmEDIUM“ bezeichnet. Diese Bezeichnung kann aus wissenschaftlicher Perspektive allenfalls als polemisch zuspitzender Hinweis auf die Tatsache gewertet werden, dass die vom kommerziellen Fernsehen erreichten Zuschauer in der Regel über eine geringere formale Bildung und geringere Einkommen verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt und die Zuschauer öffentlich-rechtlicher Programme. Der breiten Akzeptanz des Fernsehens, auch der kommerziellen Programme, die sich über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen hinweg erstreckt, wird diese Polemik allerdings nicht gerecht. Insgesamt liegen somit keine Anhaltspunkte dafür vor, dass das Fernsehen seine besondere Stellung in Kultur und Gesellschaft verlieren wird. Verschiebungen seiner Funktionen ergeben sich insbesondere aus der zunehmenden Vervielfachung und Ausdifferenzierung der Angebote, die zu einer weiteren Fragmentierung der Publika führen werden.

Die *Zeitungen* erleben in den letzten Jahren einen langsamen Rückgang ihrer Reichweiten, insbesondere in den jüngeren Altersgruppen. Dennoch scheint ihre Stellung im Bereich der öffentlichen Kommunikation nahezu ungebrochen. Im Hinblick auf ausführliche Information und Hintergründe, im Hinblick auf lokale und regionale Berichterstattung werden Zeitungen weiterhin als die wesentliche(n) Quelle(n) angesehen. Auch wenn es vermehrt Bemühungen gegeben hat, die Zeitungen durch Farbe, Bilder, neue Layouts und entsprechende Themen unterhaltsamer zu gestalten, sind die genannten Kernfunktionen dieses Mediums doch nach wie vor in dem Bereich der Information zu sehen. Wie Untersuchungen gezeigt haben, stellte sich der Grad der unterhaltsamen Gestaltung keineswegs als maßgeblicher Erfolgsfaktor heraus<sup>448</sup>.

Die *Zeitschriften* stellen bereits seit einiger Zeit ein extrem ausdifferenziertes Segment öffentlicher Kommunikation dar; entsprechend liegen die besonderen Funktionen in der Erfüllung sehr spezifischer Interessen. Systematische Verschiebungen haben sich in den letzten Jahren im Hinblick auf die allgemeinen Kennwerte wie Reichweiten und Lesedauer in der Gesamtbevölkerung nicht erkennen lassen. Gleichwohl ist dieser Medienbereich bei näherem Hinsehen in starker Bewegung. Zahlreiche Neuerscheinungen, Relaunches und Einstellungen von Zeitschriften dokumentieren, dass viel experimentiert wird, um die offenbar stark schwankenden Leserinteressen zu treffen. Gerade im Zeitschriftenbereich schlagen sich Veränderungen der gesellschaftlichen Anforderungen und Orientierungen, die entsprechend die Interessen der Leserinnen und Leser beeinflussen, besonders rasch nieder. Der Boom der Computerzeitschriften hält mittlerweile bereits recht lange an, auch Computerspiel(e)-Zeitschriften sind mittlerweile recht gut etabliert, während sich das zwischenzeitlich – in der Phase der ersten Interneteuphorie – gesteigerte Interesse an Börsentiteln rasch wieder gelegt hat. Aber auch Ratgeber aller Art und der Gesundheits- und Wellness-Bereich haben in den letzten Jahren besondere

---

446 S. zuletzt Reitze/Ridder 2006, S. 76.

447 Vgl. dazu grundsätzlich Peiser 1995.

448 Vgl. Schönbach/Lauf 2002.

### 3.1. Funktionen der Medien

Aufmerksamkeit gefunden. Angesichts der engen Verbindung zwischen der jeweiligen Lesemotivation und den spezifischen Alltagsanforderungen versteht es sich von selbst, dass der Zeitschriftenmarkt sehr fein nach verschiedenen Lebens- und Interessenlagen ausdifferenziert ist.

Als neu hinzugetretene Möglichkeit zur Realisierung öffentlicher Kommunikation haben das *Internet bzw. die Online-Medien* insgesamt in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit genossen. Nach der raschen Ausbreitung der technischen Zugangsvoraussetzungen stellte sich dabei verstärkt die Frage, wozu diese technische Option von den Anbietern und Nutzern tatsächlich verwendet wird. Wenn auch den einschlägigen Untersuchungen zufolge die Kommunikationsfunktion (insbesondere E-Mails) die wichtigste Verwendungsform zu sein scheint, so zeigen die Ergebnisse doch, dass auch die Information über aktuelle politische, gesellschaftliche und kulturelle Angelegenheiten zu den stark nachgefragten Funktionen gehört<sup>449</sup>. In den letzten Jahren zeigen sich zunehmende Hinweise darauf, dass das Internet auch zu Unterhaltungszwecken eingesetzt wird, derzeit überwiegt aber deutlich die Informationsfunktion; nur bei den 14- bis 19-Jährigen steht die Unterhaltungsfunktion im Vordergrund<sup>450</sup>. Damit sind mittlerweile auch die Online-Medien als wesentliche Foren für die öffentliche Kommunikation anzusehen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Stand der Diskussion Einigkeit darin aufweist, das Internet nicht als „Medium“ aufzufassen. Ebenso wenig wie beim Computer<sup>451</sup> aus der Nutzung eines solchen Gerätes auf die dabei verfolgte Funktion geschlossen werden kann, ist dies beim Internet möglich. Vielmehr handelt es sich um eine technische Plattform, über welche ganz verschiedene Medien genutzt werden können – seien dies Filme, Musikstücke, Zeitungsartikel, Datenbanken oder Telefonfunktionen.

#### 3.1.1.1.2 *Das Zusammenspiel alter und neuer Medien*

Versuche, das Zusammenspiel zwischen alten und neuen Medienangeboten analytisch zu beschreiben und auf dieser Basis zu Prognosen zu gelangen, operieren häufig mit dem Begriffspaar Substitution und Komplementarität<sup>452</sup>. Die Konsequenzen neuer Mediendienste für die klassischen Medien können in möglichen Substitutionseffekten liegen. Diese können dadurch entstehen, dass ein neues Medium oder eine neue Verbreitungsform die Funktionen eines bekannten Mediums vollständig erfüllt und außerdem einen Zusatznutzen bietet, der bisher nicht vorlag. Beispiel für eine solche Funktionsgleichheit war die weitgehende Substitution des Plattenspielers bzw. des Mediums Schallplatte durch die CD; aktuell bahnt sich Ähnliches zwischen Video und DVD an.

Solche weit reichenden Substitutionseffekte bleiben aber in der Regel auf sehr konkrete technische Verbreitungsoptionen beschränkt. Zwischen den wesentlichen Mediengattungen hingegen bestehen wie gesehen weiterhin erkennbare Funktionsunterschiede. Allerdings kann es auch zwischen diesen Mediengattungen insofern zu Substitutionseffekten kommen, als diese untereinander um begrenzte Zeit- und Finanzbudgets der Nutzer konkurrieren. Eine beträchtliche Erhöhung der auf das Internet entfallenden Nutzungszeit kann so zu Rückgängen in der Seh-, Hör- oder Lesedauer führen. Mehrausgaben im Bereich der Mobilkommunikation und der individualisierten Informations- und Unterhaltungsdienste könnten das verfügbare Budget für Printmedien oder Pay-Angebote im Fernsbereich schmälern. Bisher ist die Befundlage im Hinblick auf solche Substitutionseffekte allerdings uneindeutig. Auf die direkte Frage an Online-Nutzer, ob sich als Folge der Online-Nutzung die Dauer der Nutzung anderer Medien verändert habe, antworten in der Regel ein Viertel bis

---

449 S. etwa van Eimeren/Frees 2007.

450 Ebd., S. 368.

451 S. dazu grundlegend Höflich 1998.

452 Vgl. zum Folgenden etwa Hagen 1998.

### 3. Trends und Perspektiven

ein Drittel, dass sich die Nutzung von Fernsehen, Hörfunk und Zeitung verringert habe<sup>453</sup>. Allerdings lässt sich dies bei direkten Untersuchungen der tatsächlichen Nutzungszeiten nicht nachvollziehen; so ist die Fernsehdauer bei Online-Nutzern in den letzten Jahren mindestens ebenso hoch wie bei Nicht-Nutzern<sup>454</sup>. Zeitbudgetstudien legen vielmehr nahe, dass die neuen Medien durch zunehmende Mehrfach- bzw. Parallelnutzung von Medien sowie durch Wegfall nicht-medienbezogener Aktivitäten in die Zeitbudgets integriert werden<sup>455</sup>. Diese Aussagen sind insofern zu relativieren, als die Gruppe der 14- bis 19-Jährigen bereits ein drastisch verschobenes Medienrepertoire aufweist: Die tägliche Nutzungsdauer des Internets liegt hier bereits über der Radio-Hördauer und annähernd gleichauf mit der Fernsehdauer<sup>456</sup>.

Die in den deskriptiven Teilen skizzierten jüngeren Forschungsergebnisse weisen insgesamt weniger auf Substitutionseffekte als auf die ausgeprägte Komplementarität der Beziehung zwischen alten und neuen Medien hin. So gehören die Online-Angebote von Hörfunk- und Fernsehveranstaltern wie auch von Zeitungen und Zeitschriften zu den bestbesuchten Webseiten überhaupt. Die Angebote im Internet werden dabei als Ergänzungen und Vertiefungen zu den klassischen Medienangeboten genutzt und insofern als klare Bereicherung des bisherigen Angebots wahrgenommen<sup>457</sup> – hier stellen Online-Angebote also ein Instrument zur Verbesserung der Publikumsbindung zu den klassischen Medienangeboten dar und können als die Verlängerung der traditionellen Angebote in eine digitale Welt hinein verstanden werden. Die Komplementarität geht mittlerweile so weit, dass klassische Medienangebote ohne ein zusätzliches ergänzendes Online-Angebot nicht mehr auskommen; ein guter Teil der Nutzer geht davon aus, dass zumindest die Option besteht, über das Netz das Ursprungsangebot zu vertiefen.

Doch nicht nur im Hinblick auf das Zusammenspiel zwischen klassischen Medien und Internet, sondern ganz generell ist in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung crossmedialer Strategien zu beobachten. Inhalte werden, damit sie im unübersichtlichen Angebotsspektrum wahrnehmbar werden, in möglichst vielen verschiedenen Medien gleichzeitig präsentiert. Die technischen Möglichkeiten zur crossmedialen Platzierung, die sich aus der Digitalisierung ergeben, werden diesen Trend weiter verstärken. In diesem Sinne ergibt sich die Funktion der einzelnen Mediengattungen ganz wesentlich aus der Art ihres Zusammenspiels mit den anderen Medien.

Eine neue Herausforderung ergibt sich im Zusammenhang mit der Diskussion um das Zusammenspiel der verschiedenen Medien aus der Tatsache, dass die neuen Nutzungsoptionen zum Teil lediglich neue Verbreitungsmöglichkeiten für die klassischen Angebotsformen darstellen. In dem Maße, wie über das Internet oder das Mobiltelefon Hörfunk- und Fernsehprogramme genutzt werden<sup>458</sup>, ist es nicht mehr sinnvoll, die betreffenden Nutzungsakte als „Internetnutzung“ der Hörfunk- bzw. Fernsehnutzung gegenüberzustellen; vielmehr ist es erforderlich, eine plattformübergreifende Nutzungsforschung zu entwickeln, die die jeweiligen Nutzungsakte auf der Basis der Bedeutung, die sie für die Nutzer haben, einordnet.

#### 3.1.1.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die skizzierten Funktionsverschiebungen der Medien sind zum Teil mit Substitutionseffekten verbunden. Diese sind für die Gesamtsituation des Mediensektors insofern von besonderer Relevanz, als sie bei den etab-

---

453 Vgl. z. B. van Eimeren/Frees 2007, S. 377; zur Diskussion dieser Befunde s. Hasebrink/Dreier/Krotz/Weiß 2001, S. 67 f.

454 Van Eimeren/Frees 2007, S. 377.

455 S. z. B. Berg/Kiefer 2002, S. 45 ff.

456 Van Eimeren/Frees 2007, S. 378.

457 Vgl. z. B. Oehmichen/Schröter 2004, S. 391.

458 S. zu den jüngsten Zahlen van Eimeren/Frees 2007, S. 369-375.

### 3.1. Funktionen der Medien

lierten Medien mit Verlusten an Marktanteilen und Einnahmen verbunden sind und auf der ökonomischen Ebene entsprechende Gegenstrategien erforderlich machen. Zusätzliche gesellschaftliche Relevanz ergibt sich daraus, dass sich in der Folge eines Bedeutungsverlustes bestimmter Medien, etwa der Lesemedien oder integrativer Informationsangebote, Funktionsverluste einstellen können, die im Sinne einer vielfältigen und alle Bevölkerungsgruppen einschließenden Kommunikationskultur problematisch sind. In diesem Sinne sind vor allem die zunehmende zielgruppenbezogene Ausdifferenzierung der Angebote und die damit einhergehende Fragmentierung von Publika (s. Kapitel 3.1.2) als problematisch zu betrachten.

Die Befunde über Funktionsverschiebungen der Medien weisen aber insbesondere auf das enge funktionale Zusammenspiel verschiedener Medien und die sich daraus ergebenden Komplementaritätsbeziehungen hin, die durch crossmediale Strategien unterstützt werden. Aus der Sicht der Nutzer gehören die verschiedenen Medien zusammen, sie werden im Ensemble genutzt. Diese Beobachtungen sind für medien- und kommunikationspolitische Überlegungen insofern hoch relevant, als die bisherige Trennung politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen für die Einzelmedien in Frage gestellt wird. Wenn die Funktionen der Medien sich überwiegend aus ihrem Zusammenspiel mit anderen Medien ergeben, liegt es nahe, auch dieses Zusammenspiel zum Anknüpfungspunkt für medien- und kommunikationspolitische Maßnahmen zu machen.

Eine weitere Herausforderung für Medienpolitik und -regulierung ergibt sich aus dem Umstand, dass sich die verschiedenen kommunikativen Funktionen zunehmend von bestimmten technischen Übertragungswegen und Endgeräten ablösen. Ein und derselbe Inhalt kann über ganz verschiedene Wege zu den Nutzern gelangen. Technisch definierte Anknüpfungspunkte für bestimmte Regulierungsansätze werden dadurch zunehmend in Frage gestellt; stattdessen ergibt sich die Notwendigkeit, an den tatsächlich vorliegenden Funktionen verschiedener Medien- und Kommunikationsdienste für die Nutzer anzusetzen.

#### 3.1.1.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Für die Kommunikations- und Medienpolitik folgt aus der Bestandsaufnahme zum Ersten, dass das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Medien bei Wirkungsdebatten wie auch bei medienpolitischen Handlungsoptionen zunehmende Aufmerksamkeit verdient. Die Betrachtung der Einzelmedien reicht in aller Regel nicht aus; das Nutzungsverhalten ist geprägt durch crossmediale Bezüge, die durch die crossmedialen Vermarktungsstrategien der Anbieter gezielt verstärkt werden. Daraus lassen sich etwa Argumente für ein Gesamtmarktmodell im Bereich der Vielfaltssicherung (s. Kapitel 3.3.1.3.3) ableiten. Wie empirische Befunde zum Nutzungsverhalten für ein solches Gesamtmarktmodell umzusetzen wären bzw. wie der Beitrag der verschiedenen Einzelmedien zur crossmedial vermittelten Meinungsmacht eines Anbieters gemessen werden könnte, ist bisher allenfalls in Ansätzen erkennbar<sup>459</sup>. Hier besteht Bedarf an kreativen Konzepten sowie an Forschungsprogrammen, die die Folgen crossmedialer Kooperationen für die Meinungsbildung und die dabei zu beobachtenden Beiträge der Einzelmedien untersuchen. Aber auch über diesen konkreten medienpolitischen Anknüpfungspunkt hinaus ist nach den vorliegenden Beobachtungen zum Nutzungsverhalten generell zu berücksichtigen, dass die Mediennutzer in ihrem alltäglichen Umgang mit den Medien verschiedene Einzelmedien systematisch miteinander kombinieren und dass das dabei entstehende medienübergreifend zusammengesetzte Repertoire ausschlaggebend für die Funktionen und Wirkungen der Medien ist.

Aus den Befunden zu aktuellen Trends der Mediennutzung folgt zum Zweiten, dass sich die mit verschiedenen Einzelmedien realisierten Funktionen in den neuen Medienumgebungen verändern. Statische Konzepte, die ein bestimmtes Medium mit bestimmten Funktionen verbinden, werden diesem Wandel nicht gerecht. Dies bildet auch den Hintergrund für die Debatte um die zukünftige Aufgabe öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

---

459 Vgl. etwa die Überlegungen von Hasebrink 2003.

### 3. Trends und Perspektiven

Dies gilt umso mehr für Konzepte, die an technischen Medienmerkmalen ansetzen. Denn diese technischen Merkmale sind im Hinblick auf die von den Nutzern realisierten Medienfunktionen immer weniger aussagekräftig – über ein und denselben Verbreitungsweg, über ein und dasselbe Endgerät können ganz unterschiedliche Dienste genutzt werden, ein und derselbe Dienst kann von den Nutzern über ganz unterschiedliche technische Wege realisiert werden. Bei Schritten zu einer dienstespezifisch diversifizierten Kommunikationsordnung sollte daher geprüft werden, inwieweit diese verstärkt an den tatsächlich realisierten Funktionen beim Medienumgang ansetzen können, weniger als bisher an konkreten technischen Merkmalen der Verbreitung. Eine weitere Folge des technischen Wandels ist es, dass sich die mit verschiedenen technischen Infrastrukturen und inhaltlichen Diensten realisierten Funktionen laufend ändern. Folge ist, dass es für funktionsbezogene Regulierungsansätze hilfreich sein kann, diese kontinuierlich daraufhin zu reevaluieren, ob sie den interessierenden Regulierungszielen noch gerecht werden.

#### 3.1.2 Integrationsfunktion: Fragmentierung öffentlicher Kommunikation

##### 3.1.2.1 Bestandsaufnahme

Eine prominente These, die im Hinblick auf die durch Digitalisierung und Vernetzung beschleunigte Medienentwicklung oft zu hören ist, geht dahin, dass die Vervielfachung und Ausdifferenzierung der Medienangebote und die damit einhergehende verstärkte Zielgruppenorientierung zur Fragmentierung des Publikums, zur Auflösung von Öffentlichkeit und zu gesellschaftlicher Desintegration führe, die öffentliche Kommunikation drohe ihre Integrationsfunktion zu verlieren<sup>460</sup>. Die Thematisierung von Desintegration betont Unterschiede zwischen verschiedenen Zuschauern und fügt sich gut in die Diskussionen um den Prozess der Individualisierung. Damit wird eine Perspektive eingenommen, die in den letzten Jahren sowohl in der Medienpraxis als auch in der Medienwissenschaft an Bedeutung gewonnen hat: Mittlerweile wird kaum mehr generell von *den* Nutzern oder von *dem* Publikum gesprochen, sondern stattdessen mehr oder weniger systematisch zwischen verschiedenen Gruppen unterschieden.

Anlässe für die Wahrnehmung, dass sich mit den Angeboten auch die Mediennutzung ausdifferenziert, dass sich das Publikum verstreut und damit die Integrationsfunktion der Medien ausgehöhlt wird, ergeben sich in mehrfacher Hinsicht. In der Vergangenheit stand die Entwicklung des Fernsehens im Vordergrund dieser Debatte, mittlerweile wurde dieses Medium vom Internet abgelöst. Mit Blick auf die Fernsehdiskussion zeigt sich, dass die bis Mitte der 80er-Jahre recht stabile und überschaubare Angebotssituation gerade in diesem Medium und die damit herausragende Rolle insbesondere der Hauptnachrichtensendungen von ARD und ZDF eine prototypische Vorstellung von „Integration“ geprägt hat – noch heute lässt sich aus mancher Klage über die Fragmentierung des Publikums die implizite Prämisse herauslesen, gesellschaftliche Integration bestehe in 100-prozentigen Reichweiten der „Tagesschau“.

Seit 1985 war es die offensichtlichste Folge der zahlreichen zusätzlichen Programmangebote, dass sich die Fernsichtnutzung auf die verschiedenen Kanäle verteilte. Auch andere Merkmale der Fernsichtnutzung werden im Sinne einer zunehmenden Fragmentierung interpretiert: Der tendenziell zunehmende Anteil der Fernsichtnutzung außerhalb der Prime Time, das durch Zweit- und Drittgeräte bzw. durch die wachsende Zahl der Ein-Personen-Haushalte begünstigte allein Sehen, das vermehrte Umschalten und die Nebenbei-Nutzung des Fernsehens<sup>461</sup>. Aus diesen Einzelbeobachtungen ergibt sich insgesamt das Bild, dass sich durch die gestiege-

460 S. etwa Stolte 1996, S. 466; für einen Versuch der empirischen Bestimmung der Fragmentierung des Medienpublikums s. Handel 2001.

461 Vgl. dazu ausführlich Jäckel 1996, insbesondere S. 167-245.

### 3.1. Funktionen der Medien

ne „Wahlfreiheit in der Fernsehnutzung“<sup>462</sup> zunehmend individualisierte, an individuellen Bedürfnissen, Interessen und Vorlieben orientierte Formen der Fernsehnutzung herausbilden<sup>463</sup>, während die Strukturen der Medienangebote im Prozess der Massenkommunikation an Prägekraft verlieren.

Einen weiteren Schub in dieselbe Richtung erfährt diese Diskussion im Zuge der Einführung digitalen Fernsehens und der raschen Ausbreitung der Zugangsmöglichkeiten zum Internet und zu Online-Diensten. Im Zeichen entgeltfinanzierter Fernsehangebote – die auf Exklusivität setzen müssen und somit zu klaren Unterscheidungen zwischen denen führen, für die eine Information verfügbar wird, und denen, für die dies nicht der Fall ist – und jederzeit individuell abrufbarer Informationen aller Art erscheint kaum mehr vorstellbar, wie die klassische Integrationsfunktion der Massenmedien künftig erfüllbar sein könnte. Die neuen Angebote setzen auf Differenzierung, auf Sparten- und Nischenangebote, auf Special Interest und damit auf eine noch konsequenter Unterscheidung von Zielgruppen bis hin zur unmittelbaren Ansprache individueller Rezipientinnen und Rezipienten.

Im Hinblick auf die Frage, inwieweit sich die Ausdifferenzierung der Angebotsseite in entsprechend ausdifferenziertem Nutzungsverhalten niederschlägt, wurden bereits seit 1985 Befunde aus der Studie „Massenkommunikation“ im Sinne einer Ausdifferenzierung von Mediennutzungsstilen interpretiert<sup>464</sup>, die sich etwa hinsichtlich der Zuwendung oder Nichtzuwendung zu bestimmten Medien und Angebotstypen sowie hinsichtlich des den Medien gewidmeten Zeitaufwandes klar unterscheiden. Die Ergebnisse dieser Langzeitstudie werden im Sinne einer Spezialisierung von Mediennutzungsmustern interpretiert: Auf der einen Seite das Publikum öffentlich-rechtlicher Programme, das sehr informationsorientiert fernsieht und auch andere Medien häufiger zur Information nutzt, auf der anderen Seite das Publikum privater Programme, das besonders an unterhaltenden Angeboten interessiert ist. Angesichts des engen Zusammenspiels von Themeninteressen, Programmspartenpräferenzen und Programmwahlverhalten einerseits und den jeweiligen Angeboten öffentlich-rechtlicher und privater Veranstalter andererseits „deuten sich zirkuläre Prozesse in Richtung einer Interessenverfestigung und letztlich Interessenverengung an“, so hatte Marie-Luise Kiefer bereits auf der Grundlage der Erhebung von 1990 geschrieben<sup>465</sup>. Bei den Folgeuntersuchungen konnten die Beobachtungen hinsichtlich der Unterschiede zwischen verschiedenen Nutzergruppen fortgeschrieben und bestätigt werden<sup>466</sup>.

Während das Fernsehen, das durch seine hohen Reichweiten für einzelne Angebote gemeinhin als das Integrationsmedium schlechthin angesehen wird, hier relativ ausführlich dargestellt wurde, ist für andere Medien, etwa den Hörfunk, Tonträger, Film und Zeitschriften, bereits seit längerem bekannt, dass ihre Nutzung sehr zielgruppenspezifisch erfolgt. Der Geschmack für bestimmte Musikstile und Filmgenres unterscheidet sich insbesondere zwischen verschiedenen Altersgruppen so gravierend, dass nur in Ausnahmefällen altersübergreifende Publika erreicht werden.

Insgesamt sprechen also zahlreiche Beobachtungen und Argumente für eine zunehmende Fragmentierung des Publikums, für ein Bild von der Medienentwicklung, das durch Trennungen und Klüfte zwischen verschiedenen Segmenten der Bevölkerung gekennzeichnet ist, zwischen denen nicht nur keine direkte Kommunikation stattfindet, sondern auch die Massenmedien nicht vermitteln können. Dieses Bild ist allerdings durchaus überpointiert. Den obigen Hinweisen auf die Bedeutung der medienübergreifenden Repertoires, der jeweiligen Zusammenstellung von Inhalten aus verschiedenen Medien entsprechend muss die Beobachtung, dass sich verschiedene Bevölkerungsgruppen in dem Ausmaß der Nutzung bestimmter Angebote unterschei-

---

462 Ebd.

463 Vgl. dazu z. B. Berens/Kiefer/Meder 1997.

464 Berg/Kiefer 1996, S. 23.

465 Kiefer 1994, S. A126.

466 S. zuletzt Reitze/Ridder 2006.

### 3. Trends und Perspektiven

den und auf viele zielgruppenorientierte Angebote verteilen, noch nicht heißen, dass zwischen ihnen keine Kommunikation stattfindet bzw. sie über kaum mehr überlappende Wissensbestände verfügen. Auch die theoretisch orientierte Auseinandersetzung mit der Integrationsproblematik weist darauf hin, dass die oben genannten Indikatoren zum Teil auf einem verkürzten Verständnis von gesellschaftlicher Integration beruhen<sup>467</sup>. Danach ist es nicht entscheidend, dass die verschiedenen Teile der Bevölkerung tatsächlich dasselbe Medienangebot, also etwa die „Tagesschau“ der ARD um 20 Uhr, nutzen. Entscheidender für gesellschaftliche Integration sei vielmehr, dass es Foren gebe, die dazu beitragen, auch die Themen, mit denen sich andere Bevölkerungsgruppen beschäftigen, zumindest kennen zu lernen, Foren, auf denen zumindest die Frage der Integration und ihrer Defizite thematisiert werde.

Gerade diese Funktion des breiten Blickwinkels auf die Gesellschaft, der nicht von individuellen Themeninteressen eingeengt wird, könnte durch diejenigen neuen Medienangebote gefährdet werden, deren Versprechen an die Nutzer darin liegt, dass ihnen nur noch die Inhalte geboten werden, die sie tatsächlich interessieren. Die Vision einer „Daily Me“, einer vollständig auf individuelle Leseinteressen zugeschnittenen Tageszeitung, wird derzeit in Form verschiedener Modelle von Online-Zeitungen umgesetzt. Die Besonderheit gegenüber klassischen Zeitungen, die den Lesern ein umfassendes Bild von dem geben, was die Gesellschaft bewegt, besteht darin, dass das Spektrum dessen, was in den Blick gerät, von vornherein eingeengt ist auf das, was gezielt gesucht wird, und somit ganze gesellschaftliche Sphären fehlen können. Erste Studien darüber, welche Folgen mit der Nutzung von Online-Zeitungen einhergehen, deuten darauf hin, dass die Nutzer von Online-Zeitungen tendenziell einen schmaleren Ausschnitt des gesellschaftlichen Geschehens wahrnehmen als Leser klassischer Tageszeitungen<sup>468</sup>.

#### 3.1.2.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die skizzierten Befunde zur Ausdifferenzierung des Nutzungsverhaltens fügen sich, zumindest beim ersten Hinsehen, nahtlos ein in die Bereiche der allgemeinen soziologischen Diskussion, die sich in den letzten Jahren mit dem Konzept der Individualisierung und mit der Lebensstilforschung befasst haben. Diese beiden Konzepte sind in der öffentlichen Diskussion zu Schlagwörtern geworden, mit denen die Auflösung von Bindungen an traditionelle Werte und Institutionen sowie die Akzentuierung der Differenzen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen assoziiert wurden und die sich daher im Hinblick auf die Medienentwicklung zur Stützung des Bildes von zunehmender Fragmentierung und Desintegration verwenden ließen. Dass in der Fachdiskussion zur Individualisierungsthese im direkten Gegensatz dazu auch die Auffassung vertreten wird, dass den Medien als Folge der Individualisierung gerade eine verstärkt homogenisierende Rolle zukommt, wird dabei nicht berücksichtigt<sup>469</sup>.

Da diese Spezialisierungstendenzen im Umgang mit den Medien mit bestimmten Merkmalen der Lebenslage verknüpft sind, sei mit einer Verstärkung „sozialer Klüfte im Umgang mit den Medien und vor allem ihrem Angebot an politischer Information“ zu rechnen: „Über die Folgen einer solchen Entwicklung für ein demokratisches Staatswesen wie die Bundesrepublik, in dem Politik bei der notwendigen Legitimitätsgewinnung für ihr Entscheiden und Handeln ja weitgehend auf die Massenmedien angewiesen ist, soll an dieser Stelle nicht spekuliert werden, sie sind zum Teil evident“<sup>470</sup>.

---

467 Vgl. etwa Jarren 2000.

468 S. Schönbach/de Waal/Lauf 2004.

469 Ebd., S. 44 ff.; zur Diskussion um die Anwendung der Individualisierungsthese auf den Medienbereich s. auch Krotz 1998.

470 Berens/Kiefer/Meder 1997, S. 190.

### 3.1. Funktionen der Medien

Besondere gesellschaftliche Relevanz hat der Aspekt der Integration vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum Ersten ist zu fragen, inwieweit die zunehmend individualisierbaren Medienangebote, der Übergang von „Push- zu Pull-Medien“, also von solchen Medien, die den Nutzern eine breite Angebotspalette offerieren, aus der die Nutzer dann auswählen, hin zu solchen Angeboten, bei denen die Nutzer von vornherein nur bestimmte Themenbereiche abrufen, für die öffentliche Kommunikation haben werden. Erste Versuche, die Folgen eines solchen Paradigmenwechsels in der öffentlichen Kommunikation empirisch zu erfassen, deuten wie gesehen darauf hin, dass die Nutzung individualisierbarer Angebote mit einer Verengung des Interessens- und Wissenshorizonts einhergeht, womit die Diagnose einer Spezialisierung von Mediennutzungsmustern unterstrichen wird.

Zum Zweiten ist mit der Frage nach der Integrationsfunktion der Medien die Sorge um die Kommunikationsdefizite zwischen sozialen Milieus oder ethnischen Gruppen verbunden. Die Beobachtung, dass etwa weite Teile der in Deutschland lebenden Immigranten sich weit überwiegend auf Medien ihrer Herkunftsländer beziehen, wird unter dem Stichwort „Parallelgesellschaft“ diskutiert und im Hinblick auf die kulturelle und politische Integration kritisch bewertet (s. Kapitel 3.3.2)<sup>471</sup>.

In der aktuellen Medienentwicklung sind weitere Verschärfungen der Ausgangslage angelegt, die die Voraussetzungen für Integration weiter erschweren könnten. Die künftigen Digital-Plattformen und die auf sie bezogenen Dienste bergen einige Ansatzpunkte für weitere Trennlinien. In dem Maße, wie die Abonnenten eines Bouquets von diesem quasi rundum versorgt werden, indem etwa ein Bouquet-gebundener EPG zur konsequenten Promotion der eigenen Angebotsfamilie genutzt wird und zugleich über die zugehörigen interaktiven Fernseh-Dienste und Online-Angebote andere Alltagsaktivitäten wie Einkaufen, Veranstaltungskalender, Spiele etc. von demselben Anbieter gebündelt werden, können eigene „Welten“ entstehen, die gegenüber anderen Welten gut abgeschottet sind – zum Nachteil der Kommunikation über die Grenzen hinweg. Umso relevanter sind die Bemühungen, im Bereich der neuen digitalen Medien die Voraussetzungen für einen offenen und diskriminierungsfreien Zugang zu schaffen und zu sichern (s. Kapitel 3.3.1).

#### 3.1.2.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Im Sinne einer Kommunikations- und Medienpolitik, die sich der gesellschaftlichen und kulturellen Integration verpflichtet fühlt, ist zunächst festzustellen, dass ein erheblicher Bedarf an Wissen über die Bedeutung gesellschaftlicher Integration und die Rolle der Medien in ausdifferenzierten Gesellschaften besteht. Die skizzierten empirischen und theoretischen Ansätze sind bisher wenig elaboriert und bieten kaum konkrete Anknüpfungspunkte für kommunikationspolitische Konzepte.

Insoweit entsprechende Konzepte vorliegen, erscheint eindeutig, dass es in ausdifferenzierten Gesellschaften einer kontinuierlichen Beobachtung und Thematisierung der Kommunikationsbeziehungen zwischen verschiedenen Teilgruppen bedarf. Dazu dienen könnten regelmäßige Berichte über die Interessen und Nutzungsgewohnheiten bestimmter Bevölkerungsgruppen, etwa der Älteren, der Migranten oder der sozial Schwachen.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt liegt in der Förderung von integrativen Kommunikationsvorhaben, die auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein können. Dazu gehören etwa Projekte mit ethnisch vielfältig zusammengesetzten Redaktionen, die zahlreichen Initiativen im Bereich der (meist lokalen) Bürgermedien, die darauf abzielen, den kommunikativ benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine Stimme zu verleihen, aber auch die etwa im Deutsche-Welle-Gesetz verankerte Aufgabe zur kulturellen Integration von Migranten.

---

471 Vgl. z. B. Becker 1997.

### 3. Trends und Perspektiven

Im Hinblick auf die kontinuierlichen Diskussionen über die Interpretation und Umsetzung von Public-Service-Aufgaben wird so auch die Frage, wie Integration unter veränderten Nutzungsbedingungen gefördert werden kann, eine maßgebliche Rolle spielen.

#### 3.1.3 Gesellschaftliche Spaltungen: „Digital Divide“

Die zuvor angesprochene Problematik der Herausforderungen für die Integrationsfunktion der Medien umfasst einen bedeutsamen Unteraspekt, der sich in der öffentlichen Diskussion so verselbstständigt hat, dass er auch hier gesondert dargestellt werden soll. Es geht um die Feststellung, dass erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Hinblick auf den Zugang zu bzw. die Nutzung von neuen Medien- und Kommunikationsdiensten bestehen, woran sich die Befürchtung knüpft, dass es zu einer Spaltung der Gesellschaft in „Informationsreiche“ und „Informationsarme“ kommen könnte.

##### 3.1.3.1 Bestandsaufnahme

Unter dem Schlagwort „Digital Divide“ ist diese Problematik, die bereits an früheren Medieninnovationen von der Forschung zur Diffusion von Innovationen<sup>472</sup> sowie zur Hypothese der wachsenden Wissenskluft<sup>473</sup> behandelt wurde, in den 90er-Jahren zu besonderer Prominenz gelangt. Die Diskussion über die Entwicklung der Informationsgesellschaft in Deutschland knüpft in vielen Bereichen an amerikanische Vorbilder an. Unter der Regierung Clinton bemühte sich insbesondere der Vizepräsident Al Gore, die Metapher vom Information Super Highway zur Förderung der Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechniken zu nutzen<sup>474</sup>. Zu den Aktivitäten der Clinton-Administration zählte auch die Beobachtung der Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechniken in der Bevölkerung. Schließlich entstanden in dieser Zeit erste Berichte zur Entwicklung eines „Digital Divide“, die detaillierte Informationen dazu enthielten, welche Teile der Bevölkerung von dieser Entwicklung ausgeschlossen waren. Unter der Überschrift „Bridging the Digital Divide“ wurden zahlreiche Programme ins Leben gerufen, die benachteiligten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu neuen Medien und insbesondere dem Internet ermöglichen sollten. Die Probleme, um die es in den USA ging, richteten sich vor allem gegen die Verschärfung ohnehin vorhandener erheblicher ökonomischer Benachteiligungen bestimmter Bevölkerungsgruppen.

Die entsprechende Diskussion in Deutschland knüpfte, wenngleich die Situation in den USA nicht direkt übertragbar ist, in vielen Punkten an dem amerikanischen Vorbild an. So wurde auch in der Bundesrepublik vor allem das Internet als zentrale Kommunikations- und Informationsinfrastruktur der Zukunft angesehen, zu der jeder Zugang haben sollte. Vor diesem Hintergrund führten die empirischen Befunde zur Ausbreitung des Internets in verschiedenen Bevölkerungsgruppen hierzulande ebenfalls zu großer Prominenz des Begriffs „Digital Divide“<sup>475</sup>. Auslöser waren zunächst empirische Daten über die Diffusion des Zugangs zum Internet, die dokumentierten, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen sehr viel seltener über einen Zugang verfügen als der Durchschnitt. Dazu gehören auch nach den jüngsten Erhebungen insbesondere Personen ab 60 Jahren, formal geringer Gebildete, Personen mit geringem Einkommen, Nicht-Berufstätige<sup>476</sup>. Der in der Anfangsphase der Diffusion ebenfalls viel diskutierte Unterschied zwischen Männern und Frauen hat sich mittlerweile zwar deutlich verringert; der letzten ARD/ZDF-Online-Studie zufolge besteht aber immer noch ein Unter-

472 Vgl. z. B. Rogers 1995.

473 Vgl. z. B. Bonfadelli 1994.

474 Vgl. Kubicek/Welling 2000, S. 501.

475 Für einen Überblick über die deutsche Diskussion siehe Kubicek/Welling 2000, Gehrke 2004a; Arnhold 2003; Roters/Turecek/Klingler 2003.

476 Vgl. Konert 2004 und van Eimeren/Frees 2007.

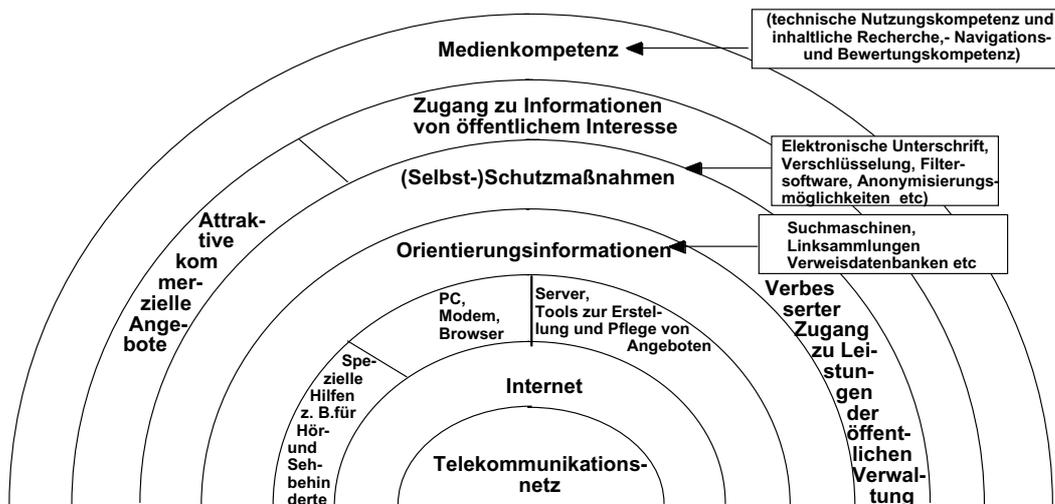
3.1. Funktionen der Medien

schied von gut 12 Prozentpunkten (Anteil der Online-Nutzer in den letzten vier Wochen bei Männern: 67,1 Prozent; bei Frauen: 54,8 Prozent)<sup>477</sup>.

Im Rahmen der Diskussion gewann die Frage an Bedeutung, aus welchen Gründen diejenigen, die über keinen Internetzugang verfügten, sich diesen noch nicht verschafft haben. Die entsprechende Forschung<sup>478</sup> führt vor allem vor Augen, dass viele der Nicht-Nutzer bisher in den Online-Medien keinen persönlichen Nutzen für sich entdecken können. Dieses Argument stößt über verschiedene soziodemografische Gruppen hinweg in gleichem Ausmaß auf Zustimmung. Die weiteren wichtigen Gründe für die Nicht-Nutzung, nämlich die hohen Kosten für Computer und Internet sowie Schwierigkeiten bei der Bedienung von Hardware und Software, hängen demgegenüber mit dem Einkommen und dem formalen Bildungsstand zusammen, sind also für die einkommensschwächeren und geringer gebildeten Gruppen von größerer Bedeutung.

Mittlerweile hat sich die Fixierung der Diskussion von dem reinen Aspekt des Zugangs zum Internet gelöst. Von einer „zweiten Ebene“ des Digital Divide<sup>479</sup> ist dann die Rede, wenn sich Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen nicht nur im Zugang an sich, sondern in der Art des Umgangs mit dem Internet zeigen. Empirische Anhaltspunkte dafür werden etwa darin gesehen, dass sich die Nutzer darin unterscheiden, ob sie die ganze Breite der Möglichkeiten, die das Internet bietet, tatsächlich nutzen oder ob sie sich auf ein eng begrenztes Spektrum beschränken. So geben etwa rund die Hälfte der deutschen Online-Nutzer an, dass sie ausschließlich deutschsprachige Websites nutzen, damit also einen großen Teil des weltweiten Informationsangebots von vornherein außer Acht lassen<sup>480</sup>.

Abbildung 3.1.3.1: Zugangsregenbogen



Quelle: Kubicek, Welling 2000, S. 508

477 Van Eimeren/Frees 2007, S. 364.  
 478 S. z. B. Gerhards/Mende 2007, Gehrke 2004b.  
 479 S. etwa Konert 2004, S. 27.  
 480 Ebd., S. 24.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.1.3.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die Relevanz der Debatte, die sich um den Begriff des „Digital Divide“ dreht, liegt auf der Hand: In dem Maße, wie der Zugang zu und die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien systematisch mit bestimmten sozioökonomischen Faktoren zusammenhängt, besteht die Gefahr, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von wichtigen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Im Hinblick auf den ursprünglichen Ausgangspunkt der Digital-Divide-Debatte besteht allerdings mittlerweile weitgehend Konsens darüber, dass die Konzentration auf den Aspekt des technischen Zugangs keineswegs ausreicht, um die Problematik angemessen zu erfassen. Abbildung 3.1.3.1 verdeutlicht die Bestandteile der Diskussion über den Zugang zum Internet. Die einzelnen Bestandteile dieses „Zugangsregenbogens“ zeigen, dass es für die Nutzer eine ganze Reihe von Hürden zu meistern gilt, um erfolgreich an der Online-Kommunikation partizipieren zu können. Neben den technischen Voraussetzungen der Telekommunikationsinfrastruktur, der Internet-Services und der erforderlichen Hard- und Software bei den Endnutzern geht es zunächst um geeignete Orientierungsinformationen, um sich die Angebote nutzbar machen zu können, also etwa Suchmaschinen und Linksammlungen. Von zunehmender Bedeutung sind die verschiedenen Schutzmaßnahmen wie elektronische Unterschrift, Verschlüsselung und Filtersoftware gegen Spams und Viren. Maßgeblich für den Zugang sind dann die Inhalte, die den eigentlichen Nutzen des Umgangs mit Online-Medien ermöglichen; die Übersicht unterscheidet hier die drei Bereiche kommerzieller Angebote, Informationen von öffentlichem Interesse sowie Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung. Wenn alle diese Voraussetzungen gegeben sind, bedarf es schließlich noch der entsprechenden Medienkompetenz, die die Nutzer in die Lage versetzt, Online-Medien technisch zu bedienen, im Gesamtangebot zu navigieren und interessante Inhalte zu recherchieren und diese dann für sich bewerten und nutzen zu können; zur Medienkompetenz gehört schließlich auch, eigene Inhalte konzipieren und gestalten zu können.

Insgesamt verdeutlicht die Übersicht, dass die gesellschaftliche Relevanz der Debatte sich auf weitaus mehr Aspekte bezieht als auf die bloße Verfügbarkeit technischer Zugangsvoraussetzungen. Es geht ebenso um rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen, es geht um Anbieterstrategien und schließlich um die Fähigkeiten der Nutzer, sich die Angebote für ihre Zwecke nutzbar machen zu können.

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Relevanz der Debatte um den „Digital Divide“ ist weiter zu beachten, dass der Begriff insofern irreführend ist, als die in Frage stehenden Trennungslinien zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen nicht mehr durch den Zugang zur Digitaltechnologie markiert werden – denn diese ist längst fast in alle Lebensbereiche vorgedrungen. Konkret bezogen wurde der Begriff meist auf den Zugang zum Internet. Die jüngste Medienentwicklung bringt aber weitere Anlässe mit sich, aufmerksam auf neue gesellschaftliche Differenzierungen zu achten, die sich aus veränderten Rahmenbedingungen im Medien- und Kommunikationssektor ergeben. So ist neben dem bisher im Vordergrund stehenden Aspekt des Zugangs zum Internet auch die erwartbar zunehmende Bedeutung des Pay-TV zu nennen, das nur insoweit erfolgreich sein kann, als es attraktive Inhalte aus dem normalen Fernsehen abzieht und nur denjenigen vorbehält, die bereit und in der Lage sind, dafür gesondert zu zahlen. Je mehr die Vertriebs- und Marketingmodelle auf ganz spezifische Zielgruppen oder gar auf Individuen abzielen, desto mehr Gewicht erlangt die Kaufkraft der Betroffenen und desto größer wird die Gefahr, dass weniger kaufkräftige Gruppen von relevanten Informationsangeboten ausgeschlossen bleiben (s. Kapitel 3.2.2).

Abschließend ist im Hinblick auf die gesellschaftliche Relevanz der Diskussionen um den Digital Divide festzuhalten, dass deren Stoßrichtung sich als ambivalent erwiesen hat<sup>481</sup>. Auf der einen Seite lag ihr Verdienst darin, dass sie mit einem prägnanten Begriff die Aufmerksamkeit der Politik und der Gesellschaft auf gesellschaftliche Ungleichheiten im Zugang zu neuen Kommunikationsmöglichkeiten lenkte. Auf der anderen

---

481 Vgl. z. B. Selwyn 2004.

### 3.1. Funktionen der Medien

Seite erweckte sie jedoch den Eindruck, die gesellschaftlichen Ungleichheiten seien im Wesentlichen geknüpft an die konkrete Technikentwicklung und entsprechend durch gezielte Programme zur Förderung des Technikzugangs auszugleichen, wodurch die tiefer liegenden Ursachen für soziale Ungleichheit und die Ungleichverteilung von Ressourcen in den Hintergrund gerieten. Zudem stand die Diskussion unter der impliziten Prämisse, dass es gesellschaftlich wünschenswert sei, wenn möglichst alle Menschen eine bestimmte Medien- und Kommunikationstechnologie nutzen; dass die Nutzung der entsprechenden Technologien auch gesellschaftlich dysfunktionale Folgen haben kann, etwa im Hinblick auf die kommerzielle Durchdringung der Privatsphäre oder eine Aushöhlung der Grundlagen öffentlicher Kommunikation, geriet dadurch aus dem Blickfeld.

#### 3.1.3.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Für die Kommunikations- und Medienpolitik stellt sich angesichts der Digital-Divide-Debatte zunächst die zentrale Frage, wie das Risiko einer technisch determinierten Ideologie der Informationsgesellschaft vermieden werden kann. Dieses Risiko war insbesondere in der Anfangsphase der Internetverbreitung und der sogleich aufkommenden Divide-Debatte gegeben, als es den Anschein machte, als sei allein der technische Zugang zum Internet ein hinreichender Indikator für den Entwicklungsstand und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bzw. für die Zukunftsfähigkeit der Individuen. Diese Haltung beinhaltet zwei Irrtümer: Erstens erweckt sie den Eindruck, als sei die neue Technologie Grund und Auslöser für die gravierenden Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen hinsichtlich ihrer sozialen Stellung und ihrer Gestaltungsoptionen. Diese Unterschiede sind anders begründet, sie liegen in sozioökonomischen Voraussetzungen und in ungleich verteilten Bildungschancen, während der (fehlende) Zugang zu neuen Techniken lediglich einen weiteren Indikator für die bestehenden Ungleichheiten darstellt.

Zweitens suggeriert die Technikorientierung der Debatte, die neuen technischen Optionen hätten den verschiedenen Bevölkerungsgruppen tatsächlich etwas Sinnvolles zu bieten, das sie in ihrem Alltag gebrauchen können – eine Prämisse, die bisher zumindest durchaus in Frage zu stellen ist. Erster Anknüpfungspunkt für politische Zielsetzungen in diesem Bereich ist daher die Abkehr von einer zu starken Technikzentrierung in diesem Bereich sowie die Hinwendung zu einer stärkeren Betonung des Bedarfs an problemlöseorientierten und an den Bedürfnissen und Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ausgerichteten Kommunikationsangeboten.

Wenn auch zuvor argumentiert wurde, dass der technische Zugang allein noch keine Verbesserung der Kommunikation bedeuten muss, so ist doch sehr sorgfältig zu beobachten, inwieweit der fehlende Zugang zur Online-Nutzung in einigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zu einem echten Handicap werden kann. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo bestimmte Dienstleistungen überwiegend oder gar ausschließlich in den Online-Bereich verlagert werden. Denkbare Beispiele sind ein Ausschluss von Online-Beratungsangeboten zur Gesundheit sowie Servicedienstleistungen im Rahmen des eGovernment. Darüber hinaus ist der Umgang mit dem Computer und die Nutzung von Online-Angeboten mittlerweile auch ein wichtiger Bestandteil der beruflichen Qualifikation in einer wachsenden Zahl von Berufen. Damit hat der Online-Zugang für Bildung und Qualifikation eine wachsende Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund bleibt die Fragestellung bestehen, wie ein chancengleicher Zugang zu den neuen Kommunikations- und Mediendiensten gesichert werden kann, wobei eingedenk der obigen Überlegungen bedeutsam ist zu prüfen, welcher konkrete Nutzen für die jeweiligen Gruppen in der Nutzung des Internets liegen könnte. Zu prüfen wäre, wie finanzielle, technische, motivations- und kompetenzbezogene Hürden, die

### 3. Trends und Perspektiven

den Zugang für bestimmte Nutzergruppen systematisch behindern, abgebaut werden können. Für entsprechende Initiativen liegen zahlreiche Empfehlungen und Erfahrungsberichte vor<sup>482</sup>.

In der Vergangenheit sind bereits Ansätze der Förderung des Internetzugangs für bestimmte Gruppen umgesetzt worden, etwa für Frauen<sup>483</sup> und Ältere<sup>484</sup>. Insbesondere bei den frühesten Initiativen, etwa „Schulen ans Netz“, hat sich gezeigt, dass das Vorhandensein technischer Zugangsmöglichkeiten nur ein erster Schritt sein kann; die anspruchsvolleren Aufgaben stellen sich, wenn es um die dauerhafte Sicherung der finanziellen und personellen Ressourcen zur tatsächlichen Verwendung der technischen Möglichkeiten geht. Ganz entscheidend dabei ist die Qualifizierung von Multiplikatoren für die verschiedenen Zielgruppen, etwa der Lehrerinnen und Lehrer. Ebenso bedeutsam ist die Entwicklung vertrauenswürdiger Instanzen, die über die neuen Informationsangebote Orientierung geben können. Ebenfalls entscheidend für die Bildung von Vertrauen in die technisch ermöglichten Kommunikationsoptionen sind außerdem überzeugende Lösungen für Probleme der Datensicherheit und des Datenschutzes.

Die ungleichmäßige Verbreitung des Internets in der Bevölkerung folgt traditionellen Mustern der Technikdiffusion in einer Gesellschaft. Die besondere Bedeutung, die dem Internet zugewiesen wird, bezieht sich allerdings nicht nur auf das Potenzial für die gesellschaftliche Kommunikation, vielmehr waren und sind es vor allem auch wirtschaftliche Aspekte, die für die staatliche Förderung in diesem Bereich eine Rolle spielten. Aus dieser Perspektive ist eine weitere Förderung der Online-Verbreitung und die Schaffung von Zugangsmöglichkeiten ein sinnvoller Weg, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Standortes zu stärken.

Als letztlich entscheidende Hürde für den Zugang zu, insbesondere aber für den sinnvollen Umgang mit neuen Kommunikations- und Mediendiensten wird immer wieder auch mangelnde Medienkompetenz genannt. Ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für politische Zielsetzungen liegt daher in der Unterstützung bei dem Erwerb der Fähigkeit, Medien- und Kommunikationsdienste selbstbestimmt für die Lösung eigener Problemstellungen einzusetzen.

#### 3.1.4 Bildung, Orientierung, Service, Beratung: Prosoziale Medienwirkungen

##### 3.1.4.1 Bestandsaufnahme

In der öffentlichen Diskussion ist die Bewertung der Mediennutzung nach wie vor von stabilen Mythen durchzogen. Diese bestehen etwa darin, dass das Lesen gemeinhin als positiv bewertete Tätigkeit angesehen wird, während das Fernsehen als eher negativ bewertete Tätigkeit gilt. Sowohl der empirisch zu beobachtende Rückgang der durchschnittlichen Dauer der Zeitungslektüre als auch der Anstieg der Fernsehnutzung werden vor diesem Hintergrund als gesellschaftlich und kulturell problematisch einzuschätzende Entwicklungen angesehen. Dies wird noch verstärkt dadurch, dass sich der Großteil der Mediennutzung bei allen Mediengattungen auf unterhaltende Angebote konzentriert und dass sich die Informationsnutzung besonders auf solche Formate richtet, die ihr Angebot in deutlich unterhaltsamer Weise, als Infotainment präsentieren. Anspruchsvolle Informations- und vor allem Bildungsangebote stoßen hingegen auf vergleichsweise geringes Interesse. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Voraussetzungen für eine mögliche Bildungsfunktion oder andere

482 S. etwa unter <http://www.digitale-teilung.de> oder die Aktivitäten der Stiftung Digitale Chancen (<http://www.digitale-chancen.de>) und der Initiative D21 (<http://initiated21.de>).

483 S. etwa das von BMBF und BMFSFJ geförderte Kompetenzzentrum Frauen in Informationsgesellschaft und Technologie: <http://kompetenzz.de>.

484 S. etwa das Projekt Online-Kompetenz für die Generation 50 plus, gefördert vom BMFSFJ: <http://www.50plus-ans-netz.de>; Senioren-Online, ein Kompetenznetzwerk, das vom Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW gefördert wird: <http://www.senioren-online.net>; oder das Deutsche Seniorenweb, <http://intersenior.de>.

### 3.1. Funktionen der Medien

prosoziale Wirkungen der Medien denkbar schlecht. Medienanbieter unterstellen gern, dass sie, um große Publika zu gewinnen, vor allem jeden Eindruck vermeiden müssen, dass ihr Angebot irgendwie mit Bildung zu tun hat. Die Sphäre der Bildung, verbunden mit Anstrengung, mit institutionalisiertem Lernen, mit extern vorgegebenen Inhalten, wird auf diese Weise scharf getrennt von der Sphäre der Unterhaltung und Entspannung, der individuellen Bedürfnisbefriedigung.

Dieser erste Eindruck, der sich überwiegend auf die quantitative Zuwendung zu den Massenmedien stützt, muss allerdings bei genauerem Hinsehen differenziert werden. Erfolgsformate wie „Wer wird Millionär?“, die auch in außermedialen Alltagszusammenhängen vielfach ihren Niederschlag gefunden haben, deuten an, dass auch mit den spezifischen Mitteln des Unterhaltungsfernsehens durchaus bildungsrelevante Inhalte vermittelt werden können. Die beachtliche Akzeptanz von populären Wissensangeboten und Dokumentationen verweist ebenfalls auf Bildungspotenziale der klassischen Medien. Diese scheinen allerdings weitgehend auf den Bereich der „bildenden Angebote“ (z. B. Dokumentationen, Reportagen, Verfilmungen historischer Stoffe, Ratgeber) sowie der „inzidentellen Lerneffekte“ der normalen Programmangebote beschränkt zu bleiben, während Bildungsangebote im engeren Sinne etwa von Kursprogrammen aus dem Angebot der Massenmedien weitgehend verschwinden.

Letztere Entwicklung hat auch mit der komplementären Entwicklung im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu tun, die durch die Möglichkeiten für eine individualisierte Nutzung und Elemente von Interaktivität bessere Voraussetzungen für Lernprozesse bieten. So hat sich ein beachtlicher Markt für Bildungssoftware und bildungsorientierte Computerspiele entwickelt. Vor diesem Hintergrund ergeben sich für das Zusammenspiel der verschiedenen Medien unter Einsatz ihrer je spezifischen Stärken neue Möglichkeiten im Bildungsbereich.

Insgesamt gesehen sind in den letzten Jahren die als positiv bewerteten Funktionen der Medien wieder stärker ins Bewusstsein gerückt. Da der als zu ambitioniert und eher abschreckend empfundene Bildungsbegriff vermieden werden soll, ist zunehmend von Beratungs-, Orientierungs- und Servicefunktionen der Medien die Rede. Die in den letzten Jahren erfolgreichen Wissensformate im Fernsehen, das stark ausdifferenzierte Angebot an Reality-TV-Beratungssendungen, die ausführlichen Beratungsangebote in Zeitschriften, die weiter ausgebaut Serviceorientierung vieler Hörfunkprogramme, eine breite Palette an Spielen, die dem „Gehirn-Training“ dienen sollen – mit diesen Angeboten reagieren die Anbieter auf eine offenbar steigende Nachfrage der Nutzer nach Orientierung und Rat, um so den Herausforderungen des Alltags besser gerecht werden zu können.

#### 3.1.4.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die Nutzung der Bildungspotenziale der Medien erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der PISA-Debatte als relevante Aufgabe. Angesichts der Herausforderungen der Wissensgesellschaft sind gravierende gesamtgesellschaftliche und teilgruppenbezogene Bildungsdefizite zu beobachten, die auch insofern direkt mit der Medienentwicklung verknüpft sind, als die vielfach diagnostizierte mangelnde Lesekompetenz bis hin zu zunehmendem funktionalem Analphabetismus auch für die Printmedien ein Problem darstellt<sup>485</sup>. Der demografische Wandel trägt zusätzlich dazu bei, dass das Konzept des Lifelong Learning an Bedeutung gewinnt und damit der Versuch, auch jenseits der klassischen Bildungsinstitutionen Menschen mit bildungsrelevanten Inhalten zu erreichen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Ansätze der „Entertainment Education“ zu verweisen<sup>486</sup>. Hierzulande bis vor wenigen Jahren nur wenig beachtet, stellt diese Form der gezielten Kooperation zwischen Bil-

485 Vgl. das Informationsangebot des Bundesverbandes Alphabetisierung e. V. ([www.alphabetisierung.de](http://www.alphabetisierung.de)).

486 Vgl. z. B. Lampert 2003.

### 3. Trends und Perspektiven

dungseinrichtungen und Unterhaltungsproduzenten in den USA eine vielfach erprobte Praxis dar. Sie kommt zum Einsatz etwa in den Bereichen der Entwicklungsarbeit und der Gesundheitskommunikation (z. B. Anti-Drogenkampagnen, AIDS-Aufklärung). Mittlerweile steigen die Angebote, die sich explizit auf dieses Konzept berufen, in allen Medien rasant an.

Auch bei diesem Punkt ist auf die Bedeutung von Medienkompetenz zu verweisen; diese allerdings weniger im Hinblick auf den Zugang und die Anwendung technischer Geräte als im Hinblick auf die Motivation und die Fähigkeit, die verfügbaren Dienste für eigene Problemstellungen und Herausforderung(en) im Alltag fruchtbar zu machen. Denn es ist zu beobachten, dass gerade die bildungsfernen Gruppen zwar vergleichsweise gut mit Medientechniken ausgestattet sind, diese aber unzureichend für sich nutzen.

#### 3.1.4.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Die skizzierten Befunde werfen zunächst die eher bildungspolitische Frage auf, inwieweit ganz allgemein das Image von Bildung verbessert werden könnte – etwa im Sinne einer Art Bildungsoffensive, die alle Teilbereiche von Kultur und Gesellschaft umfasst. Dazu könnte die Thematisierung von Bildungsbedarfen auf allen Ebenen gehören, die Motivierung zu individuellen Bildungsinitiativen sowie die Auseinandersetzung mit prosozialen Medieneffekten, u. a. im Sinne von "Entertainment Education". Auf allen diesen Ebenen geht es nicht zuletzt darum, den vermeintlichen Gegensatz von Bildung und Unterhaltung aufzulösen, einen erweiterten Bildungsbegriff zu propagieren, der das ganze Spektrum von inzidentellen Lernprozessen bei der Nutzung von Unterhaltungsangeboten bis hin zu institutionalisierten und von Prüfungen begleiteten Lernprozessen abdeckt.

Anknüpfungspunkte bestehen darüber hinaus darin, dass die Verfügbarkeit bildungsrelevanter Inhalte gefördert wird. Dazu gehört die Bekräftigung, dass Bildung einen Bestandteil der Public-Service-Funktionen des Rundfunks darstellt. Dazu gehört auch die Unterstützung von Bildungsportalen wie auch von öffentlichen Bibliotheken.

In Anknüpfung an die Ausführungen in Kapitel 3.1.3 ist schließlich auch hier wieder auf die Förderung von Medienkompetenz zu verweisen, verstanden als Unterstützung bei dem Erwerb der Fähigkeit, Medien- und Kommunikationsdienste selbstbestimmt für die Lösung eigener Problemstellungen einzusetzen.

#### 3.1.5 Dysfunktionale Wirkungen: Gewalt und andere Problembereiche

##### 3.1.5.1 Bestandsaufnahme

In der öffentlichen Diskussion spielen die negativen Auswirkungen der Medien eine herausragende Rolle. Im Vordergrund steht dabei traditionell das Fernsehen, in den letzten Jahren sind allerdings zusätzlich das Internet sowie Computerspiele in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt.

In den Diskussionen und Forschungsbefunden der letzten Jahre spielt der Aspekt der möglichen Wirkungen von Gewaltdarstellungen nach wie vor eine große Rolle. In diesem Zusammenhang haben sich gegenüber den früheren Berichtszeiträumen keine wesentlichen neuen Erkenntnisse ergeben (s. Kapitel 2.6.1.2). Es besteht weitgehend Konsens darüber, dass die Wirkungen von Mediengewalt interindividuell sehr unterschiedlich ausfallen können, dass aber insgesamt eher von negativen Auswirkungen auszugehen ist, die sich in erhöhter Aggressionsbereitschaft und verstärktem Misstrauen in sozialen Kontexten äußern. Aus einer neuen Untersuchungsperspektive<sup>487</sup> werden die bisherigen Debatten u. a. wegen ihrer Täter-Fixierung kritisiert; demgegenüber würden die Opfer, besonders häufig Frauen, sowie die Auswirkungen der entsprechenden Darstellungen auf diejenigen Nutzer, die sich mit den Opfern identifizieren, vernachlässigt. Wichtig für die Ge-

---

487 Vgl. z. B. Röser 2000.

### 3.1. Funktionen der Medien

samtdiskussion über das Phänomen Mediengewalt sind auch Befunde, die unter bestimmten Bedingungen auf positive Effekte von Mediengewalt verweisen<sup>488</sup>. Verschärft wird die Diskussion um die möglichen Gewaltwirkungen von Medienangeboten angesichts der zunehmenden Sexualisierung von Gewalt und der durch das Internet leichter verfügbar werdenden Pornografie<sup>489</sup>. Bis auf wenige Studien<sup>490</sup> liegen nur wenige konkrete Erkenntnisse über die Angebote selbst sowie über ihre Nutzung und Wirkung durch verschiedene Bevölkerungsgruppen vor. Zumindest in der öffentlichen Diskussion wird jedoch die als zunehmend wahrgenommene sexuelle Gewalt nicht nur, aber besonders stark beachtet, gegenüber Kindern in engen Zusammenhang mit entsprechenden Angeboten im Internet gebracht. Auch andere medienbezogene Praktiken, wie das so genannte „Happy Slapping“, also gewalttätige Angriffe auf andere Jugendliche, die per Handykamera aufgezeichnet und dann verbreitet werden, weisen darauf hin, dass die individualisierten Kommunikationsmöglichkeiten zahlreiche gesellschaftlich problematische Konsequenzen mit sich bringen.

Im Zuge des Booms der täglichen Talkshows seit der Mitte der 90er-Jahre und der daran anschließenden Welle der verschiedenen Reality-TV-Formate befassten sich zahlreiche Untersuchungen mit der Frage, inwieweit diese vermeintlich alltagsnah und authentisch gestalteten Angebote die Realitätswahrnehmung der Zuschauer beeinflussen. Gerade im Hinblick auf Kinder und Jugendliche wird oft die Sorge geäußert, sie könnten durch die zum Teil sehr verzerrten Darstellungen einen falschen Eindruck von der Realität und von sozialen Prozessen erhalten. Besondere Beachtung in dieser Hinsicht fand das Phänomen der zwischenzeitlich das Fernsehprogramm überschwemmenden Formate über Schönheitsoperationen.

Untersuchungen zu Rezeption und Wirkung der verschiedenen Reality-Formate<sup>491</sup> stimmen insofern überein, als sie hervorheben, dass es bei den potenziellen Auswirkungen dieser Formate entscheidend auf die Rezeption durch die verschiedenen Nutzer ankomme, die sich in der Haltung gegenüber den Angeboten sehr deutlich unterscheiden. In Abhängigkeit vom sozialen Umfeld werden die betreffenden Angebote von einigen Nutzern überwiegend zum distanzierenden Amüsement genutzt, während andere Nutzer den Angeboten eine hohe Authentizität und damit Glaubwürdigkeit zubilligen und sich daher an ihnen orientieren.

Durch die in den letzten Jahren rasant verbreiteten Zugänge zum Internet sowie zu Computerspielen werden auch diese Medien zunehmend im Zusammenhang mit möglichen dysfunktionalen Auswirkungen thematisiert. Nicht zuletzt durch die Todesschüsse in einer Schule in Erfurt, die rasch mit der extensiven Videospielnutzung des jugendlichen Täters in Verbindung gebracht wurde, entwickelte sich eine breite Debatte über die Wirkungen der besonders gewalthaltigen Spiele (s. Kapitel 2.6.1.2). Die entsprechende Forschung reproduziert einerseits die aus der fernsehbezogenen Forschung bekannten Thesen und Befunde<sup>492</sup>. Ein neuer Akzent, der sich an den Computerspielen festmacht, aber auch im Hinblick auf andere multimediale Angebotsformen behandelt wird, ist das so genannte Konzept der „Presence“, das mit Hilfe verschiedener multimedialer Gestaltungsmittel bei den Nutzern erzeugte Präsenzerleben, das in den Visionen und ersten Prototypen von Virtual-Reality-Arrangements seinen Höhepunkt erreicht<sup>493</sup>. Die genannten Trends verdeutlichen die zunehmende Bedeutung der Frage, wie die Nutzer in den veränderten Medienumgebungen bestimmte medial ver-

---

488 Vgl. Grimm 1999.

489 Vgl. Volpers 2004.

490 Z. B. Brosius/Rössler 1999.

491 Vgl. z. B. Paus-Haase/Hasebrink/Mattusch/Keunert/Krotz 1999; Mikos 2000.

492 Vgl. z. B. Anderson 2004; Klimmt/Trepte 2003; Kunczik/Zipfel 2006; Möller 2006; Mößle/Kleimann/Rehbein/Pfeiffer 2006 und von Salisch/Kristien/Oppl 2007.

493 Vgl. dazu Hartmann 2002.

### 3. Trends und Perspektiven

mittelte Informationen, Bewertungen und Handlungsmuster in ihr eigenes Weltbild übernehmen und danach handeln.<sup>494</sup>

Der jüngste Trend der Mediennutzung, der in der zunehmenden Bedeutung nutzergenerierter Inhalte und der mediengestützten Netzwerkbildung besteht, führt zu neuen Herausforderungen, die vor allem in neuen Formen des Privacy-Managements bestehen. Was mit den zum Teil recht intimen Informationen, Bildern und Filmen geschieht, die viele Nutzer in ihrer jeweiligen Community veröffentlichen, ist für die Nutzer kaum kontrollierbar, die Differenzierung zwischen verschiedenen Graden von Öffentlichkeit bzw. Privatheit wird zu einer wesentlichen Kompetenz im Umgang mit den neuen Diensten werden<sup>495</sup>.

#### 3.1.5.2 Gesellschaftliche Relevanz

Auf einer allgemeineren, gesellschaftsbezogenen Ebene wird in der Forschung das Konzept der Mediatisierung<sup>496</sup> diskutiert, mit dem hervorgehoben wird, dass sich das Erleben, Fühlen, Denken und Handeln der Menschen zunehmend unter Vermittlung von Medien vollzieht, also indirekt, unter möglicher Beeinflussung durch technische Vorgaben und kommerzielle Verwertungsinteressen<sup>497</sup>. Die Omnipräsenz digitalisierter Medien auch in den intimsten Bereichen der Gestaltung privater Beziehungen verändert die sozialen Beziehungen, führt zu neuen Kommunikationsregeln und prägt somit ein verändertes Kommunikationsverhalten.

In diesem Sinne ist die kontinuierliche Auseinandersetzung mit den potenziellen dysfunktionalen Auswirkungen der verschiedenen Medien- und Kommunikationstechniken und -inhalte von höchster Bedeutung. Diese ist zugleich (vgl. Kapitel 3.1.4) zu ergänzen um die Frage nach möglichen gesellschaftlich funktionalen Auswirkungen.

#### 3.1.5.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Durch die bereits seit vielen Jahren andauernden öffentlichen Diskussionen um die potenziellen negativen Wirkungen von Mediendarstellungen liegen hier bereits zahlreiche politische Initiativen und Regelungen vor. Das System des Kinder- und Jugendmedienschutzes nimmt bereits in differenzierter Form Bezug auf die entsprechenden Erfordernisse (s. Kapitel 2.6.2.2); im Vordergrund steht dabei das Konzept der regulierten Selbstregulierung. Dieses basiert darauf, dass im Kern Selbstkontrolle praktiziert wird, für diese Selbstkontrolle aber bestimmte Regeln aufgestellt werden. Die Erfahrungen zeigen, dass es für das Funktionieren der Selbstkontrolle insbesondere einer interessierten Öffentlichkeit bedarf, die ihre Interessen gegenüber den Medienanbietern artikuliert bzw. wahrgenommene Verstöße gegen Schutzregelungen zur Sprache bringt. Kommunikations- und Medienpolitik kann dazu beitragen, dass diese Wachsamkeit der Öffentlichkeit gefördert wird. Ansatzpunkt könnten etwa regelmäßige Berichte über die Angebotsentwicklung und über die entsprechenden Wahrnehmungen des Publikums sein; auf einer solchen Basis ließen sich die Medienangebote und ihre Qualität(en) regelmäßig auf die öffentliche Tagesordnung bringen.

Das Konzept im Jugendschutz zeichnet sich nach den Novellierungen schon durch eine weitgehende Kohärenz der Maßstäbe aus. Eine weitere Optimierung des Jugendschutzes wird vor allem die Entwicklung der Nutzungsmuster von Kindern und Jugendlichen und auch der Einstellung der Eltern zu unterschiedlichen Medien einbeziehen, nicht nur im Sinne des Rufs nach mehr Medienkompetenz, sondern auch konkret bei der Frage, welchen Diensten Eltern wie viel Vertrauen entgegenbringen können, je nachdem, wie stark Veranstalter und Anbieter Verantwortung übernehmen oder vom Staat in die Verantwortung genommen werden. Dabei

494 Vgl. dazu ausführlich Brunn et al. 2007, S. 51 ff.

495 Vgl. dazu Schmidt 2006.

496 Der Begriff wird nicht systematisch von dem auch gebräuchlichen Begriff Medialisierung unterschieden.

497 Vgl. z. B. Krotz 2001.

### 3.1. Funktionen der Medien

spielt auch die Zusammenarbeit der Akteure eine Rolle, auch im Hinblick auf „dezentrales Wissen“, das etwa aktiviert werden kann, um bei Filtersystemen die Positiv- oder Negativlisten aktuell zu halten. Schließlich hat die Diskussion um den Jugendschutz wegen des Konzeptwechsels im Jahr 2003 die öffentliche Aufmerksamkeit von den strafbaren Inhalten vor allem bei Internetangeboten (bspw. Kinderpornografie) tendenziell abgezogen, die aber weiterhin von der rechtlichen Gewichtung der Gefahren aus betrachtet noch bedeutsamer sind.

## 3. Trends und Perspektiven

**3.1.6 Quellenangaben zu Kapitel 3.1**

- Anderson, Craig A. (2004): An update on the effects of playing violent video games. In: *Journal of Adolescence*, S. 113-122.
- Arnhold, Katja (2003): *Digital Divide. Zugangs- oder Wissenskluff?* München.
- Berens, Harald/Kiefer, Marie-Luise/Meder, Arne (1997): Spezialisierung der Mediennutzung im dualen Rundfunksystem. Sonderauswertung zur Langzeitstudie Massenkommunikation. In: *Media Perspektiven*, 2/1997, S. 80-91.
- Berg, Klaus/Kiefer, Marie Luise (1996): *Massenkommunikation V. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1995.* Baden-Baden.
- Berg, Klaus/Ridder, Christa-Maria (2002): *Massenkommunikation VI. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2000.* Baden-Baden.
- Bonfadelli, Heinz (1994): *Die Wissenskluffperspektive. Massenmedien und gesellschaftliche Information.* Konstanz.
- Brosius, Hans-Bernd/Rössler, Patrick (1999): Die soziale Realität in einfacher Pornographie und Softsex-Filmen: Ein Beitrag zur Pornographie-Diskussion. In: *Rundfunk und Fernsehen* 47, 1, S. 25-42.
- Brunn, Inka/Dreier, Hardy/Dreyer, Stephan/Hasebrink, Uwe/Held, Thorsten/Lampert, Claudia/Schulz, Wolfgang (2007): Das deutsche Jugendschutzsystem im Bereich der Video- und Computerspiele. Endbericht, 28. Juni 2007. Hamburg. Abrufbar unter <http://www.hans-bredow-institut.de/presse/070628Endbericht.pdf>.
- Eimeren, Birgit van/Frees, Beate (2007): Internetnutzung zwischen Pragmatismus und YouTube-Euphorie. ARD/ZDF-Online-Studie 2007. In: *Media Perspektiven* 8/2004, S. 362-378.
- Gehrke, Gernot (2003): NRW: online-offline. Gründe für die (Nicht-)Nutzung von Computer, Internet und Online-Diensten. In: Groebel, Jo/Gehrke, Gernot (Hrsg.): *Internet 2002: Deutschland und die digitale Welt. Internetnutzung in Deutschland und Nordrhein-Westfalen im internationalen Vergleich.* Opladen, S. 223-297.
- Gehrke, Gernot (Hrsg.) (2004a): *Digitale Teilung – Digitale Integration. Perspektiven der Internetnutzung.* München (ecmc working paper; 5).
- Gehrke, Gernot (2004b): Zwischen Teilung und Integration. Welche Faktoren sind entscheidend, welche Strategien versprechen Erfolg? In: Ders. (Hrsg.): *Digitale Teilung – Digitale Integration. Perspektiven der Internetnutzung.* München (ecmc working paper; 5).
- Gerhards, Maria/Mende, Annette (2007): Offliner 2007: Zunehmend distanzierter, aber gelassener Blick aufs Internet. ARD-ZDF-Offliner-Studie 2007. In: *Media Perspektiven*, Heft 8/2007, S. 379-392.
- Grimm, Jürgen (1999): Fernsehgewalt: Zuwendungsattraktivität – Erregungsverläufe – sozialer Effekt. Zur Begründung und praktischen Anwendung eines kognitiv-physiologischen Ansatzes der Medienrezeptionsforschung am Beispiel von Gewaltdarstellungen. Opladen.
- Hagen, Lutz (1999): Online-Medien: Substitut oder Komplement? Zusammenhänge mit Nutzungsintensitäten und Reichweiten von Massenmedien. In: Knoche, Manfred; Siegert, Gabriele (Hrsg.): *Strukturwandel der Medienwirtschaft im Zeitalter digitaler Kommunikation.* München, S. 125-146.
- Handel, Ulrike (2001): *Die Fragmentierung des Medienpublikums. Bestandsaufnahme und empirische Untersuchung eines Phänomens der Mediennutzung.* Wiesbaden.
- Hartmann, Thilo (2002): Neue Perspektiven der europäischen Presence-Forschung. In: *Zeitschrift für Medienpsychologie* 14, Nr. 3, S. 137-138.
- Hasebrink, Uwe (2003): Zur Berücksichtigung medienrelevanter verwandter Märkte bei der Anwendung des Zuschaueranteilsmodells (§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV). Kommunikationswissenschaftliches Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Fernsehbereich (KEK). Online-Publikation unter [www.kek-online.de/](http://www.kek-online.de/).
- Hasebrink, Uwe/Dreier, Hardy/Krotz, Friedrich/Weiß, Ralph (2001): *Fernsehen in neuen Medienumgebungen. Befunde und Perspektiven zur Zukunft der Fernsehnutzung.* Berlin.
- Höflich, Joachim R. (1998): Computerrahmen und die undifferenzierte Wirkungsfrage – oder: Warum erst einmal geklärt werden muss, was die Menschen mit dem Computer machen. In: Rössler, Patrick (Hrsg.): *Online-Kommunikation. Beiträge zur Nutzung und Wirkung.* Opladen, S. 47-64.
- Jäckel, Michael (1996): *Wahlfreiheit in der Fernsehnutzung. Eine soziologische Analyse zur Individualisierung der Massenkommunikation.* Opladen.
- Jarren, Otfried (2000): Gesellschaftliche Integration durch Medien? Zur Begründung normativer Anforderungen an Medien. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 48, H. 1, S. 22-41.
- Kiefer, Marie-Luise (1994): *Mediennutzung in der Bundesrepublik.* In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1994/95.* Baden-Baden/Hamburg, S. A116-A131.

## 3.1. Funktionen der Medien

- Klimmt, Christoph/Trepte, Sabine (2003): Theoretisch-methodische Desiderata der medienpsychologischen Forschung über die aggressionsfördernde Wirkung gewalthaltiger Computer- und Videospiele. In: Zeitschrift für Medienpsychologie, 15, S. 114-121.
- Klingler, Walter/Müller, Dieter K. (2007): Radio behauptet seine Position im Wettbewerb. Wichtige Ergebnisse und Trends aus der ma 2007 Radio II. In: Media Perspektiven 9/2007, S. 461-471.
- Konert, Bertram (2004): Deutschland und die digitale Welt: Faktoren der Teilung – Faktoren der Integration. In: Gehrke, Gernot (Hrsg.): Digitale Teilung – Digitale Integration. Perspektiven der Internetnutzung. München: kopaed (ecmc working paper; 5), S. 15-29.
- Krotz, Friedrich (1998): Öffentlichkeit aus Sicht des Publikums. In: Otfried Jarren/Friedrich Krotz (Hrsg.): Öffentliche Kommunikation unter Viel-Kanal-Bedingungen. Baden-Baden/Hamburg: Nomos, S. 95-117.
- Krotz, Friedrich (2001): Die Mediatisierung von sozialen Beziehungen, Alltag und Kultur. Wiesbaden.
- Kubicek, Herbert/Welling, Stefan (2000): Vor einer digitalen Spaltung in Deutschland? In: Medien & Kommunikationswissenschaft 48, H. 4, S. 497-517.
- Kunczik, Michael/Zipfel, Astrid (2006): Gewalt und Medien. Ein Studienhandbuch (5., völlig neu überarbeitete Auflage). Köln.
- Lampert, Claudia (2003): Gesundheitsförderung durch Unterhaltung? Zum Potenzial des Entertainment-Education-Ansatzes für die Förderung des Gesundheitsbewusstseins. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 51, H. 3-4, S. 461-477.
- Mikos, Lothar (2000): Watching Big Brother: Rezeption und Faszination von Big Brother. In: Beiträge zur Film- und Fernsehwissenschaft ; 41, Nr. 55, S. 153-182.
- Möller, Ingrid (2006): Mediengewalt und Aggression. Eine längsschnittliche Betrachtung des Zusammenhangs am Beispiel des Konsums gewalthaltiger Bildschirmspiele (Dissertation). Abrufbar unter [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/773/pdf/moeller\\_diss.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/773/pdf/moeller_diss.pdf), zuletzt abgerufen am 20. Mai 2007.
- Mößle, Thomas/Kleimann, Matthias/Rehbein, Florian/Pfeiffer, Christian (2006): Mediennutzung, Schulerfolg, Jugendgewalt und die Krise der Jungen. In: Zeitschrift für Jugendkriminalität und Jugendhilfe (ZJJ), S. 295-309
- Oehmichen, Ekkehardt/Schröter, Christian (2004): Die OnlineNutzerTypologie (ONT). In: Media Perspektiven, H. 8, S. 386-393.
- Paus-Haase, Ingrid/Hasebrink, Uwe/Mattusch, Uwe/Keuneke, Susanne/Krotz, Friedrich (1999): Talkshows im Alltag von Jugendlichen. Der tägliche Balanceakt zwischen Orientierung, Amüsement und Ablehnung. Opladen.
- Peiser, Wolfram (1995): Die Fernsehgeneration. Eine empirische Untersuchung ihrer Mediennutzung und Medienbewertung. Opladen.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006): Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-2005. Baden-Baden (Schriftenreihe Media Perspektiven, 19).
- Röser, Jutta (2000): Fernsehgewalt im gesellschaftlichen Kontext. Eine Cultural Studies-Analyse über Medienaneignung in Dominanzverhältnissen. Opladen.
- Rogers, Everett M. (1995, 4<sup>th</sup> edition): Diffusion of innovations. New York.
- Roters, Gunnar/Turecek, Oliver/Klingler, Walter (Hrsg.) (2003): Digitale Spaltung. Informationsgesellschaft im neuen Jahrtausend – Trends und Entwicklungen. Berlin.
- Schmidt, Jan (2006): Weblogs. Eine kommunikationssoziologische Studie. Konstanz.
- Schönbach, Klaus/Lauf, Edmund (2002): Content or design? Factors influencing the circulation of American and German newspapers. In: Communications 27; No. 1, S. 1-14.
- Schönbach, Klaus/de Waal, Ester/Lauf, Edmund (2004): Online newspaper readers: „Agenda-poor“? Comparing effects of online and print newspapers on agenda diversity. (Unveröffentlichtes Manuskript).
- Selwyn, Neil (2004): Reconsidering political and popular understandings of the digital divide. In: new media & society 6, No. 3, S. 341-362.
- Stolte, Dieter (1996): Totgesagte leben länger – Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Zeiten des Umbruchs. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 19, S. 464 ff.
- Volpers, Helmut (Hrsg.) (2004): Die Funktionsweise des Internets und sein Gefährdungspotential für Kinder und Jugendliche. Ein Handbuch zur Medienkompetenzvermittlung. Berlin (Schriftenreihe der NLM, 17).
- Von Salisch, Maria/Kristien, Astrid/Oppl, Caroline (2007): Computerspiele mit und ohne Gewalt. Auswahl und Wirkung bei Kindern. Stuttgart: Kohlhammer.

## 3.2 WIRTSCHAFTLICHE UND TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN

<b>3.2.1</b>	<b>DIGITALISIERUNG TRADITIONELLER MEDIEN.....</b>	<b>260</b>
3.2.1.1	BESTANDSAUFNAHME .....	260
3.2.1.1.1	<i>Printmedien.....</i>	260
3.2.1.1.2	<i>Kino.....</i>	262
3.2.1.1.3	<i>Hörfunk.....</i>	262
3.2.1.1.4	<i>Fernsehen.....</i>	263
3.2.1.1.5	<i>Bedeutungszuwachs digitaler Medien.....</i>	263
3.2.1.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	263
3.2.1.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	264
3.2.1.3.1	<i>Koordinationsbedarf beim Digitalisierungsprozess.....</i>	264
3.2.1.3.2	<i>Förderung technischer Innovation.....</i>	265
<b>3.2.2</b>	<b>BEDEUTUNGSZUWACHS VON GERÄTEINDUSTRIE UND SCHNITTSTELLEN ....</b>	<b>265</b>
3.2.2.1	BESTANDSAUFNAHME .....	265
3.2.2.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	267
3.2.2.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	267
3.2.2.3.1	<i>Offenheit und Interoperabilität .....</i>	267
3.2.2.3.2	<i>Sicherheit und Vertrauen in Technik.....</i>	267
<b>3.2.3</b>	<b>VERÄNDERUNGEN VON FINANZIERUNGSMODELLEN UND-STRATEGIEN .....</b>	<b>269</b>
3.2.3.1	BESTANDSAUFNAHME .....	269
3.2.3.1.1	<i>Differenzierung der Geschäfts- und Finanzierungsmodelle.....</i>	269
3.2.3.1.2	<i>Innovationskosten und -risiken .....</i>	271
3.2.3.1.3	<i>Risiken für Erlösmodelle durch Raubkopien.....</i>	271
3.2.3.1.4	<i>Etablierung von Kundenmagazinen und Unternehmensfernsehen.....</i>	272
3.2.3.1.5	<i>Wachsende Bedeutung von Multimedia- und Mischkonzernen.....</i>	272
3.2.3.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	272
3.2.3.2.1	<i>Pay-Geschäftsmodelle und der Ausschluss von Benutzergruppen.....</i>	272
3.2.3.2.2	<i>Verlust von Transparenz bei der Angebotsfinanzierung .....</i>	272
3.2.3.2.3	<i>Veränderungen in den Medienbudgets der Bevölkerung .....</i>	273
3.2.3.2.4	<i>Sinkende Zahlungsbereitschaft für redaktionelle Inhalte.....</i>	273
3.2.3.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	273
<b>3.2.4</b>	<b>TENDENZEN DER AUSWERTUNGSPRAXIS .....</b>	<b>274</b>
3.2.4.1	BESTANDSAUFNAHME .....	274
3.2.4.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	274
3.2.4.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	275
3.2.4.3.1	<i>Anbieter.....</i>	275
3.2.4.3.2	<i>Publikum.....</i>	275
<b>3.2.5</b>	<b>INTERNATIONALISIERUNG.....</b>	<b>276</b>
3.2.5.1	BESTANDSAUFNAHME .....	276
3.2.5.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	277

## 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

3.2.5.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	277
<b>3.2.6</b>	<b>TRANSPARENZ UND DATENGRUNDLAGE .....</b>	<b>277</b>
3.2.6.1	BESTANDSAUFNAHME .....	277
3.2.6.2	DIMENSIONEN DER TRANSPARENZ.....	278
3.2.6.3	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	279
3.2.6.4	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	280
<b>3.2.7</b>	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 3.2.....</b>	<b>282</b>

**Tabellenverzeichnis****Tabelle 3.2.2.1: Personen ab 14 Jahren nach Ausstattung der Haushalte 1995-2007****Tabelle 3.2.3.1: Erlösformen der Medien**

### 3. Trends und Perspektiven

Das vorliegende Gutachten interessiert sich für die Inhalte: Wie werden sie produziert und angeboten, wer nutzt sie wie, welche Rolle spielen sie für die öffentliche Kommunikation? Auch wenn das Interesse sich auf diese Fragen richtet, sind wirtschaftliche Trends und technische Entwicklungen relevant, sie bilden die „Infrastrukturen“ für kommunikative und kulturelle Prozesse (die ihrerseits natürlich die Infrastruktur beeinflussen). Aus diesem Blickwinkel werden im Folgenden einige wirtschaftliche und technologische Trends aufgenommen. Zunächst steht die fortschreitende Digitalisierung im Mittelpunkt, die für die Entwicklung der einzelnen Medien in unterschiedlicher Weise eine Herausforderung bedeutet. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf zudem die Geräteindustrie mit den von ihr definierten technischen Schnittstellen, die auch für die Nutzer nicht folgenlos bleiben. Der Einsatz digitaler Technik bringt in vielen Fällen Anforderungen an eine Neuorientierung der Akteure mit sich, die mit den veränderten Möglichkeiten der Medienfinanzierung zu tun hat. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Veränderung der Auswertungsvarianten von Inhalten und ihre möglichen Folgen für die Stellung von Urhebern oder Rechteinhabern.

In den letzten beiden Punkten dieses Abschnittes stehen Fragen der Transparenz der Entwicklung – und die zur Verfügung stehende Datengrundlage – sowie die Bedeutung der Internationalisierung im Medienbereich im Mittelpunkt. In beiden Fällen ist zu fragen, inwieweit es für die Akteure möglich ist, ihre Handlungen optimal auf die Entwicklung des Marktgefüges auszurichten, und welche Möglichkeiten sie haben, adäquate Strategien zur Durchsetzung ihrer Interessen zu entwickeln.

#### 3.2.1 Digitalisierung traditioneller Medien

Der zu beobachtende Strukturwandel des Medienbereichs wird wesentlich durch technische Entwicklungen, vor allem durch den Einsatz digitaler Technik, angetrieben. Schlagworte wie Konvergenz und Crossmedia stünden auch ohne die Berücksichtigung der Online-Entwicklung im Mittelpunkt der Diskussion, da praktisch alle Medien digitale Technik in Produktion und Distribution einsetzen und auch auf der Seite des Publikums immer mehr Geräte für die Mediennutzung mit digitaler Technik ausgestattet sind. Einerseits hat die Digitalisierung unmittelbare Auswirkungen auf den Produktionsprozess, die Distribution oder den Konsum, andererseits kann sie auch dazu führen, dass neue Anbieter und neue Angebote das Marktgefüge verändern und damit den Wandlungsprozess beeinflussen. Generell fördert die technische Entwicklung den inhaltlichen Konvergenzprozess und trägt wesentlich dazu bei, dass etablierte Grenzen verwischen. Dies gilt sowohl für die Grenzen zwischen den klassischen Medienbranchen und den Branchen Unterhaltungselektronik, Telekommunikation und Datenverarbeitung als auch andererseits für die Einstufung von Angeboten in traditionelle Formen, wenn etwa Fernsehbilder mit dem Mobiltelefon empfangen werden können.

##### 3.2.1.1 Bestandsaufnahme

###### 3.2.1.1.1 *Printmedien*

Der Einsatz digitaler Technik setzte bei den Printmedien bereits in den achtziger Jahren in großem Umfang ein<sup>498</sup>. Die Auswirkungen des Einsatzes dieser Technik sind neben einer Veränderung der redaktionellen Produktionsprozesse vor allem in der Optimierung von technischer Produktion und Distribution zu sehen<sup>499</sup>. Dabei setzten im Druckbereich erhebliche Rationalisierungseffekte ein, da durch die Digitalisierung zahlreiche Arbeitsplätze wegfielen und der Herstellungsprozess neu organisiert wurde<sup>500</sup>. Diese neuen technischen Möglichkeiten begünstigten auch eine Veränderung der Kostenstruktur bei der Produktion. Verbessert wurde

---

498 Vgl. Weischenberg/Herrig 1985.

499 Vgl. Altmeppen 1999; Ciesinger/Klatt/Ollmann/Siebeke 1998.

500 Vgl. Seufert 2000, S. 499.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

neben der Druckqualität vor allem auch die Vertriebssteuerung, wenn die Druckerei für den Vertrieb optimal vorbereitete Pakete mit Beilagen und weiteren Materialien wie z. B. beigehefteten CD-ROMs liefert.

Der Wettbewerb der Unternehmen aus dem Druckbereich wird vor allem durch die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen und die Steigerung der Effizienz geführt<sup>501</sup>. So führt die steigende Leistungsfähigkeit der technischen Infrastruktur zu einer verbesserten Leistung der Angebote, die sich z. B. in höherer Aktualität durch spätere Druckzeiten oder bessere Darstellungsmöglichkeiten von Farbe niederschlägt. Die Innovationszyklen in diesem Bereich dauern ca. zwei Jahre und führen zu einer kontinuierlichen Steigerung der Leistungsfähigkeit<sup>502</sup>. In diesem Bereich ist festzustellen, dass ein Ergebnis des Wettbewerbs eine kontinuierliche Konzentrationsentwicklung ist, in deren Rahmen auch Kooperationsmodelle zwischen den Eigentümern der Druckereien eine wichtige Rolle spielen. So kooperieren im Druckereibereich mehrere Großverlage in Gemeinschaftsunternehmen, z. B. der Axel Springer Verlag und Gruner + Jahr.

Der Einsatz des Internets für die Recherche hat die redaktionellen Arbeitsbedingungen, nicht nur bei den Printmedien, verändert. Zudem eröffnen sich mit einem Online-Angebot neue Auswertungsmöglichkeiten für bereits bestehende Inhalte, die in modifizierter Form über die neue Infrastruktur verbreitet werden können<sup>503</sup>. Daneben bietet das Internet auch eine wichtige Marketingplattform, mit deren Hilfe Kunden gebunden und neue Interessenten gewonnen werden können. Eine der zentralen Voraussetzungen für diese Form der Ausweitung des Angebotes ist die Existenz einer digitalen Vorlage. Da in Buch-, Zeitschriften- und Zeitungsverlagen mittlerweile in der Regel Redaktionssysteme zur Textfassung und Bearbeitung genutzt werden, liegen zu veröffentlichende Inhalte bereits digital vor und können für die weitere Auswertung aufbereitet werden.

Eine besondere Situation zeichnet sich im Verlagsbereich für wissenschaftliche Buch- und Zeitschriftenverlage ab. Aufgrund der Tatsache, dass hier in vielen Fällen Publikationen in hohem Maße von den Verfassern mitfinanziert werden und der Verlag die Funktion eines Dienstleisters übernimmt, der den Druck sowie den Zugang zum Vertrieb organisiert, hat die Online-Publikation als Alternative an Bedeutung gewonnen. Viele Fachverlage bemühen sich deshalb, ihr Leistungsspektrum auszuweiten und als multimediale Intermediäre in Erscheinung zu treten, die z. B. auch Infrastrukturanbieter sind, indem sie ihre Zeitschriften selbst über Online-Angebote vermarkten.

Die Entwicklung zusätzlicher Erlösmöglichkeiten über das Internet verläuft langsamer als noch 2000 erwartet; ein sprunghafter Anstieg der Werbeerlöse ist zunächst nicht eingetreten, nichtsdestotrotz sind die Umsatzentwicklungen im Bereich der Online-Werbung viel positiver als in anderen Branchen. Es gibt eine Vielzahl von Versuchen, mit neuen Varianten den Online-Auftritt zu finanzieren, eine wichtige Quelle der Auftritte von Printmedien im Internet bleibt jedoch die Querfinanzierung durch die Erlöse des gedruckten Hauptproduktes. Zu diesen Varianten zählt der Verkauf von Inhalten als Syndication, unterschiedliche Koppelangebote für traditionelle Abonnenten der Printausgabe, die z. B. kostenlosen Zugang zu einem Online-Archiv haben, oder die Option, aktuelle Kurzmeldungen über unterschiedliche Kanäle wie das Handy oder Internet-Pushdienste (z. Bsp. RSS) zu erhalten. Bei den Zeitungsverlagen steht das Interesse im Vordergrund, die gedruckte Zeitung als Kernprodukt zu stützen.

Der Einsatz digitaler Technik hat neben der Internetentwicklung auch dazu geführt, dass die Produktionsinfrastruktur der Verlage leistungsfähiger geworden ist und die Konkurrenz sich verstärkt hat. Mittlerweile haben viele Zeitungs- und Zeitschriftenverlage ihre Archive digitalisiert und erzielen durch das Angebot entsprechender Dienstleistungen zusätzliche Erlöse. Der durch den Einsatz digitaler Technik ausgelöste Modernisierungsschub im Bereich Druck und Vertrieb trägt dazu bei, dass immer größere organisatorische Einheiten

---

501 Vgl. Sihn/Klink 2000, S. 19.

502 Vgl. Ciesinger/Klatt/Ollmann/Siebeke 1998, S. 17 ff.

503 Vgl. Neuberger 2003, S. 173; Vogel 2001, S. 601.

### 3. Trends und Perspektiven

als Dienstleister in diesem Bereich tätig sind und als z. B. Gemeinschaftsunternehmen diese Aufgaben kostengünstiger durchführen. Dies bedeutet eine optimale Auslastung moderner Anlagen, gleichzeitig aber auch einen Verlust von Konkurrenzfähigkeit für kleine und mittlere Unternehmen.

In der Entwicklung befinden sich E-Paper: spezielle dünne große Displays, die Inhalte der Zeitung über Funkfrequenzen aktuell erhalten. Sollten sie einen realistischen Entwicklungspfad darstellen, wird auch der Vertrieb digital (Verlage mahnen schon jetzt Bedarf nach Übertragungskapazitäten an).

#### 3.2.1.1.2 *Kino*

Auch im Bereich der Kinowirtschaft ist in Produktion, Distribution und bei der Vorführung eine wachsende Bedeutung der digitalen Technik zu beobachten. Der Einsatz der Digitaltechnik in der Produktion trägt dazu bei, dass einerseits durch die Möglichkeiten der Manipulation von Bild- und Tonmaterial Produktionskosten eingespart werden können, dass aber andererseits ein technischer Wettlauf um immer attraktivere Darstellungsformen im Hinblick auf audiovisuelle Effekte begonnen hat. Dies betrifft sowohl die Entwicklung von technisch aufwändigen und damit auch immer teurer werdenden Spezialeffekten als auch die Verbesserung der Audioqualität durch den Einsatz neuer Tonformate, die nicht nur für die Auswertung im Kino, sondern auch für die folgenden Stufen der Auswertungskette eine immer wichtigere Rolle spielen. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist auch ein intensiver Kostenwettbewerb verschiedener Standorte um die Budgets für die Nachbearbeitung von Filmen, in dem auch deutsche Medienstandorte eine Rolle spielen, soweit sie über die notwendigen Voraussetzungen verfügen<sup>504</sup>.

Bei der Distribution von Kinofilmen zeichnet sich ein Strukturwandel ab. Die amerikanischen Studios bemühen sich darum, die Filme in digitalem Format an die Kinos zu liefern und die Einführung digitaler Vorführtechnik zu beschleunigen<sup>505</sup>. Ein weiterer Entwicklungsschritt ist hier der Übergang zu einer immateriellen Verbreitung der Filme per Datenstrom. Die Rechte und die Vorführung solcher digitaler Kopien könnte zentral gesteuert werden und kann für die Kinobetreiber mittelfristig einen Wandel ihrer Tätigkeit auslösen, da an die Stelle eines dezentralen Betriebs eine zentral gesteuerte Filmauswertung treten könnte. Die Kosten der Neueinführung dieser Technik können insbesondere für kleine und mittelständische Filmtheater ein wirtschaftlich schwer kalkulierbares Risiko bedeuten, da bei konkurrierenden technischen Systemen und Standards für die Vorführung von Filmen ein späterer Umstieg oder ein paralleler Betrieb von zwei Varianten die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen in Frage stellt.

Die steigende Ausstattung der Haushalte mit aufwändiger Unterhaltungselektronik verschärft ebenfalls die Konkurrenzsituation für das Kino. Bei fallenden Preisen für Großbildschirme und Projektionsgeräte verfügen immer mehr Haushalte über Heimkinosysteme, die in der Darstellung von Bild und Ton ähnliche Filmerlebnisse zulassen, wie dies bisher den Kinobetreibern möglich war. Die Auswirkungen dieser Entwicklung sind bislang noch nicht absehbar; sie kann aber zur Folge haben, dass einige Besuchergruppen dem Kino verloren gehen<sup>506</sup>.

#### 3.2.1.1.3 *Hörfunk*

Im Hörfunk ist mittlerweile digitale Studiotechnik Standard. Sie sorgt für eine günstige Kostenstruktur der Hörfunkveranstalter, da viele Arbeitsschritte automatisiert oder mit Hilfe von Computern vereinfacht werden<sup>507</sup>.

---

504 Vgl. Seufert 2002.

505 Vgl. von Staden/Hundsdoerfer 2003, S. 4, Reber 2007, S. 12 ff.

506 Vgl. Deiseroth 2004, S. 63 ff.

507 Vgl. ALM 2004.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

Seit den neunziger Jahren bemühen sich verschiedene Akteure, die Verbreitung von Hörfunk auf digitalem Wege als Digital Audio Broadcasting voranzutreiben; bislang sind diese Bemühungen allerdings nicht erfolgreich (s. Kap. 1.4.1.3.3).

#### 3.2.1.1.4 Fernsehen

Im Gegensatz zum Hörfunk schreitet die Digitalisierung der Fernsehübertragung derzeit intensiv fort. Bei den drei unterschiedlichen Vertriebsformen Terrestrik (DVB-T; DVB-H), Satellit (DVB-S) und Kabel (DVB-C) verläuft die Entwicklung jedoch sehr uneinheitlich. Während bei der Satellitenübertragung ein Umstieg zur digitalen Übertragung schon durch das allmähliche Verschwinden der analogen Satellitenempfangsanlagen aus dem Handel gefördert wird, zeichnet sich bei der Fernsehübertragung in den Kabelnetzen eine langsamere Entwicklung ab. Bei der terrestrischen Verbreitung ist die Umstellung vom analogen zum digitalen Fernsehen nahezu abgeschlossen (vgl. Kapitel 1.4.1.3). Durch den Ausbau der Telefonverbindungen auf DSL-Standard und die Einführung von Hochgeschwindigkeits-DSL ist eine weitere Konkurrenz für das Breitbandkabel entstanden.

#### 3.2.1.1.5 Bedeutungszuwachs digitaler Medien

Parallel zu der zu beobachtenden Digitalisierung traditioneller Medien etablieren sich digitale Medienangebote zunehmend. Dabei spielt vor allem die zunehmende Verbreitung von Internetzugängen und -nutzung in der Bevölkerung eine zentrale Rolle. Neben den Angeboten von Suchmaschinen und Web-Portalen sind es vor allem im klassischen Medienbereich etablierte Marken, die erfolgreiche Internetauftritte haben. In vielen Fällen zehren diese Angebote in mehrfacher Hinsicht dabei von der Quersubventionierung durch das traditionelle Angebot, entweder in monetärer Hinsicht oder aber im Hinblick auf Vertrauen und Bekanntheit der etablierten Marke, die Erfolgsfaktoren für einen Online-Auftritt darstellen. Die Refinanzierung dieser Angebote erfolgt in den meisten Fällen durch Werbeerlöse oder Subvention durch Erlöse aus anderen Bereichen. Daneben ist teilweise gelungen, Bezahldienste zu etablieren.

Seit Ende der 90er-Jahre erleben Computer- und Videospiele auf dem PC bzw. auf Spielkonsolen einen erheblichen Nutzungsschub. Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern ist in Deutschland bisher der PC die wichtigste Spieleplattform, die Konsolen holen allerdings auf.

Auch die Nutzung von Angeboten über Mobilfunkdienste bzw. auf portablen Endgeräten steigt stetig. Im Jahr 2005 hat die Verbreitung von Mobiltelefonen in der Bevölkerung erstmals die Marke von 100 Prozent überschritten – es gibt seitdem mehr Mobiltelefonanschlüsse als Einwohner<sup>508</sup>. Die technische Entwicklung sorgt dafür, dass heute auch der Mobilfunk für die Medienindustrie als Distributionsinfrastruktur erheblich an Bedeutung gewinnt. Mittlerweile werden z. B. mit Klingeltönen Umsätze erzielt, die auch für die traditionelle Musikwirtschaft eine nennenswerte Höhe erreichen<sup>509</sup>. Die technische Ausstattung der Geräte ist multifunktional, die Übertragung von Videobildern erreicht mit der Einführung von UMTS und DVB-H eine ausreichende Qualität für mobile Fernsehnutzung.

#### 3.2.1.2 Gesellschaftliche Relevanz

Der Strukturwandel führt zu einer Neuformierung der Akteure im Medienbereich, in deren Rahmen auch die bestehenden Regeln, z. B. im Hinblick auf journalistische Sorgfalt, in Frage gestellt werden. Derzeit scheinen sich bei der Umsetzung des Strukturwandels und dem Umgang mit den damit entstehenden Risiken vor allem zwei Entwicklungspfade abzuzeichnen. Einer dieser Pfade ist die wachsende Konzentration auf der Ebene der

---

508 Vgl. Bundesnetzagentur 2007, S. 24.

509 Vgl. Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft 2008, S. 19.

### 3. Trends und Perspektiven

Unternehmen, der andere ist die wachsende Zahl von Kooperationen der Akteure in unterschiedlichen Konstellationen. Beide Varianten bergen im Hinblick auf die Qualität und Vielfalt des Angebotes Risiken (s. Kap. 3.3.1.1), bedeuten allerdings auch, dass die Anbieter über eine tragfähige wirtschaftliche Ausgangsbasis für ihre Tätigkeit verfügen.

Die Entwicklung bringt eine zunehmende Modularisierung von Prozessen und Produkten mit sich, es kommt zu ständigen Ent- und Neukoppelungen von Produktionsschritten und Geschäftsprozessen. Damit ergeben sich immer wieder Optionen, bestimmte Teile der Produktion auszulagern oder durch Rationalisierung Einsparungen zu erzielen. Die angesprochene Modularisierung von Geschäftsprozessen und Gütern führt damit zu einem kontinuierlichen strategischen Entscheidungsprozess des „Make or Buy“. Darüber hinaus wird die Marktfähigkeit des eigenen Leistungsspektrums für neue Angebote überprüft. So bemühen sich die Zeitungsverlage mit ihrer Infrastruktur und Kompetenz im Zustellbereich um den Zutritt auf dem Markt für Postdienstleistungen, Zeitschriftenverlage produzieren im Auftrag von Unternehmen Kundenzeitschriften und Rundfunkveranstalter versuchen sich als Event-Manager. Bei allen diesen Aktivitäten scheint es einen Trend zur Suche nach der optimalen Größe der jeweiligen Organisationsstruktur im Hinblick auf Kontrolle und Effizienz zu geben. Im Zentrum steht dabei allerdings bei vielen Unternehmen im Rahmen der Konsolidierung der Medienbranche das jeweilige Kerngeschäft, so gaben in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe von Unternehmen eine stärkere Fokussierung auf ihr jeweiliges Kerngeschäft bekannt.

#### 3.2.1.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Der auch durch den Einsatz digitaler Technik forcierte Strukturwandel der Medienmärkte erfolgt zeitlich sehr schwer planbar. Viele der Prognosen der Vergangenheit haben sich nicht erfüllt. Die Akteure bemühen sich aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit, Risiken möglichst gering zu halten, und orientieren sich häufig an Mindeststandards bei der Verwirklichung von Angeboten. In vielen Fällen führt die Unsicherheit über die Entwicklung der Märkte auch dazu, dass Akteure den Prozess bremsen oder zumindest versuchen, ihn in einer für sie kurzfristig attraktiven Weise zu beeinflussen.

##### 3.2.1.3.1 Koordinationsbedarf beim Digitalisierungsprozess

Ein gutes Beispiel für eine solche Übergangsproblematik findet sich beim digitalen Kabelfernsehen. Aufgrund der divergierenden Interessen der Akteure kommt es in diesem Bereich zu einer schleppenden Entwicklung, die Distributionsinfrastruktur Kabel droht sogar im Vergleich zur Fernsehübertragung via Satellit oder durch terrestrische Übertragung an Attraktivität zu verlieren. Auch die Vorgabe eines zeitlichen Rahmens für bestimmte Schritte des Strukturwandels kann bei den Akteuren zu mehr Sicherheit bei der Entwicklung von Strategien führen. Ein positives Beispiel für dieses Vorgehen zeigt die Entwicklung des digitalen Fernsehens in Großbritannien, wo in Verbindung mit den zeitlichen Vorgaben des Programms eEurope ein solcher Fahrplan Grundlage der Einführung des digitalen Fernsehens ist. Auf der Grundlage eines Rahmenplanes, der immer wieder im Austausch mit den Akteuren evaluiert und weiterentwickelt werden kann, ist es möglich, auch gesellschaftliche Interessen frühzeitig in die Diskussion einzubinden.

Auch im Filmbereich zeichnet sich eine Situation ab, in der eine neutrale Moderation sinnvoll sein könnte, da Verleih, Studios und Kinobetreiber divergierende Interessen haben und es sich abzeichnet, dass der Strukturwandel zu einer negativen Veränderung der nationalen Kinolandschaft führen kann. Insbesondere das zu erwartende unterschiedliche Tempo der Entwicklung je nach Kinostandort und Ertragskraft der Unternehmen wird dazu beitragen, die Kinolandschaft in Deutschland strukturell zu verändern. Auch in diesem Bereich wäre ein allgemeiner Rahmen eine wichtige Bezugsgröße für die Aushandlungsprozesse der Akteure.

Ein kennzeichnendes Element des Strukturwandels ist der Bedarf an zuverlässigen Daten und Informationen, um den Akteuren die Möglichkeit zu geben, ihre Strategie an die aktuelle Situation jeweils anzupassen

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

und zu versuchen, zumindest mittelfristig Planungssicherheit herzustellen. Mit diesem Problem gehen z. B. in Großbritannien die im Digital Television Action Plan kooperierenden Akteure erfolgreich um, indem sie einerseits für eine Vernetzung untereinander sorgen und andererseits immer wieder mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Studien, die nicht von einzelnen Akteuren in Auftrag gegeben wurden, erfolgreich dazu beitragen, den Übergang zum digitalen Fernsehen auf einer gemeinsam akzeptierten Grundlage zu fördern. Eine solche akzeptierte qualifizierte Referenzdatenbasis kann als Bezugsgröße für alle Akteure dazu beitragen, Missverständnisse zu verhindern und Transparenz der Entwicklung herzustellen.

#### 3.2.1.3.2 Förderung technischer Innovation

Die Entwicklung und der Einsatz digitaler Technik werden in der Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Ein Ergebnis des Strukturwandels ist in vielen Fällen ein wachsender Bedarf an Übertragungs-, Empfangs- und Abspieltechnik für unterschiedliche Medienangebote. In vielen innovativen Bereichen (z. Bsp. MP3, DVB, MHP) sind deutsche Akteure bereits erfolgreich involviert. Um diese Position zu behalten bzw. auszubauen, ist eine sorgfältige Förderung von FuE-Aktivitäten hilfreich. Dazu gehört jedoch nicht allein die Entwicklung neuer Technologien, sondern auch die sozialverträgliche Gestaltung der Anwendung der neuen Möglichkeiten. Eine gezielte Förderung von Technikfolgenabschätzung im Medienbereich und eine Förderung von interdisziplinär vernetzten Forschungsprojekten, bei denen solche Impulse frühzeitig in den Forschungsprozess integriert werden, ist eine Möglichkeit, bei der Technikentwicklung und -gestaltung international wettbewerbsfähig zu sein.

Insbesondere mit dem Internet ergibt sich auch für die öffentliche Hand eine Möglichkeit, die Bevölkerung zu erreichen. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass es in einigen Fällen zu einer direkten Konkurrenz zwischen traditionellen publizistischen Angeboten und solchen des eGovernment kommen kann.

### 3.2.2 Bedeutungszuwachs von Geräteindustrie und Schnittstellen

#### 3.2.2.1 Bestandsaufnahme

Überall dort, wo nutzerseitig Geräte nötig sind, um Medieninhalte zu empfangen bzw. abzuspielen, verknüpft sich die Distributionskette der Inhalte mit der von Herstellung, Vertrieb und Betrieb von Empfangs-, Darstellungs- oder Abspielgeräten. Die trifft vor allem die Angebote digitalen Fernsehens, die einen Decoder benötigen, der in das Empfangsgerät integriert ist oder in Form einer so genannten Set-Top-Box zusätzlich erworben werden muss. Herstellung und Distribution sind teuer, viele Nutzer akzeptieren nur eine begrenzte Zahl von Geräten im Haushalt – diese und andere Faktoren erschweren einen Wettbewerb auf dem Decoder -Markt. Zur Ausstattung der Haushalte mit Mediengeräten vgl. Tab. 3.2.2.1.

## 3. Trends und Perspektiven

Tabelle 3.2.2.1: Personen ab 14 Jahren nach Ausstattung der Haushalte 1995-2007

Gegenstand der Nachweisung	1995	2000	2005	2007
Fernsehgerät	98,5	97,9	97,9	97,7
ein Gerät	71,0	60,7	58,5	59,0
zwei und mehr Geräte	27,5	37,1	39,4	38,7
Mini-Fernseher/Watchman	2,2	3,4	2,7	3,0
Fernseher mit Flachbildschirm *	–	–	5,2	13,0
Pay-TV-Decoder *	–	7,0	19,1	29,2
Videorekorder	59,2	67,4	67,8	61,1
DVD-Player *	–	–	51,1	58,6
DVD-Rekorder *	–	–	16,8	25,7
Festplattenrekorder	–	–	3,8	7,8
Radiogerät	98,0	98,8	98,6	98,6
Autoradio	75,3	83,3	83,9	84,1
Plattenspieler *	56,7	37,9	27,1	–
CD-Player *	53,0	68,2	69,9	–
Personal Computer	19,3	40,2	59,7	60,9
darunter Laptop/Notebook *	–	5,6	18,2	26,5
Modem/ISDN-/DSL-Anschluss *	–	14,2	54,1	62,7
Anrufbeantworter *	–	37,6	45,7	46,5

\* Nicht in allen Jahren erhoben

Quelle: Media Analyse, zitiert nach Media Perspektiven Basisdaten 2007.

Alle Anwendungen der Mobilkommunikation profitieren von der weiten Verbreitung von Mobiltelefonen, die immer mehr multimediale Funktionen erhalten oder als PDA oder MDA sogar für PC-ähnliche Anwendungen geeignet sind. Der mobile Fernsehstandard DVB-H benötigt zwar eine eigene Empfangseinheit, wird aber voraussichtlich in die „Handys“ integriert. Die Geräte werden überwiegend von den Mobilfunknetzbetreibern an ihre Kunden mit Verträgen und Vertragsverlängerungen verkauft, so dass diese eine Rolle im Geschäft für mobiles Fernsehen erhalten.

Bei Spielen zeigt sich ein geteilter Markt (s. o. Kapitel 1.5.2.2), deren eines starkes Segment aus Spielkonsolen und dafür entwickelte Games besteht; hier ist die Verknüpfung von Inhalt und Abspielgerät besonders eng.

Bei den Bildträgern, die die DVD ablösen werden, hat der „Kampf“ zwischen den Konsortien, die HD DVD oder Blu-Ray unterstützt haben, die wirtschaftliche Bedeutung der Entscheidung für eine gerätetechnische Lösung für die Filmbranche deutlich gemacht. Schließlich hat der iPod von Apple und das entsprechende Online-Musikportal iTunes den Markt für Musik nachhaltig verändert; dabei kam dem Gerät selbst und seiner Ästhetik, die offenbar weltweit Wertschätzung erlangte, eine besondere Rolle zu. Hier war also das Gerät selbst Treiber der Veränderung.

Auch die Fernsehgerätetechnik und seine Nutzungskontexte in den Haushalten verändern sich. Ein Ergebnis des Einsatzes digitaler Technik ist die weitgehende Modularisierung der Endgeräte, die für eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationen eingesetzt werden. Der traditionelle Fernseher ist in einigen dieser Varianten

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

ten mittlerweile zum Bildschirm für eine Vielzahl audiovisueller Angebote geworden, die über das Fernsehen hinausgehen und auch DVD- und Videonutzung, Bildschirmspiele und Internetnutzung einschließen. In eine ähnliche Richtung geht die Etablierung von Media-Center-Geräten, die als zentrale Zuspeler für das TV-Gerät Funktionen von Stereo-Anlage, Set-Top-Box, PC, Festplattenrekorder und DVD-Rekorder übernehmen.

Bei der Einführung neuer Technologien oder innovativer neuer Features kommt es teils zur zeitweiligen Aufhebung der normalen Marktmechanismen, wenn entweder aus Marketinggründen oder aus Unsicherheit über tatsächlich durchsetzbare Preise Angebote scheinbar nicht kostendeckend angeboten werden. Um solche Strategien wie z. B. die Subvention von Empfangsgeräten oder Spielkonsolen umsetzen zu können, benötigen die Akteure eine gute finanzielle Ausstattung und gehen hohe Risiken ein, die sich im Falle des Erfolges bei dann steigenden Preisen oder über die Refinanzierung durch speziell auf die Plattform zugeschnittene kostenpflichtige Angebote wieder auszahlen müssen.

#### 3.2.2.2 Gesellschaftliche Relevanz

Kommunikations- und medienpolitische Relevanz hat zunächst der Umstand, dass sich das Set der Akteure, die in Überlegungen einzubeziehen sind, vergrößert. Auch Hersteller und Vertreiber von Geräten sind einzubeziehen. Sie können Risiken für kommunikative Chancengerechtigkeit hervorrufen, aber umgekehrt auch Vermachtungen auf anderen Ebenen ausgleichen.

Mit dem Thema Gerät ist auch das der Schnittstellen angesprochen. Jedes Gerät muss für die Nutzung technisch spezifiziert sein und schließt damit in der Regel bestimmte Verwendungsmöglichkeiten aus. Dies kann der Vertreiber nutzen, um technische Standards oder Dateiformate auf Seiten des Nutzers zu etablieren und Konkurrenzangebote auszuschließen. Bei den Empfangsgeräten für digitales Fernsehen haben die Gesetzgeber dadurch ein Diskriminierungspotenzial für Rundfunkveranstalter gesehen und nach § 53 RStV ein Diskriminierungsverbot normiert (s. o. Kap. 1.4.4.2.16).

#### 3.2.2.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

##### 3.2.2.3.1 *Offenheit und Interoperabilität*

Hier und in anderen Bereichen von Musikformaten bis E-Learning sind Fragen der Schnittstellen, oft verbunden mit bestimmten Geräten oder Techniken, Rahmenbedingungen, die die Wertschöpfungsketten verändern können, aber auch die inhaltlichen Möglichkeiten prägen. Damit erweitert sich das Blickfeld der Medienpolitik und streift auch Bereiche und Akteure, die in andere Ressorts, etwa der Telekommunikation fallen. Der damit verbundene Koordinations- und Kooperationsbedarf ist aber unausweichlich (s. auch Kap. 3.4.4.2). Was nützt beispielsweise eine Regulierung von Navigatoren für digitales Fernsehen, an die sich nationale Anbieter halten, wenn die Mehrheit der Bevölkerung Geräte kaufen würde, bei denen ganz andere Navigatorensysteme voreingestellt sind?

Mit der zunehmenden Verbreitung digitaler Endgeräte bekommt die Vernetzung unterschiedlicher Technologien und damit die Entwicklung von Schnittstellen eine besondere Bedeutung. Dies birgt zum einen Risiken im Hinblick auf kommunikative Chancengleichheit (s. Kapitel 3.3.1), zum anderen hat das Schnittstellenmanagement zwischen Innovation und Kompatibilität Auswirkungen auf die möglichen Anwendungen und damit auf die kommunikativen und kulturellen Möglichkeiten, die aus dieser Entwicklung entstehen. Gerade in diesem Bereich ist für alle Akteure verlässliches Wissen über die Entwicklung hilfreich.

##### 3.2.2.3.2 *Sicherheit und Vertrauen in Technik*

Durch die vermehrte Nutzung digitaler Übertragungswege und digitaler Endgeräte entstehen vernetzte Großsysteme, die eine Reihe von Risiken in sich bergen. Auf ihrer Grundlage entstehen umfangreiche Da-

### 3. Trends und Perspektiven

tenmengen teils technisch vorgezeichnet (z.B. durch die Übertragung von Daten in IP-Netzen), teils durch die Nutzungsweisen und korrespondierenden Erlösstrategien bedingt (z.B. bei der Hinterlegung persönlicher Daten in einem Nutzerprofil). Die durch Technik, Angebote und Nutzung anfallenden, teils personenbezogenen Daten können Rückschlüsse beispielsweise auf das Kommunikationsverhalten der Nutzer zulassen und somit erhöhte Gefährdungslagen für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schaffen. Da die verwendete Software und Applikationen meist nicht transparent gemacht werden bzw. vielen die informationstechnischen Grundlagen der Kommunikationsdienste nicht transparent sind und nur über Benutzerschnittstellen bedien- und erfahrbar sind, bleiben die konkreten Datenverarbeitungsvorgänge auf Seiten der Anbieter und darauf ggf. resultierende Implikationen den meisten Nutzern unklar. Das ursprünglich auf die Gefahr staatlich erhobener Datenberge gemünzte Bundesdatenschutzgesetz und spezialgesetzliche Datenschutzvorschriften, die die Grundsätze Datensparsamkeit, Einwilligungsvorbehalt des Betroffenen und Zweckgebundenheit vorsehen, werden angesichts der Praxis insbesondere privater Anbieter an ihre Effektivitätsgrenzen geführt.

Mögliche Schadprogramme wie Computerviren und -würmer, Trojanische Pferde oder „Spyware“ bleiben oft unentdeckt und können großen Schaden anrichten – vom Einschränken der Rechnerkapazität über das Ausspionieren und Übermitteln persönlicher oder unternehmensinterner Daten an Unberechtigte bis hin zum völligen Zusammenbruch eines Rechners oder Netzwerks. Eng damit verbunden sind die Probleme, die durch das Anwachsen von „Spam“, also unverlangt zugesandte Massen-E-Mails, entstehen. Diese machen nach Schätzungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik bereits 60 bis 90 Prozent des gesamten E-Mail-Verkehrs aus und erzeugen für einzelne Nutzer wie auch für Unternehmen und Netzwerkbetreiber einen hohen Aufwand, um Spam-Mails auszufiltern. Der entstehende volkswirtschaftliche Schaden durch Spam und Schadprogramme ist schwer quantifizierbar, dürfte weltweit aber im Bereich mehrerer Milliarden Euro liegen<sup>510</sup>.

Ein weiterer Bereich, in dem die Nutzung digitaler Kommunikationsnetze mit Risiken verbunden ist, betrifft die Authentisierung sowohl von Angeboten als auch von Nutzern. Auf der Seite der Angebote ist hier an die Unsicherheit zu denken, ob bestimmte Inhalte von einer vertrauenswürdigen Quelle stammen („phishing“) oder ob umgekehrt der Nutzer darauf vertrauen kann, dass die übermittelten Daten nicht verändert oder für andere Zwecke verwendet werden. Auf der Seite der Nutzer betrifft Authentisierung vor allem solche Situationen, in denen man sich „digital ausweisen“ muss, also zum Beispiel als Bürger gegenüber einer Behörde, im Bereich der öffentlichen Kommunikation insbesondere jedoch als rechtmäßiger Eigentümer von Medieninhalten oder auch als Erwachsener bei solchen Angeboten, die für Jugendliche nicht zugänglich sein sollen. Verschiedene Abstufungen der technisch-administrativen Authentisierung sind denkbar, die von zertifizierten elektronischen Signaturen für den Geschäfts- und Rechtsverkehr über Verschlüsselungssysteme und „trusted third parties“ bis hin zu Gütesiegeln o.ä. reichen. Allerdings hat sich bisher keine Sicherheitsarchitektur durchgesetzt, die im Alltag handhabbar, preisgünstig und zuverlässig wäre.

Dieses Defizit verdeutlicht, dass fehlende Sicherheit und Vertrauen in die technischen Systeme und die darauf aufbauenden Interaktionen auch verhindern, dass derzeit noch brach liegende ökonomische und gesellschaftliche Potentiale voll ausgeschöpft werden können. Auf individueller Ebene führen die geschilderten Risiken und Unsicherheiten im Zusammenhang mit wachsenden Datensammlungen, schädlicher Software und fehlender Authentisierung für eine Mehrheit der Bevölkerung zwar nicht zur vollständigen Aufgabe digitaler Kommunikation, können aber das Vertrauen in die informationstechnische Infrastruktur insgesamt unterminieren. So gaben 2007 etwa zwei Drittel der deutschen Internet-Nutzer an, bereits einmal einen Virus oder ein Schadprogramm auf ihrem Computer entdeckt zu haben, und jeweils mehr als drei Viertel schätzen das Risiko durch E-Mail-Anhänge, Schadsoftware auf Webseiten oder in heruntergeladenen Softwareprogrammen als

---

<sup>510</sup> Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 2005.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

hoch ein<sup>511</sup>. Für Nicht-Nutzer des Internets sind entsprechende Ängste ein wichtiger Faktor, der die Hinwendung zum Medium hemmt. So geht etwa die Hälfte der „Offliner“ davon aus, dass ihr Nutzungsverhalten durch andere nachvollzogen werden könnte, und drei Viertel teilen die Einschätzung, über das Internet könnten sich Fremde persönliche Daten verschaffen, die nicht für sie bestimmt seien<sup>512</sup>. Für Nutzer wie Nicht-Nutzer gilt also gleichermaßen, dass Sicherheitsbedenken dazu führen können, Potenziale der digitalen Medien nicht vollständig auszuschöpfen. Staatlicher Handlungsbedarf besteht an dieser Stelle insbesondere darin, technisch-administrative Rahmenbedingungen zu schaffen, die in Verbindung mit ggfs. notwendigen rechtlichen Regelungen das Vertrauen in die digitalen Kommunikationstechnologien fördern.

#### 3.2.3 Veränderungen von Finanzierungsmodellen und-Strategien

Die einzelnen Medien nutzen sehr unterschiedliche Varianten zur Finanzierung ihres Angebotes. Während es im privaten Rundfunk bisher vor allem Werbeerlöse sind, die die wirtschaftliche Grundlage der Veranstalter sichern, werden Zeitungen und Zeitschriften in den meisten Fällen sowohl aus Werbe- als auch aus Verkaufserlösen finanziert. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die konjunkturell bedingte Entwicklung der Werbeerlöse für viele Akteure aus dem Medienbereich schwerwiegende Folgen haben kann, da der Wettbewerb um diese Erlöse wesentlich intensiver wird. Bisher wurden zur Finanzierung von Medienangeboten unterschiedliche Varianten miteinander vermischt. Die folgende Übersicht verdeutlicht die Möglichkeiten der Medienfinanzierung.

Tabelle 3.2.3.1: Erlösformen der Medien

Direkt			Indirekt	
Nutzungsabhängig	Nutzungsunabhängig		Via Unternehmen	Via Staat
	Einmalig	Regelmäßig wiederkehrend		
Einzeltransaktionen	Anschlussgebühren Lizenzgebühren Spezielle Empfangsgeräte (z. B. Decoder)	Abonnement Rundfunkgebühren Sonstige Grundgebühren	Werbung Datamining Konzessionen Sonstige Formen	Subventionierung

Quelle: Zerdick et al. 1999, S. 25.

Die hier vorgenommene Unterscheidung von direkten und indirekten Erlösen als Grundlage der Finanzierung des Angebotes verdeutlicht vor allem das Problem der fehlenden Transparenz: Wenn der Nutzer oder Konsument nicht nachvollziehen kann, wie und von wem das Angebot tatsächlich finanziert wird, so wird er langfristig möglicherweise nur eingeschränktes Vertrauen in den Wert des Angebotes haben. Dies gilt vor allem für journalistische Informationsangebote (s. Kap. 3.3.5).

#### 3.2.3.1 Bestandsaufnahme

##### 3.2.3.1.1 Differenzierung der Geschäfts- und Finanzierungsmodelle

Ein charakteristisches Merkmal der traditionellen Medienfinanzierung ist die Quersubventionierung von Teilen des Angebotes durch die Erlöse, die in anderen Bereichen erzielt werden. In der Regel sind nur ein Teil

<sup>511</sup> Vgl. TNS Infratest (2007), S. 79; 81.

<sup>512</sup> Vgl. Gerhards/Mende 2007, S. 387.

### 3. Trends und Perspektiven

der Angebote eines Unternehmens profitabel, und die hiermit erzielten Erlöse müssen ausreichen, um die Verluste der übrigen Angebote zu decken<sup>513</sup>. Typisch ist dieses Modell vor allem für Unternehmen, die in erster Linie direkt mit Verkaufserlösen für ihre Angebote arbeiten, wie die Film und Musikindustrie oder die Buchverlage. Damit sind Unternehmen im Vorteil, die über eine größere Anzahl von Angeboten verfügen und damit die Wahrscheinlichkeit für ein wirtschaftlich erfolgreiches Angebot erhöhen. In der Vergangenheit zeigte sich, dass es vor allem eine horizontale Diversifizierung des Angebotes war, die zum Erfolg führte. Die Unternehmen waren auf die Auswertung der Inhalte in einem bestimmten Format spezialisiert. Mittlerweile eröffnen sich jedoch für die Inhalte neue Auswertungsmöglichkeiten in anderen Formaten und über neue Verbreitungswege, die genutzt werden können. Hinzu kommt, dass Unternehmen, die nicht zum Kern der Medienbranche zählen, etwa Telekommunikationsunternehmen, oder Gerätehersteller Medienangebote durch Erlöse aus anderen Geschäftsfeldern quersubventionieren können und damit den Wettbewerb der spezialisierten Medienunternehmen beeinflussen. Dieses Geschäftsmodell wird dadurch in Frage gestellt, dass die Inhaber der Rechte von erfolgreichen Inhalten bei der Durchsetzung ihrer Interessen gestärkt werden. So werden die für die Produzenten verfügbaren Mittel zur Quersubventionierung immer knapper. Insofern sind die Anbieter durch diese Situation dazu gezwungen, die Auswertungstiefe der Angebote zu erhöhen und aus dem jeweiligen Produkt ein Maximum an Erlösen zu erzielen, um die wachsenden Kosten zu refinanzieren.

Ein weiteres zentrales Geschäftsmodell im Medienbereich ist die Verknüpfung von Angeboten zu Paketen. So setzen sich publizistische Angebote in der Regel aus unterschiedlichen Komponenten wie Werbung und unterschiedlichen redaktionellen Inhalten zusammen. Diese Möglichkeit der Vorkonfektionierung publizistischer Angebote ist in Verbindung mit der Quersubventionierung von Produkten wesentlicher Bestandteil vieler Geschäftsmodelle. Die neuen technischen Möglichkeiten stellen dieses Vorgehen nun in Frage, da es jetzt möglich ist, zielgerichtet bestimmte Teile von Angeboten anzusteuern. So entwickeln sich immer neue Möglichkeiten zur Vermeidung von Werbung in Rundfunkprogrammen, die von Personal Video Recordern bis zu speziellen Softwareprogrammen gehen, mit denen sich Werbung gezielt vermeiden lässt. Aus dieser Entwicklung ergibt sich die intensive Suche der Werbung treibenden Wirtschaft nach neuen Konzepten für die Generierung von Aufmerksamkeit. Ein wichtiges Element vieler Konzepte ist hierbei die crossmediale Vernetzung von Werbebotschaften.

Die negative Entwicklung des Werbemarktes führte bei den Medienunternehmen dazu, Sparpotenziale zu nutzen und weitere Erlösquellen zu suchen. Entwicklungen, die in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren von Bedeutung waren, sind die zunehmenden Versuche der Platzierung kommerziell ausgerichteter Kommunikation in redaktionellen Beiträgen. Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit für Medienangebote ergibt sich aus dem so genannten T-Commerce, der Pay-TV, Pay-per-View, TV-basierte Produktverkäufe, Merchandising, Licensing, Reiseshopping und TV-basierte Telefon-Mehrwertdienste umfasst. Diese Finanzierungsformen haben mittlerweile für die Fernsehveranstalter erheblich an Bedeutung gewonnen, und es wird erwartet, dass der Anteil an den Erlösen der Fernsehveranstalter auch in Zukunft wächst.

Bei den Medienunternehmen lässt sich mittlerweile eine größere Variationsbreite der eingesetzten Finanzierungsmodelle erkennen. Dabei kommt es sowohl zu neuen Kombinationsvarianten als auch zu neuen exklusiven Varianten, etwa wenn bestimmte Inhalte zumindest für einen bestimmten Zeitraum ausschließlich in Pay-Varianten gegen Entgelt zu erhalten sind. Bei der Entwicklung der Auswertungsmodelle ist erkennbar, dass der Faktor Zeit eine den Wert stark beeinflussende Rolle spielt. Betrachtet man die Entwicklung bei non-fiktionalen und fiktionalen Angeboten, so zeigen sich Unterschiede in den eingesetzten Strategien.

Bei journalistischen Angeboten ist beobachtbar, dass einige spezielle Angebote mit einer genau umrissenen Zielgruppe über reine Pay-Varianten zu refinanzieren sind. Mit der noch nicht abgeschlossenen Etablie-

---

513 Vgl. Ludwig 1998.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

Die Akzeptanz des Micropayments besteht in diesem Bereich in der Möglichkeit zur Ausweitung. Bei fiktionalen Angeboten lassen sich demgegenüber differenzierte Strategien zur Auswertung der Inhalte über einen längeren Zeitraum realisieren. Für die Preisbildung der Angebote spielen nach wie vor die drei Faktoren Zeit, (technisches) Format und Verbreitungsgebiet die zentrale Rolle. Alle drei Faktoren ermöglichen sowohl auf der Kostenseite als auch auf der Seite der durchsetzbaren Preise eine enorme Variationsvielfalt.

#### 3.2.3.1.2 *Innovationskosten und -risiken*

Der u. a. durch die Digitalisierung ausgelöste Investitionsbedarf stellt vor allem Unternehmen vor Probleme, die nicht über ausreichende Rücklagen verfügen. Hinzu kommen in einigen Branchen historische Besonderheiten. So ist bei den Tageszeitungsverlagen ein großer Teil der Unternehmen als eigentümergeführtes Familienunternehmen konstruiert. Ebenso wie in anderen Bereichen der deutschen Wirtschaft fehlen allerdings in vielen Unternehmen geordnete Nachfolgemodelle bei einem Generationenwechsel. Ein Ergebnis dieser unklaren Situation ist, dass in vielen Fällen keine kontinuierliche Weiterentwicklung des Unternehmens stattfindet und Kapital aus dem Unternehmen abgezogen wird<sup>514</sup>.

Ein weiterer deutscher Sonderfall ist die Struktur der Kabelnetze, die in vier Netzebenen eingeteilt sind (vgl. Kapitel 2.2.1.2). Aufgrund dieser besonderen Situation erweist es sich für die Eigentümer der Netzebene 3 als sehr schwierig, im Ausland erfolgreiche Geschäftsmodelle auch in Deutschland erfolgreich einzusetzen, da die Endkundenbeziehungen in der Regel mit den Akteuren der Netzebene 4 bestehen.

Zur Deckung des Investitionsbedarfes werden im Fall des Rundfunks in vielen Fällen Kapitalgeber an den Unternehmen beteiligt, z. T. wird auch der Versuch unternommen, erforderliches Kapital über die Börse zu erzielen. Bei den Zeitungsverlagen ist zu erwarten, dass es zu einer Ausweitung der Kooperationen in unterschiedlichen Bereichen mit dem Ziel der Kostensenkung kommt und die Zahl der vollständig selbstständigen Angebote abnimmt. In der Vergangenheit wurde dies durch Auslagerung von Unternehmensteilen erreicht, die dann Dienstleistungen für verschiedene Auftraggeber übernahmen und sich selbstständig im Wettbewerb behaupten müssen. Nach Bestandteilen der Produktion vor allem im Druckbereich sind von einer solchen Entwicklung in zunehmendem Maße auch Journalisten betroffen, die als freie Mitarbeiter nun für mehrere Anbieter tätig sind.

#### 3.2.3.1.3 *Risiken für Erlösmodelle durch Raubkopien*

Inwiefern die von der Wirtschaft regelmäßig angemahnten wirtschaftlichen Schäden durch Raubkopien sich bei einer effektiven Verhinderung tatsächlich in der Umsatzentwicklung niedergeschlagen hätten, kann aufgrund der hypothetischen Annahme, dass jede verhinderte Raubkopie tatsächlich zu einem Kauf durch den Nutzer geführt hätte, nicht abgeschätzt werden. Erkennbar aber ist in der Gesamtschau, dass einige der bisherigen Erlösmodelle vor dem Hintergrund der in Bezug auf digitale Inhalte meist problemlos möglichen Anfertigung einer identischen Kopie des kostenpflichtigen Originals unter Druck geraten. Hier reagieren Anbieter mit unterschiedlichen Strategien: Teilweise wird versucht, die unerlaubte Vervielfältigung und Nutzung durch digitales Rechtemanagement (digital rights management, DRM) oder Verschlüsselungsformen zu minimieren oder durch digitale Wasserzeichen zumindest einen Hinweis auf den ursprünglichen Rechtsverletzer zu haben. Dagegen preisen andere Anbieter die Verluste durch Raubkopien bereits in den Verkaufspreis ein, verzichten im Gegensatz aber auf ein rigides Rechtemanagement.

---

514 Breyer-Mailänder/Werner 2003.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.2.3.1.4 *Etablierung von Kundenmagazinen und Unternehmensfernsehen*

Mittlerweile kommen zu den klassischen Medienunternehmen immer mehr nicht in erster Linie zur traditionellen Medienbranche zu zählende Anbieter von Inhalten. Dies betrifft einerseits eine Vielzahl von Printprodukten wie Kundenmagazine und Spezialzeitschriften, die nicht in allen Fällen von branchennahen Unternehmen herausgegeben werden, sondern häufig im Auftrag von Firmen aus anderen Branchen im Auftrag hergestellt werden. Damit entsteht für die traditionellen Medienunternehmen eine Konkurrenz, die z. B. nicht in gleicher Weise von den konjunkturellen Schwankungen des Werbemarktes abhängig sind oder bei der Erlöse nicht im Vordergrund der verlegerischen Tätigkeit stehen. Darüber hinaus spielt aber auch eine wachsende Anzahl von Rundfunkangeboten, an deren Produktion sich Unternehmen in unterschiedlichem Umfang beteiligen, eine zunehmende Rolle. Solche Beteiligungen können in direkter finanzieller Unterstützung bestehen, aber z. B. auch das Angebot von Ausstattung bedeuten. Auch hier gilt, dass nicht alle Anbieter mit der Absicht, in diesem Bereich wirtschaftlich erfolgreich zu sein, tätig sind.

#### 3.2.3.1.5 *Wachsende Bedeutung von Multimedia- und Mischkonzernen*

Ein Ergebnis des Wettbewerbs auf den Medienmärkten ist einerseits eine zunehmende Unternehmenskonzentration, bei der gleichzeitig eine wachsende Diversifikation der Unternehmen zu beobachten ist. Einerseits ist ein Trend erkennbar, möglichst viele Elemente der Wertschöpfungskette unter dem Dach eines Unternehmens zu vereinen. Finanzinvestoren sind aber mittlerweile in der Regel an Unternehmen aus mehreren voneinander unabhängigen Branchen beteiligt und bemühen sich auf diese Weise, ihr unternehmerisches Risiko zu minimieren.

Dies bedeutet einerseits, dass es einen Trend zu vertikal integrierten Medienkonzernen gibt, die darum bemüht sind, ein Höchstmaß an Kontrolle über die Auswertung ihrer Inhalte sicherzustellen. Andererseits sind die Finanzinvestoren, die an diesen Unternehmen beteiligt sind, in der Regel nicht exklusiv im Medienbereich engagiert und haben in der Regel in erster Linie wirtschaftliche Ziele, die sie kurz- und mittelfristig verfolgen.

### 3.2.3.2 Gesellschaftliche Relevanz

#### 3.2.3.2.1 *Pay-Geschäftsmodelle und der Ausschluss von Benutzergruppen*

Die leicht mögliche Entkoppelung unterschiedlicher Inhalte und die Vielzahl der Verbreitungsmöglichkeiten sorgen dafür, dass Ausschlussmechanismen eine zunehmende Bedeutung bei der Entwicklung von Auswertungsstrategien spielen. Für vollwertige Premium-Angebote mit hoher Aktualität wird der höchste Preis verlangt, die Preisbildung variiert in der Folge vor allem in Abhängigkeit von Aktualität und Qualität des Angebotes.

Ein Effekt dieser Entwicklung kann eine Förderung der bereits ausgemachten Fragmentierung der Gesellschaft sein, da die individuellen Medienbudgets für immer unterschiedlichere Kombinationen und Variationen des Angebotes verwendet werden. Diese Ausschlussmechanismen bedeuten nicht nur, dass Bevölkerungsgruppen mit einem geringen verfügbaren Budget zu bestimmten Informationen nur erschwert Zugang haben, sondern dass in der Bevölkerung eine Informationsasymmetrie besteht.

#### 3.2.3.2.2 *Verlust von Transparenz bei der Angebotsfinanzierung*

Die traditionelle Praxis in den Unternehmen, Angebote aus den Erlösen anderer Bereiche zu subventionieren, bringt unter den neuen Bedingungen eine Reihe von Problemen mit sich. Die Varianten der Koppelung von Angeboten und der Quersubventionierung werden bei einem Anwachsen der indirekten Finanzierung von Medienangeboten durch Werbung und kommerzielle Kommunikation in der Zukunft dazu beitragen, dass die Transparenz der Finanzierung der Angebote zurückgeht. Insbesondere wenn eine Finanzierung des Angebotes

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

durch die Quersubventionierung aus anderen Geschäftsfeldern als dem Medienbereich gesichert wird, stellt sich die Frage nach der Unabhängigkeit der Anbieter von Inhalten auf redaktioneller und/oder kreativer Ebene.

Ein solcher Verlust von Transparenz bei der Medienfinanzierung zieht möglicherweise einen Glaubwürdigkeitsverlust von Medienangeboten nach sich. Die wachsende Zahl von auch für Marketingzwecke publizierten Produkten von Unternehmen, die nicht in erster Linie zum Medienbereich zählen, trägt dazu bei, den Eindruck der Vermischung von redaktionellem und werblichem Angebot zu fördern.

#### 3.2.3.2.3 *Veränderungen in den Medienbudgets der Bevölkerung*

Der umfassende Strukturwandel des Mediensystems wirkt sich auch auf die Entwicklung und Verwendung des Medienbudgets der Bevölkerung aus. Mit der Online-Nutzung, dem Mobilfunk und dem digitalen Fernsehen kommen in den letzten Jahren neben steigenden Rundfunkgebühren immer neue Kosten auf die Verbraucher zu, die sich in unterschiedlicher Form im Kommunikations- und Medienbudget niederschlagen. Hinzu kommt, dass nicht nur für die Nutzung der entsprechenden Angebote und die Kosten anfallen, auch für End- und Empfangsgeräte entstehen Kosten. Die Ausstattung der Haushalte mit Geräten der Unterhaltungselektronik und Computern hat in den letzten Jahren weiter zugenommen (s. Tab. 3.2.3.1).

Der Wandel der Verwendung des Medienbudgets bringt für die Medienunternehmen eine weitere Herausforderung mit sich: Die Medien zählen zu den am stärksten werbenden Branchen und sind deshalb selbst sehr stark vom Wandel der Mediennutzung und damit von einer möglichen Veränderung der Verteilung der Aufmerksamkeit des Publikums betroffen. Die Höhe der Medienbudgets ist kaum mehr trennscharf zu ermitteln, da in einigen Fällen dieselben Infrastrukturen für Individualkommunikation, Mediennutzung und nicht kommunikative Aktivitäten genutzt werden. Beispiel ist hier das Internet mit der Mischung von Individualkommunikation (E-Mail), kommerziellen Aktivitäten (Online-Shopping, Teleworking, Homebanking) und Mediennutzung (Newsdienste, Web-TV).

#### 3.2.3.2.4 *Sinkende Zahlungsbereitschaft für redaktionelle Inhalte*

Der scheinbare Widerspruch einer sinkenden Zahlungsbereitschaft für redaktionelle Inhalte bei einer wachsenden Bedeutung von Pay-Geschäftsmodellen lässt sich dadurch auflösen, dass die Nutzer sich in verschiedenen Kontexten sehr unterschiedlich verhalten. So gibt es für viele Nutzer Inhalte, die preiswürdig sind, während sie bei anderen Inhalten die Erwartung eines kostenlosen oder zumindest kostengünstigen Zugangs haben. Dabei ist das Bewusstsein der Bevölkerung für die Kosten von Medienangeboten stark durch die scheinbar kostenlosen werbefinanzierten Angebote beeinflusst, also den werbefinanzierten Rundfunk und viele Online-Angebote.

#### 3.2.3.3 *Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte*

Im Hinblick auf die Etablierung von neuen Bezahlangeboten ist die kommunikative Chancengleichheit der Nutzer zu beachten, da es bei einer solchen Vermarktung wichtiger Ressourcen zum Ausschluss bestimmter Nutzergruppen kommen kann (s. dazu Kap. 3.1.3).

Durch indirekte, marktfremde oder aus anderen Gründen nicht direkt aus dem Angebot refinanzierte Medieninhalte können Partikularinteressen auf die Einzelinhalt in einer Form durchschlagen, die für eine freie öffentliche und individuelle Meinungsbildung kontraproduktiv sein kann. Durch das Zunehmen derartiger Finanzierungen von Angebotsformen kann dies nicht nur zu einem Transparenzverlust führen, sondern mittelbar auch auf das Vertrauen der Nutzer in die Medieninhalte insgesamt schwächen (vgl. dazu Kap. 3.3.4)

Auch auf der Seite der Nutzer kann Transparenz - insbesondere in Bezug auf das Medienbudget - zur besseren Strategieentwicklung und Planungssicherheit der Medienanbieter beitragen. Kenntnisse über Änderun-

### 3. Trends und Perspektiven

gen in dem Medienbudget der Bevölkerung können daneben wissenschaftlich furchtbar gemacht werden. Eine kohärente Erfassung der Entwicklung von Medienbudgets der Bevölkerung ist daher von Bedeutung.

Damit die Medien ihre in der Demokratie zentralen Funktionen uneingeschränkt erfüllen können, ist die Sicherung einer Grundversorgung mit Medienangeboten und die Sicherung des bezahlbaren Zugangs ein wichtiger Baustein auf dem Weg in eine Informationsgesellschaft.

#### 3.2.4 Tendenzen der Auswertungspraxis

##### 3.2.4.1 Bestandsaufnahme

Um die Erlöse aus ihren Lizenzen zu maximieren, verfolgen die Rechteinhaber und -verwerter zunehmend Strategien, mit denen ein inhaltliches Konzept in unterschiedlichen Versionen, z.B. als Buch, Hörspiel, Fernsehserie oder Computerspiel, und in mehreren nacheinander folgenden Verwertungsstufen wie z.B. Kino, Pay TV, DVD, Free TV, Internet. Es kommt hinzu, dass gerade das Internet es erleichtert, auch Nischenprodukte zu vermarkten.<sup>515</sup> Durch die Maximierung der Auswertungstiefe entstehen zudem starke Zentralakteure, die gegenüber den Entwicklern und Produzenten von Medieninhalten eine zunehmend starke Stellung innehaben.

##### 3.2.4.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die Nutzung vieler verschiedener Distributionsmöglichkeiten und verschiedener Refinanzierungsmöglichkeiten kann die Zugänglichkeit zu attraktiven Inhalten für die Bevölkerung vereinfachen. Allerdings trägt die Veränderung der Auswertungstiefe, also die Vervielfältigung von Inhalten in neuen technischen Formaten und die Aufbereitung für neue zeitlich begrenzte Auswertungsschritte, auch dazu bei, die Übersichtlichkeit des Gesamtangebotes einzuschränken, da solche Produkte besonders intensiv vermarktet werden. Da bei solchen Auswertungsnetzwerken Geld- und Aufmerksamkeitstransfers Bestandteile der Strategie sind, kann es dazu kommen, dass diese Angebote überproportional viel Aufmerksamkeit an sich binden und anderen wichtigen Angeboten der Zugang zu Distributionskanälen verwehrt ist. So ist es beim Start eines multimedial auswerteten internationalen Kinofilms kaum möglich, gleichzeitig für eine nationale Kinoproduktion im gleichen Genre hohe Aufmerksamkeitswerte zu erzielen, da die Marketingmöglichkeiten eingeschränkt sind.

Die Auswertung von Inhalten mit Blick auf maximale Reichweite wird vor allem von international tätigen Anbietern eingesetzt. Dies kann dazu beitragen, dass national ausgerichtete Produzenten weiter an Bedeutung verlieren. Aber auch die Strategie der Spezialisierung auf Zielgruppen kann ein Problem für national ausgerichtete Produktionen sein, da die adressierten Geschmacksgemeinschaften in der Regel auch international zusammengesetzt sind. Fans bestimmter Inhalte werden mit lokalisierten Angeboten versorgt, nationale Partner in solchen Netzwerken spielen nur noch eine vergleichsweise geringe Rolle bei der inhaltlichen Gestaltung der Angebote.

Dieser Entwicklung steht jedoch auch eine zunehmende Differenzierung des Angebotes im Hinblick auf die Auswertungsmöglichkeiten gegenüber, die Chancen für die inländische Medienwirtschaft eröffnet. Während die Zahl international multimedial auswertbarer Großproduktionen aufgrund der verfügbaren Ressourcen begrenzt ist, ergeben sich für professionell agierende Netzwerkpartner Marktchancen im Rahmen eines internationalen Standortwettbewerbes. Einzelne Projektbestandteile können auch in Deutschland umgesetzt werden. Daneben kann durch die Partizipation an der Entwicklung Know-how gesichert werden, mit dem man auch die Auswertungstiefe europäischer und deutscher Produktionen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit verbessern kann.

---

<sup>515</sup> Anderson 2007.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

Abgesehen von den Folgen für die Gestaltung der Inhalte und der Zusammensetzung des Gesamtangebotes hat dies auch zur Folge, dass kleine und mittlere Unternehmen, die sich auf die Lokalisierung von Inhalten spezialisieren, in der Gefahr sind, aufgrund ihrer schwachen Verhandlungsposition gegenüber den Rechteinhabern mittelfristig in Abhängigkeit von bestimmten Netzwerken zu geraten.

#### 3.2.4.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

##### 3.2.4.3.1 Anbieter

Bei der Entwicklung von Auswertungsnetzwerken sind die Eigentümer attraktiver Inhalte in starken Positionen und können auf diesem Wege die Stabilität der Netzwerke wesentlich mitbestimmen. Durch die Gestaltung der Verträge entstehen mit Bezug auf konkrete Angebote Strukturen, die Unternehmensbeteiligungen stark ähneln. Ein Beispiel ist hierfür die Gestaltung von Lizenz- und Merchandisingverträgen, die Rechte und Pflichten in hohem Umfang regeln und je nach Verhandlungsposition der beteiligten Akteure die Handlungsoptionen bestimmen. Ein wichtiges Element bei diesen Verhandlungen ist die Transparenz des Netzwerks für die beteiligten Unternehmen, die ein partnerschaftliches Verhältnis eingehen. Um die Position der wirtschaftlich schwächeren Partner bei der Verteilung der Risiken solcher Projekte zu stärken, wären Vorgaben zur zumindest im Netzwerk erforderlichen Transparenz ein wichtiges Mittel.

Neben den Anbietern von Inhalten sind es auch eine Reihe technischer Dienstleister, die z. B. an der technischen Aufbereitung von Inhalten beteiligt werden. Hierbei kommt es häufig zu der Situation, dass ein Know-how- und Technologietransfer Bestandteil von Verträgen ist, etwa wenn Lizenzen für die Entwicklung von interaktiven Anwendungen zur Verfügung gestellt werden. Eine solche Verknüpfung technischer und inhaltlicher Kontrolle kann zur Abhängigkeit der Unternehmen führen. Hinzu kann z. B. in der Bildschirmtextindustrie zukünftig mit der Entwicklung von Online-Spieleplattformen auch noch die Kontrolle über den Vertriebsweg kommen, so dass ein Oligopol entstehen kann, das neuen Akteuren einen Marktzutritt sehr schwer macht. Generell wird in der Zukunft der Zugang zu technischen Ressourcen eine wichtigere Rolle bei der Sicherung der Marktposition der Akteure spielen, die Entwicklung verbindlicher Standards und die Garantie des schnellen Zugangs zu technischen Ressourcen wird ein wichtiger Bestandteil des Wettbewerbs in den Konvergenzbranchen sein.

##### 3.2.4.3.2 Publikum

Aus der Sicht des Publikums sind mit Blick auf die Schutzrechte vor allem solche Aspekte wichtig, die auf eine Verbesserung der aktiven Teilnahme an der Entwicklung der Informationsgesellschaft zielen. Dies schließt u. a. ein, dass die Sicherung der Urheberrechte dazu führen kann, dass die Möglichkeiten des Publikums im Hinblick auf Privatkopien eingeschränkt werden.

Neben Privatpersonen haben auch Wissenschaft und Forschung Interesse daran, kostengünstigen Zugang zu den betreffenden Inhalten und technischen Ressourcen zu erhalten, um ihre Aufgabe erfüllen zu können. Dies betrifft zum einen die konkreten Inhalte, die im Hinblick auf die gesellschaftlichen Auswirkungen eine Rolle spielen, zum anderen aber auch die technischen Ressourcen, deren Gestaltung eine wachsende Bedeutung für die Erscheinungsform der Inhalte hat.

Bei der multimedialen Auswertung von Inhalten in unterschiedlichen Varianten ist darauf zu achten, inwieweit Modifikationen die Nutzung und Wahrnehmung der Angebote beeinflussen. Solange Angebote in geschlossenen Verwertungssystemen ausgewertet werden, die auf Bezahlmechanismen beruhen, ist in der Regel ein hohes Maß an Kontrolle über die Verwendung möglich. Bei Spielfilmen bedeutet dies z. B., dass die Vorgaben des Jugendschutzes vergleichsweise leicht durchsetzbar sind. Diese Situation verändert sich häufig, wenn solche Angebote in die folgenden Auswertungsstufen übergehen und z. B. im Fernsehen gesendet wer-

### 3. Trends und Perspektiven

den. Eine dort möglicherweise eingesetzte geschnittene Fassung kann auch ungewollt als Marketinginstrument für die ursprüngliche Fassung oder verwandte Angebote wirken und entsprechende Interessen wecken. Dieses Problem führte in den USA zu einer ausführlichen Beschäftigung mit dem Aspekt des Marketings für Inhalte, die durch Jugendschutz-Ratings eingestuft werden, und es hat sich gezeigt, dass das Bewusstsein der Bevölkerung für die Differenzierung der Angebote und ihre unterschiedliche Eignung für bestimmte Zielgruppen in sehr geringem Maß entwickelt ist.

#### 3.2.5 Internationalisierung

##### 3.2.5.1 Bestandsaufnahme

Wie alle Bereiche der Wirtschaft ist auch der Medienbereich von der zunehmenden Internationalisierung betroffen. Dabei sind jedoch die einzelnen Teilmärkte unterschiedlich stark an dieser Entwicklung beteiligt. Bei den Tageszeitungen gab es in jüngerer Zeit Versuche ausländischer Unternehmen, z. B. mit Gratiszeitungen auf den deutschen Markt zu drängen. In diesem Markt nehmen die nationalen Akteure aktiv am Prozess der Internationalisierung teil und weiten ihre Geschäftsaktivitäten ins Ausland aus. Hierbei spielt vor allem Osteuropa eine wichtige Rolle bei den Aktivitäten der Verlage, wo mittlerweile eine ganze Reihe von Unternehmen existiert, bei denen deutsche Verlage eine wesentliche Rolle spielen. Ähnliches ist auch im Zeitschriftenbereich zu beobachten, in dem die wesentlichen Akteure aus Deutschland kommen. Auch diese Verlage erzielen in unterschiedlicher Höhe Umsätze mit Auslandsbeteiligungen. Auch bei den Nachrichtenagenturen und beim Pressevertrieb herrscht eine starke Dominanz nationaler Akteure.

Im Bereich des kommerziellen Hörfunks spielen auf der Seite der Anbieter ausländische Unternehmen ebenfalls nur sehr selten eine Rolle. In der Regel setzen sich die Gesellschafter der Hörfunkveranstalter aus nationalen Akteuren wie z. B. Zeitungsverlagen zusammen. Eine völlig andere Situation zeigt sich beim Fernsehen. Hier gibt es eine Reihe ausländischer Beteiligungen an deutschen Sendern und Sendergruppen, darüber hinaus verfügen auch ausländische Akteure über Fernsehprogramme. Mit der Bertelsmann AG hat einer der wichtigsten Akteure seine Rundfunkbeteiligungen in einer internationalen Holding zusammengefasst und trägt so zur Internationalisierung auf der Ebene der Unternehmen bei.

Eine starke ausländische Dominanz ist in den Bereichen Kino und Bildschirmspiele zu verzeichnen. Die ausländischen Akteure haben sich jeweils eine komfortable Marktposition erarbeitet und verfügen in der Regel über Beteiligungen auf verschiedenen Stufen der Wertungskette ihrer Inhalte. Nationale Angebote haben es im Vergleich zu den Produkten dieser Unternehmen im Inland schwer, da sie nicht auf vergleichbare stabile professionelle Strukturen zurückgreifen können.

Die Gründe für eine Internationalisierung liegen einerseits in der Erschließung neuer Märkte, andererseits können bei multinational operierenden Konzernen auch regionale Standortvorteile für die Ansiedlung von zentralen Unternehmen sein. Zu diesen Standortvorteilen können neben Faktoren wie der Verfügbarkeit von Ressourcen für den Geschäftsbetrieb z. B. auch Arbeitskosten und steuerliche Faktoren und Investitionsanreize zählen. Der zu beobachtende Standortwettbewerb um internationale Investoren wird auch zwischen den Bundesländern intensiv geführt. Von dieser Entwicklung profitieren vor allem Unternehmen, für die eine räumliche Bindung an eine bestimmte Region nur eine untergeordnete Bedeutung hat, also etwa bundesweite Rundfunkveranstalter und Unternehmen der Musikindustrie.

Die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Distributionssystemen trägt allerdings auch dazu bei, dass andere Branchen in stärkerem Ausmaß als in der Vergangenheit internationale Anbieter für die Erstellung von Vorleistungen oder Teile der Produktion nutzen. So wird ein großer Teil der deutschen Bücher mittlerweile im Ausland gedruckt, auch ein Teil der technischen Dienstleistungen, die im Rahmen der Medienproduktion anfallen, wird im Ausland erbracht.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

#### 3.2.5.2 Gesellschaftliche Relevanz

Ein zunehmendes multinationales Engagement von Unternehmen aus der Verlagsbranche kann zu einem unternehmens- oder konzerninternen Wettbewerb um verfügbare Ressourcen führen. Dies gilt vor allem in Phasen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung auf den verschiedenen Märkten unterschiedlich verläuft. Das so geschaffene Potenzial kann einerseits genutzt werden, um die Abhängigkeit des Unternehmens von der konjunkturellen Entwicklung auf einem Markt zu verringern, andererseits kann es auch zur Situation eines Renditewettbewerbes unter ungleichen Rahmenbedingungen kommen. Problematisch kann eine solche Entwicklung insbesondere dann sein, wenn der Wettbewerb auf einem der betreffenden Märkte nur eingeschränkt funktioniert, da dann andere Anbieter nicht als Korrektiv wirken können.

Ein weiterer Aspekt der Internationalisierung ist die starke Marktposition von für die internationale Auswertung produzierten Angeboten im audiovisuellen Bereich, also die Märkte für Kino- und Fernsehen und Bildschirmspiele. Dies hat möglicherweise eine sinkende Bedeutung nationaler kultureller Traditionen zur Folge, eine nationale Partizipation in der Produktion findet auf der kreativen Ebene kaum noch statt (vgl. Kapitel 3.3.2). Außerdem spielt bei den Strategien der großen Konzerne in erster Linie die Ausrichtung an ökonomischen Zielvorgaben eine zentrale Rolle. Die im Rahmen der Internationalisierung entstehende internationale Standortkonkurrenz bedeutet natürlich auch Chancen für die deutsche Medienwirtschaft, die in einigen Bereichen gute Wettbewerbschancen hat. Andererseits ergibt sich aus den Möglichkeiten des internationalen Engagements auch das Problem des Kapitalabflusses aus dem deutschen Mediensystem für internationale Investitionen, wie es sich z. B. im Filmbereich zeigt, wo Investitionen aus Deutschland in nicht unerheblichem Umfang zu den Produktionsbudgets amerikanischer Filme beitragen.

#### 3.2.5.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Aus der Internationalisierung des Mediensystems ergeben sich abgesehen von konzentrationsrechtlichen Fragestellungen eine Reihe weiterer Anknüpfungspunkte für kommunikations- und medienpolitisches Handeln. Ein Ziel könnte es sein, die nationalen Besonderheiten des deutschen Mediensystems im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Bedeutung adäquat zu sichern. Hierzu können neben rechtlichen Bestimmungen z. B. auch Förderprogramme in unterschiedlichster Form beitragen. Eine Grundlage für die Entscheidung für einen Eingriff in die Entwicklung in einem bestimmten Bereich muss eine Ermittlung der spezifischen Problembereiche sein, aus der dann entsprechende Maßnahmen entwickelt werden. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang eine intensive Abstimmung der beteiligten Akteure, um eine größtmögliche Effizienz der eingesetzten Mittel zu sichern.

Während kultur- und wirtschaftlichpolitische Betrachtungen im Medienbereich zuweilen gegenläufig sind, gibt es beim Thema Globalisierung Übereinstimmungen. Dass international agierende Unternehmen in Deutschland so präsent sind, dass sie ggf. Produkte für den heimischen Markt lokalisieren und Einfluss im Sinne nationaler Anforderungen konzernintern zur Geltung bringen, nützt dem Wirtschaftsstandort Deutschland ebenso wie dem Bestreben, weiterhin Kulturraum-bezogene Angebote zu haben, tradierte europäische Erzählstrukturen weiter zu entwickeln und nationale Regeln etwa des Jugendschutzes durchsetzen zu können.

### 3.2.6 Transparenz und Datengrundlage

#### 3.2.6.1 Bestandsaufnahme

Eine wichtige Voraussetzung für die Beschreibung und darauf aufbauende Analyse der Entwicklung des Mediensystems ist die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Daten und Informationen, die Entwicklungen nachvollziehbar machen. Der Bestand an für die Entwicklung der Informationsgesellschaft relevanten Daten ist von mehreren übergreifenden Faktoren geprägt. Seit mehreren Jahren nimmt die Zahl der amtlich erhobenen

### 3. Trends und Perspektiven

Statistiken zur Entwicklung der Medien ab. Deutlichstes Beispiel ist die Einstellung der Pressestatistik, die letztmalig für das Jahr 1994 vorliegt. Seitdem ist es nur unter Bezug auf Publikationen von Verbänden und Unternehmen sowie individuelle Forschungsarbeiten möglich, Aussagen über die Entwicklung der Struktur der deutschen Zeitungslandschaft zu machen. Die Gründe für diesen Rückgang der amtlichen Statistik liegen zum einen im Bestreben nach einem Abbau der Bürokratie für die Unternehmen, zum anderen wird häufig auch mit der Vereinheitlichung der europäischen Statistik argumentiert.

Auch die Vergleichbarkeit der Daten ist immer wieder eingeschränkt, da sich die Datengrundlage und Erhebungsmethode in einigen Fällen erheblich verändert hat. So sind z. B. Unternehmensinformationen in der Umsatzsteuerstatistik aufgrund des Steuergeheimnisses nicht ausgewiesen, wenn in der entsprechenden Gruppe nur noch eine kleine Zahl von Unternehmen erscheint. Darüber hinaus gibt die amtliche Statistik Mindestgrößen an Umsatz und Beschäftigten vor, die für die Erfassung einiger Teilbereiche des Mediensystems problematisch sind. So werden Unternehmen erst ab mindestens 20 Beschäftigten erfasst, eine Vorgabe, die z. B. viele Journalistenbüros nicht erfüllen.

Ein weiteres generelles Problem nicht nur der amtlichen Statistik ergibt sich aus dem Strukturwandel des Mediensystems an sich und der sich damit kontinuierlich verändernden Datenbasis. Das Hinzukommen neuer Berufe und Geschäftsfelder sorgt dafür, dass eine kontinuierliche Anpassung der Erhebungsinstrumente vorgenommen werden muss. Darüber hinaus ergibt sich in einer immer stärker auch international ausgerichteten Medienwirtschaft der Umgang z. B. mit internationalen Finanzströmen.

Daten sind so immer auch Selbstbeschreibungen einer Branche, die deren bisherige Strukturen widerspiegelt und auf frühere Informationsbedarfe reagiert. Je stärker Veränderungen auch die Branchenstruktur selbst treffen, werden relevante Entwicklungen durch die Statistiken nicht vollständig abgebildet, zuweilen sogar verzerrt.

#### 3.2.6.2 Dimensionen der Transparenz

Bei der Beschäftigung mit dem Thema Transparenz lässt sich eine Differenzierung in vier Bereiche vornehmen. Es handelt sich dabei um Markt-, Unternehmens-, Programm- und Verantwortungstransparenz. Betrachtet man die Markttransparenz, so zeigt sich, dass Informationen über die Entwicklung der Märkte ein wichtiger Faktor für die Entwicklung unternehmerischer Strategien sind und deshalb Informationen in diesem Bereich ein wertvolles Gut darstellen. Häufig werden auf der Grundlage von Daten über die bisherige Marktentwicklung Versuche unternommen, künftige Entwicklungen zu prognostizieren. Dabei zeigt sich, dass die zeitliche Dimension ein wichtiger Faktor für die Entwicklung von Markttransparenz ist, da die in erster Linie von Marktforschungsunternehmen erhobenen und ausgewerteten Daten selten über einen längeren Zeitraum in vergleichbarer Weise erhoben werden. Umso gravierender ist der Rückgang einer langfristig fortgeführten amtlichen Statistik, die Aussagen über eine nationale Entwicklung auf der Grundlage einer kontinuierlich nachvollziehbaren Datenbasis ermöglicht. Ohne eine solche Grundlage ist es auch schwierig, z. B. Verbandsveröffentlichungen über Branchenentwicklungen einzuschätzen, da diese in der Regel keinen verpflichtenden Charakter und auch deshalb nur begrenzte Aussagekraft haben. Darüber hinaus sind die Verbände natürlich auch Interessenvertretungen und beschäftigen sich nur mit einem Ausschnitt der möglichen Fragestellungen.

Eine weitere Ebene der Transparenz ist die der Unternehmenstransparenz. Hier gibt es weit reichende Vorgaben, auf deren Grundlage man sich einen Überblick über die Eigentümerverhältnisse in den Unternehmen verschaffen kann. Eigentümerverhältnisse bilden in vielen Fällen auch die Einflussmöglichkeiten innerhalb der Unternehmen ab, allerdings zeigt sich, dass dies nicht immer der Fall ist. Insofern verfügen Aufsichtsinstitutionen, die für den Medienbereich zuständig sind, in der Regel über erweiterte Möglichkeiten zur Ermittlung von Einflussmöglichkeiten, etwa auf der Grundlage von Beherrschungsverträgen oder von Stimm-

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

rechtsvereinbarungen. Wesentlich schwieriger ist die Ermittlung des Einflusses einzelner Akteure in den an Bedeutung gewinnenden Netzwerken.

Während Markt- und Unternehmenstransparenz vor allem auf die wirtschaftliche Struktur der Märkte bezogen sind, steht bei der Programmtransparenz die tatsächliche Frage des Einflusses auf Gestaltung des konkreten Inhaltes im Mittelpunkt. Insbesondere bei Unternehmen, die vorgefertigte Inhalte verbreiten, sei es in Form von Agenturmeldungen und Pressemitteilungen im journalistischen Bereich oder von fremdproduzierten Programmen im Rundfunk, ist dies ein wichtiger Faktor für die Beurteilung von Angeboten. Davon zu unterscheiden ist die konkrete Verantwortung für die publizierten Inhalte in der Gestalt von Verantwortungstransparenz, da organisatorisch hier andere Personen in der Pflicht sind, z. B. auf die Einhaltung gesellschaftlicher und rechtlicher Normen zu achten.

#### 3.2.6.3 Gesellschaftliche Relevanz

Bei den Daten und Informationen, die zur Entwicklung der Märkte vorliegen, sind es in der Regel Akteursinteressen, die den entscheidenden Einfluss auf die Aussagekraft des Materials haben. So sind z. B. die Daten zur Entwicklung der Einschaltquoten vor allem auf die Interessen der reichweitenstarken Programme ausgerichtet, die nur ein begrenztes Interesse an kleinen Zielgruppen haben. Aufgrund dieser Vorgaben sind die von der GfK erhobenen Daten z. B. in Bezug auf die tatsächlichen Marktanteile der Veranstaltergruppen nur eingeschränkt aussagefähig. Die gesellschaftliche Bewertung von Entwicklungen auf der Grundlage von vor allem aus ökonomischen Gründen erhobenen Daten ist nur begrenzt möglich. Aufgrund des aktuellen Strukturwandels ergibt sich zurzeit jedoch in vielen Bereichen ein Anpassungsbedarf traditioneller Erhebungsinstrumente und Verfahren, der zwar einerseits die langfristige Vergleichbarkeit der Daten zusätzlich in Frage stellt, andererseits aber die Möglichkeit eröffnet, in stärkerem Maße auch Aspekte von gesellschaftlicher Bedeutung in diesen Untersuchungen zu berücksichtigen.

Neben den marktbezogenen Daten ist es im Fall der Unternehmens- und Verantwortungstransparenz in der Regel auch für das Publikum möglich, die erforderlichen Informationen zu bekommen. Dies ist eine wichtige Grundlage für die Souveränität des Publikums beim Umgang mit Medienangeboten. Über diese Angaben hinaus wird von Institutionen und Organisationen eine Vielfalt von Informationen zur Unterstützung des Publikums bei seinen Auswahlentscheidungen bereitgestellt, von Altersfreigaben bis zu Qualitätseinstufungen von bestimmten Angeboten. Diese zusätzlichen Informationen können das Publikum bei seinen Auswahlentscheidungen unterstützen und so bei der Wahrnehmung seiner Interessen stärken.

Als Grundlage der Einschätzung der Entwicklung der Informationsgesellschaft sind verlässliche Daten eine wichtige Voraussetzung für die Entscheidung über strategisches Handeln. Dies gilt für alle Akteure, nicht nur für solche, die ökonomische Ziele verfolgen. Insofern ist eine vor allem mit ökonomischen Zielen erstellte Datengrundlage nur in begrenztem Umfang geeignet, als Orientierungshilfe und Reflektionsgrundlage für die Informationsgesellschaft zu dienen. Insbesondere Institutionen und Organisationen, die kontinuierlich Steuerungsfunktionen übernehmen, sind darauf angewiesen, über langfristig vergleichbares zuverlässiges Datenmaterial zu verfügen. Dies ist eine der Begründungen für das Bestehen amtlicher Statistiken. Die verschiedenen Akteursgruppen haben zum Teil unterschiedliche Anforderungen an eine Datengrundlage, grundsätzlich lassen sich drei Kontexte, in deren Rahmen eine Datenbasis eine Rolle spielt, identifizieren:

Der erste dieser Kontexte ist der Bedarf der wirtschaftlich handelnden Akteure, die vor allem Informationen benötigen, die bei der Formulierung von Strategien und der Positionierung des Unternehmens oder der Organisation helfen. Ein entscheidender Vorteil bei der Entwicklung von Strategien kann hier eine einheitliche Datengrundlage sein, die zumindest als stabile Orientierung bei der Einschätzung von Entwicklungen hilft. Darüber hinaus hilft eine solche Datengrundlage grundsätzlich allen Akteuren bei der Orientierung im jeweiligen Marktumfeld und ermöglicht auch neuen Akteuren eine bessere Selbsteinschätzung.

### 3. Trends und Perspektiven

Die zweite Gruppe von Akteuren, die spezielle Anforderungen an eine Datenbasis über die Entwicklung des Medien- und Kommunikationssystems hat, sind alle Institutionen, die steuernden Einfluss auf die Entwicklung in diesem Bereich haben. Diese Gruppe hat vordringlich ein Interesse daran, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung zu erfassen, um nötigenfalls die Entwicklung beeinflussen zu können. Für sie ist die Datenbasis in erster Linie eine Voraussetzung für das Erkennen gesellschaftlich relevanter Problemlagen. Anforderungen an eine Datenbasis würden aus ihrer Sicht z. B. inhaltliche Vielfalt, Qualität und Gestaltung von Angeboten und kulturelle Aspekte betreffen. Auch die Entwicklung bedarfsgerechter Ausbildungsangebote ist auf derartige Informationen angewiesen.

Die dritte Gruppe, die einen Bedarf für Informationen und Daten über die Entwicklung hat, ist schließlich das Publikum, für das gut zugängliche Informationen bei der Suche nach Orientierung in einer sich wandelnden kommunikativen Umwelt eine wichtige Rolle spielen.

#### 3.2.6.4 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Ingesamt erscheint die Datenbasis zum Kommunikations- und Mediensystem angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des Sektors erstaunlich lückenhaft. Da Statistiken als Prototyp von Bürokratie erscheinen, gilt ihr Abbau offenbar als Akt moderner Staatlichkeit.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ebenen der Transparenz zeigt sich ein differenziertes Bild der verfügbaren Daten. In einigen Bereichen wie bei der Presse wird deutlich, dass ein Fehlen amtlicher Statistik zum Problem für die unabhängige Einschätzung der aktuellen Situation der Verlage werden kann. Die Dynamik der konjunkturellen Entwicklung bringt es mit sich, dass es in den meisten Geschäftsfeldern auch Zeiten von sinkenden Umsätzen und Erlösen gibt. Um jedoch eine tatsächliche nachhaltige Strukturkrise und ihre Dauer und Auswirkungen einschätzen zu können, sind unabhängige Informationen, wie sie die Pressestatistik lieferte, eine wichtige Voraussetzung. Da es den Medienbereich nicht als spezifische Größe in der amtlichen Statistik gibt und die bisherigen Vorgaben die Besonderheiten in diesem Bereich nur in unzureichendem Ausmaß abbilden, sind die Möglichkeiten in diesem Bereich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass im Zuge der Vereinheitlichung der europäischen Statistik schwer vorstellbar ist, einen Sonderbereich zu entwickeln, der die nationalen Besonderheiten des Mediensystems adäquat berücksichtigt und über Basisdaten hinaus Informationen liefern kann.

Seit 1999 wird auch das Medienbudget vom Statistischen Bundesamt nicht mehr ausgewertet, so dass dieses Rahmendatum für Geschäftsmodelle nicht mehr amtlich fortgeschrieben zur Verfügung steht.

Unabhängig von der amtlichen Statistik haben sich eine Vielzahl von Erhebungen und Datensammlungen entwickelt, die zumindest als Grundlage für eine kontinuierlich fortgeschriebene Medien- und Kommunikationsstatistik dienen können. Zum Teil handelt es sich dabei um Verbandspublikationen, daneben erstellen aber auch viele Institutionen und Organisationen Datensammlungen und Studien. Als Beispiele seien hier die Stichtagssammlungen zur deutschen Tageszeitungslandschaft von Schütz, die Studie Massenkommunikation der ARD oder die Studien der Landesmedienanstalten genannt. Der Rahmen für solche Untersuchungen ist in stark unterschiedlichem Maß institutionalisiert. Eine Reihe dieser Untersuchungen könnte gebündelt und mit einer auch finanziellen Absicherung der notwendigen Kontinuität die Basis einer umfassenden Statistik sein.

Als Modelle bieten sich britische oder niederländische Vorbilder an, wo bei der Zusammenstellung und Veröffentlichung der entsprechenden Datenbasis ein Kooperationsmodell genutzt wird, bei dem die beteiligten Akteure eine gemeinsame Organisation oder Institution mit der Koordination beauftragen. Eine solche unabhängige Institution kann wie in Großbritannien im Rahmen des Digital Television Action Plan allein koordinierende Aufgaben haben oder selbst Daten erheben. Gerade an dieser Stelle kann eine Kooperation von Staat und Wirtschaft hilfreich sein, bei der der Staat auf die Kontinuität und Qualität der Daten hinwirkt, die Wirtschaft aber dafür sorgt, dass die Erhebung handhabbar und unbürokratisch verläuft.

### 3.2. Wirtschaftliche und technische Entwicklungen

Eine solche zentrale Organisationsform hätte den Vorteil, dass sie den beteiligten Institutionen Synergieeffekte bei der Erhebung, Auswertung und Darstellung von Datenmaterial bieten würde. Darüber hinaus ließen sich mit Hilfe einer solchen Struktur die Auswirkungen von Veränderungen in der Akteurslandschaft kompensieren, da im Fall einer entstehenden Lücke oder finanzieller Schwierigkeiten die Möglichkeit bestände, die Datenerhebung fortzusetzen. Zusätzlich hat eine solche zentrale Einrichtung auch den Vorteil, dass sie bei der Suche nach Informationen und Daten eindeutig identifizierbar ist und damit einen leichteren Transfer der verfügbaren Informationen sicherstellen kann.

Ingesamt bietet sich neben der fortlaufenden und notwendig relativ starren und kleinen Datenbasis durch amtliche Statistiken – die wie oben dargestellt ihre Bedeutung behält – eine Ergänzung durch Informationen an, die die Branchen selbst erheben. Wo dies gesellschaftlich nötig ist, kann der Staat die von ihm für sinnvoll gehaltenen Typen von Daten als Anregung oder Vorgabe kommunizieren und so auf amtliche Statistiken verzichten, wenn und soweit die Branchen freiwillig die Erhebung leisten. Um eine noch bessere Beschreibung aktueller Entwicklungen zu gewährleisten, können qualitative Verfahren genutzt und punktuell erhobene Daten zusammengetragen werden. Damit entstehen mehrere Ebenen der Branchenbeschreibung, wobei die flexibleren Formen Informationen zutage fördern können, die es sinnvoll erscheinen lassen, auch die längerfristigen Erhebungen zu verändern oder zu ergänzen, wenn sich ein Strukturwandel abzeichnet. Eine Verständigung aller relevanten Akteure über benötigte Daten wäre ein kommunikations- und medienpolitischer Ansatzpunkt für Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz.

## 3. Trends und Perspektiven

**3.2.7 Quellenangaben zu Kapitel 3.2**

- Altmeppen, Klaus Dieter (1999): Redaktionen als Koordinationszentren. Beobachtungen journalistischen Handelns. Wiesbaden.
- Anderson, Chris (2007): The Long Tail – der lange Schwanz. Nischenprodukte statt Massenmarkt – Das Geschäft der Zukunft. München.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) (Hrsg.) (2004): Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland. Berlin.
- Breyer-Mayländer, Thomas/Werner, Andreas (2003): Handbuch der Medienbetriebslehre. München/Wien.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2005): Antispam-Strategien. Unerwünschte E-Mails erkennen und abwehren. Bonn.
- Bundesnetzagentur (BNetzA) (2007): Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation. Bonn. Abrufbar unter <http://www.bundesnetzagentur.de>.
- Bundesverband der Phonographischen Wirtschaft (2007): Jahrbuch 2007 der Phonographischen Wirtschaft. München.
- Ciesinger, Kurt-Georg/Klatt, Rüdiger/Ollmann, Rainer/Siebeke, Dagmar (1998): Print & Publishing 2001. Münster.
- Deiseroth, Regine (2004): Die Kinobesucher 2003. Strukturen und Entwicklungen auf Basis des GfK-Panels. Berlin.
- Gerhards, Maria/Mende, Anette (2007): Offliner 2007: Zunehmend distanzierter, aber gelassener Blick aufs Internet. In: Media Perspektiven 8/2007, S. 379-392.
- Ludwig, Johannes (1998): Zur Ökonomie der Medien: Zwischen Marktversagen und Querfinanzierung. Von J. W. Goethe bis zum Nachrichtenmagazin Der Spiegel. Opladen.
- Neuberger, Christoph (2003): Strategien deutscher Tageszeitungen im Internet. Ein Forschungsüberblick. In: Neuberger, Christoph; Tonnemacher, Jan (Hrsg.): Online – Die Zukunft der Zeitung. 2. vollst. üb. u. akt. Fassung. Wiesbaden, S. 152-213.
- Reber, Ursula (2007): Ökonomie des digitalen Kinos. Saarbrücken.
- Seufert, Wolfgang (2002): Film- und Fernsehwirtschaft in Deutschland 2000/2001. Berlin.
- Seufert, Wolfgang (2000): The Development of the Information and Communications Sector in Germany. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2000, S. 491-509.
- Sihn, Wilfried/Klink, Joachim (Hrsg.) (2000): Veränderungsmanagement im Verlagswesen. Bestandsaufnahme der Entwicklungstendenzen in der Verlagsbranche. Düsseldorf.
- Staden, von, Inga/Hundsdoerfer, Beate (2003): „Majors planen digital roll-out ...“. Auswirkungen der digitalen Zukunft auf die Kinobranche. Berlin.
- TNS Infratest (2007): (N)Onliner Atlas 2007. Eine Topographie des digitalen Grabens durch Deutschland. Bielefeld.
- Vogel, Andreas (2001): Onlinestrategien der Pressewirtschaft. Bestandsaufnahme des Onlineengagements der großen Zeitungs- und Zeitschriftenverlage. In: Media Perspektiven 12/2001, S. 590-601.
- Weischenberg, Siegfried/Herrig, Peter (1985): Handbuch des Bildschirm-Journalismus: Elektronische Redaktionssysteme: Grundlagen, Funktionsweisen, Konsequenzen. München.

### 3.3 VIELFALT UND MEDIENQUALITÄTEN

<b>3.3.1</b>	<b>VIELFALT .....</b>	<b>285</b>
3.3.1.1	ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN .....	285
3.3.1.1.1	<i>Erweiterung der verfügbaren Medien- und Kommunikationsangebote .....</i>	285
3.3.1.1.2	<i>Anhaltende Medienkonzentration.....</i>	285
3.3.1.1.3	<i>Hohe Marktzutrittschürden für neue Wettbewerber .....</i>	286
3.3.1.1.4	<i>Veränderte Eigentums- und Produktionsstrukturen.....</i>	287
3.3.1.1.5	<i>Neue Akteure mit vermittelndem Einfluss .....</i>	287
3.3.1.1.6	<i>Internationalisierung und Regionalisierung .....</i>	287
3.3.1.1.7	<i>Entwicklung der Angebotsvielfalt .....</i>	288
3.3.1.1.8	<i>Fragmentierung der genutzten Medienrepertoires .....</i>	288
3.3.1.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	289
3.3.1.2.1	<i>Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung.....</i>	289
3.3.1.2.2	<i>Vielfalt als Qualitätsmerkmal und als Risikovorsonge.....</i>	290
3.3.1.2.3	<i>Derzeitiges Konzept der Vielfaltsicherung.....</i>	290
3.3.1.2.4	<i>Rolle des Kartellrechts.....</i>	292
3.3.1.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	292
3.3.1.3.1	<i>Technische Voraussetzung für kommunikations- und medienpolitische Gestaltung.....</i>	292
3.3.1.3.2	<i>Positive Vielfaltsicherung und Zukunft des dualen Systems.....</i>	292
3.3.1.3.3	<i>Rundfunkzentrierung der Regulierung und multimediale Meinungsmacht .....</i>	293
3.3.1.3.4	<i>Reaktion auf vermittelte Meinungsmacht.....</i>	294
3.3.1.3.5	<i>Regulierung von Vertriebsnetzen .....</i>	295
3.3.1.3.6	<i>Ebenen der Regulierung.....</i>	295
3.3.1.3.7	<i>Anknüpfungspunkte für nicht-anbieterbezogene vielfaltsichernde Maßnahmen.....</i>	296
<b>3.3.2</b>	<b>KULTURELLE SELBSTVERSTÄNDIGUNG .....</b>	<b>296</b>
3.3.2.1	ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN .....	296
3.3.2.1.1	<i>Nutzung inländischer und ausländischer Angebote .....</i>	296
3.3.2.1.2	<i>Interkulturelle und transkulturelle Kommunikation.....</i>	297
3.3.2.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	299
3.3.2.2.1	<i>Interkulturelle Kommunikation .....</i>	299
3.3.2.2.2	<i>Kulturelles Gedächtnis.....</i>	301
3.3.2.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	302
3.3.2.3.1	<i>Ziele .....</i>	302
3.3.2.3.2	<i>Instrumente .....</i>	303
<b>3.3.3</b>	<b>BEOBACHTUNG DER MEDIEN: METAMEDIEN UND MEDIENKRITIK.....</b>	<b>306</b>
3.3.3.1	BESTANDSAUFNAHME .....	307
3.3.3.1.1	<i>Orientierung.....</i>	307
3.3.3.1.2	<i>Kritik.....</i>	309
3.3.3.1.3	<i>Selbstreferentialität und crossmediale Bezüge.....</i>	310
3.3.3.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	311
3.3.3.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	311

## 3. Trends und Perspektiven

<b>3.3.4</b>	<b>WERBUNG UND REDAKTIONELLE INHALTE .....</b>	<b>313</b>
3.3.4.1	ERKENNTNISSE AUS DEN DESKRIPTIVEN TEILEN .....	313
3.3.4.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	314
3.3.4.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	316
<b>3.3.5</b>	<b>TRENDS DER ANGEBOITSFORMEN .....</b>	<b>317</b>
3.3.5.1	AKTUELLE ENTWICKLUNGEN .....	317
3.3.5.1.1	<i>Veränderungen in der Publizistik.....</i>	<i>317</i>
3.3.5.1.2	<i>Realität und „Reality“, Öffentlichkeit und Privatheit.....</i>	<i>319</i>
3.3.5.2	GESELLSCHAFTLICHE RELEVANZ .....	320
3.3.5.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	324
<b>3.3.6</b>	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 3.3.....</b>	<b>325</b>

## Tabellenverzeichnis

## Tabelle 3.3.1.1 Kennzahlen zur Medienkonzentration 1997-2007

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.1 Vielfalt

Die Vielfaltsicherung steht im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Kommunikations- und Medienordnung und ist auch medienpolitisch als Ziel unumstritten. In dieser Hinsicht können die Entwicklungen der letzten Jahre als deutliche Erweiterung und Ausdifferenzierung der verfügbaren Informationsangebote und Kommunikationsoptionen charakterisiert werden. Die deskriptiven Kapitel zu den einzelnen Medien haben jedoch auch gezeigt, dass vielfach ein Trend zur Konzentration zu beobachten ist. Für die Weiterentwicklung der Kommunikations- und Medienordnung ist dieser Bereich daher hoch relevant.

Die Diskussion um Vielfalt wird – auch juristisch – in zwei Richtungen geführt, die im Folgenden zu unterscheiden sind; zum einen „negativ“ als Vorsorge gegen vorherrschende Meinungsmacht, zum anderen „positiv“ als Qualitätsmerkmal eines Angebotes oder eines Mediensystems.

##### 3.3.1.1 Erkenntnisse aus den deskriptiven Teilen

###### 3.3.1.1.1 *Erweiterung der verfügbaren Medien- und Kommunikationsangebote*

Die skizzierten Entwicklungen im Bereich des technischen Zugangs zu neuen Informations- und Kommunikationstechniken machen deutlich, dass sich das quantitative Ausmaß der Informations- und Kommunikationsoptionen für die Bevölkerung drastisch erhöht hat. Nie zuvor war eine so große Menge an Informationen auf so vielen verschiedenen technischen Wegen so unabhängig von Ort und Zeit verfügbar. Auch wenn bekannt ist, dass die *Vielzahl* der verfügbaren Informationsangebote keineswegs mit ihrer *Vielfalt* gleichgesetzt werden kann, stellt doch die benannte Ausweitung des Angebots eine wesentliche Veränderung der Ausgangsbedingungen dar, unter denen das Thema Vielfalt heute zu diskutieren ist. Denn angesichts der Ausweitung der verfügbaren Angebote könnte argumentiert werden, dass sich die Vielfaltsthematik als Problem gar nicht mehr stelle. Die Voraussetzungen für die Bestimmung der bestehenden Vielfalt des Angebots werden komplizierter; insbesondere ist deutlich zwischen verschiedenen Ebenen zu unterscheiden, auf denen Vielfalt beobachtet werden kann: Handelt es sich um die Vielfalt der Produzenten und Anbieter, die Vielfalt der verfügbaren Angebote oder die Vielfalt der von den Nutzern bzw. bestimmten Nutzergruppen tatsächlich genutzten Angebote?

###### 3.3.1.1.2 *Anhaltende Medienkonzentration*

Im Hinblick auf die Vielfalt auf der Anbieterebene – die bisher den wichtigsten Ansatzpunkt für vielfaltsichernde Maßnahmen darstellt (siehe dazu unten) – lassen die deskriptiven Teile erkennen, dass sich die Konzentration in einzelne Medienmärkte anhält und z.T. noch verstärkt. Printverlage fusionieren oder schließen vermehrt Kooperationsvereinbarungen untereinander. Im Bereich der Tageszeitungen lässt sich eine fortschreitende regionale Monopolbildung bei Tageszeitungen beobachten (vgl. Kap. 1.1.1.1). Bei den Abonnementszeitungen publizierten die 5 größten Verlage 2006 29 Prozent der Auflage, bei den Kaufzeitungen entfallen 97 Prozent der Auflage auf 5 Verlagskonzerne (vgl. Kap. 1.1.2.1). im Zeitschriftenmarkt lag der Marktanteil der 4 größten Verlagsunternehmen bei über 60 Prozent (vgl. Kap. 1.1.2.2). Auch im Hörfunkbereich steigt der Konzentrationsgrad durch den Umstand, dass viele der Anteilseigner von Hörfunkkonsortien ihre Anteile an größere Unternehmen verkauft haben (vgl. Kap. 1.4.2.2.2). Die Hörfunkwerbung wird zu 95% durch zwei Unternehmen vermarktet. Im Fernsehbereich erreichten die beiden großen privaten Sendergruppen RTL Group und ProSiebenSat.1 2007 zusammen einen Zuschauermarktanteil von 47,2 Prozent (vgl. Kap.

## 3. Trends und Perspektiven

1.4.2.2.1), der Anteil ihrer TV-Werbevermarkter betrug 2007 sogar knapp 85 Prozent (siehe Kap. 2.3.3.3.2).<sup>516</sup> Eine Übersicht über die Entwicklung anhand einzelner Kennziffern gibt Tabelle 3.3.1.1.

Tabelle 3.3.1.1 Kennzahlen zur Medienkonzentration 1997-2007

	1997	2000	2002	2004	2006	2007
<b>Tageszeitungen</b>						
Vollredaktionen (Publizistische Einheiten)	135	135*	136**	138	136	136
Anzahl der Ein-Zeitungs-Kreise / Bevölkerungsanteil in %	242 41,1%	244* 41,4%	246** 41,9%	256 42,1%	261 42,5%	k.A.
Anteil der 5 größten Verlagsgruppen an der Auflage der Abonnementszeitungen	27,8%	28,8%	28,8%	28,8%	29,0%	k.A.
Anteil der 5 größten Verlagsgruppen an der Auflage der Kaufzeitungen	98,5%	95,1%	94,6%	95,1%	97,3%	k.A.
<b>Publikumszeitschriften</b>						
Anteil der 4 größten Verlagsgruppen an der Auflage der Publikumszeitschriften	k.A.	58,6%	61,2%	60,4%	62,9%	k.A.
<b>Rundfunk</b>						
Anteil der beiden größten privaten Unternehmensgruppen am Fernseh zuschauermarkt	53,3	50,9	48,2	48,6	46,6	47,2
Anteile der beiden größten HörfunkWerbe- vermarkter an den Netto-Werbeumsätzen des Hörfunks	92,2	96,5	95,2	94,6	95,0	k.A.

\* Keine Angaben zu 2000 verfügbar, stattdessen hier 1999.

\*\* Keine Angaben zu 2002 verfügbar, stattdessen hier 2001.

Quellen: BDZV 2007, Röper 2000, Röper 2006, Schütz 2007, Vogel 2006, KEK, ZAW.  
Angaben zu 2007 lagen bis zum Redaktionsschluss nur lückenhaft vor.

## 3.3.1.1.3 Hohe Marktzutrittschürden für neue Wettbewerber

Bedingt durch die starke Marktstellung und den starken Wettbewerb bereits etablierter Akteure, etwa im Zeitschriftenmarkt, aber auch aufgrund hoher Einstiegskosten, etwa im Rundfunk, bestehen im Hinblick auf den Marktzutritt neuer Wettbewerber in vielen Bereichen große Hürden. Als Beispiel lässt sich der Versuch der Etablierung kostenloser Tageszeitungen in den 90er-Jahren nennen, der mit juristischen und wirtschaftlichen Mitteln der bestehenden Akteure zunächst unterbunden werden sollte, bis das BGH in letzter Instanz 2003 zu Gunsten der Gratiszeitungen entschied (s. Kap. 1.4.3.2). Durch das Fehlen neuer Wettbewerber kann der bestehende Konzentrationsgrad und das immanente Risiko für die Meinungsvielfalt so lange nicht abgebaut werden, wie der Marktzutritt potenziellen neuen Marktteilnehmern erheblich erschwert wird. Insofern muss Vielfaltsicherung auch diesen Umstand berücksichtigen.

<sup>516</sup> Vgl. zum Ganzen die Jahresberichte und Medienkonzentrationsberichte der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), abrufbar über <http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/publikationen.html>.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.1.1.4 *Veränderte Eigentums- und Produktionsstrukturen*

Eher instrumentelle Schwierigkeiten für die Weiterentwicklung der Konzepte zur Sicherung von Meinungsvielfalt bzw. Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bestehen in veränderten Eigentums- und Produktionsstrukturen. So gibt es im Medienbereich sowohl bei Printmedien als auch bei elektronischen Angeboten nur wenige Anhaltspunkte für die Unterstellung, dass ein Eigentümer das Medium gezielt als Instrument der Meinungsbildung nutzt und insofern versucht, Meinungsmacht auszuüben. Der Trend etwa zum Angebot von Rundfunk durch Kapitalgesellschaften und die zunehmenden Beteiligungen von Finanzinvestoren im Medienbereich rückt stärker die ambitionierten Renditeerwartungen in sehr kurzfristigen Zeithorizonten in den Fokus, weniger konkrete inhaltliche oder meinungsbezogene Zielsetzungen. Das heißt nicht, dass eine besondere Marktmacht nicht mehr mit einer potenziellen Meinungsmacht verbunden wäre, sondern vor allem, dass sich die potenziellen meinungsbezogenen Interessen aufgrund der nicht personalisierbaren Eigentümerstrukturen schlechter beobachten und erkennen lassen.

Weiter weisen die Entwicklungen der letzten Jahre darauf hin, dass sich aufgrund veränderter Produktionsstrukturen zunehmend die Frage stellt, ob die bisher meist als Anknüpfungspunkt für vielfaltsichernde Maßnahmen im Vordergrund stehenden Anbieter bzw. Veranstalter noch als solche geeignet sind. Denn im Zuge der Herausbildung integrierter multimedialer Verbünde können auch ganz neue Akteure erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung gewinnen. Derzeitige Konzepte der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und der positiven Vielfaltsicherung haben sich darauf einzustellen.

Die mit dem Stichwort „Web 2.0“ verbundenen Veränderungen im Online-Bereich beinhalten zwar eine Senkung der Zugangsbarrieren, um an öffentlicher (im Sinne von: zugänglicher) Kommunikation teilzunehmen und eigene Inhalte zu veröffentlichen. Allerdings ist bislang der Nutzerkreis entsprechender Anwendungen noch relativ klein; zudem handelt es sich bei den nutzergenerierten Inhalten vielfach um Angebote von vorrangig persönlicher Relevanz, die nur kleine Publika erreichen und weder vom Anspruch noch von den Produktionspraktiken in direkter Konkurrenz zu den etablierten Medien stehen (vgl. Kap. 1.5.1.1).

#### 3.3.1.1.5 *Neue Akteure mit vermittelndem Einfluss*

Im Prinzip ist auch bei traditionellen Medien das Phänomen bekannt, dass nicht nur derjenige, der selbst veröffentlicht, sondern auch andere, vermittelnde Akteure in der Produktionskette relevanten Einfluss auf die Angebotsvielfalt haben, etwa der Grossist. Neu hinzutretende Intermediäre wie die Suchmaschinen im Internet oder die EPG-Anbieter im digitalen Fernsehen, die nicht genuin aus dem Medienbereich stammen, können ebenfalls Einfluss auf die von ihnen vermittelte Kommunikation nehmen. Hier sehen sich die bisherigen Ansätze zur Sicherung von Vielfalt neuen Herausforderungen gegenüber. Zudem sind manche manuellen oder automatischen Auswahlverfahren, etwa bei der Zusammenstellung von Trefferlisten bei Suchmaschinen, kaum transparent, und man kann nicht endgültig bestimmen, in welchem Ausmaß Dritte (z. B. durch Entgelte) auf sie Einfluss nehmen.

#### 3.3.1.1.6 *Internationalisierung und Regionalisierung*

Probleme für die Sicherung der Meinungsvielfalt in ihrer positiven wie negativen Dimension ergeben sich auch durch die Internationalisierung. Die – sich langsam vollziehende – Erweiterung der Kommunikationsräume über nationale Grenzen hinaus macht es erforderlich, dass eine Vielfaltsicherung auf höherer als auf nationaler Ebene erfolgt. Dies wirkt sich zum einen dahingehend aus, dass „Global Player“ Einfluss auf die Meinungsbildung in der Bundesrepublik gewinnen, die zumindest mit dem sozialen Kontext der Regulierung in Deutschland nicht vertraut sind. Zum anderen drängen national verwurzelte, aber international tätige Medienunternehmen darauf, in der Bundesrepublik Wirtschaftsbedingungen vorzufinden, die es ihnen ermöglichen, auch außerhalb des Landes aktiv zu sein.

### 3. Trends und Perspektiven

Im Gegensatz zu der Globalisierung erweist sich unabhängig von der nationalen Herkunft der Medienanbieter die Sicherung regionaler Vielfalt als relevantes Thema (s. Kap. 1.1.1.1). Im Bereich der Presse sinkt die Zahl unabhängiger Lokalzeitungen seit langem kontinuierlich. Für das Fernsehen wurden der Rundfunkstaatsvertrag und landesrechtliche Vorgaben mehrfach nachreguliert, um die bundesweiten Anbieter zu motivieren, regionale Fenster im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten (s. Kap. 1.4.4.2.4 f.). Kritiker sehen in letzterem allerdings vornehmlich wirtschaftliche Standortinteressen als Motiv, was vor allem europarechtliche Bedenken hervorruft. Eigenständige lokale Fernsehangebote haben sich vielfach als wirtschaftlich gefährdet erwiesen (s. Kap. 1.4.2). Auch hier könnten neue Konzepte zur Sicherung von Vielfalt einen positiven Effekt haben. Vor allem dort, wo derartige Mechanismen nicht voll greifen, wie in den östlichen Bundesländern, wird über verstärkte Förderung nachgedacht.

#### 3.3.1.1.7 *Entwicklung der Angebotsvielfalt*

Während in der Vielfaltsdebatte die Ebene der Anbieter-Vielfalt meist im Vordergrund steht und Vielfalt entsprechend meist als Gegenteil von marktbezogener Konzentration betrachtet wird, liegen über die maßgebliche Ebene der inhaltlichen Vielfalt des für die Bevölkerung tatsächlich verfügbaren Angebots deutlich weniger systematische Informationen vor. Wie die Forschung gezeigt hat, gibt es verschiedene Mechanismen, die dazu beitragen, dass die Vielfalt der Themen und Meinungen eingeschränkt wird. Dazu gehören an einer Maximierung von Nutzerinteressen orientierte Strategien, die zur Folge haben können, dass bestimmte Angebotsformen bei allen Anbietern reduziert oder gar ganz abgeschafft werden. So hat sich in den letzten Jahren im deutschen Fernsehen der Trend gezeigt, dass publizistische Angebote über kontroverse gesellschaftliche und politische Themen weniger Sendezeit erhalten (vgl. Kap. 1.4.1.2); diese Entwicklung engt den Spielraum für vielfältige Themen und, innerhalb der Themen, vielfältige Meinungen von vornherein ein. Für andere Themenbereiche, etwa Kultur, sind die eingeräumten Sendezeiten schon seit Jahren sehr eng bemessen.

Ein weiterer wichtiger Faktor zur Einschränkung der inhaltlichen Vielfalt besteht in der Verkleinerung von Redaktionen und der damit verbundenen steigenden Abhängigkeit von Agenturen und anderen Dienstleistern, die verschiedene Medien mit ihren Angeboten versorgen.

#### 3.3.1.1.8 *Fragmentierung der genutzten Medienrepertoires*

Angesichts der Tatsache, dass die Mediennutzer heute einer Fülle ganz unterschiedlicher Medienangebote gegenüberstehen, ist die der klassischen Vielfaltsdiskussion zugrunde liegende Prämisse, eine vielfältige Medien- und Kommunikationslandschaft sei bereits durch die Gewährleistung eines entsprechenden Angebots hinreichend gesichert, in Frage zu stellen. Während die Nutzer heute im Prinzip unermessliche Informationsmöglichkeiten haben, deuten Befunde der Nutzungsforschung darauf hin, dass das von einzelnen Nutzergruppen zusammengestellte persönliche Medienrepertoire aus einem recht engen Spektrum von Formen und Inhalten besteht, welches weit davon entfernt ist, die Vielfalt der Themen, Meinungen und lebensweltlichen Orientierungen der Gesellschaft abzudecken. Die Strategien der Anbieter zielen – zunehmend crossmedial ausgerichtet – darauf ab, ihre jeweiligen Zielgruppen möglichst punktgenau und möglichst exklusiv zu erreichen, so dass sich zwischen den Angeboten Synergieeffekte ergeben. Diese Strategien wirken sich auch auf den Umgang mit dem Internet aus: Statt die große Fülle möglicher Anbieter zur Kenntnis zu nehmen, orientieren sich viele Nutzer an einigen wenigen Angeboten – oft solchen, die sie von klassischen Medienangeboten her kennen. Gerade die Individualisierbarkeit digitaler Angebote ermöglicht es, die persönlichen Medienrepertoires immer stärker einzuengen; die allein auf die persönlichen Interessen zugeschnittene „Daily Me“ ist ein Beispiel für diese neue Erscheinung der öffentlichen Kommunikation.

Die sich daraus ergebende verstärkte Fragmentierung der Publika wirft für die Vielfaltsdiskussion neue Fragen auf: Können, wenn ein vielfältiges Angebot von den meisten Nutzergruppen gemäß ihren jeweiligen

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

spezifischen Interessen sehr einseitig genutzt wird, die mit dem Ideal kommunikativer Vielfalt verbundenen Ansprüche an die öffentliche Kommunikation noch verwirklicht werden? Diese Frage verweist auf das in der Diskussion um den Vielfaltsbegriff häufig vorgebrachte Argument,<sup>517</sup> dass Vielfalt nicht als einziges Kriterium für eine funktionierende öffentliche Kommunikation betrachtet werden dürfe, sondern dass es auf der anderen Seite auch ein Mindestmaß an Integration, an Verbindungen zwischen verschiedenen Nutzergruppen und lebensweltlichen Sphären geben müsse (vgl. dazu auch Kap. 3.1.2).

#### 3.3.1.2 Gesellschaftliche Relevanz

##### 3.3.1.2.1 *Freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung*

Vielfalt ist ein zentrales Qualitätsmerkmal von Medienangeboten. Die Freiheit einer Gesellschaftsordnung setzt nach modernem Demokratieverständnis ein Mediensystem voraus, das eine Vielfalt kommunikativer Leistungen und Inhalte hervorbringt.<sup>518</sup> Zahlreiche Versuche, diese Zielvorstellung in eindeutige und messbare Kriterien zu überführen, haben zu einer ganzen Reihe verschiedener Vielfaltsdimensionen geführt, die zudem auf verschiedenen Ebenen festgemacht werden können.<sup>519</sup> Die Vielfalt der Kanäle bzw. der Angebote ist dabei nur eine und durchaus nicht hinreichende Bedingung, da auch eine Vielzahl von Kanälen nur von wenigen Quellen (z. B. einer einzigen Nachrichtenagentur) oder Anbietern gespeist werden kann. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bezieht sich der Begriff vor allem auf die Vielfalt von Meinungen, d. h. Einschätzungen, Bewertungen oder Stellungnahmen im Hinblick auf bestimmte Gegenstände. Da auch die unterschiedliche Selektion von Themen und Tatsachenbehauptungen eine Meinungsäußerung darstellen kann, wird die themengegenständliche Vielfalt zu Recht als eine weitere relevante Vielfaltsdimension angesehen. Ein zusätzlicher Indikator für Meinungsvielfalt ist die Breite der gesellschaftlichen Akteure, die in der Berichterstattung dargestellt werden oder zu Wort kommen. Weitere verfassungsrechtlich relevante Dimensionen berühren die Vielfalt der Darstellungsformen, Genres und Sparten. Schließlich spielt die räumliche Komponente bei der Bestimmung von Vielfalt eine Rolle, so dass auch der chancengleiche Zugang regionaler, lokaler oder sub-lokaler Stimmen zur öffentlichen Kommunikation verfassungsrechtliche Relevanz besitzt.

In der Bundesrepublik legt das Bundesverfassungsgericht die Medienfreiheiten in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bekanntermaßen so aus, dass ein objektiver, über-individueller Gehalt deutlich wird. Zwar haben auch die Medienfreiheiten die Funktion, die Medienbetätigung unter besonderen Schutz vor staatlichen Eingriffen zu stellen. Zugleich trifft den Staat – zumindest beim Rundfunk – aber auch eine Gewährleistungsverantwortung im Hinblick auf die Medienordnung. Soweit nicht von selbst strukturell gesichert ist, dass die Kommunikationsprozesse eine freie und individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten, hat der Staat dies durch eine positive Ordnung hinreichend sicherzustellen. Inwieweit dieses Konzept ausschließlich auf Rundfunk anwendbar ist, und – wenn es darauf ankommt – wie weit der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff reicht, ist in der Wissenschaft und der Rechtspolitik hoch umstritten (s. Kap. 1.4.4.1.4). Unstreitig aber ist, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch angesichts des sozialen und technischen Wandels eine freie und offene Kommunikation zu gewährleisten trachtet (vgl. Kap. 3.4).

Diese Sichtweise, die streng genommen voraussetzt, dass der Maßstab – die Vielfalt der Meinungen in der Gesellschaft – bestimmt werden kann, ist schon frühzeitig und von unterschiedlichen theoretischen und politischen Positionen aus kritisiert worden. Als Modifikation wird eine Sichtweise kommunikativer Chancengerechtigkeit angeboten, die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Verpflichtung herausliest, die Kommuni-

---

517 Vgl. Rössler 2007, S. 470.

518 Vgl. z. B. McQuail 1992.

519 Vgl. dazu Rössler 2007.

### 3. Trends und Perspektiven

kationsordnung so zu gestalten, dass die Chancen von Kommunikationsinhalten, öffentliche Wirkung zu erzielen, möglichst nur von kommunikativen Bedingungen, nicht etwa von wirtschaftlicher Macht oder technischen Einflussmöglichkeiten abhängen<sup>520</sup>. Nimmt man diese Perspektive ein, gewinnen auch Einflüsse an gesellschaftlicher Bedeutung, die unmittelbar nichts mit der Vielfalt von Angeboten zu tun haben, sondern die Produktions- und Distributionsebene betreffen.

Das Ziel der Vielfaltsicherung ist der Gestaltung der Kommunikations- und Medienordnung verfassungsrechtlich vorgegeben und im Kern politisch unumstritten. Unterschiedliche Auffassungen gibt es jedoch im Hinblick auf die Reichweite des gesetzlichen Auftrags zur Gewährleistung einer vielfältigen Medienlandschaft und seine Verwirklichung. Dies wird besonders relevant, wenn die Entwicklung von Medienangeboten und ihre Nutzung medienpolitisch zu bewerten sind.

#### 3.3.1.2.2 *Vielfalt als Qualitätsmerkmal und als Risikovorsorge*

Nach dem oben Gesagten kann man zwei unterschiedliche Funktionen der Vielfaltsicherungen differenzieren. Zum einen kann Vielfalt als ein – verfassungsrechtlich gewünschtes – Qualitätsmerkmal öffentlicher Kommunikation angesehen werden. Das System öffentlicher Kommunikation sollte also so ausgestaltet sein, dass es sich an den oben dargestellten Vielfaltsdimensionen (Meinungen, Themen etc.) orientiert. Geht man davon aus, dass professionelle journalistische Selektionskriterien und Produktionsroutinen dies weitgehend sicherstellen, so kann ein gesetzgeberisches Konzept sein, gerade die Freiheit journalistischer Arbeit nach eigenen Regeln gesetzlich abzustützen. Defizite können durch alternative Instrumente – etwa öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der zusätzlich über plural besetzte Gremien auf Vielfalt eingestellt wird – kompensiert werden.

Von dieser Dimension zu unterscheiden ist der Aspekt der „Risikovorsorge“. Verfassungsrecht und Medienpolitik unterstellen, dass mit Massenmedien ein Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung möglich ist, der missbraucht werden kann. Auch wenn beispielsweise ein Verleger kein Interesse daran hat, regelmäßig auf die redaktionelle Produktion Einfluss zu nehmen, kann er doch bei bestimmten für ihn wichtigen politischen Entscheidungen Interesse an einem Eingriff gewinnen. Dass die Ökonomisierung des Medienbereichs dem Bestand von „Tendenzmedien“ eher entgegenwirkt, entbindet daher nicht von der Pflicht zur Risikovorsorge. Da Konzentrationsprozesse schwer rückholbar sind, hat das Bundesverfassungsgericht – allerdings in einer Entscheidung aus der Zeit der Einführung privaten Rundfunks – die präventive Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht als verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe der Landesgesetzgeber bei der Rundfunkregulierung bezeichnet<sup>521</sup>.

#### 3.3.1.2.3 *Derzeitiges Konzept der Vielfaltsicherung*

Regelungen zur Sicherung der Vielfalt finden sich bislang ausschließlich im Rundfunkrecht, Telemedien werden nur mittelbar in diese Regulierung einbezogen. § 25 Abs. 1 RStV (und einzelne landesrechtliche Regelungen) formulieren eine – schwache – positive Vielfaltsbindung des privaten Rundfunks. Es wird zunehmend darauf vertraut, dass sich durch Wettbewerb auch Vielfalt in den unterschiedlichen Dimensionen einstellt. Ein Garant für eine vielfältige Rundfunkversorgung sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten, die vom Programmauftrag und der Konstruktion mit binnenpluralen Gremien her weitergehend als private Anbieter auf Vielfalt verpflichtet sind.

Dabei ist ein breites Verständnis von Vielfalt (nicht bezogen auf Meinungen in einem engen Verständnis des persönlichen Dafür-Haltens) in ihren unterschiedlichen Dimensionen angesprochen, nämlich:

1. Meinungsvielfalt im engeren Sinne (inhaltliche, meinungsbezogene Vielfalt);

520 Vgl. dazu Hoffmann-Riem 2000, S. 100 ff.

521 BVerfGE 95, 163 (172).

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

2. Themenvielfalt (gegenständliche Vielfalt);
3. Vielfalt in regionaler Hinsicht (räumliche Vielfalt);
4. personen-, gruppen- und institutionenbezogene Vielfalt;
5. Genre- und Spartenvielfalt;
6. Rezeptionsvielfalt.

Daneben finden sich für bundesweites Fernsehen in den §§ 26 ff. RStV elaborierte Vorgaben zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht. Sie wird gemäß § 26 RStV bei einem Zuschauermarktanteil von 30 Prozent vermutet. Wenn ein Unternehmen mit den ihm zurechenbaren Programmen (Zurechnung über § 28 RStV) diesen Schwellenwert überschreitet, könnten zusätzliche Programme nicht lizenziert werden; darüber hinaus greifen vielfaltsichernde Maßnahmen wie etwa die Einführung eines Programmbeirates. Für die Vielfaltsicherung nach dem RStV ist die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) verantwortlich, die als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt tätig wird.

Die Landesgesetzgeber haben erkannt, dass auch über andere Massenmedien Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung erfolgen kann. § 26 Abs. 2 RStV sieht daher vor, dass vorherrschende Meinungsmacht auch dann angenommen werden kann, wenn die in dem Unternehmen zurechenbaren bundesweiten Fernsehprogramme einen Marktanteil von noch nicht 30, aber über 25 Prozent im Jahresdurchschnitt erreichen sowie zusätzlich entweder auf medienrelevanten verwandten Märkten ein Einfluss anzunehmen ist, der zusammen mit den Fernsehaktivitäten 30 Prozent Zuschauermarktanteil im bundesweiten Fernsehen entspricht, oder aber eine marktbeherrschende Stellung auf einem medienrelevanten verwandten Markt gegeben ist. Als derartige Märkte kommen Hörfunk und Presse in Betracht, aber auch Online-Angebote, also – rechtlich gesprochen – das Angebot von Telemediendiensten.

Darüber hinaus verfolgen die Länder für Hörfunk und nicht-bundesweiten Rundfunk unterschiedliche Konzepte der Vielfaltsicherung, die sich z. T. am Zuschauer- bzw. Zuhörermarktanteil orientieren, aber auch solche, die am Konzept einer Begrenzung der Programmzahl für ein Unternehmen festhalten. Zum Teil findet sich in den Landesmediengesetzen auch eine Cross-Ownership-Regelung, die zusätzliche Beschränkungen vorsieht, wenn etwa dem Veranstalter eine marktstarke Stellung im Bereich der Presse zukommt (vgl. etwa § 26 Abs. 4 MStV HSH).

Überlegungen zur Vielfalt angesichts des Medienwandels haben auch Relevanz für die Regulierung der Übertragungswege. Der wichtigste Übertragungsweg für Rundfunk in Deutschland ist das Breitbandkabel (s. Kap. 2.2.1). Vielfaltsicherung setzt dort, wo deutsches Recht regulierend ansetzen kann – also bei Terrestrik und Kabel – traditionell auch an der Verbreitung an. Mit der Privatisierung der Breitbandkabel und der Liberalisierung der Telekommunikation hat das Medienrecht die Bindungen der Kabelbetreiber gelockert. Bei digitaler Verbreitung (s. Kap. 1.4.4.2.15) gilt ein Must-Carry-Regime, das die Verbreitung bestimmter Pflichtprogramme vorsieht, im Übrigen aber Spielräume belässt. Auch im Bereich analoger Kabelanlagen weisen die Novellierungen von Landesmediengesetzen in Richtung größerer Autonomie der Kabelbetreiber<sup>522</sup>. Da alle telekommunikativ verbreiteten Kommunikationsangebote die Verfügbarkeit von Übertragungswegen voraussetzen, sind Regelungen für Letztere kommunikations- und medienpolitisch relevant. Dass die Regulierung der Telekommunikation in Bundeszuständigkeit erfolgt, die vielfaltsbezogene Regulierung aber den Ländern obliegt, ist Kooperation und Koordination nötig. Im Berichtszeitraum beanspruchte zunehmend die europäische Ebene der Telekommunikationsregulierung Aufmerksamkeit. So stellte die Kommission die Rechtmäßigkeit der Kabelbelegungsregeln in Zweifel und schlägt im Rahmen der Novellierung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vor, auch den Bereich der Frequenzen grundsätzlich in die europäische Regulierung einzubeziehen.

---

522 Vgl. z. B. § 33 Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz, GVBl. Rh.-Pf. 2005, S. 23 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.3.1.2.4 *Rolle des Kartellrechts*

Dass der Bund im Bereich der Vielfaltsicherung keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, bedeutet nicht, dass Bundesgesetzgebung hier keinen Einfluss hätte. Vielmehr hat die Tatsache, dass das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in modifizierter Form auch auf Rundfunk und Presse Anwendung findet, vielfaltsichernde Effekte gehabt.

Nationales und europäisches Kartellrecht – Fusionskontrolle, Kontrolle des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen sowie Kartellverbot – haben erheblichen Einfluss auf die Sicherung kommunikativer Zugangschancen ausgeübt, etwa im Bereich der Breitbandkabelregulierung. Allerdings orientiert es sich an wirtschaftlicher, nicht publizistischer Macht und erfasst – im Falle der Fusionskontrolle – internes Unternehmenswachstum (ein und dasselbe Unternehmen akkumuliert durch dasselbe oder neue Angebote ohne Zusammenschluss mit anderen mehr Zuschauermarktanteile) strukturell nicht. Zudem findet keine prozessbegleitende Regulierung, sondern nur punktuelle Intervention statt. Das Bundesverfassungsgericht geht daher für den Rundfunk davon aus, dass die kartellrechtliche Sicherung allein nicht ausreicht<sup>523</sup>.

#### 3.3.1.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

##### 3.3.1.3.1 *Technische Voraussetzung für kommunikations- und medienpolitische Gestaltung*

Telekommunikative Ressourcen bleiben ein knappes Gut, bei Frequenzen, die sich für mobile Angebote eignen, konkurrieren die Dienste Telefonie, Internetzugang, spezielle Telemedien, auch potenziell e-paper und Rundfunk, um die Kapazitäten. Die Koordination in diesem Bereich ist wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten voraussetzungsvoll. Wie die Politik der EG-Kommission zeigt, sind mit unterschiedlichen Zuständigkeiten auch unterschiedliche Politiken verbunden, etwa was die Definition der Bereiche von Diensten angeht, die medienpolitisch zu privilegieren sind.

Dass unterschiedliche Inhalte über alle Verbreitungswege zum Nutzer gelangen können, erschwert die Trennung von Kommunikations- und Medienpolitik: Terrestrische Kapazitäten, die beispielsweise der Internetversorgung in der Fläche gewidmet werden, gehen einer exklusiven Nutzung für den Rundfunk und den damit verbundenen medienpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder verloren – über sie kann aber dennoch Rundfunk verbreitet werden.

##### 3.3.1.3.2 *Positive Vielfaltsicherung und Zukunft des dualen Systems*

Das von den Ländern geschaffene duale Rundfunksystem hat das Ziel, in der publizistischen Konkurrenz privater und öffentlich-rechtlicher Angebote Vielfalt zu optimieren. Der Kompromiss Deutschlands mit der EU-Kommission im Jahr 2007 und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Festsetzung der Rundfunkgebühr im selben Jahr markieren den Rahmen, in dem Regeln zur Konkretisierung des Auftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für zukünftige Angebote zu erarbeiten sind.

Auch auf der Seite privaten Rundfunks hat sich eine Diskussion über Vielfaltsziele entwickelt; sie macht zum Gegenstand, inwieweit die Verteilung von „Lasten“, etwa in Form von Vielfaltsbindungen, und „Privilegien“, beispielsweise bei der Vergabe von Frequenzen, derzeit ausgewogen ist.

Im Hinblick auf den Vielfaltsbeitrag beider Säulen für sich, zueinander und zu anderen Angeboten etwa der Presse oder im Online-Bereich stehen daher auf Seiten der Länder sehr grundsätzliche Überlegungen und Neujustierungen an. Dazu existiert ein eigener Diskussionsstrang, der hier nicht nachgezeichnet werden kann.

---

523 BVerfGE 73, 160, 172 ff.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.1.3.3 *Rundfunkzentrierung der Regulierung und multimediale Meinungsmacht*

Das gegenwärtige Konzept des Schutzes gegen vorherrschende Meinungsmacht geht davon aus, dass Rundfunk besondere Bedeutung für die öffentliche Kommunikation besitzt und daher auch das Risiko, durch die Beherrschung des Rundfunks vorherrschenden Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zu gewinnen, besonders groß ist. Dementsprechend werden in der Rundfunkregulierung andere rundfunkverwandte Märkte lediglich dann in die Regulierung einbezogen, wenn zwar im Rundfunk allein noch keine vorherrschende Meinungsmacht vorliegt, aber bereits ein hoher Zuschauermarktanteil erreicht ist. Bezugspunkt der Vielfaltsicherung ist insofern vor allem das bundesweite Fernsehen.

Auch wenn kommunikationswissenschaftliche Befunde keinen sicheren Schluss darauf zulassen, wie Meinungsmächtig ein bestimmtes Medium ist, ja schon die Kategorie der „Meinungsmacht“ sich schwer empirisch fassen lässt, gibt es durchaus gute Argumente, auch weiterhin von einem besonderen Einfluss des Leitmediums Fernsehen auszugehen (s. Kap. 3.1). Dies bedeutet auf der anderen Seite nicht, dass die durch die Presse vermittelte Meinungsmacht zu vernachlässigen wäre – im Hinblick auf bestimmte Einstellungsmerkmale mag sie sogar langfristig größer sein – und auch nicht, dass der Medienwandel diese Strukturen unbeeinflusst lässt. Vielmehr zeigen die Veränderungen im Nutzungsverhalten (s. Kap. 3.1), dass vor allem interaktive Medien eine zunehmende Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung erlangen. Vor diesem Hintergrund besteht zumindest das Risiko, dass Meinungsmacht, die allein über andere Medienformen vermittelt wird, oder nur zum geringen Anteil auf der Beherrschung bundesweiter Fernsehprogramme beruht, durch die derzeitige Regulierung nicht erfasst wird. Geht man davon aus, dass sich die Verpflichtung zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht nicht nur auf traditionellen Rundfunk bezieht, wäre dies ein verfassungswidriger Zustand. Es sind unterschiedliche Reaktionen darauf denkbar, deren eines Extrem der Übergang zu einem „Gesamtmarktmodell“ wäre, das andere eine inkrementelle Erweiterung der bestehenden Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht.

#### 3.3.1.3.3.1 *Gesamtmarktmodell*

Überlegungen zu einem Gesamtmarktmodell gehen davon aus, dass alle Medien, die an die Allgemeinheit adressiert sind, Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben können und insofern in ein Konzept der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht einzubeziehen sind. Grundgesamtheit könnte dementsprechend die Aufmerksamkeit sein, die insgesamt auf Medien verteilt wird. Es wäre denkbar, Indikatoren dafür zu entwickeln, welche Wirkungsintensität unterschiedliche Medien haben, und dies in die Gewichtung eines Medienaufmerksamkeitsmarktmodells einzubeziehen<sup>524</sup>.

Überlegungen zu einem Gesamtmarktmodell wurden in Großbritannien verfolgt, später aber wieder aufgegeben; in Italien wird – allerdings orientiert am Umsatz, nicht am Aufmerksamkeitsmarkt – ein Gesamtmarktansatz verfolgt.

#### 3.3.1.3.3.2 *Modifikation des bestehenden Modells*

Es sind Vorschläge entwickelt worden, das für bundesweites Fernsehen bestehende Modell des Zuschauermarktanteils auf andere Medien in der Weise zu erweitern, dass sie nicht lediglich in Ergänzung zur bereits durch Fernsehen vermittelten Meinungsmacht einbezogen werden, sondern eigenständige Berücksichtigung finden<sup>525</sup>. Dies wäre etwa durch Absenken der Schwelle für die Einbeziehung medienrelevanter verwandter Märkte in § 26 Abs. 2 RStV möglich.

---

524 Für Ansätze in diese Richtung siehe Hasebrink 2003 sowie Schulz/Held 2006.

525 Vgl. Hasebrink 2003.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.3.1.3.3.3 *Weitere Ansatzpunkte*

Dem Risiko, dass ein Unternehmer vorhandene Meinungsmacht missbraucht, kann durch eine Stärkung der Autonomie journalistischer Arbeit entgegengewirkt werden. Dies wird auch auf internationaler Ebene im Zusammenhang mit zunehmender Konzentration im Medienbereich diskutiert<sup>526</sup>.

Eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Vielfaltsicherung könnte auch an andere wissenschaftliche Konzepte anknüpfen, beispielsweise den Vorschlag, staatliche Gewährleistung aufleben zu lassen, wenn eine bestimmte Zahl von unabhängigen Quellen für den Nutzer in einem räumlichen und sachlichen Bereich unterschritten wird<sup>527</sup>.

#### 3.3.1.3.4 *Reaktion auf vermittelte Meinungsmacht*

Es gehört zu den Phänomenen moderner Massenkommunikation, dass der Prozess der Distribution sich ausdifferenziert und – selbstständige oder mit den Anbietern der Dienste anderer Stufen verbundene – Angebote entstehen, die nicht unmittelbar Inhalte für die Aufmerksamkeit des Publikums präsentieren, wohl aber Einfluss darauf haben, welche Inhalte zum Publikum gelangen und welche nicht, bzw. in welcher Form dies geschieht. Auch durch die Beherrschung eines derartigen Angebots kann also Meinungsmacht ausgeübt werden, ohne dass es sich bei dem entsprechenden Unternehmen oder der entsprechenden Person um Medieneigentümer im traditionellen Sinne, um „Publisher“ handelt. Regulierung, die am Veranstalter ansetzt, kann dieses Risiko nicht auffangen. Zum Teil hat der Gesetzgeber bereits auf diese Risiken reagiert; so haben die Länder im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag die Regulierung auf so genannte Plattformen ausgeweitet.

#### 3.3.1.3.4.1 *Reaktion auf Navigatoren und andere Dienste digitalen Fernsehens*

Das derzeitige rundfunkrechtliche Regulierungskonzept bezieht Zusatzdienste digitalen Fernsehens vor allem durch § 53 RStV ein, der Conditional-Access-Systeme, aber auch Programmnavigatoren reguliert (s. Kap. 1.4.4.2.16). Anbieter dürfen vor allem Fernsehanbieter nicht durch ihr Angebot diskriminieren. Der Gesetzgeber hat sich also hier nicht für eine Einbeziehung in das bestehende Konzept der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht entschieden, sondern eine Missbrauchskontrolle normiert. Es wird allerdings deutlich, dass gerade im Bereich der „Meta-Medien“ wie Programmnavigatoren, aber auch Programmbündelung, eine derartige Zugangsöffnung anders als bei technischen Dienstleistungen unangemessen sein kann. Sie kann etwa ökonomischen, aber auch publizistischen Wettbewerb in diesem Bereich verhindern und behandelt diese neuen mittelbaren Medien-Formen ähnlich wie inhaltliche Angebote.

#### 3.3.1.3.4.2 *Aktuelles Beispiel: Suchmaschinen*

Die Rundfunkzentrierung der derzeitigen Regulierung zeigt sich auch darin, dass Suchhilfen wie Navigatoren im Bereich des digitalen Fernsehens einer spezifischen Regulierung unterliegen, während andersherum die für die Erschließung des Internets existenziellen Suchmaschinen derzeit nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterfallen, was ihre Steuerungskraft angeht. Aktuelle Untersuchungen machen die zunehmende Bedeutung von diesen Gatekeepern im Online-Bereich deutlich und zeigen zugleich, dass durch die derzeitige Regulierung Diskriminierungen durch marktbeherrschende Anbieter nicht verhindert werden können<sup>528</sup>. Das Beispiel Suchmaschinen kann ein Anlass sein, medienpolitisch zu hinterfragen, ob die bestehenden Konzepte sich noch am tatsächlichen Risiko für die Freiheit öffentlicher Kommunikation orientieren. Das Ergebnis der Überlegungen muss keineswegs in der Ausweitung gesetzlicher Regulierung bestehen. Wissenschaftlich wer-

---

526 Vgl. OECD 2003.

527 Gibbons 2004, S. 74 f.

528 Schulz/Held/Laudien 2005, S. 109.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

den zur Lösung dieses Problems unterschiedliche Ansätze erwogen, die von der Etablierung alternativer Anbieterstrukturen über die Verstärkung von professionellen publizistischen Kriterien bis hin zur Einbeziehung derartiger Suchmaschinen in die Konstruktion zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht reichen<sup>529</sup>.

#### 3.3.1.3.5 *Regulierung von Vertriebsnetzen*

##### 3.3.1.3.5.1 *Vielfalt im Kabel*

Im Hinblick auf die Regulierung der Übertragungswege zur Vielfaltsicherung stellt sich die Frage, welche Perspektive sich aus dem Trend, Kabelbetreibern größere Handlungsspielräume zu gewähren, ergibt (s. Kap. 1.4.4.2.9). Die EU-Universaldienstrichtlinie<sup>530</sup> beschränkt hier allerdings die Optionen der Mitgliedstaaten. Zudem ist der Wettbewerb der Übertragungsplattformen zu beachten, zu denen möglicherweise weitere hinzutreten, die Rundfunkübertragung ermöglichen, was überhaupt die Anwendung der Vorschriften (etwa: Was ist eine Kabelanlage?) erschwert. Zudem ist zu beachten, dass auch andere als Rundfunkdienste zur Vielfaltsicherung beitragen können und ein Ausbau der Kabelanlagen von einer effizienten Nutzung abhängt. Denkbar wäre eine weitere Deregulierung mit dem Ziel einer marktmäßigen Zuordnung von Ressourcen für Veranstalter und Anbieter. Inwieweit dies mit dem – auch verfassungsrechtlich vorgegebenen – Ziel der Vielfaltsicherung vereinbar wäre und welche alternativen Optionen es gibt, könnte Gegenstand medienpolitischer Diskussion sein.

##### 3.3.1.3.5.2 *Problematik des Presse-Grosso*

Ein Beispiel aus dem Bereich des Vertriebs traditioneller Medien ist das Presse-Grosso (zur Beschreibung s. Kap. 1.1.2.3). Der gebietsmonopolistische Pressevertrieb ist das Ergebnis einer historischen Entwicklung, nicht regulatorischer Gestaltung. Das Grosso fällt unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, gerade wegen seiner mittelbaren Bedeutung für die Presse<sup>531</sup>. Die Leistungsfähigkeit des Systems sieht sich angesichts der Veränderungen der Medienlandschaft allerdings Herausforderungen gegenüber (s. oben Kap. 1.1.4.).

##### 3.3.1.3.6 *Ebenen der Regulierung*

Zu den inhaltlichen Herausforderungen, denen sich eine zeitgemäße Vielfaltsicherung gegenüberstellt, tritt die Frage nach der Effektivität gesetzlicher Regelungen auf verschiedenen Ebenen, seien dies vielfaltsichernde Maßnahmen auf landes-, bundes- oder europaweiter Ebene. In Bezug auf eine nationale Gewährleistung von Vielfalt können Landes- und Bundesgesetze Überlappungen aufzeigen – etwa im Bereich Medienkonzentrationsrecht und Kartellrecht –, die Vorschriften sind hier noch nicht passgenau aufeinander abgestimmt (s. Kap. 3.4). Hinzu tritt der Umstand, dass nationale Vielfaltskontrolle sich einer zunehmenden Internationalisierung im Medienbereich gegenüberstellt, die grenzüberschreitende Nutzung aber immer noch gering bleibt. Hier stellt sich auf der einen Seite die Frage, ob eine übernationale Vielfaltsicherung sinnvoll und kompetenzmäßig zulässig ist, andersherum bedarf nationale Vielfaltsicherung allerdings auch europarechtlicher Spielräume für die (Weiter-)Entwicklung kommunikationsraumadäquater Konzepte.

---

529 Schulz/Held/Laudien 2005, S. 114 f.

530 Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. EG Nr. L 105, S. 51 ff.

531 Vgl. BVerfGE 77, 346.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.3.1.3.7 *Anknüpfungspunkte für nicht-anbieterbezogene vielfaltsichernde Maßnahmen*

Aufgrund der bisherigen stark an den Anbietern orientierten Ansatzpunkte für medienpolitische Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt gibt es im Hinblick auf die oben skizzierten Vielfaltsgefährdungen, die sich auf der Ebene der Angebote und der Nutzung ergeben, bisher kaum eingespielte Routinen und Zuständigkeiten. Daher ist hier auch am ehesten ein Bündel von Maßnahmen Erfolg versprechend, die sich wechselseitig im Hinblick auf ihre vielfaltsfördernde Wirkung stärken können. Diese Maßnahmen können bei der Journalisten-ausbildung ansetzen, im Rahmen derer Vielfalt nicht nur als abstrakte Norm, sondern auch als praktisch umsetzbares Vorbild und Ziel zu vermitteln ist. Einrichtungen, die im weitesten Sinne mit Bildung befasst sind, aber auch in der Öffentlichkeit stehende Akteure aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens sollten das Interesse und die Neugier auf Unterschiedliches, Neues, Fremdes stärken, um so die Nutzer anzuregen, das verfügbare Angebot auch vielfältig zu nutzen. Die entsprechende Nachfrage für Vielfalt im Angebot kann dann wiederum auch die Anbieter motivieren, die Vielfalt ihrer Angebote zu erhöhen.

#### **3.3.2 Kulturelle Selbstverständigung**

Unabhängig von im Einzelnen divergierenden Konzepten von „Kultur“ besteht wissenschaftlich Einigkeit darüber, dass Medien zur kulturellen Selbstverständigung einer Gesellschaft wesentlich beitragen. Gerade wenn auf der einen Seite europäische Integration und Internationalisierung voranschreiten, stellt sich auf der anderen die Frage nach der nationalen, aber auch regionalen oder lokalen Identität und dem Beitrag, den unterschiedliche Gesellschaftsbereiche dazu leisten.

##### 3.3.2.1 Erkenntnisse aus den deskriptiven Teilen

###### 3.3.2.1.1 *Nutzung inländischer und ausländischer Angebote*

Die Rolle, die die Medien für die kulturelle Selbstverständigung spielen können, ergibt sich aus den verfügbaren Angeboten und dem Gebrauch, den die Nutzer von ihnen machen. Eine saubere Trennung zwischen diesen beiden Perspektiven ist unmöglich, denn zum einen orientieren sich die Anbieter an den beobachtbaren Präferenzen der Nutzer, zum anderen strukturieren sie ihre Angebote nach oft international ausgerichteten Verwertungsstrategien, mit denen sie die Präferenzen der Nutzer maßgeblich mitformen.

Zunächst lässt sich für alle Medien beobachten, dass sich die Nutzer trotz der Verfügbarkeit zahlreicher ausländischer und fremdsprachiger Medien weiterhin überwiegend auf inländische, bevorzugt sogar auf regionale und lokale Angebote konzentrieren. Dies gilt selbst für das globale Internet, das von den Nutzern zu großen Teilen für regionale Informationen und Serviceangebote benutzt wird. Eine bedingte Ausnahme stellen Bereiche der Musik und des Kinofilms dar, in dem vor allem internationale Stars und Hits bzw. Blockbuster das Nutzungsverhalten dominieren und inländische Angebote es recht schwer haben, große Publika zu erreichen. Abgesehen davon ist aber die Mediennutzung weitgehend auf inländische, zumindest auf deutschsprachige Medien fokussiert. Medien spielen also nach wie vor eine große Rolle bei der Herausbildung und Sicherung lokaler, regionaler und nationaler Identitäten.

Beobachtet man die Angebotsentwicklung, so zeigt sich der Musikmarkt in Deutschland besonders internationalisiert. Beim Tonträgerverkauf erreichen die fünf international agierenden Majors die hohen Marktanteile, die in etwa ihrem Anteil am Weltmarkt entsprechen. Die internationale Ausrichtung zeigt sich auch in einem hohen Anteil ausländischer und vor allem Englisch singender Künstler im Rock-Pop-Bereich, und zwar sowohl bei den verkauften Tonträgern als auch bei den Anteilen deutschsprachiger Interpreten in Hörfunkprogrammen. Einer Auswertung von Nielsen Music Control im Auftrag der deutschen Phonoverbände zufolge

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

wurden 2004 im öffentlich-rechtlichen Hörfunk 9,96 Prozent, im privaten Rundfunk 9,59 Prozent deutschsprachige Titel gespielt<sup>532</sup>.

Im Bereich des Films lässt sich eine konstant hohe Importquote bei Kinofilmen beobachten, und zwar insbesondere bei den reichweitenstarken Blockbustern. Seit Jahren stammen mit Abstand die meisten in Deutschland verliehenen Filme aus den USA, sie erzielen bei der Kinoverwertung weitaus mehr Umsatz als deutsche Produktionen, ihr Umsatzanteil ist allerdings in den letzten Jahren leicht rückläufig. Daneben lässt sich im Berichtszeitraum beobachten, dass einzelne nationale Produktionen an den Kinokassen verhältnismäßig erfolgreich waren und zum Teil auch den Filmexport beleben konnten, beginnend mit Filmkomödien, aber mittlerweile nicht mehr auf dieses Genre beschränkt.

Die Entwicklung im Sektor interaktive Spiele zeigt Parallelen mit dem Film. Es sind zwar durchaus Standortvorteile für Entwickler in Deutschland vorhanden, das Publishing erfolgt jedoch meist in anderen Ländern. Damit ist zumindest nicht durch die kulturelle Verwurzelung der Verleger sichergestellt, dass eine Ausrichtung an hiesigen tradierten Gestaltungs- und Erzähltraditionen erfolgt. Man kann die vorliegenden Zahlen so interpretieren, dass Deutschland hier eher die Rolle eines Fertigungsstandortes hat. Kulturelle Hintergründe kommen daher nur über die Nachfragemacht deutscher Konsumenten in die Produktionslogik, selten durch den kulturellen Hintergrund der Produzenten selbst.

Für das Fernsehen zeigt sich bei bestimmten Formaten ein konstantes Überwiegen ausländischer, vor allem US-amerikanischer Produktionen, insbesondere im seriellen Fictionbereich. Dies hat überwiegend ökonomische Gründe, da die Senderechte für amerikanische Produktionen unter den Kosten für inländische Neuproduktionen liegen. In den Publikumsinteressen liegt dieser Befund nicht begründet, denn die Daten der Fernsehzuschauerforschung zeigen, dass die Zuschauerinnen und Zuschauer im Zweifel inländische Produktionen bevorzugen. Aus diesem Grunde bedurfte es auch keiner regulativen Vorgaben, um die europarechtlich vorgeschriebene Quote europäischer Produktionen bei den Vollprogrammen einzuhalten.

Bei den viel genutzten Angeboten von Tageszeitungen und Zeitschriften sind fremdsprachige und von ausländischen Verlagen angebotene Produkte kaum von Bedeutung. Die Lage bei den Printmedien weist auf die besondere Bedeutung der Sprachbarriere hin: Die normale Mediennutzung der Deutschen – mit der großen Ausnahme der Musik – entfällt nach wie vor fast vollständig auf deutschsprachige Inhalte. Neben dem maßgeblichen Block der auf inländische bzw. aus der eigenen Kultur stammenden Angebote entfallenden Nutzung werden allerdings zur Erfüllung ganz spezifischer Interessen, sei dies im beruflichen Bereich, sei dies im Bereich der privaten Hobbys, zunehmend auch die global verfügbaren Angebote genutzt. In diesen Feldern bilden sich bereits Ansätze für europäische oder auch globale Teilöffentlichkeiten, in denen die Nationalität und die kulturelle Herkunft in den Hintergrund rückt oder auch konstruktiv in den Austausch eingebracht wird. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere das Internet eine entscheidende Rolle.

#### 3.3.2.1.2 *Interkulturelle und transkulturelle Kommunikation*

Die im vorangegangenen Abschnitt eingenommene Perspektive unterstellt, das Produktionsland eines Medienangebots sei relevant für die kulturelle Selbstverständigung. Die breite Diskussion um Konzepte wie multikulturelle Gesellschaft oder Leitkultur führt vor Augen, dass diese Prämisse zu einfach ist, um dem raschen gesellschaftlichen und kulturellen Wandel, der Vielzahl von Migranten aus ganz unterschiedlichen Herkunftsländern, der Ausdifferenzierung der alltagskulturellen Milieus sowie den übergreifenden Globalisierungsprozessen gerecht zu werden. In der wissenschaftlichen Beobachtung der Medien gewinnen entsprechend kultur-

---

532 Nielsen Music Control 2004/2005, zitiert nach: Goldhammer 2005, S. 156 f.

### 3. Trends und Perspektiven

vergleichende und kulturübergreifende Perspektiven auf Kommunikationsprozesse an Bedeutung. Dabei lassen sich vier Felder unterscheiden<sup>533</sup>:

1. Internationale Kommunikation als massenmedial vermittelte Kommunikation zwischen Staaten;
2. Entwicklungskommunikation als (massen)mediale Kommunikation, die auf kulturellen Wandel und „Entwicklung“ in der so genannten „Dritten Welt“ abzielt;
3. interkulturelle Kommunikation als (massen)medial vermittelte Kommunikation zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen;
4. transkulturelle Kommunikation als mediale Kommunikationsprozesse über kulturelle Kontexte hinweg.

Für die kulturelle Selbstverständigung sind alle diese Ebenen relevant. Aus diesem umfassenden Zusammenhang können hier nur einige wenige besonders wichtige Entwicklungen aufgegriffen werden.

Ein wesentlicher Aspekt dieser Thematik ist die Darstellung von anderen Kulturen in deutschen Medien sowie die Mediennutzung der in Deutschland lebenden Migranten<sup>534</sup>, die oft dafür kritisiert wird, dass sie durch stereotype Darstellungen überkommene Vorurteile verstärken. So wird im Rahmen journalismusethischer Diskussionen ganz konkret diskutiert, welche Konsequenzen die explizite Nennung der Herkunft einer Person, die verdächtigt wird, eine Gewalttat begangen zu haben, für die Wahrnehmung der Nutzer hat.<sup>535</sup> Auch die oben (siehe Kap. 3.1.1) skizzierten vielfaltsbezogenen Überlegungen sind hier relevant, insofern es um die Vielfalt der Perspektiven auf die Lebenswirklichkeit von Migranten sowie um die Vielfalt der Zusammensetzung von Redaktionen geht. Einer ersten Studie, die versucht hat, für Gruppen mit verschiedenem Migrationshintergrund auf repräsentativer Basis zu untersuchen, welche Medien diese zur Erfüllung welcher Funktionen nutzen, ergab, dass die deutliche Mehrheit der Menschen mit Migrationshintergrund auch deutsche Medien nutzt<sup>536</sup>. Die Zahl derjenigen, die ausschließlich heimatssprachige Medien nutzen, ist gering. Bei allen Gruppen, insbesondere bei Migranten türkischer Herkunft, spielen Angebote aus den Heimatländern eine wichtige Rolle bei der Identitäts- und Meinungsbildung. Deutlich wird bei dieser Studie auch, dass sich die verschiedenen Gruppen nach ihren jeweiligen Herkunftsländern stark unterscheiden und keinesfalls als homogene Gruppe angesehen werden können.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt liegt in der zunehmenden Globalisierung der Medienproduktion, die einfache Gleichsetzungen, etwa dass in einem bestimmten Land produzierte Angebote in besonderer Weise Anlass und Stoff für die kulturelle Selbstverständigung bieten, verbietet. In zunehmendem Maße werden Medienangebote auf internationale Märkte hin konzipiert; die an der Produktion Beteiligten stammen aus Gründen der internationalen Vermarktbarkeit aus verschiedenen kulturellen Kontexten. Außerdem zeigen klassische Untersuchungen zu besonders erfolgreichen ausländischen Formaten (z. B. „Dallas“), dass diese für bestimmte Bevölkerungsgruppen bei den ausländischen Nutzern relevantere Deutungen des Alltags und entsprechend ein ergiebigeres Rezeptionserlebnis bieten, als das bei manchen inländischen Angeboten der Fall ist<sup>537</sup>. Wie genau die in Medienangeboten angelegten kulturellen Bezüge in die Auswahlentscheidungen der Nutzer und in ihre Identitätsbildung und Realitätskonstruktionen einfließen, ist bisher noch nicht hinreichend untersucht.

---

533 Vgl. Hepp u. a. 2005, S. 9.

534 Vgl. dazu etwa Esser 2000; Schneider/Arnold 2006.

535 Vgl. Hefner/Klimmt/Daschmann 2007.

536 Vgl. Simon 2007, S. 434.

537 Siehe z. B. Morley 1992.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.2.2 Gesellschaftliche Relevanz

Kulturelle Veränderungen sind kaum auf konkrete einzelne Ursachen zurückzuführen. Kulturelle Selbstverständigung bezieht sich auf einen kontinuierlichen Prozess der kollektiven Identitätsbeschreibung, der in einem Wechselspiel zwischen Abgrenzung von und Austausch mit anderen Kulturen stattfindet. Vor diesem Hintergrund bieten die aus den Branchendaten herauszulesenden Informationen verschiedene Aspekte gesellschaftlicher Relevanz.

##### 3.3.2.2.1 *Interkulturelle Kommunikation*

Das Bemühen vieler Länder und Kulturen geht dahin, zur Stärkung ihrer eigenen kulturellen Identität, aber auch zu deren Vermittlung nach außen, für eine möglichst breite und umfassende Verfügbarkeit kommunikativer Angebote zu sorgen, die aus dem eigenen Kulturraum stammen. Anders als etwa in Ländern mit geringeren Bevölkerungszahlen und entsprechend kleineren Medienmärkten ist in Deutschland das Angebot an inländischen Medienangeboten sehr hoch. Dieser Effekt wird gegenüber den Ländern, deren Sprache vergleichsweise wenig verbreitet und deren Medienmarkt damit sehr begrenzt ist, noch dadurch verstärkt, dass ausländische Produktionen im gesamten audiovisuellen Bereich (bei Film und Fernsehen nahezu vollständig, bei Computerspielen zu großen Teilen) auf Deutsch übersetzt bzw. synchronisiert werden. Anknüpfungspunkte für die kulturelle Selbstverständigung in diesem eingeschränkten Sinne liegen somit in Deutschland in großer Zahl vor und prägen die Mediennutzung der Deutschen.

Anders stellt sich die Lage im Bereich der Musik dar, der wie im vorigen Abschnitt geschildert stark durch englischsprachige Angebote geprägt ist, was besondere Konsequenzen für die kulturelle Selbstverständigung haben kann. Unklar ist allerdings, welche kulturellen Muster tatsächlich darüber transportiert werden, da die von Jugendlichen präferierte ausländische und englischsprachige Musik in sich extrem heterogen ist. Studien zur Rolle von Musikszenen und Fankulturen zeigen, dass die von Jugendlichen präferierte Populärkultur auf das Engste mit der Identitätsbildung und damit auch der kulturellen Selbstverständigung – hier mit dem Schwerpunkt der Abgrenzung von „Erwachsenenkultur“ – verknüpft ist. Generationenspezifische wie subkulturelle Selbstverständigung kann jedoch an ganz unterschiedlichen Kristallisationspunkten ansetzen, sei es die stark kommerzialisierte globale Popindustrie mit ihren, ähnlich wie beim Hollywood-Film, umfassend und über alle Medien hinweg vermarkteten Stars, seien es im Gegensatz dazu gerade entlegene, hochspezialisierte Musikstile, die zum Teil auch eine Oppositionshaltung gegenüber der Mainstream-Kultur ausdrücken, wie die Beispiele der rechtsradikalen Rockmusik<sup>538</sup> oder der konträren Szene der Welt- und Ethnomusikfans zeigen.

Eine bisher unzureichend diskutierte Frage ist, inwieweit englischsprachige Musik im Hinblick auf die gesellschaftlich gewünschte Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse einen Beitrag leisten kann; zu vermuten wäre, dass dieser Zugang gerade formal geringer gebildeten Jugendlichen zugute kommen könnte, die mit den formalisierten Wegen des Englischunterrichts Schwierigkeiten haben<sup>539</sup>. Eine solche Wechselwirkung könnte möglicherweise auch genutzt werden, um sprachliche Probleme von Jugendlichen mit einer anderen Muttersprache als dem Deutschen zu bekämpfen. Systematische Untersuchungen liegen nur dazu vor, dass die Nutzung von Originalversionen von Filmen (ob mit oder ohne Untertitel) die Sprachfähigkeiten verbessert<sup>540</sup> – eine Voraussetzung, die Dänen, Niederländern und Schweden gegenüber den Deutschen den Erwerb englischer Sprachkenntnisse erleichtert.

---

538 Vgl. z. B. Baacke/Farin/Lauffer 1999.

539 Für Anzeichen in diese Richtung siehe etwa Hasebrink u. a. 1997.

540 Vgl. z. B. d'Ydewalle/van den Poel 1999.

### 3. Trends und Perspektiven

Im Hinblick auf die Frage des Produktionsorts und der Nationalität der Produzenten sind Schlüsse auf die kulturelle Selbstverständigung schwierig. Diagnosen einer – gar über alle Medien hinweg als gleichförmig anzusehenden – Amerikanisierung greifen zu kurz; man denke in diesem Zusammenhang nur an die mittlerweile dominante Stellung japanischer Mangas auf dem Comic-Markt sowie an die aus derselben Kultur stammenden Anime-Formate im Fernsehen (z. B. „Pokémon“ oder „Dragon Ball Z“)<sup>541</sup>. Die moderne Populärkultur speist sich vielmehr aus einem laufenden Austausch verschiedener kultureller Einflüsse, so dass Hybride aus ganz verschiedenen Kulturen eine typische Form international verbreiteter Medienangebote darstellen, die zum Teil gezielt mit Blick auf die Vermarktungsmöglichkeiten in verschiedenen Ländern eingesetzt wird.

Die bisherigen Überlegungen gingen noch von der vereinfachenden Annahme aus, es gebe eine einheitliche Kultur eines Landes oder einer Region, die deren komplette Bevölkerung umfasse. Nicht zuletzt durch die langjährigen Diskussionen über die „multikulturelle Gesellschaft“ ist das Bewusstsein dafür gewachsen, dass kulturelle Selbstverständigung auch und gerade die aktive Auseinandersetzung mit anderen Kulturen umfasst. Ausgehend von der nach wie vor starken Konzentration auf inländische Angebote ist davon auszugehen, dass die medienbezogenen Voraussetzungen für die interkulturelle Kompetenz der Deutschen nicht besonders günstig sind: Ein Indikator dafür besteht in den im Vergleich zu kleineren europäischen Ländern wenig ausgeprägten Fremdsprachenkenntnissen<sup>542</sup>. Dadurch, dass die in Deutschland lebenden Migranten oft die Medien ihrer jeweiligen Herkunftskultur nutzen, ergeben sich erschwerte Voraussetzungen für die Integration zwischen deutschen und ausländischen Bevölkerungsgruppen, in manchen Studien ist angesichts der kommunikativen Abgrenzung der verschiedenen Gruppen von „Parallelgesellschaften“ die Rede<sup>543</sup>. Normativ geprägte Bewertungen der bestehenden Situation sind allerdings kaum begründbar; vielmehr ist im Sinne des Vielfaltsgedankens (s. Kap. 3.3.1) davon auszugehen, dass es für die kulturelle Selbstverständigung fruchtbar sein dürfte, aus einer Vielzahl von Angeboten aus unterschiedlichen kulturellen Kontexten auswählen zu können, um so den eigenen Horizont zu erweitern und anschlussfähig zu werden bzw. zu bleiben für Kommunikationsangebote aus anderen Kulturen. In diesem Sinne trägt die Vielfalt der Kultur- und Medienangebote, die die verschiedenen Migrantengruppen in Deutschland produzieren – von fremdsprachigen Tageszeitungen, deutsch-türkischem Hip-Hop bis zu Online-Angeboten für russische Aussiedler –, erheblich zur kulturellen Selbstverständigung bei.

Besondere Relevanz erhält die Thematik des Beitrags der Medien zur kulturellen Selbstverständigung auch im Zusammenhang mit dem europäischen Einigungsprozess und der in diesem Zusammenhang bisher weitgehend vermissten Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, die in der Lage wäre, das vielfach kritisierte Demokratiedefizit der Europäischen Union auszugleichen. Den Medien wird in diesem Zusammenhang oft bescheinigt, dass sie durch eine auf die jeweils nationale Perspektive ausgerichtete Berichterstattung über europäische Angelegenheiten in dieser Hinsicht keinen konstruktiven Beitrag leisten. Allerdings reflektiert diese Art der Berichterstattung auch die Struktur des europäischen Politikprozesses, in dem die politischen Akteure, die sich ihren nationalen Wählerschaften verpflichtet fühlen, jeweils die Vor- und Nachteile bestimmter Entscheidungen für die nationalen Interessen in den Vordergrund rücken und nicht den potenziellen Nutzen für die gesamte Union herausstellen. Auch im Hinblick auf die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit ergeben sich also für Medienanbieter wie Mediennutzer noch erhebliche Herausforderungen.

Die Perspektiven kultureller Selbstverständigung sind im Zusammenhang mit den in anderen Fokusbereichen erörterten Trends zu sehen und geben insgesamt ein ambivalentes Bild ab. So bringt die zunehmende Fragmentierung von Angeboten und Publika (vgl. Kap. 3.1.2) eine Intensivierung der kulturellen Selbstver-

---

541 Vgl. z. B. Neumann-Braun 2003.

542 Vgl. Hasebrink/Herzog 2004 auf der Basis der Eurobarometer-Befragungen.

543 Vgl. z. B. Becker 2001.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

ständigung in kleineren, kulturell eng abgegrenzten Zirkeln oder Szenen mit sich. Insbesondere das Internet ermöglicht es selbst sehr kleinen Personengruppen und Minderheiten, die sich etwa durch spezifische Themeninteressen oder subkulturelle Zugehörigkeit definieren, ihre interne Kommunikation zu verdichten und kommunikative Gemeinschaften zu bilden. Sie erleben diese onlinebasierte Vergemeinschaftung oft als bereichernd oder gar befreiend. Zum anderen wird unter dem Stichwort „Kommerzialisierung“ (vgl. Kap. 3.2) diskutiert, dass Medienproduktionen – wie viele annehmen: zunehmend – durch ökonomische Faktoren gesteuert werden, denen weniger das Ziel kultureller Selbstverständigung als vielmehr ausgefeilte Zielgruppenstrategien zugrunde liegen<sup>544</sup>. Die Vermittlung von gesellschaftlich anerkannten Werten und Einstellungen sowie die Produktion von kulturellen Inhalten sind in diesen Fällen nur nachrangige oder überhaupt keine Ziele, sondern dienen vor allem der ökonomischen Erschließung und Nutzbarmachung von kreativen Potenzialen.

#### 3.3.2.2 Kulturelles Gedächtnis

Die Funktion der kulturellen Selbstverständigung erfüllen Medienangebote nicht nur durch ihren aktuellen Beitrag zur öffentlichen Kommunikation, sondern auch durch die Thematisierung von kulturellen Traditionen, historischen Themen und Stoffen. Die vielfältigen Aktivitäten rund um den 60. Jahrestag der Befreiung vom Regime des Nationalsozialismus haben gezeigt, wie Medien zu einer Kultur des Erinnerns und Bewahrens beitragen, die einen bedeutenden Beitrag zur kulturellen Selbstverständigung leistet. Eher zu kurz kommt allerdings das Bewusstsein für die Tatsache, dass die Medienangebote selbst Bestandteil der Kultur sind und als solche auch längerfristig Anknüpfungspunkte für die kulturelle Selbstverständigung bieten können. Die herausragende Stellung, die bestimmte Filme, Musikstücke, Zeitschriften, Fernsehserien oder Radiosendungen in der kulturellen Entwicklung wie in individuellen Biografien spielen, passt nicht zu der Tatsache, dass es für die maßgeblichen kulturellen Foren unserer Zeit kein systematisches Konzept für ein auf diese Foren bezogenes „kulturelles Gedächtnis“ gibt. Dies trifft in besonderem Maße auf das Internet zu, das in immer stärkerem Maße von spezialisierten Experten wie auch von interessierten Laien mit Wissens- und Kulturgütern angereichert wird<sup>545</sup>. Die eigentümliche Spannung zwischen Persistenz, also zeitüberdauernder Speicherung bzw. Verfügbarkeit einerseits, und Flüchtigkeit, also beschleunigter Aktualisierung, Überarbeitung und Verdrängung von Informationen andererseits, stellt eine große Herausforderung für die kulturelle Selbstverständigung dar. Je mehr sich das Angebot der Medien öffentlicher Kommunikation ausdifferenziert und je kurzlebiger es erscheint, desto schwieriger wird eine zeitunabhängige Auseinandersetzung mit dem „kulturellen Erbe“ der Gesellschaft.

Die Archivierung audiovisueller Inhalte ist im Gegensatz zur dauerhaften Bewahrung von auf Papier basierenden Medien besonderen Problemen unterworfen. Durch die rasche Entwicklung der elektronischen Speichertechnologien werden Formate in immer kürzeren Abständen obsolet, womit sich die Wiedergabemöglichkeiten rapide verringern, da keine neuen Geräte von der Industrie hergestellt werden und Ersatzteile schwer zu beschaffen sind. Die Etablierung von Standards für die Langzeitsicherung audiovisuellen Materials wird damit erheblich erschwert oder sogar unmöglich.

Archivbestände auf analogen Trägern wie Film und Magnetbändern sind zudem akut von physikalischem Zerfall bedroht. Eine Möglichkeit ihrer Rettung vor der irreversiblen Unbrauchbarkeit wird in der Digitalisierung der angegriffenen oder obsolet gewordenen Speicherformate gesehen. Der angesichts der schieren Menge an audiovisuellem Überlieferungsgut finanziell hohe Förderungsbedarf für die Enkodierungsverfahren kann als Grundvoraussetzung für den Erhalt eines wichtigen Teils des Kulturerbes bewertet werden. Eine ausbleibende Bestandspflege in Form von Digitalisierungs- oder anderweitigen Migrationsprojekten kann zu

544 Vgl. zu dieser Diskussion die Beiträge im Themenheft Ökonomisierung, M&K 2/2001.

545 Zu den Entwicklungen im Zusammenhang mit nutzergenerierten Inhalten vgl. Guenther/Schmidt 2008.

### 3. Trends und Perspektiven

einer „stillen Löschung“ der Überlieferungen führen. Die Entwicklung von Technologien und Strategien zur digitalen Langzeitsicherung sind erforderlich.

In der kulturwissenschaftlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider der Digitalisierung von Überlieferungen wurde ausgiebig vor der Gefahr der spurenlosen Löschung des digitalen Codes auf Knopfdruck gewarnt. Auch war im Zusammenhang mit der Enkodierung bzw. Entmaterialisierung analog gespeicherter Informationen von einer „Verflüssigung“ des Kulturerbes die Rede<sup>546</sup>. Die mittels digitalisierter Daten effizienter zu handhabende Verwaltung und Migration der Inhalte und ihre damit in Kauf genommene Fragilität kennzeichnen die Ambivalenz der Digitalisierung. Deshalb ist eine übergreifende Koordination einer gemeinsamen Vorgehensweise innerhalb des Feldes dokumentarischer Institutionen wie Archiven, Bibliotheken und Museen unausweichlich, um Fragen der dauerhaften Speicherung im digitalen Zeitalter nachzugehen.

Die bisherige Kooperation zwischen dokumentarischen Einrichtungen bei der Entwicklung von Technologien, Standards und Strategien für die digitale Langzeitarchivierung ist nicht ausreichend. So stand die Europäische Konferenz zur digitalen Langzeitarchivierung im April 2007 in Frankfurt am Main unter der deutlichen Dominanz der Schrift und mied die Problematisierung der langfristigen Bewahrung audiovisueller Medien. Dabei erfordern aktuelle Herausforderungen bei der Entwicklung plattformübergreifender Technologien zur Erfassung von multimedialen Internet-Publikationen durch die Deutsche Nationalbibliothek ein engeres Zusammenwirken von Schriftgut- und AV-Spezialisten.

Eine Studie des Kinematheksverbundes aus dem Jahre 2005 ergab, dass nur 12 Prozent der im Jahr 1913 und nur 30 Prozent der im Jahr 1925 entstandenen Filme in öffentlich geförderten Archiven lagern. Von insgesamt etwa 1.000 Filmen aus den Jahren 1909 bis 1945 ist nur ungefähr die Hälfte erhalten. Können diese Verluste noch mit Diskontinuitäten in der Archivierung und den fundamentalen Brüchen in der politischen und gesellschaftlichen Geschichte Deutschlands erklärt werden, belegen aktuellere Fehlzahlen, dass die Filmarchivierung in Deutschland weder mit ausreichender Systematik noch Zuverlässigkeit erfolgt: In öffentlichen Archiv-Einrichtungen wie unter anderem den Mitgliedern des Kinematheksverbundes lassen sich nur 47 Prozent der im Jahre 1995 in Deutschland produzierten Filme finden.

Durch die endarchivische Funktion der Archive der Rundfunkanstalten ist die Zuständigkeit im Bereich der Fernsehprogrammüberlieferung zwar eindeutiger zuzuordnen, doch auch hier fehlt eine einheitliche Systematik und Kontrolle. Dies führte vornehmlich in den 1970er- und 80er-Jahren zu einer teils verheerende Ausmaße annehmenden Vernichtung von Archivgut. Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehörte vor allem der Platzmangel in den Senderarchiven zu den Gründen für die Kassationsmaßnahmen, die später als „Löschzüge“ kritisiert wurden. Aussortiert wurde damals vorrangig nach Produktionsbedürfnissen, also nach Kriterien der Wiederverwendbarkeit. Dies betraf auch die privaten Sender, die teils eklatante Verluste aus den ersten Jahren ihres Programmbetriebs zu beklagen haben.

#### 3.3.2.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

##### 3.3.2.3.1 Ziele

Kulturelle Selbstverständigung kann nicht unmittelbar medienpolitisches Ziel sein, sondern verwirklicht sich in gesellschaftlichen Prozessen, bei denen Medien eine Rolle spielen. Welche Funktionen diesen Prozessen zugeschrieben werden, hängt von medienpolitischen Vorstellungen ab. Die im Folgenden genannten speziellen Ziele dürften weitgehend wenig kontrovers sein und werden daher herausgehoben.

---

546 Assmann 2004, S. 15.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.2.3.1.1 *Gewährleistung von Offenheit*

Kulturelle Entwicklungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie unter Rückgriff auf bereits geschaffene kulturelle Angebote Neues erzeugen. Eine Wiederholung des immer Gleichen – risikoarme Film- oder Spielproduktionen, die bewährte Handlungsmuster mit eingeführten Protagonisten publizieren – kann dies nur begrenzt leisten. Daher wird die Offenheit medialer Kommunikation auch als ein Ziel angesehen, das bei der Gestaltung einer Kommunikationsordnung von Verfassungen wegen (Art. 5 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen ist. Der medienpolitische Blick kann sich vor diesem Hintergrund auf die Frage richten, inwieweit die Produktionssysteme offen für Neues sind und ob hinreichend „kulturelles Risikokapital“ zur Verfügung steht.

#### 3.3.2.3.1.2 *Förderung von Kreativität*

Öffentliche Kommunikation profitiert von Neuem, von Anreizen, die die Gesellschaft bietet, neue Ideen zu entwickeln. Gerade die Regeln des Urheberrechts bilden dafür eine Voraussetzung, indem sie sicherstellen, dass die ideellen, aber auch die materiellen Früchte einer Schöpfung so zugeordnet werden, dass ein Anreiz zu kreativer Arbeit besteht. Aber auch Regeln anderer Bereiche können diese Anreizstruktur beeinflussen.

#### 3.3.2.3.1.3 *Nachhaltige Verfügbarkeit von Kulturgütern*

Aus der Bedeutung der Medien als kulturelle Foren kann als Zielsetzung von Medienpolitik abgeleitet werden, die Voraussetzungen für den Aufbau und die nachhaltige Sicherung eines „kulturellen Gedächtnisses“ in Deutschland zu schaffen. Daraus ergäbe sich insbesondere die Aufgabe, auch flüchtige audiovisuelle Kulturgüter so zu archivieren und verfügbar zu halten, dass Forschung, Bildung, Wirtschaft wie auch die interessierte Bevölkerung Zugang erhalten können. Eine wichtige Rolle kommt hierbei der geplanten „Deutschen Digitalen Bibliothek“ (DDB) zu, die derzeit im Zuge des Aufbaus einer „Europäischen Digitalen Bibliothek“ (EDB) konzipiert wird<sup>547</sup>. Sie soll die vielfältigen digitalen Informationssysteme der Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen über einen zentralen Anlaufpunkt erschließen, der gleichermaßen als Arbeitsumgebung für Experten wie als öffentliche Kulturplattform dienen wird.

#### 3.3.2.3.2 *Instrumente*

Unabhängig vom konkreten medienpolitischen Ansatz werden in diesem Bereich verschiedene Instrumente diskutiert.

##### 3.3.2.3.2.1 *Quotenregelungen*

Ein bereits durch europäisches Recht eingeführtes Instrument zur Sicherung kultureller Selbstverständigung ist die rechtliche Vorgabe von Quoten, wobei unterschiedliche Anknüpfungspunkte (im Fernsehen beispielsweise: Sendequoten, Produktionsquoten, Investitionsquoten) denkbar sind. Quotenregelungen gelten insofern als vorteilhaft, als regulativ unmittelbar am Problem – der als nicht hinreichend wahrgenommenen Veröffentlichungen bestimmter Typen von Inhalten – angesetzt wird. Sie sind aber auch typischerweise mit Problemen der Implementation verbunden, weil zum einen Art. 5 Abs. 1 GG die Anbieter von Medienangeboten bei der Zusammenstellung des zu veröffentlichenden Inhaltes schützt und somit staatlichen Maßnahmen Grenzen setzt, zum anderen aber auch weil die Bestimmung des durch Quotenregeln geförderten Inhaltes sowie die Durchsetzung Probleme bereiten kann. Handelt es sich um nationale Quoten, ist eine Verletzung der Grundfreiheiten aus dem EG-Vertrag denkbar, die gerade darauf zielen, dass Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten nicht offen oder verdeckt diskriminiert oder behindert werden.

---

547 Vgl. Fraunhofer IAIS 2007.

### 3. Trends und Perspektiven

Während des Berichtzeitraums wurde über eine Quote in Hörfunkprogrammen für deutsche Musikangebote diskutiert. Im Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag findet sich eine von einigen Ländern unterzeichnete Protokollerklärung, die öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter auffordert, verstärkt deutschsprachige Musik zu senden (s. Kap. 1.4.4.2.6). In der Diskussion über diese Quote changierte der Anknüpfungspunkt (deutsche Sprache, Produktionsstandort, Nationalität der Künstler). Während in der politischen Diskussion die Rundfunkveranstalter auf ihre Programmautonomie pochen, verweisen Vertreter der Musikindustrie auf den Umstand, dass sie nach der geltenden Rechtslage keine Möglichkeit hätten, den für Hörfunkveranstalter bedeutenden Musik-Content individuell zu verhandeln, sondern auf Pauschalvergütungen angewiesen seien, obwohl die Hörfunkanbieter mit diesem Content große Teile des Programms bestreiten.

#### 3.3.2.3.2 *Förderung*

Neben Quotenregelungen kommen in allen Bereichen Fördermaßnahmen in Betracht. Hier wird vielfach eine Kulturförderung angemahnt, die für die sich verändernden Verwertungsketten bzw. -netzwerke optimiert ist. Bislang orientiert sich die Förderung an unterschiedlichen, traditionellen Vertriebswegen, so etwa in besonders differenzierter Form bei der Filmförderung, die den Film in den Bereichen Kreation (Drehbuchförderung), Produktion (direkte Produktionsförderung), Distribution (Kopienförderung), Spielstätten (Förderung von Kinos, Videotheken), Ausbildung (z. B. im Rahmen des MEDIA-Programms) sowie in unterstützende Maßnahmen im Bereich des Marketing unterteilt. Die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste öffnet nun auch bislang für Fernsehen vorgesehene kulturpolitische Instrumente für nicht-lineare Medien.

Der Strukturwandel der Medien bildet sich auch noch nicht vollständig in den unterschiedlichen Förderinstrumenten ab. So findet sich eine differenzierte Förderpraxis im Bereich des Films, während für den Bereich interaktive Spiele bislang kaum vergleichbare Instrumente zur Verfügung standen, auch wenn Angebote dieser Art – zumindest für bestimmte Zielgruppen – ähnliche kulturelle Funktionen erfüllen können, wie dies der traditionelle Spielfilm erfüllt hat und immer noch erfüllt. 2008 sollen allerdings erstmals qualitativ hochwertige sowie kulturell und pädagogisch wertvolle Computerspiele aus Deutschland durch einen neu geschaffenen Preis prämiert werden, um deren Entwicklung zu fördern.

Im Sinne einer kulturellen Selbstverständigung, die sich nicht von den parallel laufenden Prozessen der europäischen Integration und der Globalisierung abkoppelt, sondern sich vielmehr aktiv in diese einbringt, kann auch über Fördermaßnahmen für interkulturelle und transkulturelle Kompetenz sowohl von Deutschen als auch von in Deutschland lebenden Ausländern nachgedacht werden. Dies berührt sicherlich Bereiche, die nicht mehr direkt in den Bereich der Medien- und Kommunikationspolitik, sondern in die Sozial-, Bildungs- und Einwanderungspolitik gehören. Zu denken ist aber etwa an die zahlreichen, meist nicht-kommerziellen Initiativen, die sich unter den von Land zu Land unterschiedlichen Rahmenbedingungen für multikulturelle Medienangebote engagieren. In diesem Zusammenhang sollte mitbedacht werden, dass nach wie vor die Immigranten in Deutschland bei den wichtigsten Reichweitenerhebungen nicht berücksichtigt werden, so dass das veröffentlichte Bild von den Publika der Medien wesentliche Teile der Bevölkerung ausschließt. Neu angestoßen werden könnte auch ein Diskussionsprozess über Optionen zur Förderung des Fremdsprachenerwerbs durch Medien. Darüber hinaus stellt die kontinuierliche kritische Beobachtung der Formen und Inhalte der Berichterstattung über Europa, die europäischen Nachbarn und die ganze Welt einen wesentlichen Bestandteil der kulturellen Selbstverständigung einer Gesellschaft dar, die bei dem laufenden Prozess der europäischen Integration und den globalen Herausforderungen eine konstruktive Rolle spielen will.

#### 3.3.2.3.2 *Sicherung der Verfügbarkeit von audiovisuellen Kulturgütern*

Dass es einen wachsenden Markt für audiovisuelle Produktionen gibt, die längst der Obhut der Archive überantwortet wurden, ermöglicht einer breiten Öffentlichkeit den erweiterten und direkten Zugriff auf die Film-

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

und Fernsehgeschichte. Doch allein den Marktmechanismen das Reglement der Verfügbarkeit von historischen Produktionen zu überlassen, birgt das Risiko, dass die Lagerbestände früher oder später ausverkauft und die betreffenden Titel nicht mehr im Handel erhältlich sind. Wirtschaftlichen Erwägungen sichern nicht zwingend von selbst, was kulturell notwendig erscheint.

Wie viele Filme tatsächlich verloren sind oder aber nur schwer auffindbar, lässt sich aufgrund der Vielzahl der Sammelstellen selbst annäherungsweise nicht bestimmen. Insgesamt gibt es in Deutschland etwa 1.200 audiovisuelle Mediensammlungen. Davon ist nur ein Teil öffentlich zugänglich und gewährt Einblick in den Sammlungsbestand. Auch ist weitgehend unbekannt, wie viele Filme in ausländischen Archiven liegen oder sich in der Hand von Produzenten und privaten Sammlern befinden. Es existiert keine Clearing-Stelle, die über den Gesamtbestand audiovisueller Überlieferungen in der dezentral strukturierten Archivlandschaft des Bundes und der Länder Orientierungsdienste anbieten oder konkrete Auskünfte geben könnte.

Eine Alternative stellen öffentliche Initiativen wie das Netzwerk Mediatheken dar, das einen Überblick über ausgewählte AV-Sammlungen in Deutschland gibt. Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist die Integration des über 20 Jahre entwickelten Projekts der „Deutschen Mediathek“ in die Berliner Stiftung Deutsche Kinemathek: Das Museum für Film und Fernsehen schärft das Bewusstsein für die notwendige Bewahrung von audiovisuellen Medienproduktionen und ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung – auch im Hinblick auf die Synergien und Überlappungen von Film- und Fernseh-Kultur. Das Museum kuratiert unter anderem eine digitale Programmgalerie mit einem wachsenden Bestand ausgewählter Fernsehsendungen, die mit zusätzlichen inhaltsbezogenen Informationen abgerufen werden können.

Der direkte Zugang zum Fernsehprogrammerbe ist ausschließlich in den Benutzungsordnungen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten geregelt, nicht jedoch bei den privaten Programmveranstaltern. Abgesehen von Wiederholungen im laufenden Programm machen die einzelnen Sender ihr Programmvermögen in steigendem Maße über das Internet für eine breite Öffentlichkeit verfügbar. Hier ist beispielhaft die virtuelle Mediathek des ZDF zu nennen; auch die ARD plant eine integrierte Angebotslösung für die bisher von den einzelnen Länderanstalten bereitgestellten Streaming-Inhalte. RTL hat mit „RTL Now“ und ProSiebenSat.1 mit „Maxdome“ ebenfalls On-Demand-Dienste etabliert, über die einzelne Sendungen und Filme kostenpflichtig zugänglich sind.

Die retrospektive Digitalisierung und damit erst ermöglichte Bereitstellung von Inhalten in zeitgemäßer Form hat in den Archiven, die sich in erster Linie als Produktionsarchive verstehen und ihre Etats daher im Hinblick auf den Programmbedarf verplanen, keine Priorität. Die von marktstrategischen und wirtschaftlichen Interessen geleiteten Online-Projekte reichen dagegen nicht aus, um einen Zugang in der unter anderem vom Wissenschaftsrat geforderten historischen Tiefe zu gewährleisten<sup>548</sup>.

Eine umfassende Hinterlegungspflicht entsprechend der gesetzlichen Regelung für Druckerzeugnisse gibt es derzeit nicht, allerdings für solche Filme, die mit öffentlichen Fördergeldern (teil)finanziert wurden. Dies betrifft einen Großteil, aber nicht die Gesamtheit aller produzierten Filme in Deutschland. Von der Filmförderungsanstalt des Bundes (FFA) bezuschusste Projekte finden nach § 21 FFG mit einer Kopie Aufnahme ins Bundesarchiv.

In der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Filmerbe und zur Wettbewerbsfähigkeit der einschlägigen Industriekreise<sup>549</sup> heißt es in Erwägungsgrund 19: „Um sicherzustellen, dass das europäische Filmerbe für künftige Generationen erhalten bleibt, muss es – in allen Fällen unter Wahrung des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte – systematisch erfasst, katalogisiert, bewahrt und restauriert

548 Wissenschaftsrat (2007).

549 Europäisches Parlament und Rat (2005): Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2005 zum Filmerbe und zur Wettbewerbsfähigkeit der einschlägigen Industriezweige, ABl. EG Nr. L 323, S. 57 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

werden.“ Der Kinematheksverbund fordert aufgrund der dezentralen Archivierungssituation, welche die Überprüfung einer tatsächlich erfolgreichen Erfassung aller kulturell relevanten Filme nicht gewährleistet, eine gesetzliche Regelung zur Pflichthinterlegung aller in Deutschland produzierten Filmwerke. Ein Pilotprojekt zur freiwilligen Film-Hinterlegung durch die Produzenten erbrachte in den Jahren 1998 und 1999 eine auffällig geringe Erfolgsquote von nur 17 Prozent bei Dokumentar- und 10 Prozent bei Spielfilmen. Nach Bewertung des Kinematheksverbundes kann nur eine allgemeinverbindliche Gesetzeslösung eine angemessene Bewahrung sicherstellen und der Konflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen der Produzenten und dem öffentlichen Interesse der Bewahrung kultureller Erzeugnisse gelöst werden.<sup>550</sup>

Einigen Fernsehsender, darunter vorrangig den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, haben Selbstverpflichtung zur Archivierung abgegeben. Die deutschen Film- und Fernsehproduzenten, die Filmförderungsanstalt sowie ARD und ZDF haben sich bereits im Jahr 2001 gegen zusätzliche Archivierungsverpflichtungen über die bereits bestehenden Vorkehrungen hinaus gewandt.<sup>551</sup>

Die Europaratskonvention zum Schutz des audiovisuellen Erbes<sup>552</sup> von 2001 wurde von deutscher Seite bisher nicht unterzeichnet und dementsprechend nicht ratifiziert. Die Konvention und ihr Zusatzprotokoll über den Schutz von Fernsehproduktionen sieht vor, dass die ratifizierenden Staaten gesetzliche Maßnahmen ergreifen, ihr nationales Film- und Fernseherbe auf Dauer zu bewahren und für die interessierte Öffentlichkeit sowie speziell für Bildungszwecke zugänglich zu machen. Eine Doppelung von bereits bestehenden Vorkehrungen zur Archivierung ist dabei aber nicht vorgesehen: Der Vertrag lässt die Möglichkeiten einer zentralen oder dezentralen, auch eigenverantwortlichen Regelung gelten.

Nachdem fünf Zeichnerstaaten (Kroatien, Litauen, Monaco, Ungarn und Slowenien) die Konvention ratifizierten, trat sie zu Jahresbeginn 2008 in Kraft. Bis Mitte des Jahres wird ein ständiger Ausschuss eingerichtet, in den jedes der genannten Länder Vertreter entsenden kann. Der Ausschuss wird die Anwendung der Konvention in den jeweiligen Staaten überwachen und soll für die übrigen Staaten als Gradmesser bei der Einschätzung der Anforderungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Regelungen im eigenen nationalen Rahmen dienen. Es wird für alle gewillten europäischen Staaten weiterhin möglich sein, die Konvention zu ratifizieren und in die nationale Gesetzgebung einfließen zu lassen. Ein Erfahrungsaustausch über die Anwendung der Konvention wird im europäischen Lenkungsausschuss für Kulturfragen möglich sein.

#### 3.3.3 Beobachtung der Medien: Metamedien und Medienkritik

Zu den Gegenständen, die die Medien für die Gesellschaft beobachten, gehören auch die Medien selbst. Das heißt, dass wir auch das, was wir über Medien wissen, überwiegend aus den Medien wissen – mit entsprechenden Folgen für das individuelle Nutzungsverhalten, aber auch für medienpolitische Entwicklungen. Im Hinblick auf die damit verbundenen Fragen stehen verschiedene Funktionen von medienbezogenen Angeboten im Vordergrund: die Orientierung der Nutzer über die verfügbaren Angebote, die explizite Medienkritik, verschiedene Formen der Selbstbezüglichkeit sowie die medienübergreifende Kooperation bzw. Crossmedialität vieler Angebotsstrategien. Darüber hinaus ist zu diskutieren, wie andere, nicht mediengestützte Verfahren der Medienbeobachtung und Medienkritik zu einer gesellschaftlich wünschbaren Medienentwicklung beitragen können.

---

550 Kinematheksverbund der Bundesrepublik Deutschland: Studie zu Stand und Aufgaben der Filmarchivierung und zur Verbreitung des nationalen Filmerbes in Deutschland. Berlin: Deutscher Kinematheksverbund, 39.

551 Siehe Stellungnahmen unter [http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/cinema/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/cinema/index_en.htm).

552 Europäisches Übereinkommen zum Schutz des audio-visuellen Erbes v. 8.11.2001, ETS Nr. 183; abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/183.htm>.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.3.1 Bestandsaufnahme

##### 3.3.3.1.1 Orientierung

Die Darstellung der einzelnen Medienbereiche hat vor Augen geführt, dass sich die Angebote der Einzelmedien weiter ausdifferenzieren. Diese Ausdifferenzierung bezieht sich auf die Zahl der Angebote sowie auf eine zunehmend spezifische Zielgruppenorientierung. Beides erhöht den Orientierungsbedarf bei den Nutzern, die sich einen Überblick über die verfügbaren Angebote verschaffen müssen, um überhaupt entscheiden zu können, wo sie ihre individuellen Interessen und Bedürfnisse am besten erfüllen können. Wie die Nutzungsforschung immer wieder gezeigt hat, wird diese Unübersichtlichkeit zum Teil mit der Bildung von Routinen und Gewohnheiten reduziert – Nutzer beschränken sich in ihrer Mediennutzung tendenziell auf ein Repertoire an Angeboten, denen sie vertrauen<sup>553</sup>. Daneben aber gewinnen verschiedene Formen von Metamedien an Bedeutung, also solche Angebote, die die Nutzung anderer Medien erleichtern oder überhaupt erst ermöglichen sollen.

Zu den prominentesten Beispielen gehören die Programmzeitschriften, die vom Beginn der Rundfunkentwicklung an die Hörer und Zuschauer Informationen geliefert haben, um die Programmwahl treffen zu können. Aufgrund des Funktionswandels des Hörfunks hat die Ankündigung von Radioprogrammen bereits vor vielen Jahren massiv an Bedeutung verloren; für den Fernsehbereich dokumentieren die Auflagenzahlen der Programmzeitschriften der letzten Jahre aber, dass offenbar mehr denn je ein großer Bedarf an programmbegleitenden Informationen besteht, die die Auswahl aus dem Angebot erleichtern sollen. Die von der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern (IVW) quartalsweise veröffentlichten Auflagen pro Erscheinungsintervall liegen in den letzten Jahren bei etwa um die 25 Millionen<sup>554</sup>. Die Programmzeitschriften gehören damit zu den auflagenstärksten Zeitschriftentiteln in Deutschland überhaupt, was im internationalen Vergleich eine Besonderheit darstellt: Nirgendwo sonst werden so viele Programmzeitschriften pro Einwohner verkauft. Die Themenpalette vieler Titel reicht inzwischen auch über die reine Programminformation hinaus und umfasst z. B. die Bereiche Kino, DVD, Musik oder Computer.

Im Hinblick auf die neuen technischen Optionen für Programminformationen ist zunächst zwischen (Basis-) Navigatoren und elektronischen Programmführern (Electronic Programme Guides bzw. EPGs) zu unterscheiden<sup>555</sup>, auch wenn die Zuordnung im Einzelfall schwierig sein kann. Basis-Navigatoren dienen dazu, auf digitalen Empfangsgeräten das gesamte Programmangebot auf der Grundlage der von den Fernsehveranstaltern gesendeten Service-Informationen darzustellen. Diese Service-Informationen begleiten im digitalen Datenstrom jede Sendung und beschreiben sie etwa mit Anfangs- und Endzeit, Titel, Kanal und Genre. Aus diesen Informationen gestaltet der Navigator dann Tabellen, die nach den verschiedenen verfügbaren Merkmalen zusammengestellt werden können, so dass die Zuschauer sich die Programmübersicht nach Anfangszeiten, nach Kanälen oder nach Genres ausgeben lassen können. Basisnavigatoren stellen quasi das Einstiegsportal zu einer digitalen Plattform dar, sie müssen daher nach geltender Rechtslage alle verfügbaren Angebote gleichberechtigt und ohne positive und negative Bewertung aufführen.

Unter dem Begriff elektronischer Programmführer werden unterschiedliche elektronische Dienste verstanden, die zum Teil nur vorübergehende technische Zwischenlösungen auf dem Weg zu Electronic Programme Guides im engeren Sinne darstellen, die sich spätestens im Zuge einer Etablierung digitalen Fernsehens durchsetzen dürften. Gegenüber den Basisnavigatoren handelt es sich hier um technisch deutlich anspruchs-

553 Vgl. z. B. für das Fernsehen bereits früh Winterhoff-Spurk 1991 sowie aktuell Beisch/Engel 2006; für den Bereich des Internets van Eimeren/Frees 2007.

554 Berechnet auf Grundlage der IVW-Meldungen, die unter <http://www.ivw.eu> online zur Verfügung stehen.

555 Für einen Überblick siehe Breuning 1997.

### 3. Trends und Perspektiven

vollere und redaktionell gestaltete Programmführer, die mit verschiedenen Zusatzinformationen und Softwareanwendungen versehen sein können. Hier ist wiederum zu unterscheiden zwischen programmgebundenen EPGs einzelner Veranstalter, die den Zuschauern insbesondere das jeweils eigene Programm bzw. Programmbouquet erschließen wollen, und unabhängigen EPGs von Dritten, die den Zuschauern programmübergreifend spezifische Dienstleistungen anbieten.

Eine weitere, wenn auch bisher nur in Ansätzen umgesetzte Option für EPGs sind lernfähige Systeme, die nicht mehr vom Nutzer programmiert werden müssen, sondern anhand seiner konkreten Auswahlentscheidungen ein Modell seiner Vorlieben und Interessen entwickeln und ständig weiterentwickeln, auf dessen Grundlage sie dann dem Nutzer ihre Vorschläge machen. Solche Systeme sind individuell umsetzbar; für die Anbieter scheint aber auch eine Variante attraktiv, bei der die Systeme das Auswahlverhalten bestimmter Zielgruppen auswerten („kollaborative Filter“) und den Mitgliedern der Zielgruppe dann auf einer breiteren Basis ihre Vorschläge machen können. Entsprechende Systeme sind etwa bei verschiedenen Musikportalen im Einsatz.

Ganz entscheidende Bedeutung haben Metamedien im noch jungen Bereich der Online-Nutzung gewonnen. Die Suchmaschinen stellen für die Nutzer den wichtigsten Zugangsweg zur Informationsfülle des Internets dar<sup>556</sup>. Aufgrund der besonderen Struktur des Internets, das einer Vielzahl von Kommunikatoren den direkten Zugang zur Öffentlichkeit ermöglicht, ohne dass ein professioneller Gatekeeper Informationen für die Nutzer auswählt, stehen die Nutzer selber vor einem extremen Selektionsbedarf. Diesen decken vor allem die Suchmaschinen, die das Netz laufend nach Dokumenten mit bestimmten Suchwörtern durchsuchen und den Nutzern im Hinblick auf diese Suchwörter relevante Seiten anzeigen<sup>557</sup>. In jüngster Zeit ergänzen zwei weitere Entwicklungen den bislang dominierenden Ansatz von Suchmaschinen, die Vielfalt der online verfügbaren Informationen automatisiert und auf Grundlage von Algorithmen zu sortieren: Zum einen Verfahren der „Social Search“ bzw. der personalisierten Suche, die Kontextinformationen in die Suchanfrage mit einbeziehen, um die Relevanz der präsentierten Suchergebnisse zu verbessern. Dies kann zum Beispiel geschehen, indem frühere Suchanfragen eines Nutzers oder auch Dokumente auf dessen Computer mit erfasst werden, was jedoch Probleme in Hinblick auf den Schutz persönlicher Daten aufwirft<sup>558</sup>. Zum anderen die „Folksonomies“, also kollaborativ erstellte Klassifikationssysteme, deren Ordnungsschemata nicht von einer zentralen Instanz erstellt werden, sondern aus der Aggregation einer Vielzahl von einzelnen Kategorisierungen oder Verschlagwortungen der Nutzer entstehen (vgl. Kap. 1.5.1.1). Hierbei handelt es sich im Vergleich zu den etablierten Suchmaschinen und -prinzipien jedoch noch um ein Nischenphänomen, das vor allem zur Erschließung der Inhalte auf Plattformen mit nutzergenerierten Inhalten (wie z. B. der Foto-Community Flickr.com) dient, aber kaum auf das Internet als Ganzes auszudehnen sein wird.

Seit Beginn des neuen Jahrtausends werden unter der Überschrift „Semantic Web“ aber auch verstärkt Technologien erforscht, mit deren Hilfe das im Internet verfügbare Wissen für eine Weiterverarbeitung durch Computer aufbereitet werden kann, um automatisch solche Informationen zu erschließen, die nicht direkt in den Daten niedergelegt sind. Beteiligt sind daran eine Vielzahl von Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft, beispielsweise das „World Wide Web Consortium“, aber auch Konzerne wie Google, Yahoo! und IBM. Um hiesige Unternehmen bei der effizienteren Vermarktung deutscher Forschungserfolge zu unterstützen, wurde im Rahmen des mit sechs Milliarden Euro budgetierten Aktionsprogramms „iD2010 – Informationsgesellschaft Deutschland“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) das Leuchtturmprojekt „Theseus“ zur Entwicklung einer neuartigen Wissensinfrastruktur im Internet initiiert. Ursprüng-

---

556 Van Eimeren u. a. 2004, S. 355.

557 Für einen Überblick siehe Neuberger 2005.

558 Vgl. Röhle 2007.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

lich zielten die Planungen unter dem Titel „Quaero“ auf eine gemeinsame Projektierung mit Frankreich, doch zum Jahresende 2006 entschlossen sich beide Staaten, eigenständig weiterzuforschen. Das Ziel des Theseus-Programms ist kein konkretes Produkt im Sinne einer Suchmaschine, sondern die Erforschung und anschließende Standardisierung von anwendungsorientierten Basistechnologien, die möglichst vielseitig eingesetzt werden sollen. Der Gesamtetat von 180 Millionen Euro wird zu gleichen Teilen vom BMWi und den beteiligten Forschungs- und Industriepartnern, darunter die Fraunhofer-Gesellschaft, SAP und Siemens, aufgebracht. Der Wettbewerb „Theseus Talente“ wendet sich ergänzend an die allgemeine Öffentlichkeit, um Schüler, Studierende, Wissenschaftler, Entwickler und auch Hobby-Tüftler zur Beteiligung an Theseus zu ermuntern und innovative Ideen zu integrieren.

Die zu entwickelnden Basistechnologien werden in sechs Fokusbereichen erprobt, wobei fachspezifische Anwendungen wie eine intelligente Bildsuche in medizinischen Datenbanken oder die computergestützte Steuerung von Unternehmen genauso Beachtung finden wie die Interessen privater Internetanwender: Dem Endnutzer kommt im interaktiven Web 2.0 eine immer tragendere Rolle zu, die nun mit semantischen Technologien interoperabler gestaltet werden soll, um Informationen leichter erstellen, finden und nutzen zu können<sup>559</sup>. Für die Sicherung des Kulturerbes (vgl. auch Kapitel 3.3.2) ist das von der Deutschen Nationalbibliothek betreute Szenario „Contentus“ von besonderem Interesse, das die Qualität von Digitalisaten optimieren und ihre Wiederherstellung automatisieren soll. Erforscht wird weiterhin, wie digitalisiertes Archiv- und Sammlungsgut unterschiedlicher Medientypen – z. B. Druckerzeugnisse, Handschriften, Ton oder Videomaterial – automatisch mit Metadaten versehen und untereinander inhaltlich verknüpft werden kann. Dadurch könnten die enormen digitalen Datenmengen auf den Servern von Archiven, Bibliotheken und Museen automatisiert erschlossen werden. Zusätzlich soll das Prinzip der Folksonomies aufgegriffen werden, um Nutzern die Möglichkeit zu geben, die jeweiligen Titel durch manuelle Annotierung mit zusätzlichen Informationen zu versehen (s. oben Kap. 1.5.1).

Ein anderes Teilprojekt entwickelt semantische Technologien, um den digitalisierten Gesamtbestand des „Musikinformationszentrums des Verbandes der Komponisten und Musikwissenschaftler der DDR“ im Deutschen Musikarchiv zu erschließen. Dadurch könnten Musikstücke nicht allein nach textbasierten Klassifikationen wie Interpret oder Erscheinungsjahr, sondern zusätzlich auch inhaltlich über bestimmte Tonfolgen oder Grundstimmungen identifiziert werden. Audiovisuelle Dokumentationsstellen sind zwar bisher noch nicht direkt eingebunden, doch einige Landesrundfunkanstalten haben bereits Absichtserklärungen abgegeben, die Basistechnologien zu einem späteren Zeitpunkt mit Hilfe ihrer eigenen Archivbestände zu testen. Selbst wenn noch einige Hürden zu überwinden sind, insbesondere um die Interessen von Rezipienten und von Rechteinhabern gleichermaßen zu wahren, versprechen die Szenarien des Theseus-Programms einen bedeutenden Schritt für die Instandhaltung und Zugänglichkeit des digitalisierten Kulturerbes.

#### 3.3.3.1.2 Kritik

Medien über Medien fungieren nicht nur als Orientierungshilfen; vielmehr werden Medien und ihre Angebote als Teil der gesellschaftlichen und kulturellen Realität auch ihrerseits zum Gegenstand der Medienberichterstattung und der kritischen Auseinandersetzung. Die explizite Medienkritik in den Medien hat eine wechselvolle Geschichte erlebt<sup>560</sup>. Während nach einer gewissen Hochzeit medienkritischer Sendungen in Hörfunk und Fernsehen ab Mitte der 70er-Jahre die Zahl entsprechender Angebote bis heute abnahm, hat sich in den Zeitungen und Zeitschriften bis in die späten 90er-Jahre ein zunehmendes Interesse insbesondere der überregionalen Tageszeitungen sowie der Wochenzeitungen und Nachrichtenmagazine beobachten lassen, so dass

559 Vgl. Schmidt/Pellegrini 2008.

560 Vgl. Hickethier 1994; Bundeszentrale für politische Bildung 1988.

### 3. Trends und Perspektiven

gar von einem „neuen Ressort“ die Rede war<sup>561</sup>. Diese Entwicklung wurde in Zusammenhang gebracht mit der weiter zunehmenden Bedeutung des Fernsehens auch als Wirtschaftsfaktor sowie der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien, insbesondere des Internets. Im Zusammenhang mit der Medienkrise ab 2000 sind allerdings die Ressourcen für Medienberichterstattung eingeschränkt und einige „Medienseiten“ wieder eingestellt worden<sup>562</sup>. Es ist derzeit unklar, inwieweit die inzwischen zu beobachtende Erholung auf den Werbemärkten diesem Trend entgegenwirkt, vor allem da die parallel stattfindende Ausweitung onlinebasierter Angebote das Umfeld für Medienkritik verändert: Zum einen eröffnen sich dieser neue potenzielle Felder, beispielsweise eine professionelle Kritik des Online-Journalismus. Zum anderen erweitert sich der Kreis der Personen, die Medienkritik üben können. Neben den Journalisten selbst können auch Rezipienten über partizipative Formate wie Weblogs, Podcasts oder Videoplattformen ihre Stimme einbringen und Medienkritik üben. Das derzeit wohl bekannteste deutschsprachige Weblog, das BILDblog, wird zwar von professionellen Journalisten geführt, bezieht aber in starkem Maße Hinweise und Vorschläge der Leserschaft ein, um die Berichterstattung der BILD kritisch zu begleiten.

Aktuelle Untersuchungen zu den strukturellen Voraussetzungen und Leistungen der Medienkritik gelangen zu ambivalenten Ergebnissen<sup>563</sup>. Die institutionelle Basis der Medienkritik erscheint danach kaum hinreichend gesichert zu sein. Auffallend ist vor allem, dass sich die mediale Auseinandersetzung mit den Medien weitgehend auf die überregionale Qualitätspresse konzentriert und somit an der großen Mehrheit der Bevölkerung vorbeigeht. Immer wieder thematisierte Probleme der Medienkritik liegen im Hang zum Insidergespräch bzw. zum „brancheninternen Klatsch“<sup>564</sup> sowie in der zunehmend ökonomisierten Medienproduktion, in deren Rahmen auch die Medienkritik durch wirtschaftliche Eigeninteressen und Verflechtungen berührt wird.

#### 3.3.3.1.3 *Selbstreferentialität und crossmediale Bezüge*

Jenseits der konkreten Funktionen von Orientierung und Medienkritik war in den letzten Jahren ein Trend zur zunehmenden Selbstreferentialität innerhalb der einzelnen Medien sowie zwischen den verschiedenen Medien zu beobachten. Dies lässt sich als Bestandteil einer umfassenden Mediatisierung der Gesellschaft verstehen, indem die Medien zunehmend sich selbst zum Thema machen<sup>565</sup>. Besonders auffällig wird diese Entwicklung an den Gästen der verschiedenen Talksendungen des Fernsehens, bei denen es sich oft um Medien-Prominente handelt. Diese Thematisierung erfolgt jedoch weniger im Sinne der oben behandelten Kritikfunktion, sondern vor allem aus Vermarktungsstrategien: Die Prominenz von Medienakteuren soll zur Steigerung des Interesses am eigenen Medienangebot genutzt werden.

In eine ähnliche Richtung weist der Trend zu crossmedial angelegten Angebotsstrategien. Die Vermarktung von Medienangeboten bleibt mittlerweile kaum mehr auf ein Medium beschränkt. Vielmehr sind die Strategien darauf gerichtet, bestimmte Medienmarken in möglichst vielen verschiedenen Medien zu platzieren, um so einerseits hohe Präsenz beim Publikum zu erzielen, andererseits verschiedene Verwertungsstufen ausnutzen zu können<sup>566</sup>.

---

561 Vgl. Kreitling 1997.

562 Vgl. Engels u. a. 2005, S. 405.

563 Vgl. Krüger/Müller-Sachse 1998, Malik 2004, Weiß 2005a.

564 Engels u. a. 2005, S. 542.

565 Vgl. z. B. Krotz 2001.

566 Vgl. Siegert 2001.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.3.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die Bedeutung und der gesellschaftliche und kulturelle Einfluss der Medien werden darin gesehen, dass sie Orientierungen geben – Orientierung über politische Strukturen und Prozesse, über Formen der privaten Lebensgestaltung, über alle Lebensbereiche. Die Gesellschaft ist daher auf eine laufende Reflexion ihrer Kommunikationsverhältnisse angewiesen, die kontinuierliche Reflexion der kommunikativen Grundlagen ist für sie geradezu konstitutiv. Es bedarf mithin einer „Orientierung über die Orientierungen“<sup>567</sup> der Medien, eines öffentlichen Nachdenkens darüber, was die Medien bieten und was sie nicht bieten.

Angesichts der fortgeschrittenen medialen Durchdringung der gesellschaftlichen und kulturellen Prozesse kommt den Medien auch bei diesem Reflexionsprozess eine maßgebliche Rolle zu. Die festgestellte schwache institutionelle Verankerung der Medienkritik in den Medien bietet für eine kontinuierliche kritische Begleitung der öffentlichen Kommunikation eine nur unsichere Grundlage. Aus diesem Grunde wird in verschiedenen Zusammenhängen diskutiert, welche zusätzlichen Strukturen und Prozesse die öffentliche Auseinandersetzung mit den Medien fördern können. Dazu gehören etwa Formen der Selbstkontrolle, medienethische Diskurse, die Institutionalisierung von Beobachtern etwa im Sinne eines Medienrates oder einer Stiftung Medientest sowie die verstärkte Aktivierung der Öffentlichkeit als kritische Beobachterin der Medien.

Besondere Relevanz kommt auch den Entwicklungen auf dem Gebiet der Metamedien zu. Unter den neuen technischen Rahmenbedingungen werden diesen Dienstleistungen erhebliche Einflusspotenziale zukommen. Die wachsende Bedeutung der Metamedien und Suchmaschinen schafft etwa Anlässe, diese bei der Vielfaltsicherung besonders zu beachten, denn in der unübersichtlicher werdenden Medienlandschaft können diese Dienste strategische Bedeutung erlangen. Erkannt ist mittlerweile die herausragende Rolle der Suchmaschinen im Internet, zumal in diesem Bereich eine dominante Stellung eines Anbieters (Google) existiert, der noch dazu beständig andere Bereiche der onlinebasierten Kommunikation (wie E-Mail-, Video- oder Office-Anwendungen) in sein Angebot integriert. Die Herausbildung individualisierter Metamedien reduziert zwar das Risiko eines Missbrauchs dieser Schlüsselstellung, leistet aber dafür einer Entwicklung Vorschub, bei der der Einzelne nicht einmal mehr die Themenangebote der öffentlichen Kommunikation wahrnimmt, da er nur das wahrnimmt, was er gezielt sucht. Mit der Nutzung von traditionellen Massenmedien will sich der Nutzer von Dritten etwas herrichten lassen, er erwartet Unerwartetes.

#### 3.3.3.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Metamedien sei an dieser Stelle nur kurz auf den dadurch entstehenden Bedarf hingewiesen, diese auch im Rahmen der an den Prinzipien der Vielfalt und des chancengleichen Zugangs orientierten Medienregulierung zu berücksichtigen (s. Kapitel 3.3.1).

Im Hinblick auf die Sicherung einer nachhaltigen Medienkritik in den Medien liegen nur wenige kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Initiativen, die ganz allgemein darauf abzielen, den öffentlichen medienkritischen Diskurs zu beleben und zu stützen, indirekt auch auf die Art der medienbezogenen Berichterstattung in den Medien zurückwirken dürften. Um das öffentliche Nachdenken über die Medien und ihre Leistungen zu fördern, existieren verschiedene Modelle der Institutionalisierung medienkritischer Diskurse. In dem vor 1995 publizierten „Bericht zur Lage des Fernsehens“ waren in diesem Zusammenhang etwa ein Medienrat sowie eine Stiftung Medientest angeregt worden. Ersterer war als kritische Begleitung der Entwicklung durch unabhängige Persönlichkeiten gedacht, Letzterer als sachkundige Instanz zur Bewertung einzelner Angebote auch für die Nutzerinnen und Nutzer. Zentrales Anliegen solcher Modelle ist es, angesichts der Bedeutung der Medien in der Gesellschaft unabhängige Beobachterinstanzen zu schaffen, die ihre Befunde öffentlich thematisieren und damit einem medienkritischen

---

567 Vgl. Weiß 2005b, S. 18.

### 3. Trends und Perspektiven

Diskurs Anlass und Stoff geben. Die Diskussion um eine Institutionalisierung des Diskurses über Qualität hat sich 2008 intensiviert, so dass sich Medienpolitik auf konkreter werdende Vorschläge und Versuche (im Rahmen einer Expertise des Adolf-Grimme-Instituts) beziehen kann.

Zu den potenziellen kontinuierlichen Beobachtern der Mediennutzung gehören auch entsprechende wissenschaftliche Infrastrukturen, die durch öffentliche und/oder private Förderung gesichert werden. Im Hinblick auf eine kontinuierliche Beobachtung der Entwicklung der Medienangebote und Medienfunktionen liegen zwar zahlreiche – zu einem großen Teil von den Landesmedienanstalten in Auftrag gegebene – Studien vor; diese sind aber nur ausnahmsweise, etwa im Bereich der Programmforschung im Fernsehbereich<sup>568</sup>, langfristig angelegt und laufen daher Gefahr, nur punktuell öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen. Für ein stabiles Netzwerk der Medienkritik ist auch eine dauerhaft abgesicherte unabhängige Medienforschung eine wichtige Voraussetzung.

Im Hinblick auf mögliche Anknüpfungspunkte gegenüber der Medienwirtschaft ist auf Vorschläge hinzuweisen, die auf eine „Media Governance Initiative“ hinauslaufen. Sie soll es Medienunternehmen erleichtern, der besonderen gesellschaftlichen Verantwortung ihrer Tätigkeit gerecht zu werden, indem sie sich stärker an Stakeholder-Modellen orientieren. Statt kurzfristiger Gewinnerwartungen würde der langfristige Erfolg durch verbindliche Kommunikationsbeziehungen mit den unterschiedlichen Anspruchsgruppen der Gesellschaft im Vordergrund stehen<sup>569</sup>. In diesem Zusammenhang ist auch an die Weiterentwicklung von Verfahren der Selbst-Evaluation und -Kontrolle von Medienunternehmen zu denken, wie sie im Bereich des Jugendmedienschutzes bereits recht weit reichend implementiert wurden (s. Kap. 2.6). Dabei können unterschiedliche Medien unterschiedliche Konzepte erfordern; überschaubare Anbieterstrukturen und Regulierungstradition im Fernsehbereich können eine verbindliche Einbeziehung externer Selbstkontrollen erleichtern, während der inhomogene und weniger verbandserfahrene Bereich interaktiver Medien auch von Initiativen interner Selbstkontrolle einzelner Unternehmen profitieren kann, die als best practice Nachahmer finden („Leuchtturmfunktion“).

Durch die Diskussionen über geeignete Verfahren einer gesellschaftlich verankerten Medienkritik zieht sich auch das Argument, dass es einen Bedarf für zivilgesellschaftliche Partizipation an medienbezogenen Entscheidungsverfahren gebe und die Nutzer selbst stärker zu beteiligen seien. Ansätze für Maßnahmen zur Förderung von Nutzerautonomie und Nutzerschutz sind derzeit zum Teil auf Länderebene zu beobachten<sup>570</sup>. Konkrete Ansatzpunkte bestehen etwa in Qualitätskennzeichen. Letzteres bezieht sich auf eine aktuelle, auch in anderen Ländern geführte Debatte, die die in anderen Branchen entstandene Diskussion um Qualitätsmanagement und Evaluationsverfahren auch in den Medienbereich überträgt. Ausgangspunkt ist die Einsicht in die Tatsache, dass sich die Qualitätskontrolle im Fernsehbereich für die Nutzer als besonders schwierig erweist. Ob ein Unterhaltungsangebot den jeweiligen Erwartungen entspricht, ob eine Informationssendung den Kriterien journalistischer Professionalität entspricht – diese Fragen lassen sich für die Nutzerinnen und Nutzer, wenn überhaupt, allenfalls nach der Rezeption des Angebots beurteilen; Mediengüter sind Vertrauensgüter. Aus diesem Grunde besteht auch weitgehend Einigkeit darin, dass die Perspektive der Zuschauerinnen und Zuschauer nicht allein an den erzielten Reichweiten und Marktanteilen festgemacht werden kann. Zu den Instrumenten, evaluative Mechanismen im Medienbereich einzusetzen, gehören u. a. auch so genannte Gütesiegel oder Qualitätskennzeichen; bekannt sind diese etwa aus den Bereichen Umwelt („Umweltengel“) und Er-

---

568 Vgl. grundsätzlich Weiß 1998 und aktuell Trebbe 2004 sowie, im Auftrag der ARD/ZDF-Medienkommission, Krüger 2002.

569 Vgl. Trappel u. a. 2002; Jarren/Zielmann 2005, S. 565.

570 Ein aktueller Überblick über die Institutionen und Verfahren, mit denen in den verschiedenen europäischen Ländern versucht wird, die Interessen der Mediennutzer zu sichern, findet sich in Baldi/Hasebrink 2006.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

nährung (diverse Kennzeichen für kontrollierten biologischen Anbau). Diese zielen insbesondere auf öffentliche Aufmerksamkeit für das Qualitätsthema sowie auf ermutigende und motivierende Anreize für ambitionierte Anbieter ab. In der konkreten Umsetzung kommt es maßgeblich darauf an, inwieweit das betreffende Qualitätssiegel hinreichend Glaubwürdigkeit erwerben kann; Voraussetzung dafür dürfte insbesondere sein, dass die Unabhängigkeit des Evaluationsverfahrens sowohl von den Veranstaltern als auch von der Medienpolitik gewährleistet ist.

Daneben sind die für die rechtliche Aufsicht im Rundfunk etablierten Landesmedienanstalten in diesem Bereich unterstützend tätig und damit auch ein Anknüpfungspunkt für eine weitere Optimierung des Systems. Eine Initiative der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) zielt darauf ab, dieses Instrument bekannter und so einfach wie möglich handhabbar zu machen. Mit der Website „www.programmbeschwerde.de“ soll den Nutzerinnen und Nutzern bundesweit eine komfortable Möglichkeit geboten werden, allfällige Beschwerden über das Fernsehprogramm an die richtigen Adressaten richten zu können.

#### 3.3.4 Werbung und redaktionelle Inhalte

Werbung wird im Folgenden weniger als ein wesentlicher Faktor der Finanzierung von Medien behandelt (s. Kap. 2.3), sondern als ein Bestandteil von Medienangeboten. Veränderte Rahmenbedingungen haben Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Werbung und redaktionellen Angeboten und berühren damit diesbezügliche Trennungs- und Kennzeichnungsgebote, die für verschiedene Medienangebote existieren.

##### 3.3.4.1 Erkenntnisse aus den deskriptiven Teilen

Wie in den deskriptiven Teilen dokumentiert wurde, sind alle Einzelmedien, für die Werbeeinnahmen einen maßgeblichen Teil ihrer Einnahmen ausmachen (Zeitungen, Zeitschriften, Hörfunk, Fernsehen), in den Jahren nach dem Boomjahr 2000 mit zum Teil massiven Einnahmeverlusten konfrontiert worden, die zu erheblichen Sparmaßnahmen geführt haben<sup>571</sup>. Der gewachsene finanzielle Druck auf die Medienanbieter machte diese grundsätzlich empfänglicher für Erwartungen der werbetreibenden Industrie.

Diese wiederum hat sich mit tief greifenden Zweifeln an der Effizienz klassischer Werbung auseinandergesetzt. Die Vielzahl der konkurrierenden Werbeträger stellen den Versuch, für bestimmte Produkte oder Botschaften eine breite Aufmerksamkeit zu erzeugen, vor neue Herausforderungen. Frühere Anfechtungen, etwa im Zusammenhang mit der „Zapping“-Diskussion der 90er-Jahre, schienen zwischenzeitlich einigermaßen überwunden, weil die Werbeträgerforschung deutlich machen konnte, dass sie entsprechende Effekte bei der Ermittlung von Werbereichweiten durchaus berücksichtigen kann. Die aktuelle Anfechtung ergibt sich aus der zunehmenden zielgruppenspezifischen Ausdifferenzierung klassischer Medien, insbesondere aber aus den neuen Möglichkeiten individualisierter Adressierung, die sich im Bereich der digitalen Kommunikation ergeben. Die Option, auch großen Bevölkerungsgruppen individuell zugeschnittene Werbebotschaften zukommen und Werbung damit „kommunikativer“ werden zu lassen, lässt klassische Werbung in klassischen Massenmedien weniger Erfolg versprechend erscheinen.

Nicht nur die weniger genaue Ansprache ist Grund für die Skepsis, hinzu kommen Befunde, die auf eine allgemeine Werbemüdigkeit der Bevölkerung sowie auf die generell sehr beiläufige Nutzung insbesondere von Hörfunk und Fernsehen hindeuten. Allerdings ist die Akzeptanz von Werbung von Medium zu Medium sehr unterschiedlich ausgeprägt; ganz entschieden negativ wird Werbung im Fernsehen beurteilt, insbesondere Unterbrecherwerbung, während Kinowerbung, die Werbung in Anzeigenblättern oder zum Teil auch in regionalen Tageszeitungen eher begrüßt wird. Reaktionen sind für das Fernsehen Entwicklungen wie der Personal Video Recorder, der bei Aufzeichnungen die Werbung ausblenden kann. Da aus Sicht der Nutzungsforschung

---

571 Vgl. z. B. das ZAW-Jahrbuch: Werbung in Deutschland 2003.

### 3. Trends und Perspektiven

seine Verbreitung nicht unwahrscheinlich ist, stellt er eine Bedrohung für Geschäftskonzepte dar, die darauf basieren, dass getrennte, aber aneinander gekoppelte Teile von Werbung und redaktionellem Inhalt präsentiert werden.

Die gestiegene Skepsis gegenüber der Effizienz klassischer Werbeformen führt zu mannigfachen Versuchen, Werbung möglichst kreativ zu gestalten und zu platzieren. Diese Entwicklung wird begünstigt durch die erweiterten technischen Möglichkeiten der Integration von Werbung in digitalisierten Systemen. Im Zuge dessen ergeben sich vielfältige Verknüpfungen zwischen werblichen und redaktionellen Inhalten<sup>572</sup>. Dabei handelt es sich um keinen ganz neuen Trend, da es bereits seit längerem die Tendenz gibt, Werbung möglichst nicht als solche auftreten zu lassen, sondern sie „below the line“ zu präsentieren und zum Beispiel Formen des Sponsoring, Licensing oder des Product Placement einzusetzen<sup>573</sup>. In jüngerer Zeit kommen zum Beispiel Phänomene wie Split-Screens mit ihrer Kombination von Werbung und redaktionellem Inhalt, Anzeigen innerhalb von digitalen Spielen oder die von Googles „AdSense“-Programm praktizierte Selektion von Werbung in Abhängigkeit der Inhalte einer Webseite vor.

Auch der an verschiedenen Stellen des deskriptiven Berichtsteils festgestellte Trend zu einer zunehmenden Crossmedialität von Angebotsstrategien erschwert die Unterscheidung zwischen redaktionellem Angebot und Werbung. Gerade im Bereich der Angebote für Kinder ergänzen sich Fernsehserien, Computerspiele, Zeitschriften, Webangebote, Handylogos und Merchandisingartikel in so lückenloser Weise, dass nicht mehr zu unterscheiden ist, wo es sich um inhaltliche Medienangebote, wo um Werbung für diese Angebote handelt<sup>574</sup>.

Der gestiegene finanzielle Druck auf die Medienanbieter führt insbesondere in denjenigen Bereichen, in denen die Möglichkeiten einer Finanzierung durch klassische Markenartikel-Werbung begrenzt sind, also etwa im Bereich des lokalen und regionalen Rundfunks, zu neuen Formen der Kooperation zwischen Medienanbietern und Wirtschaft, die von Produktionskostenzuschüssen bis hin zur kompletten Produktion von Beiträgen oder auch ganzen Sendungen durch die kooperierenden Wirtschaftsunternehmen reichen.

#### 3.3.4.2 Gesellschaftliche Relevanz

Im Ergebnis all dieser Trends kann von einer zunehmenden Durchdringung der öffentlichen Kommunikation mit Werbebotschaften gesprochen werden<sup>575</sup>. Normativ stehen diesen der für Rundfunk, Telemedien und Presse rechtlich abgestützte Grundsatz der Trennung von Werbung und redaktionellen Angeboten und der Kennzeichnung von Werbung bzw. kommerzieller Kommunikation gegenüber, für die in der Rechtswissenschaft auch eine verfassungsrechtliche Grundlage gesehen wird und für die – für Fernsehen und bestimmte Telemedien – europarechtliche Vorgaben bestehen. Hintergrund dieser Gebote ist die Zielvorstellung, gegenüber den Mediennutzern transparent zu machen, inwieweit sie es mit publizistischer oder mit kommerzieller Kommunikation zu tun haben. Zudem soll die Autonomie der journalistisch-redaktionellen Entscheidung und – bei Filmkunst – deren Integrität geschützt werden. Die Regelungen richten sich also nicht gegen kommerzielle Kommunikation an sich, sondern vor allem dagegen, dass eine solche für die Nutzer nicht erkennbar ist. Ähnlich wie beim Grundsatz der Trennung von Nachricht und Meinung wird die Transparenz der Kommuni-

---

572 Für einen Überblick vgl. z. B. Volpers u. a. 1998 sowie speziell für den Hörfunk Volpers 2007.

573 Vgl. Auer/Diederichs 1993.

574 Siehe dazu den aktuellen Überblick bei Paus-Hasebrink u. a. 2004.

575 Siehe in Bezug auf die Gesellschaft allgemein Jäckel 1998 sowie speziell mit Bezug auf Werbung für Kinder und Jugendliche Baacke u. a. 1999 sowie Paus-Hasebrink u. a. 2004.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

katorabsichten als entscheidende Voraussetzung für die öffentliche Kommunikation im Sinne einer freien Meinungsbildung angesehen<sup>576</sup>.

Seine heutige Brisanz erhält das Thema jedoch dadurch, dass die werbetreibende Wirtschaft der Auffassung anhängt, kommerzielle Kommunikation sei dann umso erfolgreicher, je weniger sie als solche erkennbar sei. Auch wenn diese These aus wissenschaftlicher Sicht eher angezweifelt wird<sup>577</sup>, hat sie in der Praxis doch zur Folge, dass die werbetreibende Wirtschaft ein Interesse daran hat, ihre werbenden Botschaften so in das Programm zu integrieren, dass auch sie als „Programm“ und nicht als Werbung verstanden werden. Insofern besteht ein direkter Gegensatz zwischen dem Interesse an Transparenz und dem Interesse an erfolgreicher Werbung.

Das Verwischen der Trennung von Werbung und redaktionellen Inhalten geht also nicht auf punktuelle Umgehungsversuche zurück, sondern hat systematische und strukturelle Ursachen, die sich auf die Handlungslogiken der beteiligten Akteure zurückführen lassen<sup>578</sup>. Für die Perspektive der Werbepaxis wird die zunehmende Bedeutung integrierter Kommunikationskonzepte betont, im Rahmen derer Verstöße gegen den Trennungsgrundsatz nicht als Sündenfall, sondern als „systemimmanenter Bestandteil der kommunikationsstrategischen Verklammerung“<sup>579</sup> angesehen werden, wonach eine scharfe Trennung von Werbung einerseits und Freizeit/Unterhaltung andererseits kaum mehr durchzuhalten sei. Für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit liegt der ambivalente Befund vor, dass zwar für einen Großteil der Öffentlichkeitsarbeiter auch Produkt-PR zum Berufsalltag gehört und damit die Abgrenzung zwischen Werbung und PR nicht immer leicht fällt; allerdings halten die Öffentlichkeitsarbeiter weit überwiegend am Trennungsgrundsatz fest. Aus der Sicht von Redakteuren von Tageszeitungen ist der Trennungsgrundsatz als berufsethische Norm und auch in Form entsprechender Richtlinien für den Redaktionsalltag etabliert.<sup>580</sup> Zugleich lassen sich aber, meist zurückgeführt auf die angespannte wirtschaftliche Lage, zahlreiche konkrete Erscheinungsformen einer zunehmenden Vermischung von redaktionellem und werblichem Angebot verzeichnen.

Besondere Relevanz erhält die Auseinandersetzung mit dem Trennungsgebot wie oben gesehen auch im Hinblick auf die spezifische Problematik des lokalen und regionalen Rundfunks<sup>581</sup>. Die Medienpolitik sieht sich deshalb vor die Alternative gestellt, entweder das Trennungsgebot zu relativieren oder dem lokalen/regionalen Rundfunk einen Teil seiner wirtschaftlichen Basis zu entziehen und damit auch der publizistischen Vielfalt im lokalen und regionalen Raum zu schaden. Dass der Grundsatz der Trennung von Werbung und Programm im gesamten Bereich des dualen Rundfunkssystems von Bedeutung ist, hat sich auch Anfang des Jahres 2005 bei der Veröffentlichung von Verstößen gegen diesen Grundsatz durch Tochtergesellschaften der ARD gezeigt.

Im Online-Bereich schließlich hat sich bereits eine unüberschaubare Gemengelage an Kombinationen aus redaktionellen und werblichen Angeboten entwickelt. Im Zuge der raschen Ausbreitung des Internets und der bescheidenen Erfolge der Online-Werbung standen verschiedene Formen der Koppelung von Inhalten und bestimmten Vermarktungsstrategien im Vordergrund der Entwicklung. Nach einer ersten Boomphase stellte sich jedoch auch in diesem Bereich zunehmend die Frage der Glaubwürdigkeit der einzelnen Dienste und damit die Frage, wie gegenüber den Nutzern Transparenz über den publizistischen oder werblichen Status der

---

576 Vgl. Engels 1997, S. 128 ff.

577 Vgl. Baerns 2004.

578 Vgl. Baerns 2004.

579 Baerns 2004, S. 29.

580 Feldschow 2003, S. 129, 134 ff.

581 Analoge Erscheinungsformen sind allerdings seit langem auch aus dem Bereich der Printmedien bekannt; vgl. Baerns 2004.

### 3. Trends und Perspektiven

einzelnen Dienste gesichert werden kann. Hinzu kommt, dass im Internet die klassischen Werbeformen zwar den größten Anteil der Umsätze generieren, die Vermarktung im Zusammenhang mit Suchanfragen jedoch am stärksten wächst (vgl. Kap. 1.5.2). Diese findet in der Regel außerhalb publizistischer Angebote im engeren Sinne, sondern im Bereich der Metamedien statt, was den in Kapitel 3.3.3 angesprochenen Bedarf an Transparenz noch erhöht.

#### 3.3.4.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Anknüpfungspunkte in diesem Bereich ergeben sich insbesondere im Hinblick auf ein Problembewusstsein für die hier behandelten Phänomene. Eine Handlungsoption ist die Verringerung von Kontrolldefiziten, die aber angesichts der in diesem Bereich beobachtbaren Ambivalenzen im Hinblick auf die strukturellen Probleme nicht allein hilfreich erscheint. Daneben kann es um eine aktivere Teilnahme der Medienanbieter wie auch der Öffentlichkeit an Prozessen der Selbstkontrolle und Selbstregulierung gehen. Die gesetzlichen Grundlagen für eine Trennung liegen vor, es fehlt aber oft an Mitbewerbern oder auch an anderen Organisationen und Einzelpersonen, die gegen Verstöße Protest erheben.

Angesichts der gewachsenen koppelproduktartigen Beziehungen zwischen redaktionellen und Anzeigenteilen ist allerdings davon auszugehen, dass sich der Trennungsgrundsatz allein anhand der klassischen Abgrenzungskriterien nicht mehr auf den Begriff bringen lässt. Darauf mit Deregulierung im Sinne einer Aufgabe des Trennungsgrundsatzes oder mit dem Verweis auf die mündigen Bürger/Konsumenten zu reagieren, muss mit Blick auf die Relevanz dieses für die öffentliche Kommunikation maßgeblichen Prinzips und den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben beurteilt werden. Die letztgenannten Vorgaben sind funktionell zu verstehen und zwingen daher nur dazu, den Zweck – vor allem: die Unterscheidbarkeit aus Nutzersicht – zu erreichen, nicht traditionelle Konzepte auf neue Medien zu übertragen. Vielmehr kann ein Ansatzpunkt vor allem in einer Rückbesinnung auf den Kern des Trennungsgrundsatzes, nämlich auf die konsequente Offenlegung der Quellen und Verfahren, mithin auf Transparenz, liegen.

Zur Förderung von Transparenz bedarf es der Entwicklung von differenzierten Kriterien zur Unterscheidung und Kennzeichnung verschiedener Formen kommerzieller Kommunikation, an denen sich sowohl die Produzenten als auch die Nutzer orientieren können. Angesichts überraschender Forschungsdefizite in diesem maßgeblichen Bereich des Medien- und Kommunikationssystems sind dazu auch gezielte wissenschaftliche Anstrengungen nötig. Diese können etwa Aufschluss über die kommunikative Abgrenzung von Werbung durch die Nutzer geben<sup>582</sup>, aber auch die Perspektive der Produzenten, der Journalisten oder der Moderatoren von Informationsmagazinen in den Blick nehmen. Ein weiterer Anknüpfungspunkt zur Wahrung des Trennungsgrundsatzes liegt in der Sicherung journalistischer/redaktioneller Autonomie gegenüber den Interessen der werbetreibenden Industrie. Da es auch in diesem Bereich maßgeblich um die Reflexion der Gesellschaft über ihre kommunikativen Bedingungen geht, ist hier auch auf die in Kapitel 3.3.3 angesprochenen Verfahren einer kontinuierlichen Beobachtung der Angebotsentwicklung sowie der Stärkung der Nutzerpartizipation zu verweisen.

Grundsätzlich macht die Entscheidung darüber, bei welchen Medien welche Form von Trennung und Kennzeichnung werblicher Kommunikation angebracht ist, darauf aufmerksam, dass Regulierung auch die Erwartung der Nutzerinnen und Nutzer und damit das Medium selbst mit prägt (bspw. Rundfunk als besonders reguliertes Medium). Aktueller Anlass zur medienpolitischen Reflexion über die vorgenannten Fragen ist die Umsetzung der Regeln über Produktplatzierung in der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste in nationales Recht durch die Länder.

---

582 Vgl. Woelke 2004.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

#### 3.3.5 Trends der Angebotsformen

Zum Abschluss der potenziellen Handlungsbereiche, die sich aus bestimmten Merkmalen der Angebote ergeben, sollen hier noch einmal wesentliche übergreifende Trends der Angebotsentwicklung skizziert und daraufhin diskutiert werden, ob sich aus ihnen konkreter Handlungsbedarf ergibt. Anders als die vorhergehenden Abschnitte, die jeweils an einem relativ klar abgrenzbaren Problembereich ansetzen, kann es sich hier lediglich um eine skizzenhafte Zusammenschau handeln, um den Versuch, die Fülle medialer Angebotsformen daraufhin Revue passieren zu lassen, an welchen Stellen sich möglicherweise Anlässe für eine tiefer gehende Auseinandersetzung für die Zukunft ergeben. Nicht gesondert thematisiert werden hier Angebotsentwicklungen, die bereits zuvor im Detail herausgegriffen wurden (z. B. das Verhältnis von Werbung und redaktionellem Angebot, s. Kap. 3.4) oder die nach wie vor zu beobachtenden jugendmedienschutzrelevanten Angebote in den Bereichen Gewalt und Erotik bzw. Pornografie (s. Kap. 2.6 sowie 3.1.5).

##### 3.3.5.1 Aktuelle Entwicklungen

Im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung der Medienangebote stehen insbesondere zwei Fragestellungen im Vordergrund: zum einen der Beitrag der Medien zur politischen Kommunikation bzw. die Rolle der Publizistik im engeren Sinne, zum anderen die Entwicklung neuer Programmformate, bei denen die Veranstalter durch verschiedene, oft als provokant oder Tabu verletzend wahrgenommene Innovationen die Aufmerksamkeit des Publikums zu erregen versuchen. Insbesondere zur zweiten Fragestellung lassen sich seit Jahren immer wieder neue Beispiele anführen, die kurzfristig zu großer Empörung führen.

##### 3.3.5.1.1 Veränderungen in der Publizistik

Aufgrund der eminenten Bedeutung der Medien für die öffentliche Kommunikation, für die gesellschaftliche Selbstverständigung über die wichtigen Fragen und Probleme der Gegenwart finden die Leistungen der Medien im Bereich der Publizistik im engeren Sinne besondere Aufmerksamkeit. In den letzten Jahren haben sich die Voraussetzungen für Publizistik in verschiedener Hinsicht maßgeblich gewandelt.

Dies betrifft zunächst den Raum, der entsprechenden Inhalten im Angebot der verschiedenen Medien eingeräumt wird. Im *Fernsehbereich* nimmt die politische Publizistik bei den Hauptprogrammen von ARD und ZDF den seit 1998 vorgenommenen halbjährlichen Programmanalysen zufolge jeweils zwischen zehn und 20 Prozent der Sendezeit ein; einen Ausreißer nach oben gab es im Frühjahr 2003 im Zusammenhang mit dem Beginn des Irakkriegs. Demgegenüber bleibt der Anteil politischer Publizistik bei den privaten Vollprogrammen bei unter fünf Prozent der Sendezeit, einzig RTL überschritt im Frühjahr 2003 zur Zeit des Irakkriegs (knapp zehn Prozent) diese Schwelle und verblieb dann bis 2006 knapp darüber<sup>583</sup>. Inwieweit diese relativ stabilen Anteile für politische Information und der dabei zum Ausdruck kommende Funktionsunterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen im Hinblick auf die Informationsleistungen des Fernsehens angemessen erscheinen, ist umstritten. Kritisch wird angemerkt, dass die Zuschauergruppen, die sich bei ihrer Nutzung überwiegend auf das Angebot privater Veranstalter konzentrieren – dazu gehören insbesondere viele jüngere Leute –, dort nur seltener mit Informationen über aktuelle politische Kontroversen konfrontiert werden.

Im *Hörfunkbereich* zeigen die verschiedenen Programmanalysen der letzten Jahre übereinstimmend, dass die politischen Informationsleistungen im Rahmen der an breite Publika gerichteten Programme auf ein enges Spektrum begrenzt bleiben. Mit Ausnahme der neuen informationsorientierten Spartenprogramme, die weit

---

583 Trebbe 2004, S. D82. Diese nach wie vor bestehenden Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen kommen auch in den Programmstrukturanalysen der ARD/ZDF-Medienkommission zum Ausdruck, siehe Krüger 2004 sowie Krüger/Zapf-Schramm 2007.

### 3. Trends und Perspektiven

überwiegend von den öffentlich-rechtlichen Anbietern angeboten werden, sind die meisten Hörfunkprogramme von Musik dominiert<sup>584</sup>; insbesondere für private Hörfunkprogramme wurde – unter Verweis auf bestehende Ausnahmen – festgestellt, dass der Anteil gesellschaftlich relevanter Beiträge auf einen „Informationskernbestand“ in den Nachrichten zurückgenommen sei<sup>585</sup>. Die Zahl der im engeren Sinne journalistischen Arbeitsplätze im Hörfunk ist eher rückläufig, private Veranstalter gehen zunehmend dazu über, ihre Nachrichten- und Informationsbeiträge von Agenturen zu beziehen oder Networks zu bilden und die Informationsanteile dann zentral zu produzieren. Dennoch wird dem Hörfunk weiterhin eine wichtige Informationsfunktion zugeschrieben, die sich nicht zuletzt daraus ergibt, dass die Informationen im Hörfunk noch am ehesten auch solche Zielgruppen erreichen, die ansonsten wenig Interesse an politischer Information zeigen, so z. B. Jugendliche<sup>586</sup>.

Im Vergleich mit Fernsehen und Hörfunk bieten die *Tageszeitungen* weiterhin ein besonders umfangreiches Informationsangebot. Im Hinblick auf die publizistische Funktion der Zeitungen wird daher mit Sorge kommentiert, dass die Reichweite der Zeitungen in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist und gerade die jüngere Generation von diesem Medium nur schlecht erreicht wird. Erschwerend kommt hinzu, dass in den Jahren der Werbekrise gerade auch die Zeitungen unter erheblichen Kostendruck gerieten, der sich auch in Kürzungen bei den redaktionellen Ressourcen niederschlug. Auch und gerade die als „Qualitätszeitungen“ bezeichneten und gemeinhin als journalistischer Maßstab angesehenen überregionalen Tageszeitungen sahen sich gezwungen, ihre Redaktionen zu verkleinern.

Im Bereich der Zeitungen hat es in den letzten Jahren immer wieder Versuche gegeben, durch neue Formate und publizistische Konzepte neue Leser zu gewinnen bzw. sich besser auf die veränderten Lebensgewohnheiten der bisherigen Leser einzustellen. Dazu gehörten unter anderem Kompaktformate, die sich vor allem an die mobilen Leser, etwa im öffentlichen Nahverkehr, richten und, wie der Titel eines prominenten Beispiels für diese neuen Zeitungen bereits sagt, in 20 Minuten zu lesen sind. Viele dieser Zeitungen werden als Gratiszeitungen an und in den betreffenden Verkehrsmitteln vertrieben (siehe Kap. 1.1).

Haben sich die Voraussetzungen für die publizistischen Funktionen im Bereich der klassischen Medien also eher verschlechtert, so ist mit dem *Internet* eine neue Informationsplattform hinzugetreten, welche bisher insbesondere im Bereich der Informationsleistungen hohe Funktionalität zugesprochen bekommt (vgl. Kap. 1.5.3). Dabei spielen nicht zuletzt die Anbieter klassischer Medien eine besondere Rolle: Die Online-Informationsangebote von Fernseh- und Hörfunkanbietern sowie von Zeitungen und Zeitschriften gehören zu den meistbesuchten Adressen. Diese Anbieter nutzen das neue Medium zu Marketing- und Kundenbindungszwecken, indem sie die technischen Möglichkeiten des Internets nutzen, ihr Informationsangebot laufend zu aktualisieren und zusätzliche Informationen und informationsbezogene Dienstleistungen (z. B. Archive und Datenbanken) zu bieten. Diskutiert wird allerdings, inwieweit der sich in diesem Umfeld entwickelnde Online-Journalismus den klassischen Kriterien für publizistische Angebote genügt; insbesondere angesichts des Aktualitätsdrucks und der schwer erkennbaren Verknüpfungen von redaktionellen, marketingorientierten und werbenden Inhalten werden Qualitätsprobleme des Journalismus im Online-Bereich kritisiert<sup>587</sup>.

Neben die publizistischen Internetangebote im engeren Sinne tritt eine Vielzahl von interaktiven Kommunikationsräumen (wie Foren oder Weblogs), in denen Personen Informationen austauschen und an Prozessen der politischen Meinungsbildung teilhaben können. Allerdings zeigt sich, dass sich der Nutzerkreis solcher

---

584 Vgl. zusammenfassend Vowe/Wolling 2004, S. 48.

585 Marcinkowski 1998, S. 174.

586 Holtz-Bacha 1997, S. 298; Six/Roters 1997, S. 9.

587 Vgl. Neuberger 2002; Range/Schweins 2007.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

Angebote oft auf Personen beschränkt, die ohnehin politisch interessiert sind, das neue Medium also nicht per se zur Ausweitung des politischen Interesses führt.

#### 3.3.5.1.2 *Realität und „Reality“, Öffentlichkeit und Privatheit*

Im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand in den letzten Jahren die vor allem im Fernsehen zu beobachtende, aber alle Medien erfassende Tendenz zu Unterhaltungsformaten, deren Gegenstand das Leben von Privatpersonen in verschiedenen, mehr oder weniger künstlich erzeugten Lebensbedingungen ist. Die entsprechenden Formate versprechen über die Mitwirkung „normaler Menschen“, die sich in bestimmten Situationen zu bewähren haben, eine besondere Authentizität und Realitätsnähe. Für dieses besondere Verständnis von Realität hat sich die Bezeichnung „Reality-Formate“ eingebürgert. Beginnend mit dem die frühen und mittleren 90er-Jahre prägenden Boom der nachmittäglichen Talkshows, in denen Privatpersonen über ihre alltäglichen Sorgen und Probleme diskutierten und stritten, folgten dann Formate, die die Protagonisten in quasi-experimentellen Settings beobachteten. Der bei seinem Erststart im Jahr 2000 besonders umstrittene Prototyp für diese Art des Fernsehens ist das Format „Big Brother“, das mittlerweile in fast 70 Ländern weltweit gelaufen ist und zahllose Folgekonzepte einleitete<sup>588</sup>. Die Kritik richtete sich gegen die Grundidee des Sendungskonzepts, dass Kandidatinnen und Kandidaten sich für eine begrenzte Zeit (bei der ersten Staffel 100 Tage) in einem Container einschließen lassen, in dem sie rund um die Uhr von Kameras beobachtet werden. Integraler Bestandteil des Konzepts ist es, dass die Zuschauer durch entsprechende Meinungskundgaben mitbestimmen, welche der Kandidatinnen und Kandidaten „abgewählt“ werden.

Der übergreifende Trend des „Realitäts-Fernsehens“ umfasst verschiedene weitere Formate. So lassen sich *Doku-Soaps* charakterisieren durch die Verbindung von dokumentarischem Erzählen und serieller Dramaturgie, wie sie in der fiktiven TV-Serie entwickelt wurde. Bereits 1999 war mit *Doku-Soaps* zu den Themen Krankenhaus (etwa im ZDF über eine „Geburtsstation“), Urlaub („Das Clubschiff“, RTL) und Diät („Abnehmen in Essen“, West3) das Themenspektrum in verschiedene Teilbereiche des Privatlebens ausdifferenziert. *Doku-Soaps* über Fahr- und Skischulen nutzten das Attraktionselement der Schadenfreude an den Lernschwierigkeiten skurriler Erwachsener und prominenter Gäste. Derzeit sind bevorzugte Themen das Auswandern („Mein neues Leben“, Kabel1) sowie die Beratung bei familiären oder finanziellen Problemen („Super Nanny“ bzw. „Raus aus den Schulden“, beide RTL). An die Seite dieser Einblicke in das Privat- und Berufsleben im Rahmen von *Doku-Soaps* trat in diversen *Reality-Soaps* wie „Girls Camp“ oder „House of Love“ der eher voyeuristische Blick auf attraktive menschliche Körper. Während *Doku-Soaps* Menschen in ihrem eigenen Lebensumfeld filmen, versetzen *Reality-Soaps* nicht-prominente Kandidaten an bestimmte Schauplätze und binden sie in eine Spielhandlung ein.

Eine Abgrenzung der einzelnen Genres fällt insofern schwer, als Hybridformen bewährte Darstellungselemente verschiedener Sendeformen zu einem neuen Sendungsformat kombinieren. So verbindet das in Großbritannien entwickelte *Casting-Show*-Format „Pop Idols“, hierzulande unter dem Namen „Deutschland sucht den Superstar“ (RTL) bekannt geworden und Vorbild für mehrere ähnliche Nachfolgeformate, die visuelle Attraktivität und die wechselnde Emotionalisierung der Musikshow, das Identifikationspotenzial von Laienkandidaten der Reality-Shows und die alte Geschichte von Erfolg oder Scheitern. Von der Reality-Show „Big Brother“ übernahmen die Formatentwickler nicht nur das Prinzip der nach unterschiedlichen Typen gecasteten Laienkandidaten, der Abwahl durch das Publikum und des direkten Einblicks in das Privatleben der Kandidatinnen und Kandidaten.

Eine neue Abwandlung des „Big Brother“-Prinzips besteht darin, die Settings der Reality-Soaps mit prominenten Kandidaten zu besetzen und die Spielanforderungen drastisch zu erhöhen. Das Format „Ich bin ein

---

588 Vgl. zu diesem Format Bleicher 2000.

### 3. Trends und Perspektiven

Star, holt mich hier raus“ (RTL), in welchem Prominente in einem Dschungelcamp kaserniert wurden und verschiedene „Mutproben“ zu absolvieren hatten, geriet angesichts der oft gezielt mit den Ekelgefühlen der Kandidatinnen und Kandidaten spielenden Aufgaben unter heftige Kritik. Die damit fortgesetzte Tradition der Kandidatenquälshows wird weiterentwickelt; so zeigte das MTV-Format „Fear Factor“ den Zuschauern die Panik und Todesangst seiner Kandidatinnen und Kandidaten.

Verschiebungen im Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre sind aber auch im Internet zu beobachten. Bereits Mitte der 90er-Jahre, also in der Frühphase des World Wide Web, erstellten Nutzer persönliche Homepages und Online-Tagebücher, doch lagen damals die technischen Hürden noch vergleichsweise hoch: Um Inhalte im Web zu publizieren, waren in der Regel HTML-Kenntnisse vonnöten, und eigener Speicherplatz, um Texte oder Fotos im Netz vorzuhalten, stand nicht ohne weiteres zur Verfügung. Nach und nach entstanden jedoch eine Reihe von spezialisierten Anbietern, bei denen beispielsweise das Anlegen einer Homepage oder (etwa ab dem Jahr 2000) eines Weblogs kostenfrei möglich war. Zudem erleichterten diese Anbieter das Publizieren, indem sie Werkzeuge anboten, die die Gestaltung von Webseiten für Personen ohne weitergehende technische Kompetenzen vereinfachten. Dienste wie LiveJournal (seit 1999), openBC/XING (seit 2003), Facebook (seit 2004) oder studiVZ (seit 2005) etablierten in der Folgezeit auch das Prinzip, Profileseiten mit Informationen zur eigenen Person als Ausgangspunkt der Nutzung anzulegen, von denen aus dann Beziehungen zu anderen Mitgliedern der gleichen Plattform artikuliert bzw. visualisiert werden können<sup>589</sup>. Die Erhöhung der Übertragungsbandbreite und die anhaltende Verbreitung von Digitalkameras fördern schließlich die aktive Nutzung von Plattformen wie Flickr oder YouTube, bei denen Fotos und Videos publiziert und mit anderen geteilt werden können. In dem Maße, wie Mobiltelefone internetfähig werden, verbreitet sich auch die Praxis, entsprechende Aufnahmen direkt nach dem Entstehen online stellen zu können.

Aus kommunikationssoziologischer Sicht unterstützen die genannten Dienste das onlinebasierte Identitäts- und Beziehungsmanagement, geben ihren Nutzern also Möglichkeiten an die Hand, Informationen zur eigenen Person zu veröffentlichen und darüber den Kontakt mit anderen Menschen zu pflegen oder auch neue soziale Beziehungen aufzubauen. Dabei sind ganz unterschiedliche inhaltliche Spezifizierungen denkbar; so finden sich beispielsweise Plattformen oder Netzwerke zu spezialisierten beruflichen Themen genauso wie für bestimmte Hobbys, Interessen, Lebenslagen oder subkulturelle Gemeinschaften. Selbst wenn sich aber die konkreten Nutzungsmotive unterscheiden, ist den Anwendungen doch gemeinsam, dass ihre Nutzer ausgehend von der Repräsentation der eigenen Person soziale Netzwerke abbilden oder erweitern und dadurch Sozialkapital aufbauen. Darunter sind diejenigen Ressourcen zu verstehen, die einem Menschen durch seine Einbettung in ein Geflecht sozialer Beziehungen zur Verfügung stehen. Es kann beispielsweise den Informationsfluss unterstützen, aber auch gruppenbezogene Identitäten stärken und in Krisensituationen sozioemotionale Unterstützung liefern. Hier ist auch eine Erklärung zu suchen, warum immer mehr Nutzer persönliche Informationen im Internet bereitstellen: Sie werden dadurch auffindbar für andere Personen, die möglicherweise ähnliche Interessen teilen oder auf der Suche nach Menschen mit bestimmten Kompetenzen und Erfahrungen sind.

#### 3.3.5.2 Gesellschaftliche Relevanz

Die genannten Entwicklungen der Angebotsformen sind für die öffentliche Kommunikation und damit für die gesellschaftliche und kulturelle Selbstverständigung sowie für den politischen Prozess von erheblicher Bedeutung. Veränderungen im Bereich der Publizistik betreffen die Grundlagen der Demokratie, es geht um die Voraussetzungen für eine freie Meinungsbildung und für die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürgerinnen und

---

589 Vgl. Schmidt 2006.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

Bürger an der öffentlichen Kommunikation und an politischen Entscheidungsprozessen. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass die Rahmenbedingungen für Publizistik schlechter geworden sind. Zum einen fällt es einigen Anbietern angesichts des steigenden Kostendrucks zunehmend schwerer, in qualifizierte Redaktionen sowie in die Ausbildung zu investieren. Zum anderen scheinen auch weite Teile der Nutzerinnen und Nutzer ein nachlassendes Interesse an umfassenden und auch Hintergründe berücksichtigenden Informationen zu zeigen.

Daher gewinnt das Argument an Bedeutung, dass politische Informationsangebote nur dann ihre Funktion erfüllen, wenn sie so gestaltet und platziert werden, dass die verschiedenen Zielgruppen sie auch wahrnehmen. Ein hoher Anteil an politischen Informationsangeboten wäre danach noch kein hinreichender Indikator für einen bedeutsamen Beitrag zur politischen Kommunikation. Seit Mitte der 90er-Jahre wird vor diesem Hintergrund eine Debatte um das so genannte Infotainment geführt, ein Sammelbegriff für ganz verschiedene Phänomene im Überschneidungsbereich von Information und Unterhaltung<sup>590</sup>. Zu beobachten ist zum einen ein deutlicher Anstieg der Unterhaltungspublizistik, d. h. von Angeboten, die sich der klassischen Informationsformen (Nachrichten, Magazine, Dokumentationen etc.) bedienen, in ihrer thematischen Ausrichtung aber in erster Linie Unterhaltungsinteressen ansprechen. Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass politische Themen zunehmend auch in unterhaltender und/oder personalisierter Form aufbereitet werden, etwa im Rahmen von Talkshows, in Form von „Kanzler-Duellen“ oder durch die Teilnahme von Politikern an Unterhaltungssendungen, die das zunehmende Interesse auch für das Privatleben von Politikern speisen<sup>591</sup>. In die gleiche Richtung weisen Phänomene, die auf kürzere, handlichere, buntere Formen der Informationspräsentation hinauslaufen, wie dies etwa bei neuen Konzepten im Printbereich zu beobachten ist, z. B. Zeitungen, die kostenlos an U-Bahnen ausliegen. Auch wenn eine ausführliche Untersuchung der Erfolgsfaktoren für Tageszeitungen gezeigt hat, dass die verschiedenen Versuche, Informationen „unterhaltsamer“ zu präsentieren, keineswegs entscheidend für den Erfolg zu sein scheinen<sup>592</sup>, zieht sich doch durch die gesamte Diskussion der letzten Jahre die Haltung, Informationsleistungen müssten möglichst gut verpackt sein, um auf Interesse und Gehör zu stoßen.

Entscheidende Konsequenz dieser Haltung ist eine zunehmende Vermischung der Grenzen zwischen verschiedenen Formen der Informationsvermittlung. Wenn bisher maßgebliche Relevanzkriterien der Publizistik, die sich an der öffentlichen Bedeutsamkeit und Tragweite von Ereignissen und Entscheidungen orientierten, zunehmend in den Hintergrund treten zu Gunsten der Orientierung an lebensstilspezifischen Interessen der jeweiligen Zielgruppen, birgt dies Gefahren für die öffentliche Kommunikation. Denn wenn die Grenzen zwischen allgemeiner Publizistik und zielgruppenorientierter Serviceberichterstattung zerfließen, geraten auch bisher anerkannte Maßstäbe der Verbindlichkeit und Vertrauenswürdigkeit von Informationen ins Wanken. Immer wieder auftretende Fälle von journalistischen Fälschungen auch in vermeintlich seriösen Publikationsorganen steigern die Verunsicherung. Erscheinungen wie der in den letzten Jahren viel diskutierte „New Journalism“<sup>593</sup>, der sich offensiv journalistischer Qualitätsmerkmale entledigt, spielen mit den sich daraus ergebenden Freiheiten zur Verknüpfung von Fakten und Fiktionen; einige Vertreter wollen ihr entsprechendes Tun ganz im Sinne der Aufklärung als Kritik an der klassischen Publizistik verstanden wissen, die lediglich vorgebe, den entsprechenden Qualitätsmaßstäben zu genügen, damit aber die tatsächlich bestehenden Verzerrungen der Berichterstattung verschleierte.

---

590 Vgl. z. B. Früh 1996, Paus-Haase u. a. 2000.

591 Vgl. z. B. Holtz-Bacha 2001.

592 Vgl. Schönbach/Lauf 2002.

593 Vgl. Bleicher/Pörksen 2004.

### 3. Trends und Perspektiven

In diesem Zusammenhang spielt offenbar auch die zunehmende Bedeutung der Online-Angebote eine große Rolle. In diesem Bereich haben sich bisher kaum Konventionen hinsichtlich der Unterscheidung zwischen verschiedenen Angebotstypen entwickeln können. Die Qualifikationen und die konkreten Berufsrollen der dort beschäftigten redaktionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind extrem heterogen und kombinieren Aspekte des Journalismus mit solchen der Werbung, der Öffentlichkeitsarbeit, der Datenbankgestaltung, des Webdesigns und technisch orientierter Dienstleistungen<sup>594</sup>. Dieses heterogene Umfeld erschwert die Herausbildung von Qualitätsstandards und Kriterien, an denen sich sowohl die Produzenten als auch die Nutzer orientieren könnten.

Die gestiegene Unübersichtlichkeit hinsichtlich der publizistischen Angebote wird verstärkt durch die skizzierten Entwicklungen im Bereich der Reality-Formate. Auch diese beziehen sich – wie inszeniert auch immer – vorgeblich auf die Realität, nehmen sogar für sich in Anspruch, dass gerade sie, anders als die als realitätsfern kritisierten klassischen Informationsangebote, die „wirkliche Realität“ der Nutzerinnen und Nutzer vermitteln. Aufgrund dieses Authentizitätsanspruchs kommt auch diesen Angeboten für die öffentliche Kommunikation und die Selbstverständigung der Gesellschaft eine erhebliche Rolle zu. Ein übergreifendes Motiv ist dabei die Aufhebung der Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit; in dem Maße, wie sich die beiden Sphären vermischen, verlieren beide Seiten: die Öffentlichkeit den Vorteil eines Raums zur sozial verbindlichen Verständigung über gesellschaftliche Angelegenheiten, die Privatheit den Vorteil eines von öffentlichen Ansinnen geschützten Raums zur individuellen Selbsterfahrung und -entfaltung<sup>595</sup>.

Die öffentlichen Inszenierungen menschlichen Intimlebens, wie sie in den Reality-Formaten vorgeführt werden, werfen gleich mehrere Fragen auf. Zum einen wurden mehrere der betreffenden Formate kritisch daraufhin diskutiert, inwieweit sie die Menschenwürde verletzen und daher unzulässig seien. Die Kontroverse setzt an an der vorübergehenden „Gefangenschaft“ der Teilnehmer in Verbindung mit der Dauerbeobachtung durch Kameras und damit dem Verlust jeglicher Intimsphäre, dem psychischen Druck, unter dem sie sich befinden, wenn sie sich Aufgaben zu stellen haben, die offensichtlich ihre Ekelschwelle überschreiten. Ungewiss erscheint auch, welche späteren Folgen eine Beteiligung an den betreffenden Sendungen für die Kandidatinnen und Kandidaten in ihrem sozialen Umfeld haben kann<sup>596</sup>.

Zum anderen bieten die betreffenden Formate sehr prägnante und von den jeweiligen sendungsbezogenen Geschäftsmodellen geprägte Deutungen der Realität und der für Erfolg und Misserfolg in der Gesellschaft maßgeblichen Strategien. In diesem Sinne dürften sie für die entsprechenden Zielgruppen eine Rolle bei der Konstruktion ihrer eigenen Vorstellungen über die Funktionsweise der Gesellschaft spielen. So zieht sich etwa das Muster der zwangsläufigen Konkurrenz, das den zwischenmenschlichen Umgang zu einem ständigen Taktieren macht, um in der Gunst eines vorgestellten Publikums zu steigen, durch die meisten Formate hindurch und schafft entsprechende Rollenvorbilder. Die Zuschauer werden daran gewöhnt, andere laufend daraufhin zu beurteilen, ob sie den eigenen Vorstellungen entsprechen, und sie im negativen Fall „abzuwählen“.

In den Reality-Soaps zeigt sich damit, wie Zuschauer vom Fernsehen mit den Anforderungen einer von Medien beeinflussten Gesellschaft konfrontiert werden und ihren persönlichen Erfolg oder ihr Scheitern an den von Medien gesetzten Erfolgskriterien messen. Mit diesem weiteren Schritt hin zur Verselbstständigung der Medienrealität wird der Blick auf die soziale Realität, für den die Medien öffentlicher Kommunikation ein wesentliches Hilfsmittel darstellen (sollen), zunehmend verstellt. Es stellt sich die Frage, ob die Medien der öffentlichen Kommunikation mit ihren vielfältigen Inszenierungen von Wirklichkeit drohen, ihre Glaubwürdigkeit als „Fenster zur Welt“ einbüßen.

---

594 Vgl. Engels 2003.

595 Vgl. dazu umfassend Weiß/Groebel 2002.

596 Vgl. z. B. Bleicher 2002.

### 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

Die oben skizzierten Entwicklungen im Bereich des Web 2.0 und der Social Communities berühren nicht den Kernbereich der Publizistik im engeren Sinne, stellen aber eine eigentümliche Form der „öffentlichen Kommunikation“ dar: Informationen und Kommunikationsvorgänge, die vorrangig persönliche Relevanz haben, werden öffentlich im Sinne von „weiten Personenkreisen zugänglich“. Bislang ist unklar, inwieweit diese Veränderungen zu einer Revision bisheriger gesellschaftlicher Vorstellungen von Privatsphäre und Öffentlichkeit führen, inwieweit entsprechende Software und Internetdienste eine stärkere Differenzierung des Zugangs zu persönlichen Informationen je nach sozialer Beziehung erlauben, und inwieweit rechtliche Regulierung nötig ist, um den Schutz der eigenen Privatsphäre wie der Privatsphäre anderer zu gewährleisten.

Wie in Abschnitt 1.5 erläutert, sind daher viele der entstehenden „nutzergenerierten Öffentlichkeiten“ im Internet nicht mit Relevanzkriterien zu messen, die in den journalistisch-massenmedial geprägten Öffentlichkeiten gelten. Statt der Selektion und Präsentation von Informationen mit gesellschaftlicher Relevanz geht es darum, Informationen mit persönlicher Relevanz zu präsentieren. Das intendierte Publikum entspricht nicht der dispersen Masse von Rezipienten, die Fernsehen, Radio oder Zeitungen adressieren, sondern in vielen Fällen eher kleinen Netzwerken oder Gemeinschaften mit ähnlichen Interessen, die noch dazu oft den Urheber eines Weblogeintrags oder Inhaber eines Profils auf einer Kontaktplattform persönlich kennen.

Problematisch daran ist aber, dass die Vorstellung vom eigenen Publikum täuschen kann. In vielen Fällen sind Informationen und Daten, die im Internet publiziert werden, zumindest potenziell für einen in zweierlei Hinsicht entgrenzten Personenkreis verfügbar: Zum einen entgrenzt in Hinblick auf die Zusammensetzung des Publikums; Schilderungen oder Meinungen, die für Freunde oder Verwandte publiziert werden, könnten beispielsweise auch von Arbeitskollegen und Vorgesetzten oder gänzlich unbekanntem Personen rezipiert werden, für die sie nicht gedacht waren. Der Umstand, dass Besucher einer Profilseite oder Betrachter eines online publizierten Fotos bzw. Videos oft nur dann für den Urheber sichtbar werden, wenn sie einen Kommentar hinterlassen oder anderweitig auf einen Text verweisen, trägt zu dieser Unsicherheit über Reichweite und Größe des Publikums bei. Zum anderen findet eine zeitliche Entgrenzung der Publika statt, da persönliche Informationen im Internet auch nach langer Zeit noch auffindbar und einer Person zuordenbar sind. Dies kann nicht zuletzt beim Übergang von einer Lebensphase in die nächste problematisch werden, beispielsweise wenn Selbstdarstellungen aus der Schul- oder Studienzeit mit den Erwartungen kollidieren, die im Beruf an eine Person gerichtet werden.

Sowohl die soziale als auch die zeitliche Entgrenzung der Publika von Selbstdarstellungen im Internet werfen Fragen auf, die die gesellschaftliche und technische Gestaltung dieser neuen Öffentlichkeiten betreffen. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, den Zugang zu persönlichen Informationen stärker schützen zu können, ohne auf die (wie oben geschildert) als positiv empfundenen Folgen des onlinebasierten Identitäts- und Beziehungsmanagements zu verzichten. Softwareseitig kann dies beispielsweise dadurch gelöst werden, dass persönliche Informationen nicht von vorneherein für alle anderen Nutzer sichtbar sind, sondern für bestimmte Personenkreise „freigeschaltet“ werden müssen. Verschiedene Anwendungen bieten bereits jetzt vereinfachte Formen dieser Zugangskontrollen, beispielsweise indem für Texte, Bilder, Videos oder Adressinformationen angegeben werden kann, dass diese nur für die eigenen bestätigten Kontakte sichtbar sind. Allerdings handelt es sich oft um sehr begrenzte Abstufungen, die nur binär zwischen „Freund – kein Freund“ o. Ä. unterscheiden und somit der deutlich komplexeren, auch situativ unterschiedlichen Differenzierung von Selbstpräsentationen nicht entsprechen, die Menschen außerhalb des Internets pflegen können.

Aus gesellschaftlicher Perspektive stellen sich weitere kommunikationsethische und –rechtliche Fragen, beispielsweise unter welchen Umständen es sozial adäquat ist, Informationen über andere Personen im Netz zu veröffentlichen (und damit möglicherweise deren Privatsphäre zu verletzen). Daneben werden sich mit der weiteren Verbreitung der Selbstpräsentation im Internet, insbesondere bei den jüngeren Nutzern, aber auch gesellschaftliche Normen darüber entwickeln (müssen), wann es angemessen ist und wann nicht, Informatio-

### 3. Trends und Perspektiven

nen über eine andere Person einzuholen, die sich an einen anderen Personenkreis richtet – analog zu den Konventionen und Normen, die den Umgang mit der Handynutzung in öffentlichen Räumen regeln. Schließlich sind gesetzliche Regelungen zum Datenschutz und zur informationellen Selbstbestimmung beständig mit den technischen Entwicklungen abzugleichen, insbesondere weil auch die Verfahren des anwendungsübergreifenden Data-Mining oder der Überwachung von Nutzungsverhalten im Internet immer ausgefeilter werden und es erlauben, umfassende Profile von Menschen anzulegen.

#### 3.3.5.3 Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Konkrete Medieninhalte bieten für kommunikations- und medienpolitische Maßnahmen kaum Anknüpfungspunkte, da sie zu Recht vor direkten Zugriffen geschützt sind, wenn sie nicht im Einzelfall Rechtsgüter verletzen. Vor dem Hintergrund verschiedener kommunikations- und medienpolitischer Zielsetzungen lassen sich angesichts der zuvor diskutierten Angebotsentwicklungen allerdings sehr wohl einige Punkte formulieren, die sich auf die Rahmenbedingungen für die Produktion und Rezeption von Medien beziehen und somit indirekt Auswirkungen auch auf die Angebote haben können.

Im Hinblick auf die skizzierten erschwerten Rahmenbedingungen für die Publizistik im engeren Sinne ist erneut auf Ansätze zur Sicherung journalistischer Autonomie zu verweisen. Dazu gehören alle organisatorischen Vorkehrungen, die es Journalisten ermöglichen, sich bei der Ausübung ihres Berufs an publizistischen Qualitätsmaßstäben zu orientieren und nicht von den Vorgaben der Werbe- oder Marketingabteilung beeinflusst zu werden. Wie eingangs erwähnt, kann als effektive Media Governance erscheinen, berufsethische Regeln abzustützen.

Die skizzierten Grenzverschiebungen zwischen Publizistik und Unterhaltung sowie zwischen Öffentlichkeit und Privatheit sind zuletzt Ausdruck kreativer und innovativer Potenziale in den Medien, sie stehen für die Dynamik der Inhalte und Formen von Kommunikation, zum Teil auch für die Erneuerungsfähigkeit öffentlicher Kommunikation, die sich auf neue Kommunikationsbedarfe einstellt. Konventionalisierte Kommunikationsformen bieten vorübergehende Orientierung, bevor sie durch andere Formen ersetzt werden. Insofern erscheint es wenig zielführend, solche Grenzverschiebungen generell verhindern zu wollen. Aufgrund der Orientierungsfunktion, die die verschiedenen Formen für die Gesellschaft haben – etwa im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit und Verbindlichkeit der jeweiligen Informationen –, ist das zum Teil zersetzende Spiel mit ihnen nicht ohne Risiko für die gesellschaftliche Selbstverständigung. Vor diesem Hintergrund könnte angesichts der Eigengesetzlichkeit der Medien die Institutionalisierung und Verstetigung von Medienbeobachtung und Medienkritik (s. Kap. 3.3.3) ein wirksames Instrument sein, um die Grenzverschiebungen zumindest zum Gegenstand öffentlicher Diskurse zu machen, die auch zur Folge haben können, dass manche Entwicklungen wieder zurückgenommen werden.

Doch auch andere mögliche Regulierungsformen könnten in diesem Zusammenhang bedacht werden. Vor dem Hintergrund der Sorge um die Sicherung der Publizistik im engeren Sinne sind etwa weiterentwickelte Mechanismen der Selbstverpflichtung und Selbstkontrolle denkbar, die ergänzt werden um gezielte Anreize für die Produktion von Qualitätsjournalismus. Zudem bleibt der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein relevanter Anknüpfungspunkt, da hier die Gesellschaft über die internen Aufsichtsgremien, aber auch die Diskussion von Programmgrundsätzen nach § 11 RStV jenseits der Fernbedienung über Einwirkungsmöglichkeiten verfügt. Im Fernsehen trägt er auch traditionell mehr als die private Säule zur Publizistik im engeren Sinne bei.

## 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

**3.3.6 Quellenangaben zu Kapitel 3.3**

- Assmann, Aleida (2004): Das kulturelle Gedächtnis an der Milleniumsschwelle: Krise und Zukunft der Bildung. Konstanz.
- Auer, Manfred/Diederichs, Frank A. (1993): Werbung – below the line. Product Placement, TV-Sponsoring, Licensing. Landberg/Lech.
- Axel Springer Verlag (1995): Relations. Programmzeitschriften und Fernsehen. Hamburg.
- Baacke, Dieter/Farin, Klaus/Lauffer, Jürgen (Hrsg.) (1999): Rock von Rechts II. Milieus, Hintergründe und Materialien. Bielefeld.
- Baacke, Dieter/Sander, Uwe/Vollbrecht, Ralf/Kommer, Sven (1999): Zielgruppe Kind. Künstliche Lebenswelten und Werbeinszenierungen. Opladen.
- Baerns, Barbara (Hrsg.) (2004): Leitbilder von gestern? Zur Trennung von Werbung und Programm. Wiesbaden.
- Baldi, Paolo/Hasebrink, Uwe (2006): Broadcasters and Citizens. Trends in media Accountability and Viewer Participation. Bristol.
- BDZV (2007): Zeitungen 2007. Bonn.
- Becker, Jörg (2001): Zwischen Integration und Abgrenzung : Anmerkungen zur Ethnisierung der türkischen Medienkultur, in: Hamburgische Anstalt für neue Medien (Hrsg.), Medien, Migration, Integration : elektronische Massenmedien und die Grenzen kultureller Identität. Berlin, S. 89-100.
- Beisch, Natalie/Engel, Bernhard (2006): Wie viele Programme nutzen die Fernsehzuschauer? Analysen zum Relevant Set. In: Media Perspektiven 7/2006, S. 374-379.
- Bergsdorf, Wolfgang (2000): Who is watching the watchdog? Selbstkontrolle aus der Sicht des Medienpolitikers. In: Ruß-Mohl, Stephan/Fengler, Susanne (Hrsg.): Medien auf der Bühne der Medien. Berlin, S. 221-35.
- Bleicher, Joan Kristin (2000): Zwischen Menschengarten, Panopticon und Dauertheater. Inszenierungsstrategien im „Big Brother“-Container und ihre gesellschaftlichen Funktionen. In: Medien & Kommunikationswissenschaft. 48, H. 4, S. 518-536.
- Bleicher, Joan Kristin (2002): Formatiertes Privatleben: Muster der Inszenierung von Privatheit in der Programmgeschichte des Deutschen Fernsehens. In: Ralph Weiß/Jo Groebel (Hrsg.): Privatheit im öffentlichen Raum. Medienhandeln zwischen Individualisierung und Entgrenzung. Opladen (Schriftenreihe der LfM), S. 207-246.
- Bleicher, Joan Kristin/Pörksen, Bernhard (Hrsg.) (2004): Grenzgänger: Formen des New Journalism. Wiesbaden.
- Breuning, Christian (1997): Von der Programmzeitschrift zum TV-Guide. In: Media Perspektiven, 8, S. 442-455.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1988): Medienkritik im Blickpunkt. Plädoyer für eine engagierte Programmkritik. Bonn.
- Burst, Michael/Schmitt-Walter, Nikolaus (2003): Crossmedia-Kommunikation. München.
- Eimeren, Birgit van/Gerhard, Heinz/Frees, Beate (2004): Internetverbreitung in Deutschland: Potenzial vorerst ausgeschöpft? ARD/ZDF-Online-Studie 2004. In: Media Perspektiven Nr. 8, S. 350-370.
- Engels, Kerstin (2003): Kommunikationsarbeit in Online-Medien. Zur beruflichen Entwicklung kommunikativer Erwerbstätigkeiten. Eine explorative Studie aus institutionentheoretischer Sicht. Wiesbaden.
- Engels, Kerstin/Hickethier, Knut/Weiß, Ralph (2005): Diskurse über das Fernsehen – Raum für Kritik? In: Weiß, Ralph (Hrsg.): Zur Kritik der Medienkritik. Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten. Berlin, S. 525-547.
- Esser, Hartmut (2000): Assimilation, Integration und ethnische Konflikte. Können sie durch „Kommunikation“ beeinflusst werden? In: Schatz, Heribert/Christina Holtz-Bacha/Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.): Migranten und Medien. Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk. Wiesbaden, S. 25 ff.
- Feldschow, Monika (2003): Zur Relevanz des Grundsatzes der Trennung von Redaktionellem und Anzeigen in den Redaktionen der Publizistischen Einheiten Deutschlands. Berlin.
- Fraunhofer IAIS (2007): Auf dem Weg zur Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB). Studie für den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Online zugänglich unter [www.iais.fraunhofer.de/fileadmin/images/pics/Abteilungen/NM/DDB-Studie\\_0.1.pdf](http://www.iais.fraunhofer.de/fileadmin/images/pics/Abteilungen/NM/DDB-Studie_0.1.pdf).
- Friedrichsen, Mike/Jenzowsky, Stefan (1999): Fernsehwerbung: Theoretische Analysen und empirische Befunde. Opladen.
- Früh, Werner (1996): Unterhaltsame Information oder informative Unterhaltung? Zur Rezeption von Reality-TV. In: Publizistik 41, H. 4, S. 428-451.
- Gibbons, Tom (2004): Kontrolle über technische Engpässe: Ein Fall für das Medienkonzentrationsrecht? IRIS Spezial 2004, S. 65-75.

## 3. Trends und Perspektiven

- Gleich, Uli (2003): Crossmedia – Schlüssel zum Erfolg? Verknüpfung von Medien in der Werbekommunikation. In: Media Perspektiven, Nr. 11, S. 510-516.
- Goldhammer, Klaus (2005): Musikquoten im europäischen Radiomarkt. Quotenregelungen und ihre kommerziellen Effekte. München.
- Guenther, Tina/Schmidt, Jan (2008): Wissenstypen im „Web 2.0“ – eine wissenssoziologische Deutung von Prodnutzung im Internet. In: Willems, Herbert (Hrsg.) (2008): Weltweite Welten. Internet-Figurationen aus wissenssoziologischer Perspektive. Wiesbaden (im Erscheinen).
- Hasebrink, Uwe (2001): Das Zuschaueranteilsmodell: Herausforderungen durch Online-Medien und Pay-TV. Kommunikationswissenschaftliches Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Fernsbereich (KEK). Potsdam. Online-Publikation unter <http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/hasebrink.pdf>.
- Hasebrink, Uwe (2003): Zur Berücksichtigung medienrelevanter verwandter Märkte bei der Anwendung des Zuschaueranteilsmodells (§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV). Kommunikationswissenschaftliches Gutachten für die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Fernsbereich (KEK). Potsdam. Online-Publikation unter [www.kek-online.de/](http://www.kek-online.de/).
- Hasebrink, Uwe/Berns, Margie/Skinner, Ewart (1997): The English Language within the media worlds of European Youth. In: Winterhoff-Spurk, Peter/van der Voort, Tom (Hrsg.): New Horizons in Media Psychology. Research Cooperation and projects in Europe. Opladen. S. 156-174.
- Hasebrink, Uwe/Herzog, Anja (2004): Mediennutzung im internationalen Vergleich. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden, S. 112 ff.
- Hefner, Dorothee/Klimmt, Christoph/Daschmann, Gregor: Typisch Türke? Die Folgen der Nationalitätsnennung für die Bewertung von Akteuren in der Nachrichtenrezeption. In: Medien und Kommunikationswissenschaften 4/2007, S. 575 ff.
- Hepp, Andreas/Krotz, Friedrich/Winter, Carsten (2005): Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): Globalisierung der Medienkommunikation. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 7-17.
- Herkströter, Dirk (1998): Neue elektronische Werbeformen: Glaubwürdigkeit des Programms gefährdet? In: Media Perspektiven, Nr. 3, S. 106-112.
- Hickethier, Knut (1994): Geschichte der Fernsehkritik in Deutschland. Berlin.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Baden-Baden (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; 37).
- Holtz-Bacha, Christina (1997): Hörfunk-Wahlkampagnen: einflußreich – auch einfallsreich? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28, S. 294-310.
- Holtz-Bacha, Christina (2001): Das Private in der Politik. Ein neuer Medientrend? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B41-42, S. 20-26.
- Jäckel, Michael (1998): Die umworbene Gesellschaft: Analysen zur Entwicklung der Werbekommunikation. Opladen.
- Jarren, Otfried (1997): Macht und Ohnmacht der Medienkritik: Können Schwache Stärke erlangen? Medienkritik und medienpolitische Kommunikation als Netzwerk. In: Weßler, Hartmut u. a. (Hrsg.): Perspektiven der Medienkritik. Opladen, S. 307-328.
- Jarren, Otfried/Zielmann, Sarah (2005): Ausblick: Institutionalisierungsmöglichkeiten für Medienkritik. In: Weiß, Ralph (Hrsg.): Zur Kritik der Medienkritik. Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten. Berlin (Schriftenreihe Medienforschung der LfM; 48), S. 549-568.
- Jüngling, Thomas/Schulz, Hartmut (Hrsg.) (2000): Medienjournalismus und Medien-PR. Systematische Grundlagen und Beiträge aus der Praxis. Berlin.
- Kreitling, Holger (1997): Das neue Ressort. Medienberichterstattung im bundesdeutschen Vergleich – ein Überblick. In: Weßler, Hartmut u. a. (Hrsg.): Perspektiven der Medienkritik. Opladen, S. 123-134.
- Kreitling, Holger (2000): Medienjournalismus in Deutschland – die aktuellen Trends. In: Ruß-Mohl, Stephan/ Fengler, Susanne (Hrsg.): Medien auf der Bühne der Medien. Berlin, S. 123-134.
- Krotz, Friedrich (2001): Die Mediatisierung von sozialen Beziehungen, Alltag und Kultur. Wiesbaden.
- Krug, Hans-Jürgen (2002): Radiolandschaften. Beiträge zur Geschichte und Entwicklung des Hörfunks. Frankfurt/Main.
- Krüger, Udo Michael (2004): Spartenstruktur und Informationsprofile im deutschen Fernsehangebot. Programmanalyse 2003 von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben. In Media Perspektiven 5/2004, S. 194-207.
- Krüger, Udo-Michael (2002): Inhaltsprofile öffentlich-rechtlicher und privater Hauptprogramme im Vergleich. In: Media Perspektiven, Nr. 10, S. 512-530.
- Krüger, Udo-Michael/Müller-Sachse, Karl H. (1998): Medienjournalismus. Strukturen, Themen, Spannungsfelder. Opladen/Wiesbaden.

## 3.3. Vielfalt und Medienqualitäten

- Krüger, Udo-Michael/Zapf-Schramm, Thomas (2007): Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2006. Programmanalyse von ARD/Das Erste, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben. In *Media Perspektiven* 4/2007, S. 166-186.
- Ladeur, Karl-Heinz (1999): Neue Werbeformen und der Grundsatz der Trennung von Werbung und Programm. In: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 43, S. 672-682.
- Machill, Marcel/Welp, Carsten (2003): Wegweiser im Netz. Qualität und Nutzung von Suchmaschinen. Gütersloh.
- Malik, Maja (2004): *Journalismusjournalismus. Funktion, Strukturen und Strategien der journalistischen Selbstthematisierung*. Wiesbaden.
- Marcinkowski, Frank (1998): Politikvermittlung durch Fernsehen und Hörfunk. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Opladen, S. 165-183.
- McQuail, Denis (1992): *Media Performance. Mass communication and the public interest*. London.
- Morley, David (1992): Electronic Communities and domestic rituals. Cultural consumption and the production of european cultural identities. In: Michael Skovmand/Kim Ch. Schroder (Hrsg.): *Media cultures. Reappraising transnational media*. London/New York, S. 65-83.
- Neuberger, Christoph (2002): Online-Journalismus. Akteure, redaktionelle Strukturen und Berufskontext. Ergebnisse einer Berufsfeldstudie. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 50, H. 1, S. 102-114.
- Neuberger, Christoph (2005): Angebot und Nutzung von Internet-Suchmaschinen. Marktstrategien, Qualitätsaspekte, Regulierungsziele. In: *Media Perspektiven* Nr. 1, S. 2-13.
- Neumann-Braun, Klaus (2003): *Kinderfernsehanalyse – das Beispiel der TV-Serie Pokémon*. Landau.
- OECD (2003): *The Impact of Media Concentration on Professional Journalism*. Wien.
- Paus-Haase, Ingrid/Schnatmeyer, Dorothee/Wegener, Claudia (Hrsg.) (2000): *Information, Emotion, Sensation. Wenn die Grenzen zerfließen*. Bielefeld.
- Paus-Hasebrink, Ingrid/Neumann-Braun, Klaus/Hasebrink, Uwe/Aufenanger, Stefan (Hrsg.) (2004): *Medienkindheit – Markenkindheit. Untersuchungen zur multimedialen Verwertung von Markenzeichen für Kinder*. München.
- Pfetsch, Barbara (2003): Symbolische Geräusche über die Anderen – Die Öffentlichkeit über Medienpolitik in Pressekommentaren. In: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 51, Heft 2, S. 232-249.
- Range, Steffen/Schweins, Roland (2007): Klicks, Quoten, Reizwörter: Nachrichten-Sites im Internet. Wie das Web den Journalismus verändert. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- Reitze, Helmut/Ridder, Christa-Maria (2006): *Massenkommunikation VII. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964 bis 2005*. Baden-Baden.
- Röhle, Theo (2007): „Think of it first as an advertising system“: Personalisierte Online-Suche als Datenlieferant des Marketings. In: *kommunikation@gesellschaft*, Jg. 8, Beitrag 1. Online-Publikation: [http://www.soz.uni-frankfurt.de/K.G/B1\\_2007\\_Roehle.pdf](http://www.soz.uni-frankfurt.de/K.G/B1_2007_Roehle.pdf).
- Röper, Horst (2006): Probleme und Perspektiven des Zeitungsmarktes. Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal 2006. *Media Perspektiven* 5/2006, S. 283-297
- Röper, Horst (2000): eitungsmarkt 2000: Konsolidierungsphase beendet? Daten zur Konzentration der Tagespresse in der Bundesrepublik Deutschland im I. Quartal 2000. *Media Perspektiven* 7/2000, S. 297-309
- Rössler, Patrick (2007): Media Content Diversity: Conceptual Issues and Future Directions for Communication Research. In: *Communication Yearbook* 31, S. 463-520.
- Ruß-Mohl, Stephan (2000): Berichterstattung in eigener Sache: Die Verantwortung von Journalismus und Medienunternehmen. In: Ruß-Mohl, Stephan/Fengler, Susanne (Hrsg.): *Medien auf der Bühne der Medien*. Berlin, S. 17-38.
- Ruß-Mohl, Stephan/Fengler, Susanne (Hrsg.) (2000): *Medien auf der Bühne der Medien. Zur Zukunft von Medienjournalismus und Medien-PR*. Berlin.
- Schmidt, Jan (2006): Social Software: Onlinegestütztes Informations-, Identitäts- und Beziehungsmanagement. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Nr. 2, S. 37-46.
- Schmidt, Jan; Pellegrini, Tassilo (2008): Das Social Semantic Web aus kommunikationssoziologischer Perspektive. In: Blumauer, Andreas / Tassilo Pellegrini (Hrsg.): *Social Semantic Web*. Berlin. In Vorbereitung.
- Schneider Beate/Arnold, Anne-Katrin (2006): Die Kontroverse um die Mediennutzung von Migranten: Massenmediale Ghettoisierung oder Mainstream? In: Geißler, Rainer/Pöttker, Horst (Hrsg.): *Integration durch Massenmedien. Medien und Migration im internationalen Vergleich*. Bielefeld, S. 93 ff.
- Schönbach, Klaus/Lauf, Edmund (2002): Content or design? Factors influencing the circulation of American and German newspapers. In: *Communications* 27; No. 1, S. 1-14.
- Schütz, Walter J. (2007): Deutsche Tagespresse 2006. *Media Perspektiven* 11/2007, S. 560-588.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2006): *Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht*. Berlin.

## 3. Trends und Perspektiven

- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Laudien, Arne (2005): Suchmaschinen als Gatekeeper in der öffentlichen Kommunikation – Rechtliche Anforderungen an Zugangsoffenheit und Transparenz bei Suchmaschinen im WWW. Berlin.
- Siegert, Gabriele (2001): Medien – Marken – Management. Relevanz, Spezifika und Implikationen einer medienökonomischen Profilierungsstrategie. München.
- Simon, Erk (2007): Migranten und Medien. Zielsetzung, Konzeption und Basisdaten einer repräsentativen Studie der ARD/ZDF-Medienkommission. In: Media Perspektiven 9/2007, S. 426-435.
- Six, Ulrike/Roters, Gunnar (1997): Hingehört. Das Radio als Informationsmedium für Jugendliche. Gütersloh.
- Trappel, Josef/Meier, Werner/Schrape, Klaus (2002): Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration: Veränderungen in den demokratischen und kulturellen Grundlagen der Gesellschaft. Opladen.
- Trebbe, Joachim (2004): Fernsehen in Deutschland 2003-2004. Programmstrukturen – Programminhalte – Programmentwicklungen. Berlin.
- Trebbe, Joachim/Weiß, Hans-Jürgen (2007): Integration als Mediennutzungsmotiv? Eine Typologie junger türkischer Erwachsener in Nordrhein-Westfalen. In: Media Perspektiven 3/2007, S. 136 ff.
- Vogel, Andreas (2006): Stagnation auf hohem Niveau. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse in Deutschland im 1. Quartal 2006. Media Perspektiven 7/2006, S.380-398.
- Vogel, Andreas (2004): Konsolidierte Großkonzerne bereit zu erneutem Wachstum. Daten zum Markt und zur Konzentration der Publikumspresse in Deutschland im 1. Quartal 2004. Media Perspektiven 7/2004, S.322-338.
- Volpers, Helmut (2007): Public Relations und werbliche Erscheinungsformen im Radio. Eine Typologisierung persuasiver Kommunikationsangebote des Hörfunks. Berlin.
- Volpers, Helmut/Herkströter, Dirk/Schnier, Detlev (1998): Die Trennung von Werbung und Programm im Fernsehen. Programmrechtliche und werbliche Entwicklungen im digitalen Zeitalter und ihre Rechtsfolgen. Opladen.
- Vowe, Gerhard/Wolling, Jens (2004): Radioqualität – Was die Hörer wollen und was die Sender bieten. Vergleichende Untersuchung zu Qualitätsmerkmalen und Qualitätsbewertungen von Radioprogrammen in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen. München (TLM-Schriftenreihe; 17).
- Weiß, Hans-Jürgen (1998): Auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten. Eine Evaluations- und Machbarkeitsstudie. Berlin.
- Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim (2002): Mediennutzung und Integration der türkischen Bevölkerung in Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage des Presse- und Informationsamtes. Baden-Baden.
- Weiß, Ralph (Hrsg.) (2005a): Zur Kritik der Medienkritik. Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten. Berlin.
- Weiß, Ralph (2005b): Wozu eine Kritik der Medienkritik? In: Ders. (Hrsg.): Zur Kritik der Medienkritik. Wie Zeitungen das Fernsehen beobachten. Berlin, S. 17 ff.
- Weiß, Ralph/Groebel, Jo (Hrsg.) (2002): Privatheit im öffentlichen Raum. Medienhandeln zwischen Individualisierung und Entgrenzung. Opladen (Schriftenreihe Medienforschung der LfR; 43).
- Weßler, Hartmut/Matzen, Christiane/Jarren, Otfried/Hasebrink, Uwe (Hrsg.) (1997): Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft. Dieter Roß zum 60. Geburtstag. Opladen.
- Winterhoff-Spurk, Peter (1991): Wer die Wahl hat ... – Medienpsychologische Aspekte der Fernsehprogrammvermehrung. In: Jäckel, Michael/Schenk, Michael (Hrsg.): Kabelfernsehen in Deutschland. Pilotprojekte, Programmvermehrung, private Konkurrenz. Ergebnisse und Perspektiven. München, S. 159-180.
- Wissenschaftsrat (2007): Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Kommunikations- und Medienwissenschaften in Deutschland. Oldenburg.
- Wolke, Jens (2004): Durch Rezeption zur Werbung. Kommunikative Abgrenzung von Fernsehgattungen. Köln.
- D'Ydewalle, Géry/van den Poel, Marijke (1999): Incidental Foreign Language Acquisition by Children Watching Subtitled Television Programmes. In: Journal of Psycholinguistic Research 28, No. 3.

## 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

**3.4 REFORM DER KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENORDNUNG**

<b>3.4.1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>331</b>
<b>3.4.2</b>	<b>REGELUNGSMATERIEN</b> .....	<b>332</b>
3.4.2.1	BESTANDSAUFNAHME .....	332
3.4.2.1.1	<i>Abgrenzung der Kompetenzen im Mehr-Ebenen-System EU-Bund-Länder</i> .....	332
3.4.2.1.2	<i>Regelungsmaterien im Bereich der Netze</i> .....	333
3.4.2.1.3	<i>Regelungsrahmen im Bereich der Inhalte</i> .....	335
3.4.2.1.4	<i>Berührungspunkte der Rechtsrahmen von Bund und Ländern</i> .....	338
3.4.2.1.5	<i>Überblick über die Regelungsmaterien</i> .....	339
3.4.2.2	ENTWICKLUNGSPFADE.....	342
3.4.2.3	WISSENSCHAFTLICHE UND MEDIENPOLITISCHE ANREGUNGEN.....	344
3.4.2.3.1	<i>Frage nach medienübergreifendem regulatorischem Gesamtkonzept</i> .....	344
3.4.2.3.2	<i>Generelle Kritik am Konzept der Abgrenzung</i> .....	344
3.4.2.3.3	<i>Abgrenzungsprobleme im Einzelnen</i> .....	345
3.4.2.3.4	<i>Regelungskonzepte vor dem Hintergrund sich verändernder Akteure</i> .....	346
<b>3.4.3</b>	<b>REGELUNGSFORMEN</b> .....	<b>347</b>
3.4.3.1	BESTANDSAUFNAHME .....	347
3.4.3.1.1	<i>Marktzutrittsregulierung</i> .....	348
3.4.3.1.2	<i>Gesetzgebung und Verwaltung</i> .....	349
3.4.3.1.3	<i>Formelles und informelles Handeln</i> .....	350
3.4.3.2	ENTWICKLUNGSPFADE.....	350
3.4.3.2.1	<i>Verstärkte Einbindung von Selbstregulierung</i> .....	350
3.4.3.2.2	<i>Von der Marktzutrittsregulierung zur Verhaltensregulierung</i> .....	350
3.4.3.2.3	<i>Gesetzgebung und Verwaltung</i> .....	351
3.4.3.2.4	<i>Von formellen zu informellen Instrumenten des Handelns</i> .....	351
3.4.3.3	WISSENSCHAFTLICHE UND MEDIENPOLITISCHE ANREGUNGEN.....	351
3.4.3.3.1	<i>Einbindung von Selbstregulierung</i> .....	351
3.4.3.3.2	<i>Von formellen zu informellen Instrumenten des Handelns</i> .....	352
3.4.3.3.3	<i>Gesetzgebung und Verwaltung</i> .....	352
<b>3.4.4</b>	<b>AUFSICHTSSTRUKTUREN</b> .....	<b>353</b>
3.4.4.1	BESTANDSAUFNAHME .....	353
3.4.4.1.1	<i>Telekommunikationsrecht</i> .....	354
3.4.4.1.2	<i>Rundfunk</i> .....	354
3.4.4.1.3	<i>Telemedien</i> .....	356
3.4.4.1.4	<i>Für alle Bereiche: Bundeskartellamt</i> .....	358
3.4.4.1.5	<i>Die Aufsichtsinstanzen im Überblick</i> .....	359
3.4.4.2	ENTWICKLUNGSPFADE.....	359
3.4.4.2.1	<i>Straffung des Föderalismus</i> .....	359
3.4.4.2.2	<i>Abkehr von einer vertikalen (dienstorientierten) Regulierung</i> .....	360
3.4.4.2.3	<i>Kooperationen</i> .....	360
3.4.4.3	WISSENSCHAFTLICHE UND MEDIENPOLITISCHE ANREGUNGEN.....	361

## 3. Trends und Perspektiven

3.4.4.3.1	<i>Zersplitterung</i> .....	361
3.4.4.3.2	<i>Abgrenzung der Aufgabenbereiche</i> .....	362
3.4.4.3.3	<i>Internationalisierung bzw. Globalisierung</i> .....	362
3.4.4.3.4	<i>Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks</i> .....	362
3.4.4.4	DISKUTIERTER REFORMMODELLE.....	363
3.4.4.4.1	<i>Single-Regulator-Modell</i> .....	363
3.4.4.4.2	<i>Einheitliche Medienaufsichtsbehörde der Länder</i> .....	363
3.4.4.4.3	<i>Verstärkung der Koordination und Kooperation</i> .....	364
3.4.4.4.4	<i>Lösungen für einzelne Medien oder Regulierungsziele</i> .....	364
3.4.5	<b>QUELLENANGABEN ZU KAPITEL 3.4</b> .....	<b>367</b>

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

**Tabelle 3.4.2.1: Gesetzliche Definitionen unterschiedlicher Dienste**

**Abbildung 3.4.2.2: Darstellung der Regulierungsebenen und -bezüge**

**Abbildung 3.4.2.3: Rechtsmaterien nach Regulierungszielen**

**Abbildung 3.4.4.1: Aufsichtsstellen im Bereich Telemedien**

**Abbildung 3.4.4.2: Aufsichtsinstanzen im Überblick**

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

#### 3.4.1 Einleitung

Die vorstehenden Fokusbereiche beleuchten einzelne Phänomene und mögliche kommunikations- und medienpolitische Reaktionen, ohne auf den rechtlichen Rahmen einzugehen. Dies soll zusammenfassend in diesem Kapitel geschehen, konzentriert auf den Ordnungsrahmen im engeren Sinne, also ohne Fördermaßnahmen oder medienpolitische Initiativen, die ohne Inanspruchnahme rechtlicher Steuerung wirken.

Ein zentraler Anlass, über eine Reform der Kommunikationsordnung nachzudenken, besteht in dem Phänomen der so genannten „Konvergenz“<sup>597</sup>, die in diesem Bericht an vielen Stellen eine Rolle spielt. Bereits im Jahre 1997 forderte die EU-Kommission im Grünbuch „Die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“<sup>598</sup> dazu auf, über die Auswirkungen der Konvergenz auf die unterschiedlichen Kommunikationsordnungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften nachzudenken. Ein Ergebnis dieses Nachdenkprozesses war eine differenziertere Betrachtungsweise des Phänomens „Konvergenz“. Während der Ausgangspunkt, die durch die Digitalisierung bewirkte technische Konvergenz, die Möglichkeit, früher auf getrennten technischen Plattformen produzierte und verbreitete Angebote auf ein und derselben Plattform zu gestalten und zu distribuieren, weitgehend unstrittig ist, wird über die Folgen dieser technischen Konvergenz auf den anderen Ebenen durchaus kontrovers diskutiert. Zu diesen Ebenen gehören die der so genannten Branchenkonvergenz, die Frage also, ob vormalig getrennte Wirtschaftsbereiche im Hinblick auf ihre Akteursstrukturen und Produktionsweisen zusammenwachsen, indem etwa ehemals allein im Telekommunikationsbereich tätige Unternehmen nun auch Programminhalte anbieten. Auch die Frage der Angebotskonvergenz wird durchaus unterschiedlich beurteilt. Einerseits kann man sagen, dass Rundfunk Rundfunk bleibt, auch wenn er über andere technische Plattformen – etwa Netze mit dem Internetprotokoll TCP/IP – verbreitet wird. Auf der anderen Seite kann dieses Angebot aus Nutzersicht Unterschiede aufweisen, etwa wenn es mit interaktiven Elementen verbunden wird, wie es bei Internet-TV zumindest im Vergleich zu analogem traditionellem Fernsehen einfach möglich ist. Auf der Ebene der Nutzung spricht kommunikationswissenschaftlich viel dafür, dass von einer Konvergenz im Sinne der Austauschbarkeit unterschiedlicher Angebote nicht gesprochen werden kann. Rezeptionshaltungen verändern sich verhältnismäßig träge, was dazu führt, dass technische Möglichkeiten nicht automatisch in neuen, vom Nutzer nachgefragten Anwendungen münden. Allerdings wäre es sicherlich kurzschlüssig, bei der Gestaltung des technischen Ordnungsrahmens auch mittelfristig von einer statischen Nutzungssituation auszugehen. Die Funktionsverschiebungen, die sich im Hinblick auf die Informationsnutzung durch Online-Angebote vollziehen, sind bereits nachweisbar (s. Kap. 3.1.1.1).

Geht man von einer Veränderung der Kommunikationsangebote aus, die auch zu einer rechtlich relevanten Veränderung öffentlicher Kommunikation führt, so sind davon zahlreiche Rechtsbereiche betroffen. Naheliegender ist es das Recht der elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, vor allem Rundfunk und Telemedien, aber auch das Presserecht, wie man an der Konkurrenzsituation von Online-Angeboten zu Rubriken-Anzeigen handgreiflich erkennen kann (s. Kap. 2.3.1.2). Zudem ist das Telekommunikationsrecht betroffen, da diese Rechtsmaterie auf die technischen Voraussetzungen der Übertragung elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste Einfluss nimmt. Schließlich sind alle Rechtsbereiche tangiert, die im Hinblick auf bestimmte Regulierungsziele, wie etwa den Jugend- oder Datenschutz, den Verbraucherschutz, das Urheberrecht, aber auch einzelne Vorschriften des Strafrechts, auf medienspezifische Gefahren reagieren, oder aber Medienbetätigung im Hinblick auf ihre Funktion für die öffentliche Kommunikation privilegieren.

---

<sup>597</sup> Vgl. zu diesem Phänomen allgemein Knothe 1998, S. 95 ff.

<sup>598</sup> KOM(97) 0623 endg. (nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

### 3. Trends und Perspektiven

Daher werden im Folgenden auch alle Rechtsmaterien ungeachtet unterschiedlicher Gesetzgebungszuständigkeiten angesprochen.

Ein handgreifliches Problem, das sich im Hinblick auf fast alle Regulierungsebenen und Rechtsbereiche beobachten lässt, ist, dass an die Merkmale althergebrachter Medientypen für die Regulierung zunehmend schwieriger angeknüpft werden kann. Während früher verhältnismäßig eindeutig war, was als „Rundfunk“ der spezifisch dafür geschaffenen Regulierung der Länder unterworfen war, besteht nun die Notwendigkeit, die Merkmale zu klären, die ein Dienst aufweisen muss, um dem Rundfunkrecht zu unterfallen.

Der folgende Berichtsteil nähert sich daher seinem Gegenstandsbereich und den diskutierten Reformwürfen nicht entlang traditioneller Rechtsbereiche, sondern den analytischen Kategorien „Regelungsmaterie“, „Regelungsformen“ und „Aufsichtsstrukturen“. Besonders an Letzteren hat sich die medienpolitische Kritik entzündet, die teilweise eine Überregulierung, teilweise eine nicht hinreichend koordinierte Aufsicht behauptet. Die Darstellung wissenschaftlicher Diskussionen beschränkt sich dabei auf nationale Ansätze.

#### 3.4.2 Regelungsmaterien

##### 3.4.2.1 Bestandsaufnahme

###### 3.4.2.1.1 *Abgrenzung der Kompetenzen im Mehr-Ebenen-System EU-Bund-Länder*

Charakteristisch für die Kommunikationsordnung ist, dass sie sich als Ergebnis eines regulatorischen Mehr-Ebenen-Systems darstellt, in dem – in unterschiedlichen Bereichen unterschiedlich gewichtet – die Europäische Gemeinschaft, der Bund und die Länder regelnd tätig werden (abgesehen wird hier von völkerrechtlichen Vorgaben, die die Komplexität weiter erhöhen). Genuine Kompetenz der Gemeinschaftsorgane findet sich vor allem im Hinblick auf den Bereich der Netze, also der technischen Infrastruktur<sup>599</sup>. Im Bereich der Inhalte spielen vor allen Dingen Verbraucherschutzaspekte auf europäischer Ebene eine Rolle, während weiter gehende Regelungen etwa zum Jugendschutz ihre Begründung in der Gewährleistung des Binnenmarktes, nicht etwa in der Beförderung des Regulierungszieles Jugendschutz finden. Im Hinblick auf kulturpolitische Ziele – einschließlich der Sicherung von Pluralismus und kommunikativer Chancengerechtigkeit – besitzen die Gemeinschaftsorgane dem EG-Vertrag zu Folge lediglich Kompetenzen zur Förderung; hier muss die Gemeinschaft die Kompetenzen der Mitgliedstaaten respektieren. Vor diesem Hintergrund sind Einzelentscheidungen und Richtlinienvorschläge auf europäischer Ebene oft kontrovers, wenn sie mittelbar Auswirkungen auf die nationale Medienregulierung haben. Ein europäisches Regelungskonzept, das zunächst alle Materien einbezieht und dann kulturpolitische Ausnahmen für die Mitgliedstaaten vorsieht, kann zu Streit um die Grenzen dieser Ausnahmen führen, der dann letztlich vom EuGH zu entscheiden wäre.

Da für viele Medienfragen allein die Länder zuständig sind, wahrt die Verfassung ihre Rechte auch im Verhältnis zur EU auch verfahrensmäßig. Der in der Föderalismusreform geänderte Art. 23 Abs. 6 GG sieht nun vor, dass, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder für den Rundfunk betroffen sind, Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder übertragen werden.

Auch das innerdeutsche Kompetenzgefüge ist komplex. Die Gesetzgebungszuständigkeit ist verfassungsrechtlich so verteilt, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zukommt, sofern sie vom Grundgesetz

---

<sup>599</sup> Die Befugnisse des europäischen Gesetzgebers beruhen auf Art. 86 EG-Vertrag (Richtlinie der Europäischen Kommission).

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

nicht dem Bund zugewiesen wird (Art. 70 Abs. 1, 30 GG<sup>600</sup>). Daraus ergibt sich die umgangssprachlich als „Kulturkompetenz“ der Länder apostrophierte Zuständigkeit auch für die Fragen des Rundfunks (im weiten, verfassungsrechtlichen Sinne, s. Kap. 1.4.4.1.3) und der Presse. Der Bund besitzt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Telekommunikation (Art. 73 Nr. 7 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst dies aber nicht den Bereich der telekommunikativ vermittelten Inhalte<sup>601</sup>. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erstreckt sich auf das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG), Regeln zum Missbrauch wirtschaftlicher Macht (Art. 74 Nr. 16) sowie das Recht der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Nr. 7 GG), aus dem Kompetenzen zur Rechtsetzung im Bereich des Jugendschutzes abgeleitet werden können. Das Datenschutzrecht unterteilt sich in Bundes- und in Länderrecht. In den Bereichen, in denen der Bund eine Gesetzgebungskompetenz hat, ist er nach herrschender Auffassung auch für den Erlass der datenschutzrechtlichen Regelungen zuständig. Sind dagegen die Länder nach dem Grundsatz der Art. 70, 30 GG gesetzgebungsbefugt, sind diese für den Erlass entsprechender Datenschutznormen zuständig.

Es hat sich bereits früh gezeigt, dass die Gesetzgebungskompetenzen sich nicht in der Art sauber abgrenzen lassen, dass ein konfliktfreies Nebeneinander der Regelungsmaterien möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat daher bereits in seiner ersten Fernsehentscheidung<sup>602</sup> deutlich gemacht, dass aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens Verpflichtungen zur Kooperation und Koordination erwachsen, die bei der Auslegung und Anwendung der Kompetenznormen und der auf dieser Grundlage erlassenen Rechtssätze zu beachten sind. Im Hinblick auf die Abgrenzung der Regelungsmaterien auf europäischer Ebene und durch die Mitgliedstaaten gilt ein strukturähnliches Prinzip der Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EG-Vertrag.

#### 3.4.2.1.2 *Regelungsmaterien im Bereich der Netze*

##### 3.4.2.1.2.1 *Europarechtliche Vorgaben*

Im Bereich der Netze ist aus europarechtlicher Sicht insbesondere das im Jahre 2002 verabschiedete Richtlinienpaket zu beachten, dessen Novellierung derzeit auf europäischer Ebene diskutiert wird (s. Kap. 2.2.2.2.1). Während die sog. Rahmenrichtlinie<sup>603</sup> allgemeine Vorgaben für Telekommunikationsdienste enthält, gestalten drei weitere Richtlinien diese Vorgaben näher aus. Dazu zählen die Genehmigungsrichtlinie<sup>604</sup>, die Zugangsrichtlinie<sup>605</sup> sowie die Universaldienstrichtlinie<sup>606</sup>. Daneben kommt auch die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation<sup>607</sup> im Bereich der Netze zur Anwendung.

---

<sup>600</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. I S. 1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>601</sup> Grundlegend dazu BVerfGE 12, 205, 226 ff.

<sup>602</sup> BVerfGE 12, 205.

<sup>603</sup> Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.04.2002, S. 33.

<sup>604</sup> Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 21.

<sup>605</sup> Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 7.

### 3. Trends und Perspektiven

Insgesamt verfolgt damit die Europäische Kommission – ebenso wie der Rat und das Europäische Parlament – nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes<sup>608</sup> das Ziel, den Wettbewerb auf diesem Markt zu fördern, den Binnenmarkt für die elektronische Kommunikation zu konsolidieren und die Wahrung von Verbraucherinteressen und Nutzerrechten zu gewährleisten.<sup>609</sup> Dabei will die EU der Konvergenz dadurch Rechnung tragen, dass die Richtlinien keine einzelnen Technologien, sondern Märkte regulieren. Ende 2007 hat die Kommission Vorschläge für eine weitere Reform des Rechtsrahmens für Kommunikationsnetze und -dienste vorgelegt (s. o. Kap. 2.2.2.2.1).

#### 3.4.2.1.2.2 *Verfassungsrechtliche Vorgaben*

Verfassungsrechtlich wird der Bereich der Netze vor allem durch Art. 87 f GG strukturiert, der ein Ergebnis der so genannten „Postreform II“ (1994) ist. Danach werden Telekommunikationsdienstleistungen nicht mehr als staatliche Leistungsverwaltung erbracht, sondern formell und materiell privatisiert. Sie sollen als privatwirtschaftliche Tätigkeit von privaten Unternehmen erbracht werden. Dem Bund bleibt nach Abs. 1 zu gewährleisten, dass flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Dies geschieht vor allem durch geeignete Marktregulierung.

#### 3.4.2.1.2.3 *Einfachgesetzlicher Rahmen*

Einfachgesetzlich werden die Regulierungsziele im Bereich der Netze durch das 2004 vor allem zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben novellierte Telekommunikationsgesetz (TKG<sup>610</sup>) als Spezialgesetz reguliert, das im Wesentlichen spezielles Wettbewerbsrecht darstellt. Regelungsbereiche sind vor allem die Definition zu regulierender Märkte, die auf dieser Grundlage erfolgende Marktregulierung, die Entgeltregulierung, Missbrauchskontrolle und Frequenznutzung. Über die Einhaltung der Bestimmungen des TKG wacht die „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“, kurz Bundesnetzagentur (BNetzA), zuvor unter der Bezeichnung „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“, kurz RegTP. Nach dem novellierten Energiewirtschaftsgesetz (EnWG<sup>611</sup>) sowie dem novellierten Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)<sup>612</sup> ist sie auch für die Regulierung des Gas- und Strommarktes sowie der Eisenbahninfrastruktur zuständig und kann daher als Regulierer für netzbasierte Infrastrukturen angesehen werden.

---

<sup>606</sup> Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 51.

<sup>607</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl. EG Nr. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

<sup>608</sup> Siehe dazu Grünbücher über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM (87) 290 endg., über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications in der Europäischen Union, KOM (94) 145 endg. und über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze, KOM (94) 682 endg.

<sup>609</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste v. 29.6.2006, KOM (2006) 334 endg., S. 3.

<sup>610</sup> Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007, BGBl. I S. 3198.

<sup>611</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung vom 07. Juli 2005, BGBl. I S. 1970.

<sup>612</sup> Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, 2396, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Februar 2008, BGBl. I S. 215.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Wie im Bereich der Inhalte gelten die Regelungen des allgemeinen Wirtschaftsrechts, vor allem das Kartellgesetz (GWB<sup>613</sup>) und das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG<sup>614</sup>), subsidiär auch hier.

#### 3.4.2.1.3 *Regelungsrahmen im Bereich der Inhalte*

##### 3.4.2.1.3.1 *Europarechtliche Vorgaben*

Mit Art. 10 Abs. 1 EMRK<sup>615</sup>, der über Art. 6 Abs. 2 EUV<sup>616</sup> auch Bedeutung im Gemeinschaftsrecht besitzt, existiert eine völkerrechtliche Menschenrechtsverbürgung, die auch mit Wirkung für die Bundesrepublik ein Grundniveau an Sicherung für Kommunikationsfreiheiten gewährleistet. In der Bundesrepublik hat sie den Rang eines einfachen Gesetzes und ist von den Gerichten bei der Auslegung zu berücksichtigen, solange dabei deutsches Verfassungsrecht – namentlich Grundrechte – nicht verletzt werden. Im Berichtszeitraum hat eine Entscheidung zur Abwägung zwischen Persönlichkeitsrechtsschutz (auf EMRK-Ebene gewährleistet durch Art. 8) und der Pressefreiheit die Bedeutung der EMRK für die Kommunikationsordnung erkennbar werden lassen (s. Kap. 1.1.4.3.1)<sup>617</sup>. Zudem wird nach Ratifizierung des Vertrags von Lissabon Art. 11 der Grundrechtecharta unter anderem die Freiheit und Pluralität der Medien in der Gemeinschaft garantieren.

Daneben prägen die Grundfreiheiten der europäischen Gemeinschaft auch den Bereich öffentlicher Kommunikation, also die Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 ff. EG-Vertrag<sup>618</sup> – wobei nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auch Rundfunk als Dienstleistung zu qualifizieren ist<sup>619</sup> –; aber auch die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 23 ff. EG-Vertrag sowie die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 43 ff. EG-Vertrag sind bedeutsam.

Auf der Ebene sekundären Gemeinschaftsrechts sind es vor allen Dingen die novellierte, auch auf nicht-lineare Dienste erweiterte, Fernsehrichtlinie (AVMD-Richtlinie)<sup>620</sup> sowie die E-Commerce-Richtlinie<sup>621</sup>, die zum Ordnungsrahmen öffentlicher Kommunikation gehören.

Des Weiteren tragen Sekundärrecht zum Datenschutz, Urheberrecht, zur elektronischen Signatur sowie die so genannte Transparenzrichtlinie über öffentliche Unternehmen den Ordnungsrahmen, der von Europa vorgegeben wird.

---

613 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 2005, BGBl. I S. 2114, zuletzt geändert durch Art. 1 und Art. 1a des Gesetzes vom 18. Dezember 2007, BGBl. I S. 2966.

614 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 3. Juli 2004, BGBl. I S. 1414, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006, BGBl. I S. 3367.

615 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.

616 Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002.

617 Vgl. Entscheidung des EGMR vom 24. Juni 2004 (59329/00), v. Hannover vs. Germany.

618 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 02.10.1997 (Amsterdamer Fassung), zuletzt geändert durch Vertrag vom 16.04.2003 (ABl. EG Nr. L 236).

619 Vgl. EuGH ZUM 1995, 327.

620 Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehätigkeit, ABl. EG L 332 v. 18.12.2007, S. 27.

621 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Amtsblatt Nr. L 178 vom 17/07/2000 S. 1-16.

### 3. Trends und Perspektiven

Schließlich hat auch das allgemeine europäische Wirtschaftsrecht Auswirkungen auf die nationale Medienordnung. So schließt die Kommission aus der – von Bund und Ländern bestrittenen – Einordnung der Rundfunkgebühren als Beihilfen gem. Art. 87 EG-Vertrag, dass der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klarer definiert werden muss; die Kommission hat dazu Vorgaben gemacht, die auf einer Einigung mit der Bundesrepublik beruhen und 2008 umzusetzen sind (s. Kap. 1.4.4.2.2).

#### 3.4.2.1.3.2 *Verfassungsrechtliche Vorgaben*

Im Hinblick auf die Freiheit öffentlicher Kommunikation ergeben sich aus Art. 5 Abs. 1 GG für staatliches Handeln zahlreiche Bindungen. Zum einen darf der Staat die dort garantierten Kommunikationsfreiheiten nur unter Beachtung der strikten verfassungsrechtlichen Anforderungen beschränken und hat bei jeder Maßnahme die Auswirkungen seines Handelns auf die Freiheit der Kommunikation zu berücksichtigen. Zum anderen liest das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einen Gewährleistungsauftrag, der in seiner Reichweite und Struktur zwar umstritten ist, den Gesetzgeber aber bei der Neugestaltung der Kommunikationsordnung bindet und leitet.

Wichtige Komponente des Grundrechtsschutzes bleibt die Sicherung medialer, vor allem journalistisch-redaktioneller Arbeit auch gegen staatliche Eingriffe, die sich zum Schutz anderer Rechtsgüter ergeben, etwa der Strafverfolgung oder der inneren Sicherheit. Die Freiheit, nach eigenen Regeln über Veröffentlichungen zu entscheiden, bildet dabei den Kern des abwehrechtlichen Grundrechtsschutzes.

Insbesondere für das Medium Rundfunk hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG herausgelesen, dass den Staat – konkret mit Blick auf das Kompetenzgefüge: die Länder – daneben die Verantwortung trifft zu gewährleisten, dass trotz des diesem Medium inhärenten Vermachtungsrisikos öffentliche und individuelle Meinungsbildung in der Gesellschaft frei und offen verläuft<sup>622</sup>. Während das Gericht bei der Begründung früher auf die so genannte „Sondersituation“ des Rundfunks zur Begründung Bezug nahm, die vor allem in der finanziellen und technischen Begrenzung der Möglichkeit bestand, Rundfunk zu veranstalten, wird heute auf besondere Wirkungsmerkmale dieses Mediums, die Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft zurückgegriffen<sup>623</sup>. Ob daraus angesichts des Medienwandels verfassungsrechtlich eher die Möglichkeit abzuleiten ist, dass der Gesetzgeber die Bindungen traditionellen Rundfunks lockern kann, oder andersherum Risiken im Bereich anderer – auch interaktiver – Medien auch im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf öffentliche Kommunikation in Ordnungsrahmen einzubeziehen sind, ist in der medienpolitischen und auch der wissenschaftlichen Diskussion umstritten. Auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts trifft den Gesetzgeber jedenfalls die Pflicht zu prüfen, inwieweit sich Risiken für die Freiheit und Offenheit öffentlicher Kommunikation ergeben, und ggf. auch nicht kommunikativ begründeten Vermachtungen entgegenzutreten. Dieses Ziel, das sich in der Sicherung von Vielfalt oder kommunikativen Zugangschancen realisieren kann, bleibt auch in der Informationsgesellschaft eine verfassungsrechtliche Konstante.

Im Bereich des traditionellen Rundfunks hat das Bundesverfassungsgericht das von den Ländern gewählte Modell einer dualen Rundfunkordnung als verfassungskonform angesehen, indem privatwirtschaftliche und durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemeinwirtschaftlich erbrachte Rundfunkproduktion nebeneinander existieren und sich im Idealfall im Hinblick auf die Freiheit öffentlicher Kommunikation produktiv ergänzen<sup>624</sup>. Während werbefinanzierter Rundfunk aufgrund seiner Finanzierungsstruktur massenattraktive Programme bevorzugen muss und „riskante“ Programmformate die Ausnahme bilden, kann sich öffentlich-

---

622 BVerfGE 57, 295.

623 BVerfGE 90, 60, 87.

624 BVerfGE 57, 295; aktuell bestätigt in 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 118 ff.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

rechtlicher Rundfunk allein an journalistischen Kriterien orientieren; andersherum beinhaltet seine Finanzierungsform besondere Risiken im Hinblick auf die Staatsfreiheit des Rundfunks, die beim privaten Rundfunk nicht bestehen.

Dass der Staat keinen Einfluss auf die Inhalte massenmedialer Kommunikation gewinnen darf, lässt sich ebenfalls aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 GG entnehmen<sup>625</sup>. Er hat sich bei der Gestaltung der Rundfunkordnung soweit als möglich auf prozedurale und organisatorische Instrumente zu beschränken; Regulierung, die an Medieninhalte anknüpft, birgt immer die Gefahr, dass der Prozess öffentlicher Willensbildung von oben nach unten verläuft und damit in Demokratie gefährdender Weise „auf den Kopf gestellt“ wird.

Neben der Orientierung an „Vielfalt“ als Ziel der Rundfunkordnung rücken zuweilen auch andere wie ihre Offenheit ins Zentrum der Diskussion (s. auch o. 3.3.1).<sup>626</sup>

Abgesehen von diesen kommunikationsbezogenen Zielen gibt die Verfassung dem Gesetzgeber auch für andere Regulierungsaufgaben Bindungen vor. So besteht – wenn auch mit abweichenden Begründungen – Einigkeit darüber, dass dem Jugendmedienschutz Verfassungsrang zukommt (vor allem aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG unter Beachtung des Elternrechts aus Art. 6 Abs. 2 GG)<sup>627</sup>. Es ist dem Staat also nicht freigestellt, ob er Jugendmedienschutz betreiben möchte oder nicht; die Anpassung des Rahmens der Kommunikationsordnung an neue Gefährdungslagen ist eine verfassungsrechtliche Pflicht. Gleiches gilt für das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das spezielle, aus diesem fließende Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, das der Staat auch gegenüber medialen Gefährdungen effektiv schützen muss. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Bindungen und Vorgaben, die an dieser Stelle nicht im Einzelnen erwähnt werden können.

#### 3.4.2.1.3.3 *Einfachgesetzliche Vorgaben*

Im Hinblick auf die kommunikationsbezogenen Ziele sowie das Ordnungsrecht der Medien liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern, im Hinblick auf die anderen Regelungsziele sind die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern geteilt und im Einzelnen nicht unumstritten.

Die wichtigsten Gesetzeswerke, die den Ordnungsrahmen bilden, sind auf Länderseite der Rundfunkstaatsvertrag (RStV)<sup>628</sup>, der seit 1987 die Regulierung der Länder vor allem im Hinblick auf bundesweite Fernsehveranstalter und – seit 2007 – Anbieter von Telemedien koordiniert, sowie die Landesrundfunk- bzw. die Landesmediengesetze, die die Grundlage für den privaten Rundfunk in den einzelnen Bundesländern schaffen. Hinzu treten einzelne Landesrundfunkgesetze bzw. Staatsverträge, die die Grundlage für die Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten bilden. Dazu kommt der 2003 in Kraft getretene Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV)<sup>629</sup> (zum Jugendmedienschutz im Einzelnen s. Kap. 2.6.2), der in Abstim-

---

<sup>625</sup> BVerfGE 12, 205; 57, 295.

<sup>626</sup> Vgl. Vesting 1997, S. 99 f.

<sup>627</sup> Vgl. BVerfGE 79, 51, 63; Dreier 2004, Rn. 117.

<sup>628</sup> Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, GVBl. Th 1991, S. 636, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, GVBl. Th 2006, S. 710; Rundfunkstaatsvertrag vom 31. August 1991, Nds. GVBl. 1991, S. 313, in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, Nds. GVBl. 2007, S. 60.

<sup>629</sup> Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 20.01.2003, s. etwa Nds. GVBl. 2002, S. 706; Bbg.GVBl. 2003 I S. 21; Bay.GVBl. Nr. 5/2003, S. 147, zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006, z. B. Bay.GVBl. 2007 S. 132 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

mung mit dem Jugenschutzgesetz des Bundes (JuSchG)<sup>630</sup> erlassen wurde. Einen ordnungsrechtlichen Rahmen für die Presse bilden die Landespressegesetze, die eine weitgehend einheitliche Regelung für diesen Medienbereich vorsehen; teilweise sind Landesrundfunk- und Landespressegesetze in Landesmediengesetzen zusammengefasst.<sup>631</sup> Während im JMStV sowohl Mediendienste als auch Teledienste (Sammelbezeichnung: Telemedien) für diesen Regelungsbereich nicht unterschieden werden, existierten insbesondere für die Fragen der Haftung und der Kennzeichnung für beide Dienstetypen bis in das Jahr 2007 unterschiedliche rechtliche Rahmen, nämlich der Mediendienstestaatsvertrag der Länder (MDSStV)<sup>632</sup> und das Teledienstegesetz des Bundes (TDG)<sup>633</sup>. Für Teledienste existierten zusätzliche Regelungen im Teledienstedatenschutzgesetz (TDDSG)<sup>634</sup>. Die parallele Übernahme von Regelungen aus dem MDSStV in den RStV und aus TDG und TDDSG in das TMG brachte 2007 eine erste Konsolidierung des Ordnungsrahmens für elektronische Medien.

Davon abgesehen haben zahlreiche weitere, nicht spezifisch für Medienangebote ausgestaltete Gesetze Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation, so vor allen Dingen das Urheberrechtsgesetz (UrhG)<sup>635</sup>, das den Schutz geistigen Eigentums, aber auch Beschränkungen des Ausschließlichkeitsrechts zugunsten von Gemeinwohlzielen vorsieht, das Wirtschaftsrecht, das vor allem das Kartellrecht (GWB) und das Recht des unlauteren Wettbewerbs (UWG) umfasst; ungeachtet medienpezifischer Modifizierungen des Kartellrechts (so genannte Pressefusionskontrolle, s. o. Kap. 1.1.4) verfolgen diese Gesetze eine wirtschaftsrechtliche Zielrichtung, was nicht ausschließt, dass sie etwa auch dazu beitragen, vorherrschende Meinungsmacht zu beschränken.

#### 3.4.2.1.4 *Berührungspunkte der Rechtsrahmen von Bund und Ländern*

Aus der dargestellten Gesetzgebungslage, die ihren Grund im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes hat, ergeben sich zahlreiche Berührungspunkte der Regelung von Bund und Ländern. Einige von ihnen haben in der Praxis Probleme hervorgerufen, so dass hier Reformbedarf gesehen wird.

Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern ergibt sich – wie sich auch im Verlauf der Digitalisierung der Terrestrik (DVB-T) zeigte – etwa beim Frequenzmanagement. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben in einem Frequenzbereichzuweisungsplan und die weitere Konkretisierung im Frequenznutzungsplan wird als Telekommunikation vom Bund im TKG geregelt (§§ 52 ff. TKG) und durch die Bundesnetzagentur umgesetzt (s. Kap. 2.2.2.1). Die Frage, ob eine dem Rundfunk zugewiesene Frequenz dem öffentlich-rechtlichen oder dem privaten Rundfunk zur Nutzung überlassen wird und welcher Veranstalter konkret zur Nutzung berechtigt sein soll, fällt in den Kompetenzbereich der Länder. Auch der Bereich der Kabelregulierung gehört zu dieser Schnittmaterie, da der Betrieb von Breitbandkabelanlagen eine Telekommunikationsdienstleistung darstellt, während die Frage, ob und in welchem Ausmaß der Entscheidungsspielraum der Betreiber im Hinblick auf die Belegung mit Rundfunkprogrammen beschränkt wird, in den Kompe-

<sup>630</sup> Jugenschutzgesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1595).

<sup>631</sup> So etwa im LMG Rheinland-Pfalz.

<sup>632</sup> Staatsvertrag über Mediendienste vom 20.01./12. Februar 1997, GVBl. Hessen S. 134, zuletzt geändert durch § 25 Abs. 4 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages vom 10./27. September 2002, GVBl. Hessen, S. 778.

<sup>633</sup> Gesetz über die Nutzung von Telediensten vom 22. Juli 1997, BGBl. I S. 1870, zuletzt geändert durch Art. 1 und 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2001, BGBl. I S. 3721.

<sup>634</sup> Gesetz über den Datenschutz bei Telediensten vom 22. Juli 1997, BGBl. I S. 1870, 1871, zuletzt geändert durch Art. 3 und 4 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2001, BGBl. I S. 3721.

<sup>635</sup> Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte vom 09. September 1965, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetze vom 13. Dezember 2007, BGBl. I S. 2897.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

tenzbereich der Länder fällt, die auch für diesen wichtigen Verbreitungsweg zur Sicherung der Vielfalt bzw. kommunikativer Chancengerechtigkeit berufen sind.

Die bis 2007 bestehende Reibungsfläche zwischen den Regelungen von MDStV und TDG wurde durch den Erlass des Telemediengesetzes (TMG) des Bundes und den Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien der Länder entschärft; mit dem In-Kraft-Treten der beiden Gesetze werden Telemedien, also Teledienste und Mediendienste, einem gemeinsamen Rechtsrahmen unterworfen (s. auch Kap. 1.5.4.2.3). Bemerkenswert ist dabei dennoch, dass sich die Problematik einer Dienstedifferenzierung durch unterschiedlich hohe Anforderungen an unterschiedliche Anbieter von Telemedien („nicht ausschließlich zu persönlichen oder familiären Zwecken“/„geschäftsmäßig erbrachte Telemedien“/„journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote“) nicht gänzlich aufgelöst hat, sondern entlang anderer bzw. neuer Abgrenzungskriterien läuft.<sup>636</sup> Zu Überlappungen oder Abgrenzungsschwierigkeiten kann es auch im Jugendschutz zwischen JuSchG und JMStV kommen.<sup>637</sup>

Schließlich kann es zu Abgrenzungsproblemen im Bereich des Kartellrechts kommen. Die allgemeine Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen – auch im Medienbereich – unterfällt dem GWB, und Zusammenschlussvorhaben sind vom Bundeskartellamt zu prüfen, wenn die entsprechenden Schwellenwerte überschritten werden. Zusätzlich existiert im Rundfunkbereich eine Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 ff. RStV sowie für landesweite Veranstalter nach den jeweiligen Landesmediengesetzen, die dabei unterschiedliche Konzepte etablieren. Zwar verfolgt diese medienrechtliche Regulierung ein anderes Ziel als das Kartellrecht und kann daher auch internes Wachstum erfassen. Im Fall externen Wachstums kommt es aber zu einer doppelten Prüfung, und es zeigt sich, dass etwa kartellrechtliche Argumente, die den Handlungsspielraum eines Monopolisten beschreiben, auch solche sind, die für die Beurteilung vorherrschender Meinungsmacht Relevanz besitzen. Als Beispiel für diesen Überlappungsbereich kann die teilweise zeitlich parallel erfolgte – aber an unterschiedlichen Prämissen ausgerichtete – Prüfung der geplanten ProSiebenSat.1 AG durch den Axel-Springer-Verlag in den Jahren 2005 und 2006 genannt werden.

Dazu kommen Grenzbereiche, deren Relevanz erst im Laufe der Entwicklung sichtbar wird, etwa das elektronische „Billing“ auch von medialen Dienstleistungen, das der telekommunikationsrechtlichen Entgeltregulierung unterfallen, aber medienspezifische Risiken bergen kann, oder das Multiplexing bei der digitalen Rundfunkübertragung (s. Kap. 1.4.4).

#### 3.4.2.1.5 Überblick über die Regelungsmaterien

Vor allem im Hinblick auf die Regelungswerke, die Dienste erfassen, die Bedeutung für die öffentliche Kommunikation haben, spielt daher die Abgrenzung der Geltungsbereiche eine zentrale Rolle. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Definitionen unterschiedlicher Dienste.

---

<sup>636</sup> Kritisch zu dem Kriterium des „journalistisch-redaktionellen“ Telemediums s. Rumyantsev 2008; Engels/Jürgens/Fritzsche 2007.

<sup>637</sup> S. Hans-Bredow-Institut (2007), S. 219 ff.

3. Trends und Perspektiven

Tabelle 3.4.2.1: Gesetzliche Definitionen unterschiedlicher Dienste

Inhalte-Dienste		Technische Dienste	
Rundfunk	Telemedien		Telekommunikationsdienste
Rundfunkstaatsvertrag (RStV)	Rundfunkstaatsvertrag (RStV)	Telemediengesetz (TMG)	Telekommunikationsgesetz (TKG)
<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind. [...]</p>	<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) [...] Telemedien sind alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind. Telemedien sind auch Fernseh- und Radiotext sowie Teleshoppingkanäle</p>	<p>§ 1 Anwendungsbereich</p> <p>(1) Dieses Gesetz gilt für alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sind (Telemedien). [...]</p>	<p>§ 3 Begriffsbestimmungen</p> <p>Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind [...]</p> <p>22. „Telekommunikation“ der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen; [...]</p> <p>24. „Telekommunikationsdienste“ in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungsdienste in Rundfunknetzen;</p> <p>25. „telekommunikationsgestützte Dienste“ Dienste, die keinen räumlich und zeitlich trennbaren Leistungsfluss auslösen, sondern bei denen die Inhaltsleistung noch während der Telekommunikationsverbindung erfüllt wird; [...]</p>

Auf europäischer Ebene stellen sich ähnliche Fragen, wie die Diskussion im Rahmen der aktuellen Novel-lierung der Fernsehrichtlinie zu einer Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste und damit des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie zeigte.<sup>638</sup> Diese Diskussion kann hier nicht dargestellt werden, sie muss aber Erwähnung finden, da die europarechtlichen Vorgaben auch im Hinblick auf die Definition von Dienstetypen auf nationaler Ebene Auswirkungen haben<sup>639</sup>. Die Richtlinie differenziert primär nach linearen bzw. nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten – eine Unterscheidung, die in deutschen Mediengesetzen bislang keine Rolle spielte.<sup>640</sup>

638 Vgl. Positionspapier der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) zum Vorschlag der EU-Kommission vom 13.12.2005 für eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, S. 2; Stender-Vorwachs/Theißen 2007.

639 Vgl. dazu auch Schulz 2003, S. 578 f.

640 Zu möglichen Implikationen vgl. Holznagel/Ricke 2008.

3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

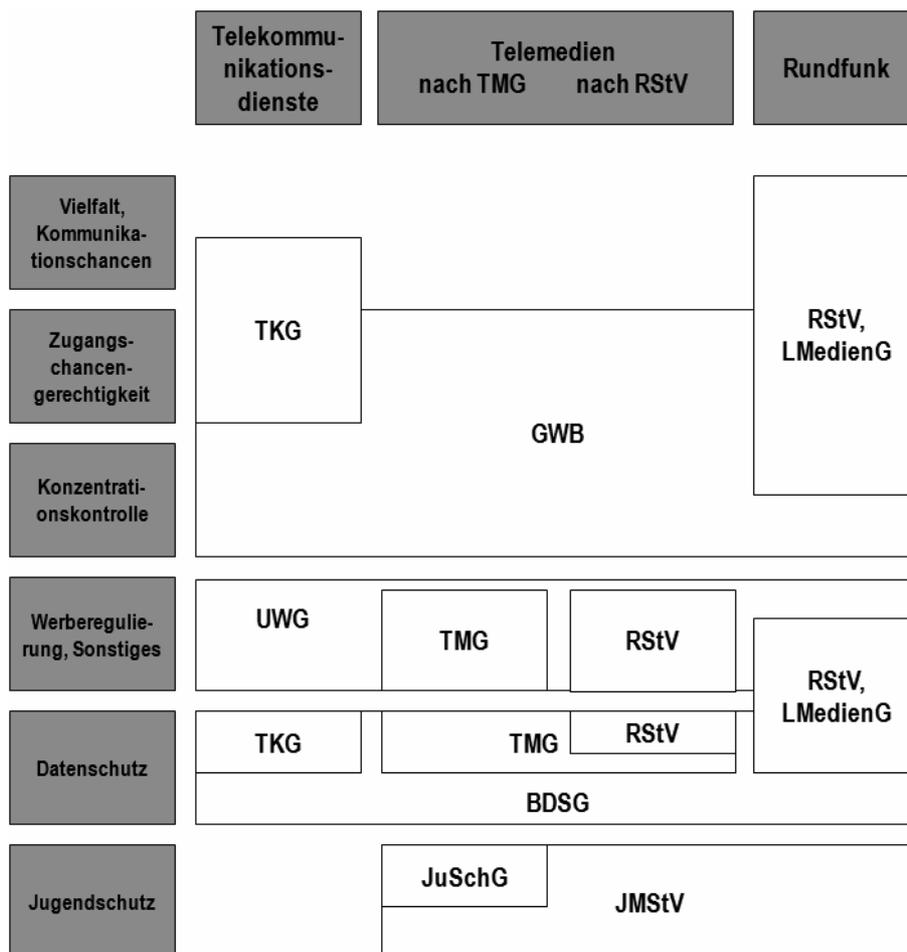
Abbildung 3.4.2.2: Darstellung der Regulierungsebenen und -bezüge

	Netze	Inhalte		
EU	Rili-Paket für Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste	E-Commerce	AVMD-Richtlinie	Weitere: Datenschutz, Urheberrecht, elektronische Signaturen, Fernabsatz etc.
Verfassung	Art. 87 f GG	Art. 5 Abs. 1 GG	Weitere, z. B. Persönlichkeitsrecht	
einfach gesetzlich	TKG	RStV, LMedG, JMStV	EGG, EIGVG (TMG u. a.)	Weitere: BDSG, UrhG etc.
	Wettbewerbsrecht: UWG, GWB etc.			

3. Trends und Perspektiven

Schlüsselt man die Rechtsmaterien nach Regulierungszielen auf, so ergibt sich derzeit für die Bundesrepublik das folgende Bild:

Abbildung 3.4.2.3: Rechtsmaterien nach Regulierungszielen



3.4.2.2 Entwicklungspfade

Traditionell knüpft die Regulierung an vorfindliche Medienformen an, insbesondere an den „Rundfunk“. So vereinten die Landesmediengesetze und – soweit die Regulierung hier länderweit harmonisiert wurde – der Rundfunkstaatsvertrag Regelungen zu unterschiedlichen Regelungszielen wie etwa Vielfaltsicherung, Garantie von Zugangschancen, Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht/Konzentrationskontrolle, Werberegulungen, Datenschutzregelungen und Jugendschutzregelungen für diesen Dienstetyp in einem Gesetz. Dem lag die Überlegung zugrunde, dass der Sachzusammenhang zwischen den Regelungen für unterschiedliche Ziele im Hinblick auf ein und dasselbe Medium größer war, als dies im Hinblick auf ein Regulierungsziel und unterschiedliche Dienstetypen der Fall war. Rundfunkregulierung sollte so für alle rundfunkspezifisch ausgeformten Regelungsziele im Zusammenhang geregelt und grundsätzlich auch von einer Aufsichtsinstanz überwacht werden.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Nicht zuletzt durch Konvergenzphänomene – ein die Entwicklung Jugendlicher beeinträchtigender Inhalt kann etwa sowohl als traditioneller Rundfunk als auch als Download im Internet zur Verfügung stehen – haben sich die Sachzusammenhänge verändert. In der Folge sind horizontale (regulierungszielbezogene) Regulierungskonzepte eingeführt worden, prominentes Beispiel ist der Jugendmedienschutz. Durch Verabschiedung des JMStV finden sich nun übergreifend für Rundfunk und Telemedien (also vormals Mediendienste und Teledienste) Anforderungen in einem Regelungswerk. Damit wurde für ein Regelungsziel ein kohärenter Regelungsrahmen für alle Angebote geschaffen, die auf telekommunikativem Wege zum Nutzer gelangen. Intern wird allerdings – sowohl bei den materiellen Anforderungen als auch bei der Aufsichtsstruktur – noch zwischen Rundfunk und Telemedien differenziert.

Mit dem JMStV und dem JuSchG wurde also bereits auf Veränderungen der Medienlandschaft regulatorisch reagiert. Allerdings werden in der wissenschaftlichen Diskussion noch Unstimmigkeiten auch im Hinblick auf die Abgrenzung der Geltungsbereiche festgestellt.<sup>641</sup>

Im Gegensatz dazu finden sich für andere Regelungsfelder noch dienstespezifische Fragmentierungen. Darin muss kein Mangel liegen, da beispielsweise die verfassungsrechtlichen Vorgaben spezifische Gesetze erfordern können, die die jeweiligen Grundrechtseingriffe näher konkretisieren und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Genüge tun. Dies wäre allerdings im Einzelfall zu prüfen. Zu diesen Materien gehört vor allem der Datenschutz, der grundsätzlich im – im Medienbereich subsidiär anwendbaren – Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)<sup>642</sup> geregelt ist. Für Medien enthält es spezifische Ausnahmen in § 41 („Datenschutzprivileg“, s. Kap. 1.4.4.2.17). Daneben existieren spezielle Datenschutzregelungen, vor allem das TMG für alle Telemedien, und spezifische Datenschutzvorschriften für journalistisch-redaktionelle Angebote in Telemedien (§ 57 RStV) sowie im Rundfunk und in Druckwerken (Landespresse- bzw. Landesmediengesetze). Im Bereich der Netze sind §§ 91 ff. TKG einschlägig. Die Regelungen für Inhaltendienste sowie Ausnahmen für die Datenverarbeitung zu ausschließlich journalistisch-redaktionellen Zwecken sind im Hinblick auf den Datenschutz dabei weitgehend inhaltsgleich.

Auch wenn die dienstebezogene Fragmentierung beibehalten wird, können die Regeln kohärent ausgestaltet werden, wie etwa im Bereich der Telemedien geschehen: Hier hat das TMG die bisher im TDG und im TDDSG enthaltenen Regelungen übernommen, während im VI. Abschnitt des RStV die Vorgaben des MDSStV aufgegangen sind und beide Anwendungsbereiche – parallel abgestimmt – auf alle Telemedien ausgedehnt wurden. Die interne Abgrenzung des einheitlichen Rechtsrahmens für vormals unterschiedlich behandelte Dienstetypen (Teledienste und Mediendienste) läuft nun entlang der kompetenzrechtlichen Befugnisse des jeweiligen Gesetzgebers: Während das TMG des Bundes vor allem technik- und wirtschaftsbezogene Vorschriften macht, sieht der Telemedien-Abschnitt im RStV der Länder inhaltliche Anforderungen an diese vor.

Eine weitere Entwicklungslinie zeigt sich im Versuch des Gesetzgebers, die oben beschriebenen Veränderungen öffentlicher Kommunikation regulativ „einzufangen“, etwa indem im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag auch so genannte Plattformen rundfunkrechtlichen Regeln unterzogen werden. Dies ist angesichts vieler technisch und ökonomisch unterschiedlicher Konstellationen ein schon analytisch höchst anspruchsvolles Unterfangen.

---

<sup>641</sup> Hans-Bredow-Institut 2007, S. 23 f.

<sup>642</sup> Gesetz vom 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2955, neu gefasst durch Bekanntmachung vom 14. Januar 2003, BGBl. I S. 66.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.4.2.3 Wissenschaftliche und medienpolitische Anregungen

##### 3.4.2.3.1 *Frage nach medienübergreifendem regulatorischem Gesamtkonzept*

Im Hinblick auf die Regelungsmaterien im Bereich von Medien- und Telekommunikationsrecht wird in der (regulierungs-)wissenschaftlichen Diskussion die grundsätzliche Frage nach einem regulatorischen Gesamtkonzept gestellt.<sup>643</sup> Die jetzigen Perspektiven der Rechtsmaterien sind – wie oben gezeigt – zweigeteilt und laufen entlang der Linie „Technik/Inhalte“ – wobei die Technikregulierung theoretisch inhaltsneutral erfolgt und die Inhalteregulierung ihrerseits unterschiedliche Regulierungssysteme für unterschiedliche Inhaltstypen etabliert (etwa für Presse, Telemedien, Rundfunk). Zwischen den beiden großen Regulierungsebenen gibt es Schnittstellen, die nicht immer passgenau aufeinander abgestimmt sind. Eine grundsätzlichere Erkenntnis aufgrund der Konvergenzentwicklung aber ist, dass die beiden Regulierungsperspektiven, -ziele und -konzepte noch deutlich voneinander abweichen. Im Verständnis der politischen, der wirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Akteure bestehen hier zwei weitestgehend voneinander unabhängige Agenden: die telekommunikationspolitische auf der einen, die medienpolitische Agenda auf der anderen Seite. Die Ausführungen oben zeigen aber deutlich, dass die beiden Materien mehr und mehr ineinander greifen und eine Entscheidung auf der einen Seite großen Einfluss auf die Entwicklung der anderen Seite haben kann. Hier ist mehrfach gefordert worden, die beiden Regulierungsbereiche besser zu koordinieren,<sup>644</sup> etwa durch eine gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsstelle, die über Grünbücher auch Erkenntnisse und Anregungen aus der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Gesellschaft einbeziehen könnte. Durch eine einheitliche TK- und Medienpolitik, in der Bund und Länder mit einer gemeinsamen Vision – oder zumindest mit systematisch erfolgenden Abstimmungen auf bestimmte Entwicklungslinien – an einem Strang ziehen, kann der gesamte Rechtsrahmen für den Kommunikations- und Mediensektor optimiert werden, etwa im Hinblick auf die bessere Anwendbarkeit von gesetzlichen Regelungen auf Adressaten, die durch neue, vorher nicht absehbare Entwicklungen, bisher nicht immer ausdrücklich von den Regelungsmaterien erfasst werden.

Auch in Bezug auf die Regulierung von Inhalten ist die Frage nach einer übergreifenden Medienordnung aufgebracht worden<sup>645</sup>, etwa im Hinblick auf eine dezidiert abgestufte Inhalteregulierung, die grundsätzlich für alle Inhalte gilt, aber an für die Meinungsbildung unterschiedlich relevante Dienste unterschiedlich starke Anforderungen stellt, diesen im Gegenzug aber auch unterschiedliche Privilegierungen gestattet.

##### 3.4.2.3.2 *Generelle Kritik am Konzept der Abgrenzung*

In der Wissenschaft und von medienpolitischen Akteuren werden grundsätzlich alternative Modelle für die Abgrenzung der Regelungsmaterien vorgeschlagen. Dazu gehört die schon lange debattierte Frage, inwieweit an der besonderen Regulierung des Dienstes „Rundfunk“ auch angesichts vor allem veränderter technischer Umstände festgehalten werden soll<sup>646</sup>. Zentrales Argument gegen eine Beibehaltung des Regulierungsregimes für Rundfunk ist der Wegfall der „Sondersituation“ des Rundfunks; es gäbe nun vielmehr Möglichkeiten, als Rundfunkveranstalter auf den Markt zu treten. Zudem würden sich jenseits des Rundfunks – z. B. im Bereich der Online-Kommunikation – Alternativen der Informationsvermittlung auf tun, so dass von einem die spezifische Regulierung rechtfertigenden besonderen Einfluss des Rundfunks auf die Meinungsbildung nicht

---

643 Holznel, 2002, S. 2351ff.

644 Ebd.

645 Ebd.

646 Dazu Hoffmann-Riem/Schulz/Held 2000.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

mehr gesprochen werden könne. Ein Regulierungsniveau für Telemedien oder sogar ein gänzlicher Verzicht auf spezifische Regulierung und Marktkontrolle durch das Kartell- und Wettbewerbsrecht soll ausreichen<sup>647</sup>.

#### 3.4.2.3.3 *Abgrenzungsprobleme im Einzelnen*

Probleme des Übergangs von vertikaler zu horizontaler Regulierung zeigen sich beim JMStV. So hat die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) Near-Video-on-Demand-Angebote als Telemedien eingestuft<sup>648</sup>, mit der Folge, dass gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 JMStV in geschlossenen Benutzergruppen pornografische Angebote zulässig sind. Grund war eine aus Sicht der KJM nicht systematisch erklärable Ungleichbehandlung, die ansonsten zu anderen Abrufangeboten im Online-Bereich eingetreten wäre. Geht man von einem einheitlichen Rundfunkbegriff im JMStV und im RStV aus, so bedeutet dies, dass auch in den vom RStV umfassten Regelungsmaterien – wie etwa der Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht – Near-Video-on-Demand-Angebote nicht als Rundfunk einbezogen werden. Dies wäre eine Abkehr von der Position, die die Landesmedienanstalten im Hinblick auf die Auslegung des § 20 Abs. 1 RStV vorgenommen hatten.<sup>649</sup> Dies zeigt die Probleme des Übergangs bei einem neuen Konzept der Abgrenzung der Geltungsbereiche, da es durchaus sinnvoll sein kann, im Bereich des Jugendschutzes andere Kriterien zur Abgrenzung von Diensten, die ein unterschiedliches Schutzniveau oder unterschiedliche Schutzkonzepte haben sollen, vorzusehen, als dies etwa bei der Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht der Fall ist.

Ein anderer Punkt vor allem wissenschaftlicher Kritik bildet die Abgrenzung von Rundfunk und Telemedien, hier insbesondere die Regelung des § 20 Abs. 2 RStV, der besagt, dass Telemedien, wenn und soweit sie Rundfunk gleichkommen, als Rundfunk zu behandeln sind<sup>650</sup>. Voraussetzung für die „Hochstufung“ ist allerdings eine Einigkeit aller Landesmedienanstalten, so dass die Regelung – prozessual – auf ein „im Zweifel Telemedium“ hinausläuft. Problematisch wird die Einstufung von Rundfunk insbesondere bei so genanntem Internet-Hörfunk und Internet-TV, also Streaming-Angeboten, die vom Angebotstypus her mit traditionellem Rundfunk identisch sein können. Von der Ausnahme einer Lizenzierung von Internet-Radios abgesehen, die selbst um eine solche nachgesucht haben, weil sie sich zur „Rundfunk-Community“ zählen, gehen die für die Entscheidung zuständigen Landesmedienanstalten davon aus, dass die Voraussetzungen für die Einstufung als Rundfunk grundsätzlich – noch – nicht vorliegen. Sie orientieren sich dabei an den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien der Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft; besonders im Hinblick auf die Breitenwirkung stehen Internet-Radio-Angebote traditionell verbreiteten noch deutlich zurück. In der Praxis stützen die Landesmedienanstalten ihre Entscheidung, ob ein Internet-TV- oder Internet-Radio-Angebot Rundfunk im Sinne des RStV ist, auf die Menge der theoretisch möglichen gleichzeitigen Nutzer;<sup>651</sup> können zeitgleich mindestens 500 Personen das Angebot nutzen, so handelt es sich nach dieser Ansicht um Rundfunk. Ein paralleles Konzept wird bei Breitbandkabelanlagen verfolgt, bei denen ab mehreren Hundert angeschlossenen Haushalten eine Vielfaltspflege erforderlich ist.<sup>652</sup> In jedem Falle wird die zukünftige Entwicklung zu

<sup>647</sup> Hamm/Waltermann 2000, S. 1998; Booz Allen & Hamilton 1999.

<sup>648</sup> Vgl. die Pressemitteilung 16/2003 der DLM vom 18. Dezember 2003.

<sup>649</sup> Vgl. dazu Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM), Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten, S. 16, abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/user\\_upload/3Strukturpapier.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/user_upload/3Strukturpapier.pdf).

<sup>650</sup> Hahn/Vesting 2008, Rn. 59.

<sup>651</sup> Vgl. „Überarbeitung des dritten Strukturpapiers / Internet-Radio und IP-TV“, von der DLM beschlossen am 27.06.2007, abrufbar unter [http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss\\_\\_IP-TV.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/Beschluss__IP-TV.pdf) [Stand: 20.01.2008].

<sup>652</sup> Vgl. etwa § 12 Abs. 6 LMG Ba-Wü; § 1 Abs. 3 Nr. 1 RundfG-M-V; § 5 Abs. 4 LRG Rh.-Pf.

### 3. Trends und Perspektiven

einer Vergrößerung der Breitenwirkung von Internet-basierten Angeboten führen, so dass sich die Frage der Gleichbehandlung früher oder später ganz grundsätzlich stellen wird.

Wissenschaftlich werden unterschiedliche Lösungsmodelle diskutiert. Ein Extrem ist sicherlich die Aufgabe einer rundfunkspezifischen Regulierung – zumindest des Zulässigkeitsanfordernisses<sup>653</sup> –, auf der anderen Seite wird eine Einbeziehung von Internet-Rundfunk in das bestehende Rundfunkregulierungsregime gefordert. Es dominieren aber vermittelnde Lösungen, etwa eine abgestufte Regulierung, die danach differenziert, inwieweit Risiken durch einen bestimmten Dienstetypus für das betreffende Regulierungsziel ausgelöst werden<sup>654</sup>. Die Abgrenzung der Anwendbarkeit von TMG und TKG bereitet insbesondere im Bereich der sog. Mehrwertdienste Schwierigkeiten. Aus telekommunikationsrechtlicher Sicht spricht einiges dafür, solche Dienste dem Regime des TKG zu unterstellen. Andererseits sprechen die Haftungsprivilegien im TMG für eine Einordnung als Teledienst<sup>655</sup>.

Wenn auch die Diskussion<sup>656</sup> um die Abgrenzung der Geltungsbereiche des MDSStV und des TDG mit der Schaffung eines kohärenteren Rechtsrahmens durch TMG und RStV-Erweiterung bereits auf einen Handlungsbedarf reagiert hat, so entstehen hier neue, nicht trennscharf am gesetzlichen Anwendungsbereich entlanglaufende Abgrenzungsprobleme im Hinblick auf das Vorliegen bestimmter Kriterien, an die bestimmte erhöhte Anforderungen oder aber privilegierende Regelungen anknüpfen. So sieht der RStV etwa erhöhte Anforderungen an die Anbietertransparenz bei journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten vor, knüpft aber im Gegenzug auch bestimmte Medienprivilegien wie Auskunftsrechte an das Kriterium an. Das Kriterium des Journalistisch-Redaktionellen kann aber in der Praxis wieder zu nicht unerheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen.<sup>657</sup>

Schließlich macht die Konvergenzentwicklung hybride Dienste möglich, bei der Angebote, die isoliert betrachtet unterschiedlich einzuordnen sind, gemeinsam angeboten werden. Hier stellt sich für jede Regelungsmaterie die Frage nach einer sachgerechten Einordnung (getrennte Beurteilung, Schwerpunkt entscheidet etc.).

#### 3.4.2.3.4 *Regelungskonzepte vor dem Hintergrund sich verändernder Akteure*

Bislang erscheint die Regulierung der elektronischen Medien auf den „Publisher“ konzentriert, auch wenn andere Akteure in die Regelungen einbezogen sind. Viele der in diesem Bericht beschriebenen Phänomene geben Anlass, den Blick auszuweiten. Dies betrifft etwa die Kommunikationsangebote, die mit Web 2.0 in Verbindung gebracht werden und bei denen sich die Frage stellt, wann derjenige, der die Plattform stellt, und wann der aktive Nutzer als Anbieter rechtlichen Regelungen unterfallen soll. Strukturähnliche Fragen stellen sich für andere „Plattformen“. Zudem gewinnen Händler und Hersteller etwa bei Mobiltelefonen oder Set-Top-Boxen mittelbar Einfluss auf die öffentliche Kommunikation.

Insgesamt stellt sich die Frage nach sachgerechten Regeln der Verantwortlichkeit, und zwar sowohl im Sinne der Haftung gegenüber anderen Privaten – auch dies steuert die Entwicklungspfade nachhaltig – und für die besonderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen.

<sup>653</sup> So das von den Mitgliedern des VPRT im November 2000 verabschiedete Eckpunktepapier für einen einheitlichen Medienstaatsvertrag, S. 4, abrufbar unter [http://www.vprt.de/dateien/sn\\_081100\\_mstv2000.pdf](http://www.vprt.de/dateien/sn_081100_mstv2000.pdf).

<sup>654</sup> Ladeur, 1999, S. 267.

<sup>655</sup> Vgl. zum Streitstand im Hinblick auf die Abgrenzung von TDG und TKG Spindler, in: Rossnagel 1998, § 2 TDG, Rn. 36 f.; zusammenfassend auch Determann 2000, S. 15 f.

<sup>656</sup> Vgl. hierzu insbesondere Gounalakis/Rhode 1998, S. 321 ff.; Spindler 1999.

<sup>657</sup> Rumyantsev 2008.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

#### 3.4.3 Regelungsformen

##### 3.4.3.1 Bestandsaufnahme

Die in diesem Bericht aufgezeigten Entwicklungen öffentlicher Kommunikation tangieren nicht nur die Zuschnitte der Regelungsbereiche, sondern auch die Art und Weise, in der politische Ziele rechtlich umgesetzt werden. Da sich dieser Bereich bereits seit langem als dynamisch erweist, überrascht es nicht, dass sich in ihm bereits innovative Regelungsformen und Verknüpfungen unterschiedlicher Instrumente finden lassen.

So ist die traditionelle hoheitlich-imperative Regulierung, die mit Ge- und Verboten arbeitet, keineswegs das vorherrschende Paradigma des Kommunikations- und Medienrechts, allerdings finden sich durchaus auch diese Regulierungsformen, etwa im Bereich des Jugendmedienschutzes, wo in § 4 JMStV verbotene Inhalte aufgelistet sind. Im Bereich des Rundfunks ist das Verbot, Rundfunk ohne Erlaubnis zu verbreiten, ein traditionell hoheitlich-imperativer Anknüpfungspunkt, der genutzt wird, um komplexe Anforderungen an den Rundfunk zu adressieren.

Auf der anderen Seite wird in vielen Bereichen öffentlicher Kommunikation auf rein private Selbstregulierung vertraut. Dies ist teils eine politische Entscheidung, zum Teil aber auch eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, da dem Staat eine direkte Regulierung von Medieninhalten verwehrt ist. Dazu gehören etwa medienethische, aber auch rechtliche Regelungen konkretisierende Vorgaben des Deutschen Presserates, der – ohne in ein staatliches Regelungskonzept eingebunden zu sein – von Verlagen und Mediengewerkschaften getragen wird.

Zwischen traditioneller staatlicher Regulierung und reiner privater Selbstregulierung haben sich Mischformen etabliert, die neuerdings unter dem Stichwort Ko-Regulierung oder „Regulierte Selbstregulierung“ verstärkt diskutiert werden, die Kommunikationsordnung in Deutschland aber schon länger prägen. Dass der Staat sich etwa bei der Etablierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten darauf beschränkt, den Programmauftrag nur generalklauselartig festzulegen (§ 11 Abs. 1 RStV) und den Anstalten die Autonomie verleiht, die Konkretisierung selbst vorzunehmen – wobei Rundfunk- bzw. Fernsehräte, die gruppenplural zusammengesetzt sind, für die Verankerung in der Gesellschaft sorgen –, kann als eine Form von regulierter Selbstregulierung angesehen werden, auch wenn es sich in vielen Aspekten um einen Sonderfall handelt (zu neueren Formen s. Kap. 0).

Um das Spektrum genutzter und möglicher Regelungsformen zu gewinnen, ist ein Überblick über die verschiedenen Regelungsmöglichkeiten hilfreich. Folgende Formen sind denkbar:

- hoheitliche Regulierung,
- gesellschaftliche Selbstregulierung,
- hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung.

Unter hoheitlicher Regulierung werden Formen verstanden, bei denen der Staat selbst Regeln setzt, die die gewünschte Prozesssteuerung erreichen sollen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn der Gesetzgeber für bestimmte Fälle ein Ergebnis des Prozesses vorschreibt, das von dem im Prozess erzeugten abweicht. Enthält sich der Staat einer Regulierung im Hinblick auf die Ergebnisse des betreffenden Prozesses, weil er davon ausgeht, dass der Prozess die gewünschten Ziele von selbst erfüllt, so kann von Selbstregulierung gesprochen werden. Fasst man – und dies wird hier zugrunde gelegt<sup>658</sup> – auch die Interaktion am Markt als Selbstregulierung auf, so ist im Bereich des Wirtschaftsrechts die dritte Form, nämlich regulierte Selbstregulierung, faktisch dominierend. Man kann den ersten und dritten Typ als Reinformen klassifizieren, die in der Praxis zu Mischformen amalgamiert werden.<sup>659</sup>

<sup>658</sup> Wie hier beispielsweise Teubner 1998, S. 8 ff.; anders aber Ladeur 1999, S. 221 ff.

<sup>659</sup> Schuppert 2001, S. 201 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

Regulierte Selbstregulierung kann definiert werden als Selbstregulierung, die in einem gesetzlichen Rahmen erfolgt, um staatliche Regulierungsziele zu erreichen.<sup>660</sup> Da die Selbstregulierung unterschiedlich erfolgen kann, lassen sich weitere Unterscheidungen einführen, so die zwischen (der Regulierung von) organisationsexterner und -interner Selbstregulierung und (der Regulierung von) impliziter und expliziter Selbstregulierung.<sup>661</sup>

Neben einer marktlich ausgerichteten Selbstregulierung bestehen auch Formen nicht-marktbezogener, sondern (teil-)gesellschaftlicher Selbstregulierung. Insbesondere im Bereich von Online-Gemeinschaften („Communities“) haben sich autonome Richtlinien, Prozesse und Verfahren etabliert, die unabhängig von staatlichen Eingriffen Wirkung zeigen; so werden etwa inadäquate Inhalte in Online-Communities durch auffmerksame Nutzer gemeldet bzw. gekennzeichnet („flagging“), Verstöße gegen allgemein übliche Verhaltensweisen („Netiquette“) können mit dem Ausschluss des Nutzeraccounts geahndet werden etc. Zudem gibt es auf internationaler Ebene erste Verfahren vor so genannten „Community-Jurys“, d. h. Teile der Nutzergemeinschaft können über Streitfälle gemeinschaftsintern verbindlich richten.<sup>662</sup>

Systematisch kommen unterschiedliche Überwachungsinstrumente in Betracht, die nicht alle ein präventives Tätigwerden beinhalten.<sup>663</sup>

- die systematisch-präventive Kontrolle, die in vier Varianten auftreten kann:
  - das Verbot mit Befreiungsvorbehalt, welches als Instrument für generell sozial schädliche oder unerwünschte Tätigkeiten eingesetzt wird; die Befreiung oder Ausnahmegewilligung erweitert den Rechtskreis des Bürgers materiell, indem sie eine an sich untersagte Tätigkeit ermöglicht;
  - das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das als Kontrollerlaubnis die allgemeine Handlungsfreiheit, die im Interesse einer Präventivkontrolle vorläufig eingeschränkt war, wiederherstellt;
  - das Verbot mit Anzeigenvorbehalt, das die Tätigkeit vor der Anzeige als verbotswidrig erscheinen lässt;
  - die Präventivanzeigepflicht, die nicht der Legalisierung der Tätigkeit als solcher, sondern der Informationsgewinnung vor deren Aufnahme dient;
- die systematisch nachträgliche Kontrolle:
  - die Anzeigepflicht mit Untersagungsvorbehalt, um die Überwachungsbehörde auf den Beginn bzw. die Änderung einer nicht genehmigungspflichtigen Tätigkeit hinzuweisen und diese ggf. zu verbieten;
  - die Anzeigepflicht mit der Möglichkeit spezifischer Verhaltensregulierung, bei der lediglich die Untersagung der Tätigkeit als behördliche Maßnahme nicht in Betracht kommt;
- die punktuell-situative nachträgliche Kontrolle:
  - die Anzeige- und Zulassungsfreiheit mit (eingeschränkter) Untersagungsmöglichkeit;
  - die Anzeige- und Zulassungsfreiheit mit der Möglichkeit spezifischer Verhaltensregulierung, bei der teils eine komplette Untersagung einer Tätigkeit überhaupt nicht vorgesehen ist.

#### 3.4.3.1.1 Marktzutrittsregulierung

Derzeit ist die Regulierung für die verschiedenen Inheldienste unterschiedlich geregelt.

---

<sup>660</sup> Schuppert 2001, S. 201 ff.

<sup>661</sup> Ebd.

<sup>662</sup> Vgl. die Ebay Community Courts, <https://ccourt.ebaydevelopment.co.uk/jurypreview>.

<sup>663</sup> Schulz/Jürgens 2002, S. 110ff.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Beim Rundfunk herrscht grundsätzlich ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das Bundesverfassungsgericht begründet die Notwendigkeit in einer älteren Entscheidung vor allem mit der Aufgabe der (negativen) Vielfaltssicherung: Einmal eingetretene Konzentrationsprozesse seien nachträglich schwer zu kontrollieren; auch eine positive Vielfaltssicherung, etwa durch Einflussnahme auf Programmschemata, ist aus verfassungsrechtlichen Gründen möglich, solange das Programm noch nicht ausgestrahlt wird<sup>664</sup>. Zudem muss bei Knappheitssituationen die Chancengleichheit unterschiedlicher Bewerber gewährleistet sein.

Demgegenüber findet bei Telemedien nur eine punktuell-situative Kontrolle statt, diese Dienste sind gemäß §§ 4 TMG, 54 Abs. 1 RStV anzeige- und anmeldefrei. Soweit es sich dabei um so genannte Dienste der Informationsgesellschaft handelt, ist dies auch europarechtlich zwingend (Art. 4 Abs. 1 E-Commerce-Richtlinie). Mit Erlass des 8. RÄndStV ist auch die Aufnahmeüberwachung für bestimmte Zusatzdienste digitalen Fernsehens gemäß § 53 RStV entfallen. Die Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen (sog. Conditional-Access-Systeme) müssen aber vor der Aufnahme sowie einer Änderung ihres Angebots bestimmte Angaben zu den einzelnen angebotenen Dienstleistungen für Endnutzer und die dafür geforderten Entgelte der Bundesnetzagentur anzeigen (§ 53 Abs. 3 Nr. 4 RStV; s. Kap. 1.4.4.2.16).

Im Bereich der Telekommunikationsdienste hat die Novelle im Jahr 2004 ebenfalls einen Abschied von der Lizenzierungspflicht gebracht; allerdings sind gemäß §§ 18 ff. TKG präventive Vorgaben zulässig, sofern sich in einem Bereich aufgrund eines Marktanalyseverfahrens ergeben hat, dass sich eine Notwendigkeit dafür ergibt.

Film und Presse kennen keine Kontrolle vor Aufnahme der Betätigung.

#### 3.4.3.1.2 Gesetzgebung und Verwaltung

Auch im Bereich der Gestaltung der Kommunikationsordnung gilt der Vorbehalt des Gesetzes. Wesentliche Entscheidungen sind von den parlamentarischen Gesetzgebern zu treffen. Allerdings zeigen die Erfahrungen, dass die Regulierung durch den Gesetzgeber in diesem Bereich Besonderheiten aufweist:

Dies ist zum einen das Verhältnis von Exekutive und Legislative im Zuständigkeitsbereich der Länder. Aufgrund der Tatsache, dass Angebote für die öffentliche Kommunikation vielfach bundesweit angeboten werden – für das bundesweite Fernsehen und Online-Medien ist dies der Fall, für den Hörfunk im privaten Bereich (noch) nicht –, die Gesetzgebungskompetenz aber bei den einzelnen Bundesländern liegt, besteht das Bedürfnis zur Koordination der Regulierung in Form von Staatsverträgen. Es liegt in ihrer Natur, dass es sich bei diesen Ergebnissen um von den Landesregierungen ausgehandelte Kompromisse handelt, so dass einzelne Länderparlamente an dem eingebrachten Staatsvertragsentwurf nur noch um den Preis der Neuverhandlung des gesamten Staatsvertrages Änderungen vornehmen können.

Zum anderen hat die Tatsache, dass es sich bei diesem Regelungsbereich um einen handelt, der besonders durch vor allem technische Veränderungen geprägt ist und zur effektiven Regulierung Expertise benötigt, zur Folge, dass viele Fragen nicht unmittelbar gesetzlich geregelt werden können. Regulierung ist auf Wissen angewiesen, das nur dezentral verfügbar ist und nicht als Grundlage für dauerhafte Regelungen taugt. Den Regulierungsinstanzen werden Spielräume für eigene Regelsetzungen durch Verordnungen, Satzungen und Richtlinien eingeräumt. Beispiele sind etwa die Satzungsbefugnisse der Landesmedienanstalten in den Bereichen der Zugangsfreiheit im Rundfunk (§ 53 Abs. 6 RStV) oder des Jugendmedienschutzes (§§ 9 Abs. 2, 14 Abs. 7 und 9, 15 Abs. 2 S. 1 JMStV).

---

664 BVerfGE 57, 295.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.4.3.1.3 *Formelles und informelles Handeln*

Schließlich zeigen Untersuchungen vor allem aus dem Bereich des Rundfunks, dass informelles und kooperatives Verwaltungshandeln, so genannte „weiche“ Steuerungsinstrumente, eingesetzt werden. Informelles Verwaltungshandeln findet vor allem in Form von Absprachen („Agreements“) und sonstigen Kontakten zwischen der Verwaltung und den privaten Akteuren statt. Darüber hinaus wird auch Öffentlichkeit als Steuerungsressource genutzt, etwa indem rundfunkrechtliche Beanstandungen von der zuständigen Landesmedienanstalt veröffentlicht werden. So entsteht ein zusätzlicher Anreiz für die Unternehmen, sich rechtstreu zu verhalten, um Imageschäden zu vermeiden.

Auch andere Handlungsformen der Verwaltung wie Mediation können im Medienbereich eine Rolle spielen, etwa wenn es darum geht, gemeinsam mit den Marktakteuren Entwicklungspfade zu gestalten, wie beispielsweise der Einführung des digitalen Fernsehens durch die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang der DLM geschehen.

#### 3.4.3.2 Entwicklungspfade

##### 3.4.3.2.1 *Verstärkte Einbindung von Selbstregulierung*

Ein beobachtbarer Trend ist eine Verschiebung in den Regulierungskonzepten von eher hoheitlich-imperativen Ansätzen hin zur verstärkten Einbeziehung von Selbstregulierung. Ein prominentes Beispiel ist der Jugendmedienschutz (s. Kap. 2.6.2). Während vor Einführung des JMStV die Landesmedienanstalten die gesetzlichen Regelungen zum Jugendmedienschutz für Rundfunkveranstalter in Richtlinien konkretisierten und die Einhaltung direkt überwachten, ist das System durch den JMStV verändert worden. Zum einen wurde die Aufsicht auf eine bundesweit zuständige Stelle, die KJM, konzentriert, die als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt tätig wird. Kernstück des eingeführten Konzepts regulierter Selbstregulierung ist die Anerkennung von Einrichtungen der Selbstkontrolle durch die KJM. Ist der Anbieter einer derartigen Selbstkontrolleinrichtung angeschlossen und hat er entsprechendes Material dieser Einrichtung vorgelegt und hält sich an deren Entscheidung, so kann die KJM Aufsichtsmaßnahmen ihm gegenüber nur ergreifen, wenn die Einrichtung der Selbstkontrolle ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat. Diese „Schutzschildwirkung“ ist ein Kernstück des Konzeptes. Die Landesmedienanstalten haben allerdings die Möglichkeit der Feinsteuerung, denn sie können durch Satzungen und Richtlinien, die die Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle zugrunde zu legen haben, den JMStV konkretisieren.<sup>665</sup>

In anderen Bereichen bestanden Ansätze für eine verstärkte Selbstregulierung, die bis zum Wegfall der ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung in der Praxis noch nicht stark genutzt wurden, wie etwa beim Datenschutz-Audit (s. Kap. 1.5.4.2.3.5).

##### 3.4.3.2.2 *Von der Marktzutrittsregulierung zur Verhaltensregulierung*

Ein weiterer beobachtbarer Entwicklungspfad der Kommunikationsordnung ist der Abbau von Marktzutrittsregulierung zugunsten von Verhaltensregulierung. Dahinter steht die – rechtlich keineswegs zwingende – Überlegung, dass die Beschränkung des Zugangs zu einem Markt die intensivste Beeinträchtigung der Marktteilnehmer und ihres Agierens auf dem Markt ist.

Aufgrund europarechtlicher Vorgaben ist daher als ein weiterer Schritt der Liberalisierung die Lizenzpflicht bei der Novelle des TKG zugunsten einer Anmeldepflicht aufgegeben worden. Ebenso haben die Landesgesetzgeber bei der Reform des § 53 RStV auf eine Aufnahmeüberwachung für Dienstleistungen digitalen

<sup>665</sup> Zur möglichen beschränkten Außenwirkung zu konkreter Richtlinien vor dem Hintergrund eines eigenständigen Regelungsbereiches der Freiwilligen Selbstkontrolle vgl. §15 JMStV.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Fernsehens zugunsten einer Anzeigepflicht verzichtet und nur eine ex-post-Missbrauchskontrolle eingeführt.<sup>666</sup>

Im Bereich des Rundfunks wird seit Jahren intensiv darüber diskutiert, ob bzw. in welchen Bereichen auf das Zulassungserfordernis verzichtet werden kann (s. o.).

#### 3.4.3.2.3 *Gesetzgebung und Verwaltung*

Was die „Arbeitsteilung“ von Gesetzgebung und Verwaltung angeht, lässt sich kein Trend ausmachen, etwa dergestalt, dass Regulierungsinstanzen stärker normsetzende Kompetenzen erhielten, um etwa auf raschen Wandel und Veränderung der Wissensverteilung zu reagieren.

#### 3.4.3.2.4 *Von formellen zu informellen Instrumenten des Handelns*

Schließlich ist bei der Bestandsaufnahme deutlich geworden, dass informelles Verwaltungshandeln in diesem Bereich eine starke Rolle spielt. Dies lässt sich durchaus als Entwicklungslinie beschreiben – allerdings eher im Hinblick auf die praktische Anwendung der Instrumente. Es ist nicht erkennbar, dass die Gesetzgeber formelle Instrumente für die Regulierungsinstanzen abbauen. Dies geschieht durchaus in Übereinstimmung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen, die davon ausgehen, dass die Möglichkeit formeller Sanktionen im Hintergrund die Effektivität informellen Verwaltungshandelns erhöht.<sup>667</sup>

#### 3.4.3.3 Wissenschaftliche und medienpolitische Anregungen

##### 3.4.3.3.1 *Einbindung von Selbstregulierung*

Die verstärkte Einbindung von Selbstregulierung im Bereich des Jugendmedienschutzes stieß zu Beginn sowohl bei Jugendschützern und den Landesmedienanstalten als auch bei der betroffenen Wirtschaft und den etablierten Einrichtungen der Selbstkontrolle auf Skepsis.<sup>668</sup> Die Bedenken gingen auf der einen Seite in Richtung einer möglichen Schwächung des Jugendmedienschutzes, wenn man durch Einführung von Selbstregulierung „den Bock zum Gärtner macht“. Auf der anderen Seite wurde das Risiko gesehen, bestehende, rein freiwillige Einrichtungen der Selbstkontrolle „an das staatliche Gängelband zu nehmen“. Nach Einführung des Konzepts hat allerdings keiner der relevanten Akteure die Zusammenarbeit verweigert. Wissenschaftliche Beobachter sehen am Anfang sogar eine starke Dynamik, indem etwa bislang mit der Thematik kaum befasste Unternehmen – wie Mobilfunkanbieter – sich des Themas annehmen. In nur wenigen Monaten kam die KJM zu Kriterien für geschlossene Benutzergruppen, andere orientierte Marktteilnehmer hatten parallel dazu bereits Produkte entwickelt.<sup>669</sup> Die Entwicklung von Kriterien für die so genannten „Jugendenschutzprogramme“, also Sicherungssysteme, die nicht das Angebot von ansonsten verbotenen Inhalten ermöglichen, sondern den alltagsgerechten Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten steuern sollen, waren allerdings bis Ende 2007 noch nicht abgeschlossen. Es zeigt sich auch, dass das Konzept im Online-

<sup>666</sup> Zu Anzeigepflichten von Conditional-Access-Anbietern gegenüber der Bundesnetzagentur gem. § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG s. Kap. 2.2.3.1.1.

<sup>667</sup> Ayres/Braithwaite 1992, S. 19.

<sup>668</sup> Vgl. zum Gang der Kritik Hartstein 1999, Rn. 29 ff.; s. auch die Stellungnahme der FSM zu der Diskussionsgrundlage für einen Entwurf eines Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV-E) vom 17. Juni 2002, abrufbar unter [http://www.fsm.de/inhalt.doc/Stellungnahme\\_Entwurf\\_JMStV.pdf](http://www.fsm.de/inhalt.doc/Stellungnahme_Entwurf_JMStV.pdf).

<sup>669</sup> Zur Problematik der nicht ausdrücklich geregelten Zuständigkeit für die Begutachtung von AV-Systemen durch KJM und FSM s. Hans-Bredow-Institut 2007, S. 137 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

Bereich wohl auch aufgrund der unterschiedlichen Branchenstruktur und den Erfahrungen mit Regulierung deutlich langsamer etabliert werden konnte als beim Rundfunk. Während die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) schon am Tag des In-Kraft-Tretens des JMStV eine Zertifizierung beantragte und diese auch binnen kurzer Zeit erteilt wurde, dauerte die Beantragung und Erteilung der Zertifizierung im Online-Bereich (Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter – FSM) deutlich länger (s. Kap. 2.6.2.2.3.5).

Unabhängig von dieser konkreten Umsetzung wird vor allen Dingen in der Wissenschaft, aber auch von Parlamenten, gefordert, die verstärkte Einführung von Konzepten der regulierten Selbstregulierung mit Überlegungen zu begleiten, wie Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens (etwa im Hinblick auf Transparenz und Chancengleichheit) sowie die demokratische Rückbindung gewährleistet werden<sup>670</sup>. Zudem müssen sich derartige Konzepte auch in die europarechtlichen Vorgaben einfügen, die – auch wegen der unterschiedlichen Regulierungstraditionen in den Mitgliedstaaten – die Option der Umsetzung von Europarecht durch Ko-Regulierung bis zum Erlass der AVMD-Richtlinie nicht explizit vorsahen. Gemäß Art. 3 Abs. 7 AVMD-Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten „Regelungen zur Ko- und/oder Selbstregulierung auf nationaler Ebene in den durch diese Richtlinie koordinierten Bereichen in dem nach ihrem jeweiligen Rechtssystem zulässigen Maße“ fördern. Das Regulierungskonzept der regulierten Selbstregulierung wird damit auf Richtlinienebene erstmalig ausdrücklich als mögliches Regulierungssystem etabliert.

Die Erfahrungen mit regulierter Selbst-Regulierung berechtigen jedenfalls dazu, andere Bereiche daraufhin zu prüfen, ob dieses Konzept sachgerecht eingesetzt werden könnte.<sup>671</sup>

#### 3.4.3.3.2 *Von formellen zu informellen Instrumenten des Handelns*

Was die Entwicklung hin zu eher informellen Formen des Verwaltungshandelns angeht, so trifft die Kritik, die an derartigen Instrumenten grundsätzlich geübt wird, auch ihren Einsatz im Bereich öffentlicher Kommunikation. Risiken werden auch hier insbesondere darin gesehen, dass rechtsstaatliche Sicherungsinstrumente unterlaufen werden, die für vertypete Formen des Verwaltungshandelns ausgebildet wurden.<sup>672</sup> Wo sich in der Praxis neue Handlungsformen herausbilden, kann es daher sinnvoll sein, eine – u. U. auch teilweise – gesetzliche Vertypung vorzusehen, um derartigen Risiken vorzubeugen. Die Möglichkeit des Regulierers, etwa „policies“ zu veröffentlichen, weist in diese Richtung.

#### 3.4.3.3.3 *Gesetzgebung und Verwaltung*

Kritik trifft auch das Verfahren der Gesetzgebung sowie die Abgrenzung der Handlungssphären von Gesetzgeber und Regulierungsinstanzen.

Vor allem im Bereich der Rundfunkregulierung lässt sich beobachten, dass weder Anhörungen noch die Einbeziehung von Expertensachverständigen gesetzlich vorgesehen werden oder tatsächliche Praxis sind. So wurde etwa im Berichtszeitraum der 8. RÄndStV, der die umstrittene Frage der Höhe der Rundfunkgebühren, aber auch eine grundlegende Neuregelung für die Zugangsdienste digitalen Fernsehens (§ 53 RStV) enthielt, ohne derartige Instrumente vorbereitet. Dass in den Rundfunkstaatsverträgen ganz unterschiedliche Fragen zu politischen Kompromissen verknüpft werden, macht eine offene medienpolitische Diskussion und auch die Einbeziehung von externem Wissen in den Gesetzgebungsprozess schwierig.

Dies gilt umso mehr, als es in der Bundesrepublik an Instrumenten mangelt, die in angloamerikanischen Ländern oder auf europäischer Ebene zur Koordination und Vorbereitung von Gesetzgebung verbreitet sind,

<sup>670</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann 2001, S. 264 ff.

<sup>671</sup> Hans-Bredow-Institut 2006, S. 191 ff.

<sup>672</sup> Schmidt-Aßmann 1998, S. 271; Brohm 1994, S. 138.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

etwa Grün- oder Weißbücher. In diesen werden Pläne für die Gesetzgebung zu Konzepten zusammengefasst und so im Zusammenhang öffentlich diskutierbar. Es werden Entwicklungspfade sichtbar und Abstimmungen – auch im Mehrebenen-System – vereinfacht.

Kritik wird auch daran geübt, dass in Deutschland bislang autonome Rechtsetzung durch Regulierungsinstanzen nicht hinreichend genutzt wird; die Vollregulierung durch parlamentarisches Gesetz scheint weiter der Regelfall zu sein.<sup>673</sup> Auch der Bereich der Wirtschaftslenkung wird traditionell als Teil der Staatsverwaltung angesehen, die dem Gesetzesvollzug dient. Regelsetzung durch die Exekutive ist daher die gesetzlich explizit vorzusehende und zu begründende Ausnahme. Dem stehen im internationalen Vergleich teilweise Konzepte gegenüber, in denen Regulierungsinstanzen autonome Rechtsetzungskompetenzen für ihren Bereich übertragen werden, freilich mit der Vorgabe, diese demokratischen Anforderungen genügenden Verfahren einzusetzen – so etwa die Agencies im angloamerikanischen Recht wie etwa die US-amerikanische Federal Communications Commission (FCC). Wissenschaftliche Überlegungen stützen die These, dass gerade dort, wo regulierend in Wirtschaftsprozesse eingegriffen wird, also nicht lediglich eine punktuelle Intervention stattfindet, derartige Konstruktionen Effektivitätsvorteile haben. Auf der anderen Seite wird in der Wissenschaft angemahnt, dass Defizite im Hinblick auf demokratische Rückbindung bestehen bleiben. Nicht zuletzt wird auf ein verstärktes Wissensmanagement sowie die Ein- und Durchführung von Moderations- und Mediationsprozessen gedrungen.

Je komplexer die Medienstrukturen werden, umso stärker kommt es darauf an, Regeln unterschiedlicher – auch privater – Normgeber bei Novellierung(en) einzubeziehen und die Folgen unterschiedlicher Regelungsalternativen früh abzuschätzen. Die analytischen Anforderungen an die Gesetzgebung wachsen und erfordern sachgerechte Organisationsstrukturen bei der die Gesetzgebung vorbereitenden Verwaltung und den Parlamenten. Föderalismus kann hier zu einem Wettbewerb um die besten Regeln führen, stellt aber auch höchste Anforderungen an die interföderale Koordination.

In einem Sektor, der einer schnellen technischen Entwicklung und einem nicht absehbaren Angebotswandel unterliegt, können regulatorische Konzepte wie Modellversuche, Pilotprojekte und experimentierende Gesetzgebung von Vorteil sein.<sup>674</sup> Wenn wirtschaftsnahen Akteuren wie Selbstkontrolleinrichtungen oder sachnahen Aufsichtsbehörden wie den Landesmedienanstalten ermöglicht wird, über derartige flexible Ausgestaltungs- und Erprobungsstadien flexibel und zeitnah erste Erkenntnisse über (nicht nur regulatorische) Chancen und Risiken neuer Entwicklungen zu erhalten, können darauf aufbauende Schritte durch den im Vergleich dazu langsamen Gesetzgeber fundierter vorbereitet werden. Regulatorische Sackgassen oder die Praxis überholende und ggf. überregulierende gesetzliche Einbahnstraßen ließen sich so vermeiden.

#### 3.4.4 Aufsichtsstrukturen

##### 3.4.4.1 Bestandsaufnahme

Die Einhaltung der Regelungen in den oben dargestellten Bereichen obliegt in der Bundesrepublik einer Vielzahl unterschiedlicher Bundes- und Landesbehörden. Im Gegensatz zu anderen Staaten – etwa Großbritannien – sind, auch aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken, kaum Bestrebungen erkennbar, einen „Single Regulator“ für den Bereich Telekommunikation und Medien einzurichten. Die derzeitige Lage im Bereich der Aufsicht wird im Folgenden kurz skizziert, um anschließend die zahlreichen, in der Politik und im wissenschaftlichen Bereich präsentierten Reformmodelle im Überblick darzustellen.

---

<sup>673</sup> Vesting 2002, S. 433ff.

<sup>674</sup> Vgl. u.a. VG Stuttgart, Beschluss vom 04.05.2006 Az.: 1 K 1365/06.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.4.4.1.1 *Telekommunikationsrecht*

Gemäß §§ 116 ff. TKG ist die Bundesnetzagentur für die im Telekommunikationsgesetz normierten Regulierungsaufgaben zuständig. Sie ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit mit Sitz in Bonn. Zusätzlich nimmt sie Aufgaben nach dem Signaturgesetz<sup>675</sup> (§ 3 SigG) wahr. Sie verfügt über keine Kompetenzen zur Regulierung im Bereich der Inhalte-Dienste, auch wenn Entscheidungen der Bundesnetzagentur für diese erhebliche Bedeutung haben können, etwa im Bereich der §§ 48 ff. TKG (s. o. Kap. 2.2.2.3.1.2).

Um die Kohärenz der Entscheidungen insbesondere bei Fragen der Marktabgrenzung sicherzustellen, findet sich in § 123 Abs. 1 TKG eine Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt; außerdem ist – europarechtlichen Vorgaben folgend – die Einbeziehung der Entscheidungen der Europäischen Kommission vorgesehen (§ 12 TKG). Im Bereich der Dienste, die für die Distribution von Rundfunk relevant sind, ist ebenfalls ein Kooperationsverfahren entwickelt worden, das in § 48 ff. TKG strukturiert wird (s. Kap. 2.2.2.3.1.2). Daneben enthält § 123 Abs. 2 TKG eine allgemeine Kooperationspflicht im Hinblick auf die Landesmedienanstalten.

#### 3.4.4.1.2 *Rundfunk*

Für die duale Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist auch eine duale Aufsichtsstruktur charakteristisch, d. h. privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunk werden auf unterschiedliche Weise im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben kontrolliert.

##### 3.4.4.1.2.1 *Privater Rundfunk*

Entsprechend den vom Bundesverfassungsgericht in frühen Rundfunkurteilen aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten Anforderungen haben alle Bundesländer (Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein jeweils gemeinsam in einem Staatsvertrag) durch ihre Landesmediengesetze Landesmedienanstalten errichtet, die vor allem für die Aufsicht der in dem jeweiligen Land zugelassenen privaten Rundfunkveranstalter zuständig sind. Der Rechtsform nach sind sie alle als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet, die interne Organstruktur unterscheidet sich allerdings: Einige Länder tendieren zu einem Expertengremium als Hauptorgan, das für die wichtigen Entscheidungen wie etwa die Zulassung von Veranstaltern oder die Zuweisung von Übertragungskapazitäten und Vorrangregelungen im Kabel zuständig ist (sog. Ratsmodell). Überwiegend werden aber die an den pluralen Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter orientierten Organe favorisiert (sog. Versammlungsmodell), einige Länder haben auch Mischformen entwickelt (s. auch Kap. 1.4.4.2.4.1).

Auch wenn die Rundfunkregulierung auf die jeweiligen Kultur- und Kommunikationsräume der Länder konzentriert ist, ergibt sich doch vor allem durch bundesweit agierende Fernsehveranstalter Koordinationsbedarf. Mit Einführung des Rundfunkstaatsvertrages 1991 wurden Koordinationspflichten normiert, mittlerweile wurden auf gesetzlicher Grundlage für die Bewältigung bestimmter Regulierungsaufgaben Expertengremien geschaffen, die in ihrem Kompetenzbereich verbindlich entscheiden, auch wenn sie als Organe der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt agieren. Dies sind für den Bereich der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sowie die KJM im Bereich des Jugendschutzes. Mit dem 10. RÄStV, der zum 1. September 2008 in Kraft tritt, werden für den Bereich der Zulassung und der Aufsicht bundesweiter Veranstalter die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) sowie – für Auswahlentscheidungen im Rahmen der Zuweisung von Übertragungskapazitäten

---

<sup>675</sup> Signaturgesetz vom 16. Mai 2001, BGBl. I S. 876, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Februar 2007, BGBl. I S. 179.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

und im Rahmen der Belegungsentscheidung im Hinblick auf Plattformen – die Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) als zentrale Gremien etabliert. Die Zuständigkeiten der dann bestehenden, vier unterschiedlichen Gremien sind gesetzlich abgegrenzt. Bis auf eine Einbeziehungspflicht der GVK durch die ZAK in grundsätzlichen Angelegenheiten sind keine ausdrücklichen Kooperationsformen vorgesehen.

Daneben existieren gemeinsame Stellen und Arbeitsgruppen der Landesmedienanstalten, die allerdings keine Entscheidungskompetenz besitzen.

#### 3.4.4.1.2.1.1 KEK

Auf der Grundlage von § 35 Abs. 2 RStV (§ 36 Abs. 4 RStV n. F.) ist die KEK als Organ zuständig für die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht gemäß §§ 26 ff. RStV. Dies bedeutet vor allem, dass sie vor Erteilung einer rundfunkrechtlichen Zulassung durch die ZAK prüft, ob nicht eine durch die Zulassung vorherrschende Meinungsmacht eines Unternehmens droht, da es bereits an anderen Veranstaltern beteiligt ist. Die KEK besteht aus sechs von den Ministerpräsidenten ernannten Sachverständigen, mit Einführung des 10. RÄStV aus zusätzlich sechs Vertretern der Landesmedienanstalten. Mit der KEK wurde eine ursprünglich von den Landesmedienanstalten wahrgenommene Aufgabe einem neu errichteten Expertengremium übertragen. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass die Zusammenarbeit zwischen Landesmedienanstalten und KEK nicht als reibungslos bezeichnet werden kann; es kam zu Rechtsstreiten und auch Re-Regulierungen etwa im 7. RÄStV, um die Kompetenzgrenzen klarzustellen. Die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) hat in dem Verfahren nach § 37 Abs. 3 RStV bisher die Möglichkeit, Entscheidungen der KEK zu überstimmen. Mit der Schaffung der ZAK im 10. RÄStV entfällt dies.

#### 3.4.4.1.2.1.2 KJM

Die Reform des Jugendmedienschutzes 2003 beinhaltet auch die Schaffung des neuen Aufsichtsgremiums für diesen Bereich, der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Sie entscheidet gemäß § 16 JMStV abschließend über die mit dem JMStV verbundenen Fragen, allerdings wird sie – dem Modell der KEK entsprechend – jeweils als Organ der Landesmedienanstalt tätig, die für ein Verfahren zuständig ist. Den Landesmedienanstalten fallen auch Aufgaben bei der Erstellung von Satzungen und Richtlinien sowie bei der Sachverhaltsermittlung zu. Die gemeinsame Stelle der Länder „jugendschutz.net“ unterstützt die KJM im Bereich der Telemedien.

Im Unterschied zur KEK besteht die KJM zur einen Hälfte aus den aus dem Kreis der von den Landesmedienanstalten entsandten Direktorinnen bzw. Direktoren, zur anderen Hälfte aus Mitgliedern der für den Jugendschutz zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden.

#### 3.4.4.1.2.1.3 ZAK

Die mit dem 10. RÄStV zu etablierende Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) ist – ebenfalls als Organ der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt – dann insbesondere zuständig für die Zulassung und Aufsicht bundesweiter Rundfunkveranstalter sowie mit der Aufsicht verbundenen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Auch für die Entscheidung, ob ein Angebot bereits zulassungspflichtiger Rundfunk im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 ist, zeichnet dann die ZAK verantwortlich.

Das Gremium setzt sich zusammen aus den gesetzlichen Vertretern aller Landesmedienanstalten und ist damit vergleichbar mit dem zuvor bestehenden Organ der Direktorenkonferenz (KDLM).

#### 3.4.4.1.2.1.4 GVK

Die ebenfalls im 10. RÄStV vorgesehene – bzw. mit gesetzlichen Zuständigkeiten und Rechten betraute – Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) besteht aus dem Vorsitzenden des jeweiligen Beschlussgremiums der

### 3. Trends und Perspektiven

Landesmedienanstalten und ist zuständig für Auswahlentscheidungen im Rahmen von Zuweisungsverfahren von Übertragungskapazitäten oder Belegungsentscheidungen hinsichtlich digitaler Plattformen. Daneben ist die GVK in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der ZAK, etwa bei der Erstellung von Richtlinien und Satzungen, von dieser einzubeziehen.

#### 3.4.4.1.2.2 *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk*

Ob der nach innen und außen allein verantwortliche Intendant der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die rechtlichen Bestimmungen einhält, wird von internen Aufsichtsgremien kontrolliert; in erster Linie vom so genannten Rundfunkrat (beim ZDF: der Fernsehrat) und – vor allen Dingen in wirtschaftlicher Hinsicht – vom Verwaltungsrat.

Der gruppenplural zusammengesetzte Rundfunkrat soll – auch wenn er keine Kompetenzen über die Programmgestaltung besitzt, sondern als Aufsichtsinstanz konzipiert ist – durch seine Beratungskompetenz (gestützt durch das Recht zur Intendantenwahl) die Perspektivenvielfalt auch in die Programmarbeit einbringen, um so eine besondere gesellschaftliche Rückbindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erreichen.

Im Prozess der Bestimmung der Höhe der Rundfunkgebühren kommt der Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) eine besondere Bedeutung zu. Sie ist als unabhängiges Expertengremium ausgestaltet, um an diesem besonders sensiblen Punkt die Staatsfreiheit des Rundfunks zu sichern, so dass ihr Vorschlag zur Gebührenhöhe auch von den darüber formell entscheidenden Landesparlamenten aus verfassungsrechtlichen Gründen nur unter bestimmten Voraussetzungen verändert werden darf (s. Kap. 1.4.4.2.2.2).

Darüber hinaus üben die Landesregierungen eine Rechtsaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten aus, die allerdings – wiederum aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks – insbesondere im Hinblick auf Programmangelegenheiten begrenzt ist.

#### 3.4.4.1.3 *Telemedien*

Im Bereich des Datenschutzes (§ 59 Abs. 1 Satz 1 RStV) ist die Zuständigkeit der Länderbehörden für den öffentlichen und den nicht-öffentlichen Bereich zu unterscheiden. Während für den ersteren Bereich in der Regel der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig ist, verteilt sich für den letzteren Bereich – soweit der Anbieter sich nicht dem Pressekodex und dessen Beschwerdeordnung unterworfen hat (§ 59 Abs. 1 Satz 3 RStV) – die Zuständigkeit zwischen den Landesdatenschutzbeauftragten und anderen Landesbehörden. Nachfolgende Grafik gibt dazu einen Überblick:

3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Abbildung 3.4.4.1: Aufsichtsstellen im Bereich Telemedien

	Datenschutzbehörden gem. § 59 Abs. 1 S. 1 RStV		Sonstige Zuständigkeiten § 59 Abs. 2 RStV
	Öffentlicher Bereich	Nicht-öffentlicher Bereich	
Baden-Württemberg	Landesbeauftragter für DS	Innenministerium	Regierungspräsidium Tübingen
Bayern	Landesbeauftragter für DS	Regierung von Mittelfranken	
Berlin	Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit		Medienanstalt Berlin-Brandenburg
Brandenburg	Landesbeauftragter für DS	Innenministerium	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
Bremen	Landesbeauftragter für DS		Bremische Landesmedienanstalt
Hamburg	Landesbeauftragter für DS		Medienanstalt HSH
Hessen	Landesbeauftragter für DS	Regierungspräsidien	Hess. Landesmedienanstalt
Mecklenburg-Vorpommern	Landesbeauftragter für DS	Innenministerium M.-V.	
Niedersachsen	Landesbeauftragter für DS		Nds. Verbraucherschutzamt
Nordrhein-Westfalen	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit		Bezirksregierung Düsseldorf
Rheinland-Pfalz	Landesbeauftragter für DS	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier
Saarland	Landesbeauftragter für DS	Innenministerium	Saarl. Landesmedienanstalt
Sachsen	Landesbeauftragter für DS	Regierungspräsidien	Regierungspräsidium Dresden
Sachsen-Anhalt	Landesbeauftragter für DS	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt	Medienanstalt Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz		Medienanstalt HSH
Thüringen	Landesbeauftragter für DS	Thüringer Landesverwaltungsamt	Landesmedienanstalt Thüringen

Quelle: Holznagel/Ricke 2008, eigene Recherchen (Stand: 18. Januar 2008).

Da die Anforderungen an Telemedien verglichen mit denen an Rundfunk deutlich abgesenkt sind, stellen sich auch für die Aufsichtsbehörden weniger Überwachungsaufgaben. Auf der anderen Seite ist die Anbieterstruktur deutlich vielfältiger und schnellerem Wandel unterworfen. Die Bedeutung der Überwachung nach § 59 RStV ist besonders durch den Fall der Sperrungsverfügungen des in Nordrhein-Westfalen zuständigen Regierungspräsidenten in Düsseldorf deutlich geworden, der – noch aufgrund von § 22 MDSStV – Sperrverfügungen gegenüber allen in Nordrhein-Westfalen ansässigen Access-Providern erließ, die Zugang zum Internet gewährten, weil die Anbieter der verbotenen Inhalte im Ausland nicht greifbar waren. Inwieweit derartige Verfügung rechtmäßig sind, ist unter Rechtswissenschaftlern umstritten.<sup>676</sup>

Im Rahmen der Ratifizierung des RStV i. d. F. des 9. RÄStV haben die Länder teils spezifische Aufsichtsbehörden für Telemedien bestimmt. Dabei wird diese Aufgabe z. T. den Landesmedienanstalten übertragen, z. T. aber auch anderen Landesstellen. Teilweise sind parallel dazu, aufgrund fehlender Bestimmungen zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die nach den allgemeinen Grundsätzen des Ordnungswidrigkeitenrechts (§ 36 Abs. 1 Nr. 2 OWiG<sup>677</sup>) zuständigen Landesbehörden in die Pflicht genommen.<sup>678</sup>

<sup>676</sup> Vgl. dazu zuletzt Sieber/Nolde (2008) mit weiteren Nachweisen zu der Diskussion.

<sup>677</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 24. Mai 1968, BGBl. I S. 481, neu gefasst durch Bek. vom 19. Februar 1987, BGBl. I S. 602; zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 7. August 2007, BGBl. I, S. 1786.

### 3. Trends und Perspektiven

#### 3.4.4.1.4 Für alle Bereiche: Bundeskartellamt

Das Bundeskartellamt (BKartA) im Anwendungsbereich des GWB ist zuständig für alle Unternehmen im Bereich Information und Kommunikation, soweit keine speziellen Regelungen die Zuständigkeit einer anderen Aufsichtsinstanz zuweisen. Letzteres ist vor allem im TKG der Fall, das selbst im Wesentlichen sektorspezifisches Kartellrecht darstellt. Allerdings bleibt auch in diesem Bereich die Zuständigkeit des Bundeskartellamts erhalten, soweit das TKG die Anwendung des GWB nicht sperrt, also etwa bei mit Telekommunikationsdienstleistungen zusammenhängenden Angeboten, die vom TKG selbst nicht erfasst werden.

Die anderen hier geschilderten Aufsichtsaufgaben zielen nicht unmittelbar auf die Verhinderung wirtschaftlicher Machtstellung und damit verbundenen Gefahren für den ökonomischen Wettbewerb. Dennoch gibt es zahlreiche Berührungspunkte, da funktionierender Wettbewerb auch Handlungsspielräume im Hinblick auf die Gewinnung von Meinungsmacht begrenzen kann, was aber etwa im Bereich des Rundfunks zumindest nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausreicht, so dass es einer spezifischen Vielfaltsicherung bedarf<sup>679</sup>. Diese Berührungen machen es allerdings erforderlich, das Bundeskartellamt bei Überlegungen zum Ordnungsrahmen für Medien und Kommunikation einzubeziehen. Dabei ist zu beachten, dass die Wettbewerbsaufsicht durch das Kartellamt keine „Regulierung“ im Sinne einer kontinuierlichen Begleitung gesellschaftlicher Prozesse darstellt, sondern auf punktuelle Interventionen – etwa Untersagungen von Fusionen – ausgerichtet ist.

---

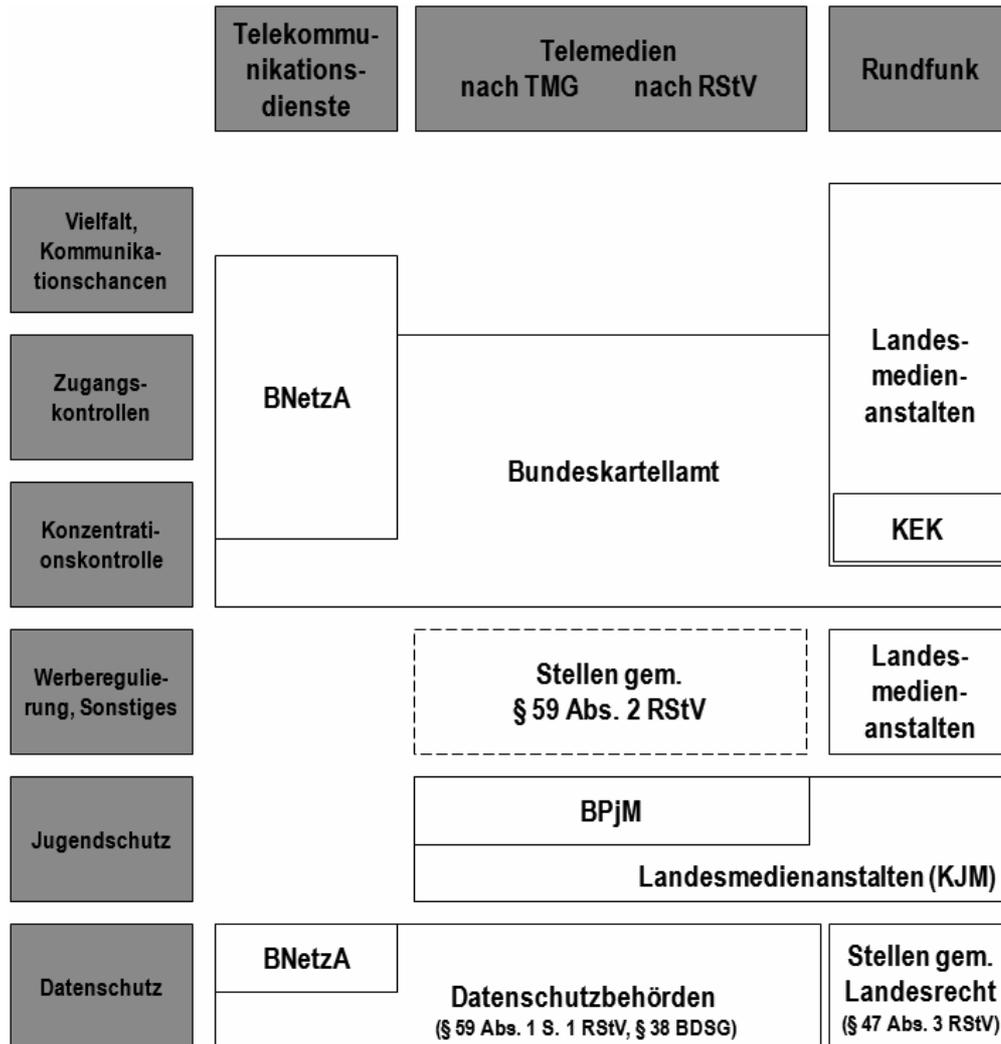
<sup>678</sup> Zum Ganzen s. auch Holznagel/Ricke 2008.

<sup>679</sup> So BVerfGE 31, 314; 57, 295.

3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

3.4.4.1.5 Die Aufsichtsinstanzen im Überblick

Abbildung 3.4.4.2: Aufsichtsinstanzen im Überblick



3.4.4.2 Entwicklungspfade

3.4.4.2.1 Straffung des Föderalismus

Vor allem bei der Aufsicht im Rundfunkbereich lässt sich eine Tendenz beobachten, die als Straffung des Föderalismus bezeichnet werden kann. Mit der Etablierung der KEK und der KDLM reagierten die Länder auf Koordinationsprobleme der Landesmedienanstalten bei der Zulassung bundesweiter Rundfunkveranstalter, die zumindest in einem Fall in langwierigen Rechtsstreitigkeiten gipfelten. Die Schaffung der ZAK als zentrales Zulassungs- und Aufsichtsorgan aller Landesmedienanstalten für bundesweiten Rundfunk ist ein weiterer Schritt in die Richtung. Auch die Etablierung der KJM galt dem erklärten Ziel sicherzustellen, dass bundes-

### 3. Trends und Perspektiven

weit einheitliche Maßstäbe für den Jugendmedienschutz entwickelt werden können, da hier kein Bedürfnis nach länderspezifischen Besonderheiten ersichtlich ist. Zudem ermöglicht die Konzentration in einem Expertengremium organisationales Lernen und – in Grenzen – Effizienzgewinne. In der Straffung des Föderalismus wird ein Kompromiss gesehen, um auf der einen Seite die genannten Vorteile durch einheitliche Anwendung der Regeln zu erreichen, auf der anderen Seite aber auch die medienpolitische Eigenständigkeit der Länder zu wahren.

#### 3.4.4.2.2 *Abkehr von einer vertikalen (dienstorientierten) Regulierung*

Was für die materiellen Regelungen ausgeführt wurde, gilt für die Aufsichtsstruktur ebenfalls: In der Gesetzgebung zeigt sich eine Abkehr von der Orientierung der Zuständigkeiten an traditionell vorfindlichen Medien wie etwa „Rundfunk“ hin zu einer Zuständigkeit, die vor allem am Regulierungsziel (etwa Jugendschutz) orientiert ist.

Bei der Bundesnetzagentur ist sogar eine Verbreiterung außerhalb des hier behandelten Bereiches Kommunikation und Medien zu beobachten, in dem andere infrastrukturbasierte Märkte (wie der Gas- und Strommarkt) einbezogen werden.

#### 3.4.4.2.3 *Kooperationen*

Die Vielzahl unterschiedlicher im Bereich Kommunikation und Medien zuständiger Instanzen hat zur Notwendigkeit geführt, Instrumente der Kooperation zu etablieren. Diese sind z. T. formeller – d. h. gesetzlich vorgegeben –, aber auch informeller Natur. Grundsätzlich sind dabei unterschiedliche Stufen der Intensität möglich, etwa lediglich die Pflicht zur Konsultation oder zur Einholung einer Stellungnahme, die Anforderung „Benehmen“ mit einer anderen Instanz herzustellen oder „Einvernehmungs-“ oder „Zustimmungspflichten“.

So ist die Bundesnetzagentur gemäß § 123 Abs. 1 TKG in bestimmten Fällen verpflichtet, Einvernehmen mit dem BKartA über Entscheidungen herbeizuführen. Im Hinblick auf die Landesmedienanstalten werden allgemeine Zusammenarbeitspflichten in § 123 Abs. 2 TKG normiert; die §§ 48 ff. TKG formen einen speziellen Bereich der Zusammenarbeit, wobei die Entscheidung gegenüber dem Anbieter eines Dienstes – etwa dem Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen für digitales Fernsehen – der Bundesnetzagentur obliegt, die Landesmedienanstalten aber in ihrem Zuständigkeitsbereich (normiert durch § 53 RStV) abschließend entscheiden.

Im Jugendmedienschutz ergibt sich für die KJM die Situation, dass nach dem JuSchG die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) nicht nur für so genannte Trägermedien zuständig ist, sondern grundsätzlich auch Telemedien indizieren kann, die dann unzulässige Angebote im Sinne von § 4 JMStV darstellen. In § 17 Abs. 2 JMStV sowie in § 21 Abs. 9 JuSchG werden beide Stellen daher zur Zusammenarbeit und zum regelmäßigen Informationsaustausch aufgefordert. Andersherum hat die BPjM der KJM Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß § 21 Abs. 6 JuSchG zu geben und ihre Bewertung maßgeblich zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Landesmedienanstalten sind Obliegenheiten der KJM zur Unterrichtung und Einbeziehung (§ 15 Abs. 1 JMStV) normiert. Nach § 15 Abs. 2 JMStV stellen die Landesmedienanstalten bei dem Erlass übereinstimmender Satzungen und Richtlinien zur Durchführung des Staatsvertrages das Benehmen mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF her und führen mit diesen und der KJM einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch in der Anwendung des Jugendmedienschutzes durch.

Die Landesmedienanstalten haben gemäß § 38 Abs. 2 RStV die Möglichkeit zur Zusammenarbeit und sind zur Abstimmung ihres Verhaltens angehalten; dort, wo noch keine gesetzliche „Straffung des Föderalismus“ zur Bildung von Organen geführt hat, ist die Bildung gemeinsamer Stellen vorgesehen. § 39a Abs. 1 RStV

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

regelt die Zusammenarbeit mit Bundeskartellamt, Bundesnetzagentur und Landeskartellbehörden. Vor Erlass einer Satzung nach § 53 Abs. 6 RStV haben die Landesmedienanstalten zudem ARD und ZDF Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Eine gesetzliche Vorschrift zur Kooperation der vier zentralen Kommissionen nach dem 10. RÄStV (KEK, KJM, ZAK, GVK) ist nicht vorgesehen, obgleich die Zuständigkeitsbereiche sich möglicherweise nicht immer klar trennen lassen werden.

Darüber hinaus existieren zahlreiche informelle Koordinationsgremien, in denen etwa in Form von Joint-Working-Groups bestimmte Fragen gemeinsamen Interesses erörtert werden, so etwa zwischen Landesmedienanstalten und Bundesnetzagentur im Hinblick auf die neuen, miteinander verwobenen Verfahren gemäß § 48 ff. TKG und § 53 RStV oder zwischen BPjM und USK im Bereich der Auslegung von gesetzlichen Indizierungskriterien.

#### 3.4.4.3 Wissenschaftliche und medienpolitische Anregungen

##### 3.4.4.3.1 Zersplitterung

Kritik wird im Bereich der Aufsicht vor allem an der Zahl der Aufsichtsinstanzen geübt. So kommt eine Untersuchung aus dem Jahr 2000 zu einer Zahl von 18 Aufsichtsinstanzen, die im Bereich Kommunikation und Medien Zuständigkeiten beanspruchen können<sup>680</sup>. Wenn Optimierung von gesetzlichen Rechtsrahmen hier einige wenige dieser Stellen wegfallen oder entbehrlich werden lassen, so wird der deutsche Rechtsrahmen doch auch mittelfristig nicht mit dem Konzept anderer Länder vergleichbar sein, die sich für ein so genanntes „Single-Regulator-Modell“ entschieden haben.<sup>681</sup>

Zudem wird kritisiert, dass die Aufsicht schwerfällig, langsam und lückenhaft sei und sich stark an Partikularinteressen ausrichte<sup>682</sup>. Es komme zu Reibungsverlusten wegen schwieriger oder mangelnder Abstimmungsprozesse oder sogar zu Verfahrensverdopplungen, die insgesamt zu hohen Regulierungskosten führten und insgesamt die Frage der Effizienz in den Vordergrund rücken würde.

Besonders dort, wo die Zuständigkeit der Aufsichtsinstanz an den Sitz eines Unternehmens gebunden ist, kann Standortkonkurrenz die Effektivität der Aufsicht beeinträchtigen. Dies ist jedenfalls dann wissenschaftlich plausibel, wenn sich die Nachteile einer ineffektiven Regulierung nicht in erkennbaren Kosten für das jeweilige Bundesland niederschlagen, die Ansiedlung des Unternehmens oder auch nur die Zulassung eines Programms in dem entsprechenden Bundesland aber wirtschaftspolitisch Vorteile bringen kann. Liegt die Wahl des Regulierers im Belieben des Unternehmens, kann ein „forum shopping“ zu den niedrigsten Regulierungsanforderungen begünstigt werden. Beidem kann man grundsätzlich mit zentral zuständigen Gremien begegnen – dennoch obliegt die Durchsetzung der dort gefällten Entscheidungen der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt, der zumindest ein gewisser zeitlicher Einfluss auf die Ausführung der Beschlüsse nicht abgesprochen werden kann.

Immer wieder kritisch betrachtet wird die richtige Distanz zwischen Aufsichtsbehörden und dem Staat auf der einen Seite – dies ist insbesondere bei der Durchsetzung von Standortinteressen gegenüber Regulierungszielen bedeutsam – oder andersherum zwischen Aufsichtsinstanzen und den zu beaufsichtigenden Unternehmen. Die Möglichkeit eines „Capturing“ einer Aufsichtsinstanz, d. h. dass die Instanz nicht mehr primär dem öffentlichen Regulierungsziel verpflichtet ist, sondern vielmehr Partikularinteressen der Unternehmungen ver-

680 Booz, Allen & Hamilton 1999, S. 4.

681 Vgl. für den Bereich der Aufsicht nach dem TMG a. Holznagel/Ricke 2008.

682 Vgl. dazu Jarren/Schulz 1999, S. 130 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

tritt, ist in der Wissenschaft als plausibles Szenario anerkannt und in ausländischen Rechtsordnungen beobachtbar.<sup>683</sup>

Optionen für eine Weiterentwicklung sind in jedem Fall dort beschränkt, wo es um publizistische Medien geht. Hier kommt eine unmittelbare Staatsaufsicht aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht.

#### 3.4.4.3.2 *Abgrenzung der Aufgabenbereiche*

Zudem komme es zu erheblichen Zuordnungsschwierigkeiten für Anbieter, Dritte und die Aufsichtsstanzen selbst, da die Probleme bei der Abgrenzung der Geltungsbereiche auch auf die Zuständigkeit der Aufsichtsinstanzen durchschlagen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird angemerkt, dass die Abgrenzungsschwierigkeiten, z. B. zwischen Rundfunk und Telemedien im Rahmen von § 20 Abs. 2 RStV, den Wettbewerb in diesem Bereich behindern können. Mittelbar sind damit auch Auswirkungen auf die öffentliche Meinungsbildung möglich, nämlich einerseits, indem mangelnde Regulierung negative externe Effekte freisetzt, oder aber auch indem eine Überregulierung die Entstehung von Diensten erschwert, die für die Meinungsbildung vorteilhaft sein könnten.

Eine aktuellere Problematik ergibt sich aus teilweise bestehenden Doppelzuständigkeiten, die sich aus dem Umstand ergeben, dass sowohl nach TMG als auch nach RStV Aufsichtsinstanzen der Länder bestimmt werden können. In einzelnen Ländern (z. B. Rheinland-Pfalz) fallen diese auseinander, so dass z. B. für die Verfolgung des gleichen Verstoßes eines Anbieters gegen die Impressumspflichten zwei Behörden parallel zuständig sind (Aufsichtsbehörde nach TMG: Staatskanzlei; Aufsichtsbehörde nach RStV: Landesmedienanstalt).<sup>684</sup>

#### 3.4.4.3.3 *Internationalisierung bzw. Globalisierung*

Vor allem die zunehmende Bedeutung internetbasierter Dienste hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Einhaltung rechtlicher Regeln nur noch begrenzt von nationalen oder gar landesweit agierenden Aufsichtsbehörden durchgesetzt werden kann. Die Kritik läuft hier darauf hinaus, dass ein Festhalten an kleinräumigen Aufsichtsstrukturen entweder zur Ineffektivität unter Aufrechterhaltung reiner Aufsichtsattrappen führt, stattdessen wird verstärkte internationale Koordination oder auch Etablierung internationaler Aufsichtsinstanzen angemahnt. Die Kritik zielt allerdings im Ergebnis selten auf ein Entweder-Oder, sondern auf eine verstärkte Berücksichtigung der Internationalisierung bzw. Globalisierung bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens.

#### 3.4.4.3.4 *Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlichen Rundfunks*

Die interne Aufsicht öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist seit längerem der Kritik ausgesetzt<sup>685</sup>. Sie hat vor allen Dingen drei Dimensionen.

Zum einen wird die zu starke Staatsnähe kritisiert, die zu einer politischen Überformung der Aufsicht führe. Sie beruhe auf den – in den Gesetzen unterschiedlich ausgeformten – Einflussmöglichkeiten staatlicher Stellen und Parteien auf die Besetzung der Gremienmitglieder.

Zum Zweiten wird die Effektivität der Aufsichtsarbeit kritisch betrachtet, da es den naturgemäß nicht über besondere Sachkunde im Aufsichtsbereich verfügenden Mitgliedern der Räte nicht möglich sei, den von ihnen beaufsichtigten Intendanten mit ihren Stäben eine fundierte Position entgegenzusetzen.

---

683 Vgl. Schulz/Held 2002.

684 Vgl. Holznagel/Ricke 2008, S. 21.

685 Jarren/Schulz 1999, S. 140 ff.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Zudem wird kritisiert, dass die materiellen Grundlagen etwa im Hinblick auf den Jugendschutz, z. T. aber auch bei den Werberegulungen, für öffentlich-rechtliche und private Veranstalter gleich seien, die Aufsicht aber unterschiedlichen Instanzen obliege. Dies könne zu einer unterschiedlichen Beurteilung gleicher Sachverhalte führen, zudem würden Synergiepotenziale nicht hinreichend genutzt.

#### 3.4.4.4 Diskutierte Reformmodelle

Vorschläge zur Optimierung des Ordnungsrahmens im Hinblick auf die Aufsicht beziehen sich vor allen Dingen auf das Problem der Zersplitterung, damit zusammenhängend aber auch auf andere der oben genannten Kritikpunkte. Die Vorschläge lassen sich in Typen danach ordnen, inwieweit sie ein Abweichen vom derzeitigen Regulierungspfad vorsehen.

##### 3.4.4.4.1 *Single-Regulator-Modell*

Sicherlich am weitest gehenden von dem derzeitigen Regulierungspfad abweichend ist der Vorschlag, auch in der Bundesrepublik eine einheitliche Aufsichtsbehörde mit Zuständigkeit für möglichst viele Regelungsmaterien im Bereich Kommunikation und Medien zu schaffen. Meist wird eine Zusammenlegung der Aufsichtskompetenzen von Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten propagiert<sup>686</sup>. Als Referenzmodelle im Ausland werden häufig die amerikanische Federal Communications Commission (FCC) genannt, aber auch die Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC) und die britische Regulierungsbehörde Office of Communications (OFCOM).

Innerhalb der neuen „Superbehörde“ könnten dann unterschiedliche Abteilungen für Inhalte, Transportwege und funktionale Aufgaben zuständig sein. Dieser Vorschlag, der in unterschiedlichen Varianten gemacht wird, versteht sich als adäquate Reaktion auf die technische Konvergenz und die damit verbundenen Veränderungen. Verwiesen wird allerdings auch auf die Probleme der Umsetzung einer derartigen Lösung, da die Aufsichtskompetenzen derzeit verfassungsrechtlich geteilt sind: Während Regulierung im Bereich der Telekommunikation gemäß § 87 ff. Abs. 3 GG in bundeseigener Verwaltung durchgeführt wird, fällt die Medienregulierung größtenteils in den Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder und damit auch deren Verwaltungskompetenz. Ob eine derartige Lösung ohne Verfassungsänderung möglich wäre, oder aber gegen verfassungsrechtliche Grundsätze wie etwa den des Verbots der Mischverwaltung verstoßen würde, ist noch nicht eindeutig geklärt<sup>687</sup>.

Logisch denkbar erscheint anstelle einer Neuordnung der Kompetenzen auf Verfassungsebene oder einer Mischverwaltungslösung auch der Kompetenzverzicht entweder auf Seiten des Bundes oder der Länder, um die Aufsicht in einer Instanz zu vereinen. Ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist, bedürfte ebenfalls der Prüfung.

Daneben werden allerdings auch systematische Argumente gegen eine Integration vorgebracht, etwa wettbewerbspolitischer Art: Es könne zu einer Verwässerung der wettbewerbsorientierten Ausrichtung des TKG durch die intensivere und einer anderen Logik folgende Rundfunkregulierung kommen.

##### 3.4.4.4.2 *Einheitliche Medienaufsichtsbehörde der Länder*

Dieser – gelegentlich auch unter dem Stichwort „Supermedienbehörde der Länder“ – unterbreitete Vorschlag zielt auf eine durch Staatsvertrag einzurichtende zentrale Aufsichtsinstanz, in der möglichst weit gehend Auf-

---

<sup>686</sup> So Booz Allen & Hamilton 1999.

<sup>687</sup> Dazu Rossen-Stadtfeld 2000, S. 43 ff.; Koenig 2000, S. 4 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

sichtsfunktionen im Gesetzgebungskompetenzbereich der Länder konzentriert werden. Auch dieser Vorschlag zielt auf eine bestmögliche Verwirklichung und Entwicklung der Konvergenz<sup>688</sup>.

Eine derartige Konzentration auf Länderseite soll nicht nur auf die oben genannten Konvergenzprobleme reagieren, sondern auch gewährleisten, dass für die Wirtschaft, Interessengruppen, aber auch Bundesinstanzen und europäische Institutionen ein einheitlicher Ansprechpartner auf Länderseite zur Verfügung steht.

Als Vorstufe zu einer derartigen organisatorischen Verdichtung sind auch Vorschläge im Hinblick auf ein „Länderbüro neue Medien“ unterbreitet worden, das als Koordinationsstelle für elektronische Kommunikation dienen könnte<sup>689</sup>. Probleme der Umsetzung werden weniger auf rechtlicher Ebene gesehen als vielmehr auf tatsächlicher bzw. politischer Ebene, indem von „organisatorischen Besitzständen“ Abstand genommen werden müsste<sup>690</sup>.

Die Gründung der ZAK und Zentralisierung der Zulassung und Frequenzzuweisung für bundesweite Veranstaltung(en) kommt den vorgenannten Vorschlägen im Hinblick auf die Regelungskompetenz schon nahe, nicht aber unbedingt, was die organisatorische Umsetzung angeht.

Lediglich zu einer Verschlankung der bisherigen Aufsichtsstruktur führen Vorschläge, die die jeweilige Zusammenlegung mehrerer Landesmedienanstalten vorsehen, so dass überregional zuständige Anstalten verbleiben.<sup>691</sup>

#### 3.4.4.4.3 *Verstärkung der Koordination und Kooperation*

Als gegenüber einer Kompetenzkonzentration weniger stark umsteuernde Lösungen sind Vorschläge anzusehen, die nicht die Aufsichtskompetenzen selbst zusammenführen, aber organisatorische Verdichtungen vorsehen, um Koordinationsprobleme zu vermeiden<sup>692</sup>. Dazu gehört etwa der Vorschlag, einen „Kommunikationsrat“ einzuführen<sup>693</sup>. Auch Möglichkeiten der Kooperation von Rechnungshof und KEF fallen hierunter.

In diese Richtung argumentierende Vorschläge lassen die Zuständigkeit von Bundesnetzagentur und Landesstellen sowie des Bundeskartellamtes unberührt, ergänzen die Organisationsstruktur aber um ein alle Instanzen übergreifendes Expertengremium, in dem auch Vertreter der jeweiligen Behörden vertreten sind, um die Kohärenz der Entscheidungen sicherzustellen. Ein derartiges Modell kann die Vorstufe für eine weitere Verdichtung bilden, aber auch als mittel- oder langfristige Lösung etabliert werden.

#### 3.4.4.4.4 *Lösungen für einzelne Medien oder Regulierungsziele*

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion finden sich auch Vorschläge, die nicht auf eine komplette Reform der Aufsicht hinauslaufen, sondern einzelne Medien oder Regulierungsziele betreffen.

##### 3.4.4.4.4.1 *Weitere Straffung des Föderalismus*

---

<sup>688</sup> Rossen-Stadtfeld 2000, S. 45 f.

<sup>689</sup> Holznagel 2001, S. 909.

<sup>690</sup> Dazu Paulweber 1999, S. 444.

<sup>691</sup> Vgl. Booz, Allen & Hamilton, 1999; Positionspapier der ALM vom 23.03.1999 veröffentlicht in epd medien Nr. 71/1998.

<sup>692</sup> Holznagel 2002, S. 2356; Koenig 2000, S. 8.

<sup>693</sup> Vorschlag von SPD-Medienpolitikern 1998 und der IG Medien, vgl. epd-medien Nr. 93 v. 28. November 1998, S. 10 f.; vgl. dazu auch schon den Beschluss auf dem SPD-Parteitag vom 2.-4. Dezember in Hannover (Beschluss I 159; Nr. 2); zuletzt auch Stammler 2000.

### 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

Einige Vorschläge zielen darauf ab, auf Seiten der Aufsichtskompetenz der Länder den Pfad einer Straffung des Föderalismus weiterzuentwickeln und – etwa nach dem Vorbild der KEK oder der KJM – für andere Regelungsmaterien Instanzen zu schaffen, die bundeseinheitlich verbindlich entscheiden<sup>694</sup>. Derzeit sind etwa Fragen des digitalen Zugangs noch nicht in dieser Weise organisatorisch gebündelt, hier existiert eine von den Landesmedienanstalten eingerichtete gemeinsame Stelle (Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang). Gleiches gilt für Fragen der Zulassung und der Programmkontrolle etwa im Bereich der Werbung (Gemeinsame Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz). Der 10. RÄStV sieht hier vier Kommissionen vor, die zentral und verbindlich entscheiden können (Zulassung und Aufsicht: ZAK; Konzentrationskontrolle: KEK; Auswahlscheidungen: GVK; Jugendmedienschutz: KJM).

#### 3.4.4.4.2 *Veränderung der Aufsicht über öffentlich-rechtlichen Rundfunk*

Bei der Reform der Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind verschiedene Ansätze zu unterscheiden. Zum einen wird vorgeschlagen, die Aufsicht im dualen System derart zu vereinheitlichen, dass entweder die Landesmedienanstalten oder eine andere, neu zu schaffende Instanz, zumindest für bestimmte Regelungsbereiche die Aufsicht sowohl über private Rundfunkveranstalter als auch über öffentlich-rechtliche durchführen<sup>695</sup>. In diese Richtung gehen auch Vorschläge, die zumindest für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein einheitliches Kontrollgremium fordern, das die Aufgaben der Gremien der einzelnen Rundfunkanstalten übernimmt. Auf der anderen Seite stehen Überlegungen, die eine Reform innerhalb der bestehenden getrennten Aufsichtskonzeption vorsehen. In diesem Zusammenhang wird über eine Stärkung der Kompetenzen der internen Aufsichtsgremien nachgedacht, etwa indem sie systematisch externen Sachverstand mit einbeziehen, eine stärkere Transparenz, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen, sowie eine systematische Integration des Publikums<sup>696</sup>. Ansätze zur Reaktion auf die Kritik, einige Gremien öffentlich-rechtlicher Anstalten seien nicht hinreichend staatsfern besetzt, sind bislang nicht zu erkennen. Dies würde eine aktive Selbstbeschränkung der Politik voraussetzen.

Insgesamt sind diese Vorschläge im Kontext der Diskussion um die Weiterentwicklung des dualen Rundfunkssystems zu sehen, die auf der einen Seite vor allem um den Aufgabenbereich öffentlich-rechtlicher Anstalten kreist, auf der anderen um die Bindung privater Veranstalter an öffentliche Aufgaben. Mit der Umsetzung des so genannten Beihilfekompromisses (s. o. Kap. 1.4.4.2.2.3) hat eine Diskussion um die künftige Konkretisierung des Programmauftrages der Anstalten begonnen, die auch die Frage einschließt, wie das Verhältnis der beiden Säulen zueinander in Zukunft zu denken ist.

Dagegen wird angeführt, dass die interne Gremienkontrolle als Ausdruck der Autonomie der Anstalten erscheint, die das tragende Prinzip dieser Säule des Systems bildet.<sup>697</sup> Eine Einbeziehung gerade der Landesmedienanstalten stehe deren Rolle als Förderer der konkurrierenden privaten Säule entgegen.

#### 3.4.4.4.3 *Gesellschaftliche Verantwortung und Qualitätssicherung*

Bereits seit einigen Jahren wird über die Möglichkeit diskutiert, jenseits rechtlicher Vorgaben und staatlicher Aufsicht die gesellschaftliche Verankerung der Medien zu verbessern, die Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen und zur Erhaltung und Verbesserung journalistischer Qualität beizutragen. Bezugspunkt sind Vorschläge der so genannten Weizsäcker-Kommission, die 1994 in ihrem „Bericht zur Lage des

<sup>694</sup> S. ALM 1999.

<sup>695</sup> In diese Richtung Degenhart 2000, S. 58; Rossen-Stadtfeld 2000, S. 43.

<sup>696</sup> Zu den Vorschlägen vgl. Schulz 2002.

<sup>697</sup> Hoffmann-Riem 2000, S. 275 ff.

### 3. Trends und Perspektiven

Fernsehens“ sowohl den Vorschlag unterbreitete, einen für alle elektronischen Kommunikationsangebote zuständigen Medienrat einzurichten. Zudem wurde der Vorschlag unterbreitet, eine so genannte „Stiftung Medientest“ einzuführen, die vor allen Dingen auf das Problem reagiert, dass für die Bürgerinnen und Bürger die Qualität von Medienprodukten oftmals erst bei der Konsumententscheidung erkennbar wird, oft nicht einmal dann, wenn die Einhaltung journalistischer Qualitätskriterien beispielsweise allein durch die Betrachtung eines Nachrichtenprogramms nicht vollständig erkennbar ist (s. Kap. 3.3.4).

In diese Richtung zielende Vorschläge geraten immer wieder in die öffentliche Diskussion, wenn es zu neuen, als problematisch empfundenen Programmformaten etwa im Fernsehen kommt, wie beispielsweise im Jahre 2004 „Ekel-TV“ (s. Kap. 3.3.5). Eine systematische Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen hat bislang allerdings nicht stattgefunden.

#### 3.4.4.4.4 *Kartellrecht und Konzentrationskontrolle*

Im Bereich des Kartellrechts bzw. der Verhinderung der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht sind ebenfalls Vorschläge zur Kompetenzbündelung und -vereinfachung unterbreitet worden. Dazu gehört die Einführung einer Medienkartellbehörde der Länder<sup>698</sup>, aber auch der Vorschlag, dass die rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle durch das Bundeskartellamt durchgeführt wird<sup>699</sup>. Als Vorstufe zu einer organisationalen Verdichtung wird auch in diesem Bereich die Einführung einer Koordinationsinstanz, etwa die Einrichtung einer „Projektgruppe Medienkartellrecht“, vorgeschlagen<sup>700</sup>.

---

<sup>698</sup> Vgl. Trafkowski 2002.

<sup>699</sup> Schulz, 2000, S. 77; Knothe/Lebens 2000, S. 127.

<sup>700</sup> Trafkowski 2002, S. 66.

## 3.4. Reform der Kommunikations- und Medienordnung

**3.4.5 Quellenangaben zu Kapitel 3.4**

- Ayres, Ian/Braithwaite, John (1992): *Responsive Regulation*. Oxford.
- Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM, 1999): *Medienregulierung im Wandel – Zum Rang und zur Rolle der Landesmedienanstalten*. Abrufbar unter <http://www.alm.de/aktuelles/position/positio10.htm> (Stand: 1. November 2004).
- Booz, Allen & Hamilton (1999): *Aufsicht auf dem Prüfstand – Herausforderungen an die deutsche Medien- und Telekommunikationsaufsicht*. Gütersloh.
- Brohm, Winfried (1994): *Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln*. DVBl 1994, S. 134 ff.
- Degenhart, Christoph (2000): *Medienrecht und Medienpolitik im 21. Jahrhundert*. K&R 2000, S. 49 ff.
- Determann, Lothar (2000): *Abgrenzung gesetzlicher Medienkategorien im Internet*. RTKom 2000, S. 11 ff.
- Dreier, Horst (Hrsg., 2004): *Grundgesetz Kommentar*. Tübingen.
- Engels, Stefan/Jürgens, Uwe/Fritzsche, Saskia (2007): *Die Entwicklung des Telemedienrechts 2006*. In: K&R 2007, S. 57-68.
- Gounalakis, Georgios/Rhode, Lars (1998): *Das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz. Ein Jahr im Rückblick: Rechtsrahmen des Bundes für die Informationsgesellschaft*. K&R 1998, S. 321 ff.
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg., 2003): *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*. München.
- Hamm, Ingrid/Waltermann, Jens (Hrsg., 2000), *Kommunikationsordnung*. Gütersloh.
- Hans-Bredow-Institut (2006): *Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich, Endbericht*.
- Hans-Bredow-Institut (Hrsg., 2007): *Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Endbericht, Oktober 2007*.
- Hartstein, Reinhard (1999): *Rundfunkstaatsvertrag Kommentar Band III*. München.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*. Baden-Baden.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2000): *Konvergenz und Regulierung*. Baden-Baden.
- Holznapel, Bernd (2001): *Rechtspolitische Leitlinien für die digitale Kommunikations- und Medienordnung*. JZ, S. 905 ff.
- Holznapel, Bernd (2002): *Konvergenz der Medien – Herausforderungen an das Recht*. NJW 2002, S. 2351 ff.
- Holznapel, Bernd/Ricke, Thorsten (2008): *Die Aufsicht im Internet – Wer hat noch nicht, wer will noch mal?* MMR 2008, S. 18 ff.
- Jarren, Otfried/Schulz, Wolfgang (1999): *Rundfunkaufsicht zwischen Gemeinwohlsicherung und Wirtschaftsförderung*. In: Dietrich Schwartzkopf (Hrsg.), *Rundfunkpolitik in Deutschland*. Band 1. München, S. 117 ff.
- Knothe, Matthias (1998): *Konvergenz und Medien auf europäischer Ebene*. K&R 1998, S. 95 ff.
- Knothe, Matthias/Lebens, Julia (2000): *Rundfunkspezifische Konzentrationskontrolle des Bundeskartellamts*. AfP 2000, S. 125 ff.
- Koenig, Christian (2000): *Medienaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland. Im Blickpunkt: Konvergenz der Kommunikationsbranchen*. K&R 2000, S. 1 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz (1999): *Der Gesetzesvorbehalt bei der Frequenzzuteilung im dualen System*. AfP 1999, S. 221 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz (1999): *Terrestrische Übertragungsformen*. MMR 1999, S. 267ff.
- Paulweber, Michael (1999): *Eine Super-Medienbehörde in Deutschland*. AfP 1999, S. 439 ff.
- Rossen-Stadtfeld, Helge (2000): *Medienaufsicht unter Konvergenzbedingungen*. ZUM 2000, S. 36 ff.
- Roßnagel, Alexander (1998): *Recht der Multimediadienste. Kommentar*. Loseblattsammlung, Stand: Dezember 2002. München.
- Rumyantsev, Andrey (2008): *Journalistisch-redaktionelle Gestaltung: Eine verfassungswidrige Forderung?* ZUM 2008, S. 33 ff.
- Schmidt-Aßmann (1998): *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*. Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2001): *„Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates“*, Die Verwaltung 2001, Beiheft 4 „Regulierte Selbstregulierung“ S. 253 ff.
- Scholz, Rupert (2000): *Mediengesetzgebung – Zukunftsgestaltung oder Wettbewerbshindernis?* ZG 2000, S. 75 f.
- Schulz, Wolfgang/Jürgens, Uwe (2002): *Die Regulierung von Inhaltendiensten in Zeiten der Konvergenz*. Berlin.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten (2002): *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens*. Hamburg.

## 3. Trends und Perspektiven

- Schulz, Wolfgang (2003): Konzeptionelle Vorüberlegungen zu einer europäischen „Content without Frontiers Directive“. K&R 2003, S. 577 ff.
- Schulz, Wolfgang (Hrsg., 2002): Staatsferne der Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten – Materialien zur Diskussion um eine Reform. Hamburg.
- Schuppert, Gunnar-Folke (2001): Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft. Die Verwaltung 2001, Beiheft 4 „Regulierte Selbstregulierung“, S. 201 ff.
- Sieber, Ulrich/Nolde, Malaika (2008): Sperrverfügungen im Internet. Territoriale Rechtsgeltung im globalen Cyberspace? Berlin. (im Erscheinen)
- Spindler, Gerald (1999): Die Verantwortlichkeit im Internet – rechtspolitische Fragen des TDG und MDStV. In: Kubicek, Herbert (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung – Jahrbuch für Telekommunikation 1999. Heidelberg, S. 194 ff.
- Stammler, Dieter (2000): Projekt Kommunikationsrat – Chancen einer effizienten Koordination in der Medienpolitik. Bonn.
- Stender-Vorwachs, Jutta/Theißen, Nathalie (2007): Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste – „Fernsehrichtlinie reloaded?“. ZUM 2007, S. 613 ff.
- Teubner, Gunther (1998): Nach der Privatisierung? Diskursprobleme im Privatrecht, ZfRSoz 1998, S. 8 ff
- Trafkowski, Armin (2002): Medienkartellrecht – Die Notwendigkeit der Harmonisierung zweier Rechtsgebiete. K&R 2002, S. 62 ff.
- Trafkowski, Armin (2002): Medienkartellrecht. München.
- Vesting, Thomas (1997): Prozedurales Rundfunkrecht. Baden-Baden.
- Vesting, Thomas (2002): Satzungsbefugnis von Landesmedienanstalten und die Umstellung der verwaltungsrechtlichen Systembildung auf ein ‚Informationsverwaltungsrecht‘. Die Verwaltung, S. 433 ff.

## 4. ZUSAMMENFASSUNG DES WISSENSCHAFTLICHEN GUTACHTENS ZUM KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENBERICHT DER BUNDESREGIERUNG

4.1	ZUM STATUS DES GUTACHTENS .....	369
4.2	BEFUNDE UND TRENDS.....	369
4.2.1	<i>Einzelne Medienbereiche</i> .....	369
4.2.2	<i>Medienübergreifende Aspekte</i> .....	373
4.3	KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE .....	376
4.4	REFORM DER KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENORDNUNG.....	378

### 4.1 ZUM STATUS DES GUTACHTENS

**Tz. 1** Ziel des wissenschaftlichen Gutachtens ist es vor allem, eine gut strukturierte, möglichst umfassende und neutrale Informationsquelle zur Verfügung zu stellen, auf deren Grundlage politische Handlungsoptionen und Rahmenbedingungen erkennbar werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Bedeutung von Kommunikation und Medien für Politik und Gesellschaft, nicht auf wirtschaftlichen Aspekten, die aber natürlich als strukturelle Voraussetzungen einbezogen werden.

**Tz. 2** Konvergenz im Medienbereich beschränkt sich nicht nur auf die Technik, sondern lässt auch hybride Angebote entstehen, die eine Abgrenzung der Berichtsbereiche erschweren. Das wissenschaftliche Gutachten konzentriert sich auf „öffentliche Kommunikation“, so dass nicht nur traditionelle Medien berücksichtigt werden, sondern auch neue Angebotsformen, die auf Öffentlichkeit zielen, nicht aber Angebote wie Transaktionen des E-Commerce, E-Learning oder klassische Individualkommunikation wie E-Mail oder Telefonie.

**Tz. 3** Zeitlich abgedeckt wird der Bereich 1998 bis 2007, um die Kontinuität mit den alten Medienberichten zu wahren. Für den Bericht wurden vorhandene Quellen ausgewertet und die Darstellung der Fakten um Analysen ergänzt, die Perspektiven und Handlungsoptionen, die wissenschaftlich diskutiert werden, für die medienpolitische Debatte aufzubereiten. Neben der Expertise der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hans-Bredow-Instituts wurden die Perspektiven von weiteren Experten durch fünf Workshops einbezogen.

### 4.2 BEFUNDE UND TRENDS

#### 4.2.1 Einzelne Medienbereiche

##### 4.2.1.1 Presse

**Tz. 4** Unter den **Tageszeitungen** ist die Zahl der Abonnementszeitungen wie auch der Ausgaben seit 1997 gesunken, parallel zeigen auch die Auflagen und die Reichweiten kontinuierliche Rückgänge, insbesondere bei den jüngeren Altersgruppen. Nach 2000 führte die gesamtwirtschaftliche Lage zu einem Einbruch der Werbeeinnahmen; zudem nahm die Bedeutung des Internet vor allem für Rubrikanzeigen zu. Die Onlinestrategien der Verlage sind vielfach immer noch in der Experimentierphase, insbesondere was Refinanzierungsmodelle und die Positionierung zur Printausgabe angeht.

**Tz. 5** Dennoch erscheint die Stellung der Tageszeitungen im Bereich der öffentlichen Kommunikation nahezu ungebrochen. Im Hinblick auf ausführliche Informationen und Hintergründe, im Hinblick auf lokale und regionale Berichterstattung werden die Zeitungen weiterhin als die wesentlichen Quellen angesehen. Auch

#### 4. Zusammenfassung

wenn es vermehrt Bemühungen gegeben hat, die Zeitungen durch Farbe, Bilder und neue Layouts oder entsprechende Themenauswahl unterhaltsamer zu gestalten, sind die genannten Kernfunktionen dieses Mediums doch nach wie vor in dem Bereich der Information zu sehen.

**Tz. 6** Auf dem Markt für **Zeitschriften** ist zwar ein intensiver Wettbewerb zu beobachten, doch die Publikumspresse ist von wenigen etablierten Verlagen geprägt. Insgesamt hat die Branche mit einem Rückgang der Gesamtauflage zu kämpfen, dem die großen Verlage zum Teil mit Expansion im Ausland begegnet sind. Auch die Fachzeitschriften und Anzeigenblätter erlebten in den Jahren nach 2000 Einbußen in Bezug auf Titelzahl, Auflage und Umsatz, haben sich inzwischen jedoch wieder konsolidiert.

**Tz. 7** Die Zeitschriften stellen bereits seit einiger Zeit ein extrem ausdifferenziertes Segment öffentlicher Kommunikation dar; entsprechend liegen die besonderen Funktionen in der Erfüllung sehr spezifischer Interessen. Systematische Verschiebungen haben sich in den letzten Jahren im Hinblick auf die allgemeinen Kennwerte wie Reichweiten und Lesedauer in der Gesamtbevölkerung nicht erkennen lassen. Gleichwohl ist dieser Medienbereich bei näherem Hinschauen in starker Bewegung. Zahlreiche Neuerscheinungen, Relaunches und Einstellungen von Zeitschriften dokumentieren, dass viel experimentiert wird, um die offenbar stark schwankenden Leserinteressen zu treffen. Gerade im Zeitschriftenbereich schlagen sich Veränderungen der gesellschaftlichen Orientierungen, die entsprechend die Interessen der Leserinnen und Leser beeinflussen, besonders rasch nieder.

**Tz. 8** Der Markt für **Bücher** ist von zwei Trends gekennzeichnet: Einer steigenden Zahl von Buchtiteln – hier nimmt Deutschland im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz ein – stehen rückläufige Zahlen selbstständiger Verlagsbetriebe gegenüber.

**Tz. 9** Da das Buch kein Werbeträger ist, liegen für die Nutzung nicht so differenzierte Daten vor wie für andere Medien. 21 % der Bevölkerung ab 14 Jahre liest fast täglich privat Bücher, die Nutzungsdauer pro Tag hat dabei wieder zugenommen. Studien zeigen, dass die Buchlektüre kleinteiliger geworden ist, Passagen übersprungen und Bücher parallel gelesen werden („Lese-Zapping“).

##### 4.2.1.2 Tonträger

**Tz. 10** Die Zahl der jährlichen Neuerscheinungen aus dem Bereich Klassik und Popmusik ist gegenüber 1997 deutlich angestiegen. Betrachtet man die Herkunft der Titel, die in die „Top 100“-Charts für Singles gelangen, zeigt sich seit den 90er Jahren ein leichter Zugewinn des Anteils nationaler Produktionen. Insgesamt hat das Pop-Genre an Gewicht verloren; Umsatzgewinne zeigen sich vor allem bei neuen Genres wie etwa Hörbüchern.

**Tz. 11** Ein starker Rückgang ist seit der Jahrtausendwende beim Vertrieb mit physischen Tonträgern zu beobachten. Aus der Sicht der Musikindustrie ist der Grund für die starken Einbußen in erster Linie bei den illegalen Verbreitungen von Musik über das Internet und das Kopieren von CDs zu suchen. Die Onlineverbreitung hat die Branche insgesamt stark verändert und neue Akteure (beispielsweise Gerätehersteller wie Apple) auf den Plan treten lassen; der Umbruch mit neuen Geschäftsmodellen und Erlebnisstrategien für den Online-Vertrieb ist nun in vollem Gange.

**Tz. 12** Rückgänge im Verkauf physischer Tonträger bedeuten keinesfalls, dass Musik an Reichweite und gesellschaftlicher Bedeutung eingebüßt hätte. Nimmt man das Jahr 2005 als Referenz, so liegt die Reichweite der Nutzung von Tonträgern – CD, Schallplatte, Musikkassette und MP3-Dateien – höher als bei allen vorhergegangenen Erhebungen. Auch die Nutzungsdauer verzeichnet bemerkenswerte Anstiege. Die Reichweite differenziert sich dabei sehr deutlich nach Altersgruppen. Sie ist am höchsten bei den 14- bis 19-Jährigen und am geringsten bei den über 60-Jährigen.

## 4.2. Befunde und Trends

### 4.2.1.3 Film und Video

**Tz. 13** Trotz einer deutlichen Zunahme deutscher Produktionen dominieren in den Kinos sowie im Verleihumsatz nach wie vor ausländische und insbesondere US-amerikanische Filme. Die nationale Filmwirtschaft wird durch die Filmförderung auf Bundes- und Landesebene unterstützt, die in den vergangenen Jahren ihre Fördermaßnahmen deutlich ausbaute.

**Tz. 14** Im Durchschnitt ging jeder Deutsche im Jahr 2007 1,5-mal ins Kino; der Anteil der Personen, die tatsächlich mindestens einmal pro Jahr ins Kino gehen, ist in den letzten Jahren trotz einiger Schwankungen leicht angestiegen und erreichte 2006 mit 43 % einen Spitzenwert. Nach wie vor ist der Kinofilm insbesondere das Medium der Jüngeren. Der Sorge, dass es angesichts der wachsenden Bedeutung des Internets der Filmwirtschaft ähnlich ergehen könnte wie der Musikindustrie, treten die Konzerne u. a. mit Strategien entgegen, ihr Angebot selbst online verfügbar zu machen und Kaufprodukte durch zusätzliche Beiträge attraktiv zu gestalten. Insgesamt ist die nationale Filmwirtschaft in hohem Maße auf die Filmförderung angewiesen.

### 4.2.1.4 Rundfunk

**Tz. 15** Rundfunk – also in der deutschen Gesetzesterminologie Hörfunk und Fernsehen – ist ein in besonderer Weise regulierter Bereich, was sich insbesondere in der Errichtung eines dualen Rundfunksystems ausprägt, in dem eine primär durch Rundfunkgebühren finanzierte öffentlich-rechtliche Säule neben eine vor allem durch Werbung – zunehmend aber auch durch Pay-Mechanismen – finanzierte privatwirtschaftliche Säule tritt. Da Rundfunk stark im Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit steht und sich Akteure wie etwa die Landesmedienanstalten kontinuierlich mit Rundfunkfragen befassen, kann der Bericht auf diese Quellen verweisen. Die konkrete Beschreibung – aber auch die Regulierung – dieses Bereiches ist derzeit vor allem durch Herausforderungen der nun real werdenden Konvergenz geprägt.

**Tz. 16** Der **Hörfunk** hat sich, nachdem er seine bis in die frühen Sechziger Jahre starke Stellung als Freizeitmedium für Abendgestaltung fast völlig an das Fernsehen abgegeben hatte, zu einem Tagesbegleitmedium entwickelt, dem besondere Funktionen im Hinblick auf die lokale, regionale Information sowie im Service-Bereich zukommen. Insgesamt ist der Hörfunk in der öffentlichen Aufmerksamkeit etwas in den Hintergrund gerückt. Tatsächlich spielt das Medium aber aufgrund seiner engen Einbindung in den Alltag der Bevölkerung, der hohen Reichweiten und Hördauer und der Tatsache, dass Radio mit seinen Informationsangeboten auch Gruppen erreichen kann, die die anderen Informationsmedien kaum nutzen, weiterhin eine sehr wichtige Rolle für die öffentliche Kommunikation. Diesen allgemeinen Trends der Hörfunknutzung liegen z. T. sehr unterschiedliche Entwicklungen in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugrunde. So zeigen sich bei der Gruppe der 14- bis 19-Jährigen, deren Hörfunknutzung schon in den letzten Jahren deutlich unter denen der anderen Altersgruppen lag, zuletzt weitere Rückgänge der Hördauer auf 95 Minuten pro Tag im Jahr 2007.

**Tz. 17** Das **Fernsehen** gilt bereits seit längerem als „Leitmedium“ der Gesellschaft. Keinem anderen Medium wird soviel öffentliche Aufmerksamkeit zu Teil, keines ist so oft Gegenstand der Gespräche und der Berichterstattung in anderen Medien. Die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegene Nutzungsdauer unterstreicht die Attraktivität des Mediums ebenso wie der sich immer wieder bestätigende Befund, dass die Menschen das Fernsehen als das mit Abstand wichtigste Medium einschätzen. Allerdings hat das Fernsehen in den letzten Jahren einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust hinnehmen müssen. Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Programme ist auch bei diesem Medium eine Fragmentierung des Publikums verbunden, im Zuge derer einzelne Sendungen an Bildungs- und Integrationskraft verlieren.

**Tz. 18** Herausforderungen für das Medium ergeben sich aus der Entwicklung neuer Medien, insbesondere durch die verschiedenen Formen, audiovisuelle Inhalte zum individuellen Abruf anzubieten, sowie durch die zunehmende Verbreitung von verschiedenen Pay-TV-Modellen. Durch den Versuch, über „Premium“-Strategien auch im Fernsehbereich eine Finanzierung über Abonnements oder Pay-per-View-Modelle zu etab-

#### 4. Zusammenfassung

lieren, gerät das werbefinanzierte Fernsehen unter Druck. Die gelegentlich in der öffentlichen Diskussion genutzte Rede vom „Unterschichtenmedium“ kann allerdings aus wissenschaftlicher Perspektive allenfalls als polemisch zugespitzter Hinweis auf die Tatsache gewertet werden, dass die vom kommerziellen Fernsehen erreichten Zuschauer in der Regel über eine geringere formelle Bildung und geringere Einkommen verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt und die Zuschauer öffentlich-rechtlicher Programme. Der breiten Akzeptanz des Fernsehens, auch der kommerziellen Programme, die sich über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen erstreckt, wird diese Polemik aber nicht gerecht.

##### 4.2.1.5 Online-Medien

**Tz. 19** Das Internet ist kein einheitliches Medium, sondern eine „Plattform“, über die ganz unterschiedliche Medien, aber auch andere Formen der Transaktion und Kommunikation genutzt werden können. Eindeutig ist, dass die Zahl der online veröffentlichten Medieninhalte erheblich ansteigt, was einerseits auf die Zunahme professionell-redaktionell produzierter Angebote, andererseits auf die Zunahme nutzergenerierter Inhalte zurückgeht. Zudem finden sich im Internet Verknüpfungen der unterschiedlichen Bereiche öffentlicher Kommunikation, wenn beispielsweise Videos einschlägiger Online-Plattformen auch im Fernsehen gesendet werden oder redaktionell erstellte Inhalte von Nutzern weiter verbreitet und kommentiert werden.

**Tz. 20** Auch wenn die Zahl der Angebote schwer überschaubar erscheint, zeigen sich doch Verdichtungen in der Nutzung, die zu entsprechend marktstarken Stellungen führen. Im Bereich der Internetsuche etwa vereint in Deutschland – anders als in einigen anderen Staaten – der Marktführer Google nahezu 90% aller Suchanfragen auf sich. Diese starke Stellung schlägt sich auch in einer Dominanz des Marktes für Suchmaschinenwerbung nieder, die zunehmend neben die klassische Onlinewerbung tritt. Bei letzterer sind insbesondere die Online-Ableger traditioneller Medien (Zeitungen, Zeitschriften und Rundfunkprogramme) als Werbeträger erfolgreich, was nicht heißt, dass sie bereits immer Gewinne einbringen.

**Tz. 21** Die Online-Medien sind inzwischen als wesentliche Formen der öffentlichen Kommunikation anzusehen. Während zu Beginn der Internet-Verbreitung noch große Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Zugang bestanden, ist in den letzten Jahren die Frage in den Vordergrund gerückt, für welche Zwecke die Technologie von den Anbietern und Nutzern tatsächlich eingesetzt wird. Bislang erfüllt das Internet vorrangig eine Informationsfunktion, auch wenn unter den 14- bis 19-Jährigen die Nutzung für Unterhaltungszwecke dominiert.

**Tz. 22** Eine der Voraussetzungen für den Zugang zum Internet ist die Verfügbarkeit eines Computers. Die entsprechende Geräteausstattung verbessert sich weiterhin, auch wenn festzustellen bleibt, dass 2007 noch gut 40 % der Bevölkerung zu Hause keinen Computerzugang hatten. Die Zahl der Internet-Nutzer beträgt im Frühsommer 2007 etwa 63 % der Bevölkerung über 14 Jahre, wobei sich trotz des starken Wachstums seit Mitte der 1990er Jahre gewisse Unterschiede zwischen soziodemographischen Gruppen erhalten haben. Nicht zuletzt aufgrund institutionell geprägter Zugänge zum Internet, etwa am Arbeitsplatz oder an Hochschulen, liegen Männer, insbesondere aber jüngere und berufstätige Teile der Bevölkerung in der Online-Nutzung deutlich vorn. Gleichwohl lassen sich in den letzten Jahren unter den älteren Personen deutliche Zuwächse in der Internetnutzung erkennen.

**Tz. 23** Erst in den Anfängen befindet sich die statistische Erfassung der Web-2.0-Nutzung, die vom Nutzer produzierte Inhalte und soziale Netzwerke umfasst. Bislang vorliegende Daten zeigen, dass es sich – gemessen an der öffentlichen Diskussion um diesen Begriff – noch um ein Minderheiten-Phänomen handelt. Ausnahmen bilden die Online-Enzyklopädie Wikipedia sowie Videoportale wie YouTube, die jedoch größtenteils eher passiv-rezipierend genutzt werden. Anwendungen wie Weblogs, Netzwerkplattformen oder digitale (Spiel-) Welten à la Second Life, die ein stärkeres Einbringen der Nutzer verlangen, sind deutlich geringer verbreitet, wenngleich sich hier ein starkes Gefälle zwischen unter und über 30-jährigen Nutzern zeigt.

## 4.2. Befunde und Trends

**Tz. 24** Knapp ein Drittel der Deutschen gibt an, zumindest selten ein Computer- oder Videospiel zu spielen. Zwar dominieren Teenager das Computerspielen (76 % der 14- bis 19-Jährigen spielen 2007 Computer- oder Konsolenspiele), doch läßt es sich keineswegs auf diese Altersgruppe reduzieren, denn der Anteil der älteren wie auch der weiblichen Spielernutzer steigt. Erkenntnisse der Studien zur Spielernutzung von Kindern und Jugendlichen zeigen, dass das weit verbreitete Bild des sozial isolierten Computerspielers einen wesentlichen Aspekt unterschlägt: Insbesondere Online-Computerspiele sind für viele ihrer Nutzer Gelegenheit, sich mit anderen Personen zu messen bzw. zu kooperieren.

### 4.2.2 Medienübergreifende Aspekte

#### 4.2.2.1 Das Verhältnis neuer und alter Medien

**Tz. 25** Die Ergebnisse der Nutzungsforschung im Hinblick auf Substitution und Komplementarität zwischen alten und neuen Medien erscheinen widersprüchlich: Auf der einen Seite sprechen sie für große Stabilität in der Nutzung der klassischen Medien. Dramatische Einbrüche sind bisher bei keinem der Medien zu beobachten. Längerfristige Trends zeigen lediglich ein allmähliches Ansteigen der Fernsehdauer und eine Abnahme der Zeitungslektüre. Auf der anderen Seite zeigen sich aber im Hinblick auf bestimmte Nutzergruppen (z.B. Jugendliche) und bestimmte Angebote (z.B. SMS, MP3-Player, Computerspiele) starke medienbezogene und inhaltliche Verschiebungen im Nutzungsverhalten. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die etablierten Nutzungsgewohnheiten so tief in den Alltagspraktiken verankert sind, dass sie durch die neuen kommunikativen Optionen zunächst nur am Rande berührt werden. Allerdings sind diese Veränderungen wichtige Vorboten für längerfristige Verschiebungen in der öffentlichen und individuellen Kommunikation, die deshalb besondere Aufmerksamkeit verdienen.

**Tz. 26** Versuche, das Zusammenspiel zwischen alten und neuen Medienangeboten analytisch zu beschreiben und auf dieser Basis zu Prognosen zu gelangen, operieren häufig mit dem Begriff Substitution und Komplementarität. Weitreichende Substitutionseffekte bleiben aber in der Regel auf sehr konkrete technische Verbreitungsoptionen beschränkt. Zwischen den wesentlichen Mediengattungen hingegen bestehen weiterhin erkennbare Funktionsunterschiede. Allerdings kann es auch zwischen diesen Mediengattungen insofern zu Substitutionseffekten kommen, als diese untereinander um begrenzte Zeit- und Finanzbudgets konkurrieren. Eine beträchtliche Erhöhung der auf das Internet entfallenden Nutzungszeit kann zu Rückgängen in der Seh-, Hör- oder Lesedauer führen. Bislang sind die empirischen Ergebnisse im Hinblick auf solche Substitutionseffekte allerdings uneindeutig. Auf die direkte Frage an Online-Nutzer, ob sie als Folge der Online-Nutzung die Dauer der Nutzung anderer Medien verändert habe, antwortet in der Regel ein Viertel bis ein Drittel, dass sich die Nutzung von Fernsehen, Hörfunk oder Zeitung verringert habe. Allerdings lässt sich dies bei direkten Untersuchungen der tatsächlichen Nutzungszeiten nicht nachvollziehen; so ist die Fernsehdauer bei Online-Nutzern in den letzten Jahren mindestens ebenso hoch wie bei Nicht-Nutzern. Zeitbudgetstudien legen vielmehr nahe, dass die neuen Medien durch zunehmende Mehrfach- bzw. Parallelnutzung von Medien sowie durch Wegfall nicht medienbezogener Aktivitäten in das Zeitbudget integriert werden. Die Aussagen sind allerdings insoweit zu relativieren, als die Gruppe der 14- bis 19-Jährigen bereits ein drastisch verschobenes Medienrepertoire aufweist: die tägliche Nutzungsdauer des Internet liegt hier bereits über der Radio-Hördauer und annähernd gleichauf mit dem Fernseh-Niveau.

#### 4.2.2.2 Ökonomische und technische Aspekte

**Tz. 27** Die Medienwirtschaft in der Bundesrepublik ist räumlich stark konzentriert. In den fünf wichtigsten Standorten der Medienwirtschaft (Hamburg, Berlin, München, Köln und Frankfurt am Main) arbeiten mehr

#### 4. Zusammenfassung

als 20% der Beschäftigten in den statistisch erfassten Wirtschaftszweigen, die den Medien zugerechnet werden können.

**Tz. 28** Ökonomisch betrachtet sind Medien bedeutende Werbeträger. Im Berichtszeitraum erlebte der Werbemarkt in Deutschland starke Schwankungen. Ende der 90er Jahre bis zum Jahre 2000 gab es einen Boom mit kontinuierlich steigenden Werbeeinsparungen. Die Wende erfolgte im Jahr 2001 mit einem starken Einbruch des Werbevolumens und bis zu 2004 stetig sinkenden Werbeaufwendungen. Seither steigen sie wieder, ohne dass aber die Höchstwerte von 2000 erneut erreicht wären. Die größten Einbußen mussten bei dieser Entwicklung Fachzeitschriften und Tageszeitungen hinnehmen, während die Bedeutung der Online-Werbung deutlich zunimmt. Fast die Hälfte ihres Volumens wird inzwischen im Rahmen von Suchmaschinenwerbung erwirtschaftet. Insgesamt führt der Trend zur Online-Werbung zu einer Orientierung der Werbetreibenden und der Media-Agenturen an genauer Adressierung und Zahlung „pro Klick“. Zusammen genommen mit Möglichkeiten der Werbevermeidung etwa durch Personal Videorecorder beim Fernsehen geraten Formen der Integration von Produkten in Programme („Product Placement“) als verlockende Option in den Blick, um Einnahmen zu generieren.

**Tz. 29** Elektronische Medien sind auf Übertragungswege, also Telekommunikationsnetze angewiesen. Das sowohl technologie- wie auch medienpolitisch bedeutsame Ziel der Digitalisierung aller Verbreitungswege ist noch nicht erreicht, hier sind aber deutliche Fortschritte erkennbar. So waren 2007 insgesamt 43% der TV-Haushalte „digital“ (Terrestrik 9,9%, Kabel 8,7% und Satellit 24,4%). Bei der Versorgung mit breitbandigen Internet-Anschlüssen als Voraussetzung für multimediale Dienste hat Deutschland nun einen höheren Stand erreicht als die USA; allerdings wird die Versorgung der Fläche als Problem angesehen, so dass auch etwa Angebote über drahtlose Netze in den Blick geraten und zum Gegenstand von Modellversuchen werden.

##### 4.2.2.3 Gesellschaftliche Relevanz

**Tz. 30** Die in diesem Bericht beschriebenen Befunde und Trends haben nicht nur publizistische und ökonomische, sondern tief greifende gesellschaftliche Bedeutung. Auch wenn die Bezeichnung als Informations- und/oder Wissensgesellschaft begrifflich unscharf sein mag, steigt tendenziell die Bedeutung der kommunikativen Infrastrukturen und Prozesse für die Arbeitswelt, das Lernen, den zivilgesellschaftlichen Austausch, die Politik und viele andere Bereiche unseres Zusammenlebens. Im Zuge dieser Veränderungen können sich durchaus auch die Kriterien für die Beurteilung der gesellschaftlichen Relevanz kommunikativer Phänomene verschieben. Allerdings bleiben bestimmte normative Ankerpunkte erhalten, die sich etwa aus dem Schutz der Kommunikationsvorgänge durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergeben, dessen Gewährleistungsgehalte das Bundesverfassungsgericht angesichts realer Veränderungen beständig neu justiert.

**Tz. 31** Der vom Bundesverfassungsgericht identifizierte Zielwert der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist so grundsätzlicher Natur, dass er auch bei allem Wandel der Kommunikation in der vom Grundgesetz errichteten Ordnung höchste Relevanz besitzt. Es ist eine Konstruktionsleistung des Gerichts, schon früh erkannt zu haben, dass Gefährdungen für die Freiheit öffentlicher Kommunikation nicht nur vom Staat ausgehen können, sondern auch von mächtigen privaten Kräften und dass es eine verfassungsrechtliche Aufgabe des Staates ist, Vermachtungen im Kommunikationsprozess möglichst entgegenzuwirken. Derzeit gilt es herauszuarbeiten, wie etwa bei ständig neu entstehenden internetbasierten Diensten ein angemessener Schutz, wo nötig aber auch ein regulatorischer Rahmen aussehen kann. Es wird deutlich, dass sich nicht nur die Formen veröffentlichter Inhalte ausdifferenzieren und damit – mit dem englischen Ausdruck – unterschiedliche Typen von „Publishern“ entstehen, sondern darüber hinaus die Produktionsstrukturen in Veränderung begriffen sind. Das Aufkommen von alternativen Formen der Informationsproduktion und -distribution im so genannten Web 2.0 ist ein damit zusammenhängendes Phänomen, aber auch der Umstand, dass für den Prozess der öffentlichen Kommunikation zunehmend andere, vermittelnde Dienstleister Bedeutung erlangen,

## 4.2. Befunde und Trends

die unter Begriffen wie „Plattformbetreiber“, Navigatoren oder Suchmaschinen in der öffentlichen und rechtlichen Diskussion sind. Ihre Relevanz für den Prozess der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung muss schon von Verfassungs wegen beobachtet werden.

**Tz. 32** Eine weitere Perspektivenverschiebung, die sich bereits erkennen lässt, ist die Veränderung – einige sprechen sogar vom Verschwinden – der Öffentlichkeit jedenfalls in der bislang bekannten Struktur. Auch der Einfluss von Entwicklungen auf Funktionen, die die Öffentlichkeit für eine Gesellschaft erfüllt, markiert ihre Relevanz für Kommunikations- und Medienpolitik. Während früher als ein zentrales Problem angesehen wurde, dass möglichst alle chancengerechten Zugang zum „Markt der Meinungen“ erlangen, kann angesichts der Differenzierung von Nutzungsgewohnheiten und damit verbundenen Fragmentierung von Medienangeboten auch die Frage gestellt werden, ob dieser für die Demokratie bedeutsame „Markt“ nicht in seiner Existenz bedroht ist oder aber unterschiedliche nur lose verbundene Foren existieren. Allerdings zeigen Befunde zur Entwicklung von Nutzung und Angeboten auch, dass es im Hinblick auf unterschiedliche Angebote zu Überlappungen bei den Inhalten kommt und dass an die Stelle der Bündelungen von Inhalten in einem Angebot die Vernetzung unterschiedlicher Informationen treten kann.

**Tz. 33** Nutzt man die Metapher des Marktes weiter – die sicherlich auch ihre Unschärfen hat –, so ist durchaus von gesellschaftlicher Relevanz, dass sich nicht den Anbietern, sondern den Nutzern Hindernisse in den Weg stellen können, die ihren realen Zugang zu Informationen verhindern und zumindest erschweren. In der Debatte über die „Grundverschlüsselung“ von Rundfunkangeboten ist dieses Problem in die medienpolitische Aufmerksamkeit gerückt. Damit verbunden ist die weiterhin virulente Sorge, dass die Teilhabe an öffentlicher Kommunikation, dass der Zugang zu relevantem Wissen nicht chancengerecht ausgestaltet sein könnte. Würde dieses Phänomen ganze Bevölkerungsschichten von bestimmten relevanten Nutzungsformen ausschließen, steht eine „digitale Spaltung“ als Risiko im Raum. Derartige Fragestellungen wirken sich auf die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Ausgestaltung von Übertragungsinfrastruktur, aber auch auf die Regeln zur Rundfunkfinanzierung aus.

**Tz. 34** Zentrales Merkmal der Kommunikations- und Medienordnung muss mithin ihre Freiheit im oben genannten Sinne sein. Allerdings gibt es daneben noch andere Zielwerte, die gesellschaftliche Relevanz beanspruchen. Dazu gehört die Innovationsoffenheit: Je stärker eine Gesellschaft davon lebt, dass die Kommunikations- und Wissensinfrastruktur zur Verfügung steht, um Wirtschaften, Lernen oder kulturellen Austausch zu ermöglichen, desto wichtiger wird es, dass sich das System durch Neues anregen lässt. Von gesellschaftlicher Relevanz sind daher auch Vorgänge, die dies befördern – oder aber, andersherum – zu einer Abschließung, zu einer Perpetuierung des immer Gleichen führen. Auch diese Überlegungen können sehr praktische Auswirkungen auf die Kommunikations- und Medienpolitik haben, etwa wenn es um Konzepte der Förderung audiovisueller Inhalte geht.

**Tz. 35** Öffentlichkeit hat als Reflexionsmedium auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis eines Gemeinwesens, so dass Fragen der Integration in ihren vielen Aspekten Bedeutung erlangen. Dies betrifft die Frage, inwieweit Veränderungen der Kommunikationslandschaft Auswirkungen auf das kulturelle Selbstverständnis der deutschen Bevölkerung haben, ebenso wie die Entstehung eines „europäischen Bewusstseins“, aber auch Möglichkeiten interkultureller Kommunikation und den Umgang mit fremden Werten, Lebensstilen und Deutungsmustern.

**Tz. 36** Relevanz können die beschriebenen Vorgänge nicht nur für demokratische und kulturelle Prozesse haben, sondern auch für die Entwicklung der Persönlichkeit des Einzelnen. Nach einer eher utopistischen Diskussion über virtuelle Welten in früheren Jahren wird nun eine Veralltäglichung des Virtuellen erkennbar; Profile in verschiedenen Communities und Foren gehören jedenfalls für die junge Generation zur eigenen Selbstdarstellung und Beziehungspflege. Damit verbundene Veränderungen betreffen sehr grundsätzliche Vorstellungen etwa vom Umgang mit der eigenen Identität und den sie prägenden personenbezogenen Daten,

#### 4. Zusammenfassung

der Abgrenzung von Privatem und Öffentlichem und der Gestaltung zwischenmenschlicher Beziehungen bis hin zur Formung von neuer „Trauerarbeit“, die man auf Community-Websites entdecken kann.

### 4.3 KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENPOLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE

**Tz. 37** Auch im Bereich der Anknüpfungspunkte für kommunikations- und medienpolitisches Handeln kann eine enge oder eher breite Perspektive gewählt werden. Blendet man den Fokus etwas auf, so wird gerade im Bereich der Medienregulierung deutlich, dass die Konzentration auf rein staatliche Regelsetzung zu kurz greift. Nicht nur, dass der Staat auch mit fördernden Instrumenten Regelungsziele erreichen kann, es prägen auch nicht-staatliche Regeln zunehmend den betrachteten Bereich, die der Staat bei seinen Aktivitäten zumindest in sein Kalkül mit einbeziehen muss. Wissenschaftlich wird dies oft als Abkehr von einer staatlichen Steuerungsperspektive hin zu einer „Governance“-Sichtweise beschrieben.

**Tz. 38** Im Bereich von Kommunikation und Medien spielen in der wissenschaftlichen Diskussion neben rechtlichen Normierungen vor allem zwei strukturbildende Prozesse eine Rolle, nämlich zum einen die Entwicklung unterschiedlicher sozialer Regelsysteme und zum anderen Determinierungen, die sich aus Technik und Software (aus dem „Code“) ergeben. Als Hintergrund für medienpolitische Überlegungen ist das Wissen um diese beiden Prozesse zentral.

**Tz. 39** Was soziale Regeln angeht, zeigt das Beispiel von Suchmaschinen instruktiv, dass auch solche Dienste eine bedeutsame Rolle für die öffentliche Kommunikation spielen können, die aus einem Bereich heraus entwickelt werden, der eher technisch-mathematisch ist. Appelliert man an die Verantwortung von Anbietern für die öffentliche Kommunikation und rekurriert man auf Grundsätze der Chancengleichheit, die im kommunikativen Bereich anerkannt sind, so sieht man sich gelegentlich mit der Haltung konfrontiert, der Anbieter sei rein technischer Dienstleister und hätte mit den geschilderten Problemstellungen nichts zu tun.

**Tz. 40** „Code“ meint in diesem Zusammenhang die Struktur von Software-Anwendungen und ihre Verknüpfung zu komplexen Architekturen, die Interaktionen und öffentliche Kommunikation ermöglichen. Sie ist dadurch nicht einfach nur neutrale Technologie, sondern hat vielmehr einen stark prägenden Einfluß auf die sozialen Prozesse, die mit ihrer Unterstützung ablaufen – „code is law“ (*L. Lessig*). So bestimmen etwa die Softwarestrukturen sozialer Netzwerke im Internet, welche Verknüpfungen mit anderen Personen möglich sind, welche Kontrolle über personenbezogene Daten dem Nutzer verbleiben und inwieweit dieser auf andere Plattformen wechseln kann. Auch hier gilt, dass derartige Codes für kommunikations- und medienpolitisches Handeln einerseits Hürden aufbauen, andererseits bestimmte Möglichkeiten erst eröffnen können.

**Tz. 41** Von hoher gesellschaftlicher Relevanz ist angesichts der diagnostizierten Veränderungen auch, wie der Bereich des für die öffentliche Kommunikation als relevant Betrachteten abgegrenzt und strukturiert wird. Symptom dafür ist die immer wiederkehrende Diskussion um den Rundfunkbegriff: Wie weit reicht der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten? Sind für Telemedien Regeln aus der Denkwelt des Rundfunks angemessen, oder ist hier eher dem Entwicklungspfad der Presse zu folgen? Die Regulierung verläuft hier derzeit noch sehr pfadabhängig. Ein Ansatzpunkt für Reformen kann daher die unvoreingenommene Betrachtung sein, welche Chancen und welche Risiken die unterschiedlichen Kommunikationsangebote bergen.

**Tz. 42** Im Hinblick auf die Vielfalt der Anbieterebene – die bisher den wichtigsten Ansatzpunkt für vielfaltsichernde Maßnahmen darstellt – lassen die Entwicklungen der letzten Jahre erkennen, dass sich die Konzentrationstendenzen der einzelnen Medienmärkte weiter verstärken. Im Bereich der Printmedien lässt sich eine regionale Monopolbildung bei Tageszeitungen beobachten, Printverlage fusionieren oder schließen vermehrt Kooperationsvereinbarungen untereinander. Die zehn größten Verlage publizierten 2006 56 % der Auflage deutscher Tageszeitungen, die wichtigsten fünf Verlagskonzerne setzten 97 % der Kaufzeitungen ab. Im

#### 4.3. Kommunikations- und medienpolitische Anknüpfungspunkte

Zeitschriftenmarkt lag der Marktanteil der vier größten Verlagsunternehmen bei über 60 %. Auch im Hörfunkbereich steigt der Konzentrationsgrad durch den Umstand, dass viele der Anteilseigner von Hörfunkkonzortien ihre Anteile an größere Unternehmen verkauft haben. Im Fernsehbereich erreichten die zwei größten privaten Sendergruppen RTL Group und ProSiebenSat.1 2007 einen Zuschauermarktanteil von 46,1 %; der Anteil ihrer Werbevermarkter betrug 2007 sogar knapp 95 %.

**Tz. 43** Dem Kartellrecht kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Es hat erheblichen Einfluss auf die Sicherung kommunikativer Zugangschancen, ist allerdings an wirtschaftlicher, nicht an publizistischer Macht orientiert und kann im Fall der Fusionskontrolle internes Unternehmenswachstum (ein und dasselbe Unternehmen akkumuliert durch dasselbe oder neue Angebote Zuschaueranteile) strukturell nicht erfassen. Zudem findet keine prozessbegleitende Regulierung, sondern nur punktuelle Intervention statt.

**Tz. 44** Das Landesrecht zur positiven und negativen Vielfaltssicherung orientiert sich derzeit am Rundfunk. Multimediale Meinungsmacht wird einbezogen, allerdings nur, wenn auch Rundfunkbeteiligungen zurechenbar sind. Dies bedeutet, dass etwa derzeit Meinungsmacht, die sich etwa aus der Beherrschung von Suchmaschinen und Printverlagen ergeben würde, nicht durch spezifische Regelungen gegen vorherrschende Meinungsmacht verhindert werden könnten. Der Übergang zu einem „Gesamtmarktmodell“, das alle Einflussmöglichkeiten auf die öffentliche Meinungsbildung ihrem Anteil entsprechend erfasst, setzt allerdings voraus, Indikatoren dafür zu entwickeln, welche Wirkungsintensität unterschiedliche Medien haben, und dies in die Gewichtungen eines Aufmerksamkeitsmodells einzubeziehen. Eine Möglichkeit der Weiterentwicklung wäre vor diesem Hintergrund, das derzeit bestehende Modell inkrementell auszubauen und beim Ausbau Wissen für die künftigen Weiterführungsstufen zu erwerben. Eine weitere Herausforderung dabei ist, die Akteure einzubeziehen, die nicht selbst durch Veröffentlichungsentscheidungen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben, sondern „Meta-Medien“ darstellen, die etwa bei Navigatoren Einfluss darauf haben, wie andere Medien genutzt werden.

**Tz. 45** Medien spielen eine essenzielle Rolle bei der kulturellen Selbstverständigung, so dass medienpolitische Entscheidungen jedenfalls mittelbar Einfluss darauf gewinnen. Zu den medienpolitischen Zielen zählt daher auch die Sicherung nachhaltiger Verfügbarkeit von audiovisuellen Kulturgütern. Die von marktstrategischen Interessen geleiteten Projekte dazu reichen jedenfalls nach Auffassung des Wissenschaftsrats in Deutschland derzeit nicht aus, um einen Zugang in der geforderten historischen Tiefe zu gewährleisten.

**Tz. 46** Für die Kommunikations- und Medienpolitik stellt sich angesichts der Digital-Divide-Debatte die zentrale Frage, wie das Risiko einer technisch determinierten Ideologie der Informationsgesellschaft vermieden werden kann. Dieses Risiko war insbesondere in der Anfangsphase der Internetverbreitung gegeben, als es den Anschein machte, dass allein der technische Zugang zum Internet ein hinreichender Indikator für den Entwicklungsstand und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bzw. für die Zukunftsfähigkeit der Individuen sei. Bestehen bleibt die Fragestellung, wie ein chancengleicher Zugang zu den neuen Kommunikations- und Mediendiensten gesichert werden kann. Zu prüfen wäre dabei, wie finanzielle, technische, motivations- und kompetenzbezogene Hürden, die den Zugang für bestimmte Nutzergruppen systematisch behindern, abgebaut werden können.

**Tz. 47** Insgesamt erscheint die Datenbasis zum Kommunikations- und Mediensystem angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des Sektors erstaunlich lückenhaft. Da Statistiken als Prototyp von Bürokratie erscheinen, gilt ihr Abbau offenbar als Akt moderner Staatlichkeit. In einigen Bereichen wie der Presse wird deutlich, dass ein Fehlen amtlicher Statistik zum Problem für die unabhängige Einschätzung der aktuellen Situation der Verlage werden kann. Seit 1999 wird auch das Medienbudget privater Haushalte vom statistischen Bundesamt nicht mehr ausgewertet. Insgesamt bietet sich neben der fortlaufenden und notwendig relativ starren und kleinen Datenbasis durch amtliche Statistiken – die Bedeutung behält und möglicherweise sogar ausgebaut werden sollte – eine Ergänzung durch Informationen an, die die Branche selbst er-

#### 4. Zusammenfassung

hebt; u. U. sind auch hier Modelle der Selbst- und Co-Regulierung für die Informationsgewinnung erwägenswert.

**Tz. 48** Neben der rechtlichen Regulierung trägt der öffentliche medienkritische Diskurs zur Steuerung des Mediensystems bei. Derzeit sind Initiativen zu beobachten, diesen bislang schwach institutionalisierten Bereich durch Instanzen wie eine „Stiftung Medientest“ zu stärken. Zudem ist für ein stabiles Netzwerk der Medienkritik auch eine dauerhaft abgesicherte unabhängige Medienforschung sowie die Gewährleistung kritisch-reflektierender Anteile in der Journalistenausbildung eine wichtige Voraussetzung. Im Hinblick auf mögliche Anknüpfungspunkte gegenüber der Medienwirtschaft ist auf Vorschläge hinzuweisen, die auf eine „Media-Governance-Initiative“ hinaus laufen und es Medienunternehmen erleichtern soll, der besonderen gesellschaftlichen Verantwortung ihrer Tätigkeit gerecht zu werden, indem sie sich stärker an Stakeholder-Modellen orientieren.

#### 4.4 REFORM DER KOMMUNIKATIONS- UND MEDIENORDNUNG

**Tz. 49** Die Kommunikations- und Medienordnung ist durch beständige Anpassung an technische, wirtschaftliche und Nutzungsverhältnisse in einem komplexen Mehr-Ebenen-System von EU, Bund und für die inhaltliche Ausgestaltung der Ordnung primär gesetzgebungszuständigen Länder gekennzeichnet. Der Bericht zeigt das in diesem Bereich Erreichte, identifiziert aber auch Anknüpfungspunkte für weitere Optimierungen. Für Spezialbereiche wie den Jugendmedienschutz einschließlich der Initiativen, kindrechte Angebote für Kinder nachhaltig zu fördern, kann der Bericht auf aktuelle Aktivitäten und Evaluationsverfahren verweisen.

**Tz. 50** Dazu gehört, dass die beiden großen Regulierungsebenen der Technik und Netze auf der einen und der Inhalte auf der anderen Seite Schnittstellen aufweisen, die nicht immer passgenau aufeinander abgestimmt sind. Das Gutachten verweist auf die wissenschaftliche Diskussion, die Kritik an den Abgrenzungen der Anwendungsbereiche der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen aufzeigt. Gerade der Bereich der Frequenzpolitik zeigt, dass die kommunikations- und medienpolitischen Aspekte im Zusammenhang zu erörtern sind, da schon mit der telekommunikationsrechtlichen Zuordnung von Kapazitäten etwa für die Internetnutzung in der Fläche die selben Kapazitäten nicht mehr für Rundfunknutzung zur Verfügung stehen.

**Tz. 51** Im Hinblick auf die Regulierungsformen verweist das Gutachten auf Untersuchungen zum Potenzial von Selbst- und Co-Regulierung im Medienbereich. Mit der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste wird auch in der Bundesrepublik die Frage nach weiteren Einsatzmöglichkeiten von Co-Regulierung zu stellen sein. Der Bericht macht auch deutlich, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten autonome Rechtsetzung durch Regulierungsinstanzen nur punktuell eingesetzt wird, obwohl sich Tempo und Wissensverteilung in komplexen Medienstrukturen erhöht. Die erhöhten Anforderungen an die Gesetzgebung erfordern sachgerechte Organisationsstrukturen bei der die Gesetzgebung vorbereitenden Verwaltung und den Parlamenten selbst. Föderalismus kann hier zu einem Wettbewerb um die besten Regeln führen, stellt aber auch höchste Anforderungen an die interföderale Koordination. Regulatorische Konzepte wie Modellversuche, Pilotprojekte und experimentelle Gesetzgebung können in diesem Bereich von Vorteil sein.

**Tz. 52** Im Hinblick auf die Aufsichtsstrukturen sind unterschiedliche Entwicklungspfade denkbar, die von einer weiteren Straffung des Föderalismus bis zu einem – häufig diskutierten und meist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnten – „Single-Regulator-Modell“ reicht. Die Synopse der unterschiedlichen Vorschläge kann als Grundlage für eine Diskussion vor allem auf Länderebene genutzt werden.



