

Stellungnahme des BITKOM
zur Entschließung des Deutschen Bundestages vom 4. Juli 2002:
“Reform der Medien- und Kommunikationsordnung für die Wissens- und Informationsgesellschaft verwirklichen“
(BT-Drs. 14/8649 i.V.m. Beschlussempfehlung Drs. 14/9664)

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.300 Unternehmen, davon gut 700 als Direktmitglieder mit ca. 120 Mrd. Euro Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Produzenten von Endgeräten und Infrastruktursystemen sowie Anbieter von Software, Dienstleistungen, neuen Medien und Content. Mehr als 600 Direktmitglieder gehören dem Mittelstand an. BITKOM setzt sich insbesondere für eine Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland, für eine Modernisierung des Bildungssystems und für die Entwicklung der Informationsgesellschaft ein.

Der Deutsche Bundestag hat am 4. Juli 2002 auf Antrag und mit den Stimmen der Regierungsfractionen eine Entschließung unter dem Titel „Reform der Medien- und Kommunikationsordnung für die Wissens- und Informationsgesellschaft verwirklichen“ verabschiedet.

BITKOM begrüßt ausdrücklich die Tatsache, dass sich der Bundestag mit der Entschließung erneut der wichtigen Fragen nach einer modernen Medien- und Kommunikationsordnung angenommen hat. Die Entschließung enthält dabei eine in weiten Teilen zutreffende Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und der damit verbundenen Probleme gerade für die in diesem Wirtschaftsbereich Tätigen. Zu Recht wird kritisiert, dass die gegenwärtige Medienordnung den Anforderungen der Informationsgesellschaft nicht mehr genügt. Zutreffend ist insbesondere die Darstellung der verworrenen, unübersichtlichen und oft kaum mehr praktikablen Vielfalt von Regelungen und Zuständigkeiten. Zustimmung verdient auch die Betonung von Selbstregulierung der Anbieterseite und Medienkompetenz auf der Nutzerseite als zentralen Bestandteilen eines wirksamen Nutzerschutzes in einer Situation, in der der Staat schon wegen der Internationalität der Regulationsphänomene an seine Machtgrenzen stößt. Schließlich verweisen die Darstellungen zum Verhältnis der Verantwortlichkeitsregel im Mediendienstestaatsvertrag zu bundesrechtlichen Vorschriften im Zivil- und Strafrecht zutreffend auf eine möglichst bald durch eine gesetzgeberische Klarstellung zu beseitigende Rechtsunsicherheit, die in den föderalen Regelungsstrukturen begründet liegt.

Die Entschließung enthält allerdings auch eine Reihe von Aussagen und Vorschlägen, deren Richtigkeit BITKOM in Frage stellt. Dies betrifft die Darstellungen zur Begründung und vor allem der Reichweite der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere in den

neuen Medien, die Ausführungen zur Selbstregulierung und schließlich die Vorschläge für einen gemeinsamen Medien- und Kommunikationsrat von Bund und Ländern. Hierzu möchte der Verband im Folgenden näher Stellung beziehen.

■ Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den neuen Medien (Punkt 3.3 und 3.4)

Mit Besorgnis sieht BITKOM in dem gesamten Antrag eine sehr starke Betonung öffentlich-rechtlicher Medienangebote. Schon im Bereich des traditionellen Rundfunks besteht in Deutschland heute eine duale Rundfunkordnung, die ein gleichberechtigtes Nebeneinander öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter vorsieht. Beide Seiten nehmen dabei gleich bedeutende Aufgaben für die Sicherung pluraler und attraktiver Medienangebote wahr. Die aktuelle Rundfunkordnung steht durch die auch in der Entschließung beschriebene Digitalisierung und hierdurch bewirkte Konvergenzentwicklung vor neuen Herausforderungen, die bei der Beurteilung der Erforderlichkeit gebührenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Medienangebote zu berücksichtigen sind.

Besonderes Augenmerk gilt aus der Sicht des BITKOM dem Bereich der neuen Medien, insbesondere dem Internet. Hier ist in der letzten Zeit eine zunehmende Expansion der öffentlich-rechtlichen Angebote zu beobachten. Ein stetig wachsendes redaktionelles Angebot, das oftmals weit über das Rundfunk-Angebot der Sender hinausgeht, mischt sich mit eindeutigen E-commerce-Aktivitäten. Die Sender betreiben eine breite Palette an Online-Shops, z.B. für Haushaltsgeräte, sie bieten virtuelle Marktplätze und Wirtschaftsinformationen, gesponsorte Gewinnspiele, Gratis-SMS sowie Chat-Räume oder kooperieren mit kommerziellen Wettgemeinschaften. Derartige Angebote stehen schon heute nicht immer im Einklang mit den staatsvertraglichen Vorgaben, die nur „vorwiegend programmbezogene“ Online-Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender erlauben. Auch die Europäische Kommission hat in ihrer „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlichen Rundfunk“ vom 15.12.2001 (2001/C 320/04) klar zum Ausdruck gebracht, dass E-Commerce-Angebote keinesfalls zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören.

Die unscharfe Formulierung „vorwiegend programmbezogen“ ist aber auch aus Sicht des Verbandes für die notwendige Abgrenzung zulässiger Angebote wenig geeignet. Der Eingriff in die Medienfreiheit, der mit öffentlich-rechtlich finanzierten Internet-Angeboten verbunden ist, kann nur insoweit gerechtfertigt werden, als dies für die Wahrnehmung des Grundversorgungsauftrags im traditionellen Rundfunk erforderlich ist. Darüber hinausgehende Online-Angebote stellen durch die Verwendung von zwangsweise erhobenen Gebührengeldern eine erhebliche Verzerrung eines sich im freien Wettbewerb entwickelnden Marktes dar. Derartige Eingriffe lassen sich nicht mit den traditionellen Argumenten aus dem klassischen Rundfunkbereich rechtfertigen; diese sind auf den Online-Sektor nicht übertragbar. Die neuen Medien sind geprägt von interaktiven Inhalten, die der Nutzer nach seinem persönlichen Bedarf auswählt und abrufen. Eine passive Konsumentenhaltung wie beim Fernsehen mit einer möglichen Suggestionwirkung besteht nicht. Im Gegensatz zu der begrenzten Programmzahl im traditionellen Rundfunk gibt es eine unüberschaubare Vielzahl von stark diversifizierten Angeboten; Frequenzknappheiten sind unbekannt und die Kosten für die Bereitstellung von Inhalten sind ausgesprochen niedrig.

Jeder Nutzer kann seinen Bedürfnissen entsprechend die ihn interessierenden Inhalte selbst wählen und in einer ihm genehmen Form abrufen. Für die eigenverantwortliche Auswahl und Orientierung stehen ihm zahlreiche Hilfsinstrumente von privaten Anbietern wie Suchmaschinen, Internet-Portale und redaktionell gestaltete Angebote zu bestimmten Themenkomplexen zur Verfügung.

Es besteht aus diesen Gründen kein Bedarf für eine Ausweitung des öffentlich-rechtlichen „Grundversorgungsauftrages“ auf den Bereich der Online-Medien, wie dies die Entschließung des Bundestages nahelegt. Der Aufbau einer – in der Entschließung nicht explizit genannten, aber implizit geforderten – „dritten Säule“ der öffentlich-rechtlichen Sender im Internet neben Fernsehen und Hörfunk wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Eine derart weite Ausdehnung öffentlicher Angebote steht auch im Widerspruch zu den EU-rechtlichen Vorgaben zum „service public“.

Neben den rechtlichen Bedenken stehen aber vor allem die schwerwiegenden ökonomischen Folgen: Die aus den Gebührenzahlungen subventionierten öffentlich-rechtlichen Angebote gefährden die Entwicklung einer wirtschaftlich außerordentlich aussichtsreichen, zur Zeit aber in einer kritischen Entwicklungsphase befindlichen Branche. Diese Gefahr kann nicht allein dadurch gebannt werden, dass den öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten Werbung und Sponsoring untersagt wird, wie dies in der Entschließung empfohlen wird. Auch wenn diese Forderung grundsätzlich zu begrüßen ist, da hierdurch eine noch weitergehende Wettbewerbsverzerrung auch im Bereich des Werbemarktes verhindert werden kann, gibt es auch unter dieser Voraussetzung noch erhebliche Beeinträchtigungen der freien Wirtschaft. Denn gerade die Existenz von Angeboten, deren Nutzung im Einzelfall kostenlos ist und die zudem keine Werbung enthalten, zieht Nutzer von privatwirtschaftlichen Angeboten ab. Dies verhindert die erforderliche Überwindung der „Kostenlos-Kultur“ im Netz auch bei hochwertigen Angeboten und verringert die Nutzerzahl und damit die Möglichkeiten der Werbefinanzierung.

Schließlich ziehen die Zwangsgebühren für die – deshalb nicht wirklich „kostenlosen“ – öffentlich-rechtlichen Angebote schon jetzt einen hohen Anteil des in den Haushalten verfügbaren Budgets für Medienangebote ab. Mit dem Ausbau der Online-Aktivitäten wächst der Gebührenbedarf der öffentlich-rechtlichen Anstalten stetig weiter. Die drohende Einführung von Rundfunkgebühren auf PCs, Handys und andere multimediale Endgeräte würde die Kosten für den Einsatz neuer Medien zusätzlich erhöhen, wodurch Verbraucher und Unternehmen gleichermaßen belastet wären. Damit wird nicht nur die Entwicklung des E-Commerce erheblich beeinträchtigt, sondern auch die Gefahr einer „digitalen Spaltung“ in der Gesellschaft vergrößert, anstatt sie, wie in der Entschließung gewünscht, zu verringern.

■ Selbstregulierung (Punkt 3.2)

BITKOM begrüßt, dass die Entschließung die hohe Bedeutung der Selbstregulierung der Wirtschaft in einem zunehmend globalisierten Mediumfeld hervorhebt. Die Wirtschaft ist bereit, die ihr dadurch zukommende Verantwortung wahrzunehmen. Richtig ist auch die Beobachtung, dass eine wirksame Selbstregulierung besser den flexiblen und sich gerade in diesen von starkem technischen Fortschritt geprägten Bereichen schnell wandelnden Regelungsbedürfnissen

Rechnung tragen kann und überdies leichter durchzusetzen ist als eine staatliche Regulierung mit starren Ge- und Verboten.

Nicht anschließen kann sich der Verband allerdings den Ausführungen zu einer so genannten „regulierten Selbstregulierung“ oder auch „Co-Regulierung“. Dabei soll nicht im Geringsten die Regelungsaufgabe des Staates in vielen Bereichen bestritten werden. Der Staat soll vielmehr die ihm übertragenen Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen, etwa im Bereich der Strafverfolgung und der Schaffung und Gewährleistung von Sicherheit. Dabei ist die Wirtschaft auch durchaus zur Kooperation mit staatlichen Stellen bereit, um die Erreichung wichtiger gesamtgesellschaftlicher Ziele wie z.B. dem Jugendschutz zu gewährleisten. Etwa im Bereich der Verfolgung krimineller Inhalte im Internet gibt es eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Internet-Diensteanbietern. Das undeutliche Konzept einer „Co-Regulierung“ birgt dem gegenüber das Risiko, das das flexible Instrument der Selbstregulierung in das notwendig starrere System staatlicher Regulierung integriert werden soll. Dies könnte allerdings zu Lasten des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips gehen, etwa durch die verringerten Rechtsschutzmöglichkeiten der von der Regulierung Betroffenen. Man gefährdet zudem die viel gelobte Effektivität der Selbstregulierung, wenn sie nur noch die Umsetzung staatlicher Vorgaben und nicht mehr die freiwillige und unabhängige Umsetzung von Grundsätzen ist, auf die man sich aus eigener Überzeugung geeinigt hat.

Eine Kooperation von Staat und Wirtschaft kann es daher nur unter der Voraussetzung geben, dass sich zwei komplementäre Regulierungssysteme zusammenschließen, um gemeinsam mehr zu erreichen, nicht aber in einem Verhältnis von Über- und Unterordnung, wie es etwa in der Idee einer staatlichen Zertifizierung von Selbstkontrollenrichtungen enthalten ist. Selbstregulierung der Wirtschaft und staatliche Regulierung sind zwei voneinander unabhängige Regulierungssysteme, die sich zur Erreichung notwendiger Regulierungsziele ergänzen können. Dabei besteht Offenheit gegenüber Modellen, dass der Staat mit einem Versprechen eigener Zurückhaltung Anreize zum Aufbau einer Selbstregulierung der Wirtschaft setzt und dabei auch gewisse Zielvorgaben setzt, bei deren Nichterreichen er selbst zu seinen klassischen Regulierungsformen greift. Was jedoch vermieden werden muss, ist eine direkte Einmischung des Staates in Einrichtungen der Selbstkontrolle oder gar eine Integration der Selbstregulierung in staatliches Handeln, da hiermit zwei voneinander getrennte Bereiche vermischt würden.

■ **Die Einrichtung eines Medien- und Kommunikationsrates von Bund und Ländern (unter Punkt 3.1)**

Der in der Entschließung wieder aufgenommene Gedanke, einen gemeinsamen Medien- und Kommunikationsrat von Bund und Ländern einzurichten, vermag in der dort niedergelegten Form nicht zu überzeugen. Die Entschließung erkennt richtig, „dass die deutsche Medienregulierung den Anforderungen der Informationsgesellschaft nicht mehr genügen kann“ und benennt hierfür als Gründe ebenso zutreffend die sehr unterschiedlichen sektoralen Regulierungen und die „Heterogenität der Aufsichtsinstanzen“, ja die „Aufsplitterung der Regulierungs- und Aufsichtsstrukturen“.

Ein Ansatz, der darauf abzielte, dieser Aufsplitterung ein Ende zu setzen, wäre zu begrüßen. Auch ein „Medien- und Kommunikationsrat“, der gemeinsam von Bund und Ländern besetzt

würde, könnte hierfür ein erster Schritt sein, solange die eigentliche Ursache für die Zersplitterung, nämlich die zum Teil willkürliche verfassungsrechtliche Kompetenzzuordnung, aus politischen Gründen nicht beseitigt werden kann. Die Bildung eines Kommunikations- und Medienrates ist aber nur sinnvoll, wenn hierdurch tatsächlich eine Straffung der Zuständigkeiten erreicht werden kann. Die Idealvorstellung wäre sicherlich ein „One-Stop-Shopping“ für potentielle Investoren und Wirtschaftstreibende in diesem Bereich. Jedenfalls sollte die Zahl der zu beteiligten Stellen und der zu beachtenden Gesetzeswerke reduziert werden.

Zu diesem Ziel wird allerdings ein Medien- und Kommunikationsrat, wie er in der Entschließung des Bundestages konzipiert ist, kaum beitragen können. Denn jede Straffung würde zunächst einmal eine Abgabe von Zuständigkeiten durch die bislang involvierten Stellen voraussetzen. Dies scheint jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr soll der Rat nur die bestehenden Institutionen „integrieren“ und die Prozesse und Verfahrensabläufe koordinieren, abstimmen und harmonisieren sowie eine Plattform für Diskurs und Politikberatung schaffen. Dies allein greift deutlich zu kurz. Es ist gerade nicht die Zusammenfassung von Zuständigkeiten an einer Stelle geplant, was aus Sicht des Verbandes jedoch zwingende Voraussetzung für eine Überwindung des augenblicklichen Regulierungs- und Zuständigkeitsdickichts wäre.

BITKOM steht der Errichtung eines Medien- und Kommunikationsrates in der von der Entschließung skizzierten Form deshalb skeptisch gegenüber. Allein die Schaffung noch einer weiteren Stelle ist kein weiterführender Schritt hin zu einer modernen, den Bedürfnissen der Informationsgesellschaft angemessenen Medien- und Kommunikationsordnung. Erst, wenn wirklich Zuständigkeiten gebündelt und möglichst in der föderalen Struktur auch neu geordnet werden, kann die augenblickliche Blockadesituation, die Investitionen und einem weiteren kräftigen Wachstum dieser Branche oft genug im Wege steht, überwunden werden. Im internationalen Vergleich findet sich ein interessanter Beitrag hierzu in der Ausdehnung der Zuständigkeit der britischen Regulierungsbehörde OFTEL (künftig: OFCOM) entsprechend den Konvergenzentwicklungen im technischen Bereich von der reinen Telekommunikation zum gesamten Kommunikations- und Mediensektor.

Die Erarbeitung eines tragfähigen Konzepts für die Kommunikations- und Medienordnung der Zukunft braucht auch hier in Deutschland deutlich mehr Kreativität, vor allem aber auch mehr Wille zum Wandel, als bislang erkennbar wurde. Vor diesem Hintergrund begrüßt BITKOM die Bestrebungen von einigen politischen Akteuren, in der kommenden Legislaturperiode eine Bund-Länder-Enquêtekommission zur Zukunft der Kommunikations- und Medienordnung einzusetzen. Der Verband steht dort oder auch in jedem anderen Forum als aktiver Gesprächspartner für eine möglichst sachgerechte Ausgestaltung der dringend erforderlichen Reformen zur Verfügung.

Berlin, den 12. August 2002