Bernd Holznagel/Dieter Dörr/Doris Hildebrand

unter Mitarbeit von: Christine Nolden/Thorsten Ricke/Stephanie Schiedermair/Oliver Toman/Alexandra Weitzel

Elektronische Medien

- Entwicklung und Regulierungsbedarf -

Elektronische Medien

- Entwicklung und Regulierungsbedarf -

Prof. Dr. Bernd Holznagel/ Prof. Dr. Dieter Dörr/Dr. Dr. Doris Hildebrand

unter Mitarbeit von Christine Nolden/Thorsten Ricke/Dr. Stephanie Schiedermair/Oliver Toman/Alexandra Weitzel

Die Studie „Elektronische Medien“ wurde begleitet von dem Lenkungsausschuss zusammengesetzt aus dem *Münchner Kreis* und den Auftraggebern *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*, *Arcor AG & Co. KG*, *Hubert Burda Media*, *HanseNet Telekommunikation GmbH*, *Kabel Deutschland GmbH*, *Microsoft Deutschland GmbH*, *Premiere AG*, *RTL Television GmbH*, *SES ASTRA*, *Telefónica Deutschland GmbH*, *Vodafone D2 GmbH* und *ZDF*. Diese Studie wurde koordiniert und unterstützt durch den *Münchner Kreis*. Sie wurde angeregt und begleitet von *A.T. Kearney*.

Die Studie gibt die Meinung der Verfasser wieder. Die Auftraggeber vertreten teilweise abweichende Ansichten.

Vorwort

Vor zehn Jahren begann die vollständige Liberalisierung der *Telekommunikationsmärkte*. Sie wurde in Deutschland durch das Telekommunikationsgesetz ermöglicht, dessen Anwendung fairen Wettbewerb schaffen soll, wofür insbesondere die Bundesnetzagentur sorgt. Seitdem haben sich die Telekommunikationsmärkte in ihren diversen Segmenten stürmisch entwickelt, und es sind viele neue Dienstleistungen und Geschäftsmodelle entstanden.

Die fortschreitende Digitalisierung und Leistungssteigerung der elektronischen Informations- und Kommunikationssysteme ergreift immer mehr die Medienmärkte, also den Bereich der Inhalte und ihrer Verbreitung. Die Trennlinien zwischen dem Inhaltebereich (Medien) und den Übertragungssystemen (Kommunikation) werden unschärfer. Bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Traditionelle Mediengattungen erleben ebenso einen Bedeutungswandel wie traditionelle Kategorien von Verbreitungssystemen. Diese Entwicklungen werden vielfach als Konvergenz bezeichnet.

Das nächste Jahrzehnt der Kommunikations- und Medienmärkte wird von dieser *Konvergenz* gekennzeichnet sein. Klassische Mediensparten treffen sich auf der Basis des Internet und vermischen sich zunehmend. Zugriff auf sowie Erstellung und Verbreitung von elektronisch aufbereiteten Inhalten werden immer einfacher. Die vor Jahren eröffnete Perspektive auf die Entwicklung der Telekommunikationsbranche erweitert sich wesentlich. Zugleich müssen sich viele Medienunternehmen neu definieren. In diesen Zusammenhängen stellt sich die Frage, inwieweit die *Institutionen*, welche die Medien- und Kommunikationsmärkte begleiten und steuern, diesen neuen Bedingungen gerecht werden und welcher *Veränderungsbedarf* gegebenenfalls besteht.

Dies zu ergründen ist in einer konvergenten Kommunikations- und Medienwelt alles andere als einfach. Während nämlich im Bereich der Telekommunikation insbesondere die Frage beträchtlicher Marktmacht und der Sicherstellung des Wettbewerbs im Vordergrund des Ordnungsrahmens steht, ist bei Medienmärkten zusätzlich das Kriterium der Sicherung von Meinungsvielfalt, Meinungsbildung und Meinungsfreiheit anzuwenden. Diese beiden Anforderungen sind oftmals nicht gleichlaufend. Aufeinandertreffen und Zusammenspiel der beiden Regulierungsdimensionen in der Konvergenz stellen erhebliche Herausforderungen dar.

Basierend auf diesen Entwicklungen ergaben sich Aufgabe, Zielsetzung und Gegenstand der vorliegenden Studie *Elektronische Medien – Entwicklung und Regulierungsbedarf*, welche wie folgt umrissen werden können:

- Welche Strukturen und Tendenzen kennzeichnen aktuell die Medien- und Kommunikationsmärkte?
- Wie sieht der gegenwärtige Ordnungsrahmen der Medienlandschaft mit seinen verschiedenen Verästelungen aus?

- Welches sind vor dem Hintergrund der absehbaren technischen und ökonomischen Trends die wesentlichen Entwicklungsszenarien und welchen grundsätzlichen Regulierungsbedarf weisen diese auf?
- Welche Regulierungsoptionen können konkret für Generierung, Verarbeitung, Verteilung und Präsentation von elektronischen Inhalten empfohlen werden und wie sollte die künftige Medienaufsicht aussehen?

Die Studie wurde unter der Schirmherrschaft des Münchner Kreises von einem angesehenen Wissenschaftlerteam erstellt und von etwa einem Dutzend Unternehmen und Organisationen aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Medien- und Kommunikationsbranchen ermöglicht. Die Titelseiten dieses Buches weisen die beteiligten Autoren und Institutionen im Einzelnen aus. Die Studie wurde in den Gremien des *Münchner Kreises* – nachdem sie von *A.T. Kearney* angeregt worden war – eingehend erörtert und vom Vorsitzenden eng begleitet. Der *Münchner Kreis* versteht sich als eine neutrale Plattform, die sachliche Analyse und fachliche Meinungsbildung über die Grenzen von Partikularinteressen hinweg unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse fördert. In diesem Sinne wurde die Studie von allen Beteiligten verstanden und durchgeführt.

Gestützt auf große Kompetenz sowie mit viel Engagement und in intensiver Kommunikation mit der Fachwelt hat das Autorenteam die Studie erarbeitet. Ein Lenkungsausschuss hat die Arbeiten, die sich von Juni 2007 bis Februar 2008 erstreckten, in sieben ausführlichen Sitzungen begleitet. Auf einer großen Fachkonferenz des Münchner Kreis am 19. Februar 2008 in München, an der über 220 Fachleute aus Wissenschaft, Politik, Medien und Telekommunikation teilnahmen, wurden die Kernergebnisse der Studien vorgestellt und auf hochrangigen Diskussionspanels sowie mit dem Auditorium erörtert. Anregungen aus dieser Konferenz sind in die Schlussfassung der Studie eingeflossen.

Die Gesamtkoordination und -organisation des Projekts hatte Herr Prof. Dr. Bernd *Holznagel* inne, der als Sprecher des Autorenteams zentraler Ansprechpartner des Lenkungsausschusses war. Die Teile 1 und 3 der Untersuchung wurden federführend von Frau Dr. Dr. Doris *Hildebrand* verantwortet, Teil 2.1 und 2.2 sowie Teil 4.1 und 4.4 von Herrn Prof. Dr. Dieter *Dörr* und die Teile 2.3, 4.1 und 4.3 von Herrn Prof. Dr. Bernd *Holznagel*. Von den Mitarbeitern der verantwortlichen Autoren haben Frau Ass. iur. Christine *Nolden* überwiegend an Teil 2.3 sowie an Teil 4.2.3, Herr Ref. iur. Thorsten *Ricke* überwiegend an Teil 2.3.4 und 2.3.6 sowie an Teil 4.2.2 und 4.3.2-4.3. sowie Herr Dipl.-Vw. Oliver *Toman* überwiegend an Teil 3.1 und 3.2, Frau Dr. Stephanie *Schiedermair* überwiegend an Teil 2.2.2.4, 5 sowie an Teil 4.4 und Frau Ref. iur. Alexandra *Weitzel* überwiegend an Teil 2.2.1 mitgewirkt. Dem gesamten Autorenteam spreche ich namens des Münchner Kreises aufrichtigen Dank für die geleistete große Arbeit aus.

Besonderer Dank gilt auch Frau lic. iur. Birgit *Harz* für das Korrekturlesen der gesamten Studie, Frau Ass. iur. Christine *Nolden* und Ref. iur. Thorsten *Ricke* für die Koordination und Organisation der Treffen des Lenkungsausschusses, dem Projektteam der EE&MC Analysten, insbesondere Herrn Dipl.-Vw. Oliver *Toman* und Herrn Dipl.-Vw. Stefano *Lucidi* für das Erstellen und Verwalten der EE&MC Datenbank mit einem Unfang von über 750 Marktstudien sowie Frau Ref. iur. Alexandra *Weitzel*, die zudem die redaktionelle Gesamtbearbeitung des Manuskripts für das Autorenteam übernommen hat.

Ich danke ferner den Unternehmen und Institutionen sowie deren Vertretern, ohne deren Unterstützung und Kooperationsbereitschaft die Studie nicht möglich gewesen wäre, namentlich der *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten*, *Arcor AG & Co. KG*, *Hubert Burda Media*, *HanseNet Telekommunikation GmbH*, *Kabel Deutschland GmbH*, *Microsoft Deutschland GmbH*, *Premiere AG*, *RTL Television GmbH*, *SES ASTRA*, *Telefónica Deutschland GmbH*, *Vodafone D2 GmbH*, *ZDF* und nicht zuletzt *A.T. Kearney*.

Die Ergebnisse sind bemerkenswert. Die Studie bietet eine in dieser Form und Qualität bisher nicht vorliegende, umfassende Bestandsaufnahme der deutschen Märkte für elektronische Medien und deren vielschichtiger Regulierungen. Sie entwirft eine Reihe zentraler Szenarien für die künftige Entwicklung der Medienlandschaft unter dem Einfluss von Digitalisierung und Konvergenz. Und sie zeigt insbesondere realistische Optionen für die erforderlichen Veränderungen des Regulierungsrahmens auf, die von der Politik aufgegriffen werden können – nicht zuletzt um den Anforderungen sowohl der EU und als auch des deutschen Verfassungsrechts, aber auch den aktuellen Markt- und Technologieentwicklungen zu entsprechen. Die Studie wird auch bei der Ausarbeitung des nächsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages hilfreich sein können, aber ebenfalls weit darüber hinaus ein wichtiges medienökonomisches, medienrechtliches und medienpolitisches Referenzwerk darstellen.

Der Münchner Kreis und das gesamte Projektteam, die dieses Buch gemeinsam ermöglicht haben, würden sich sehr freuen, wenn die vorgelegten Erkenntnisse und Empfehlungen Eingang in die aktuelle und künftige Diskussion in der Fachwelt sowie bei politischen Entscheidungen im großen und dynamischen Feld der Konvergenz von Medien und Kommunikation finden könnten. Wir alle sind für Anregungen dankbar und stehen gerne zu weiteren Erörterungen zur Verfügung.

München, im März 2008

Prof. Dr. Dres. h.c. Arnold Picot

Vorsitzender des Vorstands des Münchner Kreis

– Übernationale Vereinigung für Kommunikationsforschung –

und

Institut für Information, Organisation und Management

Ludwig-Maximilians-Universität München

Inhaltsübersicht

Vorwort VII

Inhaltsverzeichnis XIII

Abbildungsverzeichnis XXXI

Tabellenverzeichnis XXXIX

Executive Summary 1

1. Ökonomische Bestandsaufnahme 12

2. Bisheriger Ordnungsrahmen und seine Ziele 139

3. Entwicklungsszenarien und Regulierungsbedarf 305

4. Regulierungsoptionen und ihre Bewertungen aus ökonomischer und juristischer Sicht 465

Literaturverzeichnis 556

Stichwortverzeichnis 577

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII

Inhaltsübersicht XII

Abbildungsverzeichnis XXXI

Tabellenverzeichnis XXXIX

Executive Summary 1

1. Ökonomische Bestandsaufnahme 12

1.1 Inhalteanbieter 12

1.1.1 Inhalteangebot und Nutzung 12

1.1.1.1 Inhalteangebot 13

1.1.1.2 Nutzung 15

1.1.1.2.1 Fernsehen 20

1.1.1.2.2 Internet 22

1.1.1.2.3 Konvergenz Fernsehen und Internet 25

1.1.1.2.4 Zeitsouveränes Fernsehen/Video on Demand 27

1.1.1.2.5 Online-Services der Fernsehsender 30

1.1.1.2.6 Mobile Fernsehnutzung 30

1.1.2 Fernsehinhalteanbieter 31

1.1.2.1 Private Fernsehanbieter (Free TV) 31

1.1.2.1.1 RTL Group 32

1.1.2.1.1.1 Inhalteangebot 33

1.1.2.1.1.2 Inhaltlicher Schwerpunkt 34

1.1.2.1.1.3 Internet-Aktivitäten 34

1.1.2.1.2 ProSiebenSat.1 Media AG 34

1.1.2.1.2.1 Inhalteangebot 35

1.1.2.1.2.2 Inhaltlicher Schwerpunkt 36

1.1.2.1.2.3 Internet-Aktivitäten 36

1.1.2.2 Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter 37

1.1.2.2.1 Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender 37

1.1.2.2.2 Inhalteangebot ... 39
1.1.2.2.3 Inhaltlicher Schwerpunkt ... 40
1.1.2.2.4 Internet-Aktivitäten ... 40
1.1.2.3 Pay TV-Anbieter – näher dargestellt am Beispiel von Premiere ... 42
1.1.2.3.1 Finanzierung und Finanzkennzahlen ... 43
1.1.2.3.2 Eigentümerstruktur und Inhalteangebot ... 45
1.1.2.3.3 Inhaltlicher Schwerpunkt ... 45
1.1.2.4 IPTV und Inhalteanbieter im Internet ... 45
1.1.2.4.1 Versorgung mit Breitbandanschlüssen und Internet ... 46
1.1.2.4.2 IPTV-Angebote ... 49
1.1.2.4.3 Web TV/Internet-Fernsehen ... 50
1.1.2.4.4 Video-on-Demand ... 52
1.1.2.4.5 User Generated Content/Social Web ... 55
1.1.3 Presse ... 57
1.1.3.1 Print-Presse ... 57
1.1.3.2 Elektronische Presse / Online-Aktivitäten ... 60
1.1.3.2.1 Spiegel Gruppe ... 64
1.1.3.2.2 Axel Springer AG ... 65
1.1.3.2.3 Hubert Burda Media ... 66
1.1.4 Telemedien ... 70
1.1.4.1 Teleshopping ... 71
1.1.4.1.1 QVC Deutschland ... 71
1.1.4.1.2 HSE24 ... 72
1.1.4.1.3 RTL Shop ... 72
1.1.4.2 Auktionsfernsehen ... 73
1.1.4.3 Reiseshopping ... 73
1.2 Vor- und Nachgelagerte Märkte ... 73
1.2.1 Der deutsche Werbemarkt ... 73
1.2.1.1 Ausgaben im Werbemarkt ... 74
1.2.1.2 Fernsehwerbung ... 77
1.2.1.3 Medienagenturen ... 80
1.2.1.4 Online-Werbung ... 81
1.2.2 Markt für Produktionen und Rechtehandel ... 87

1.2.2.1 Akteure ... 87
1.2.2.1.1 Fernsehveranstalter ... 88
1.2.2.1.2 Produzenten ... 88
1.2.2.1.3 Rechtehändler ... 89
1.2.2.2 Sportrechte ... 90
1.2.2.2.1 Typen von Sportrechten ... 90
1.2.2.2.2 Akteure ... 91
1.2.2.2.3 Fußballbundesliga ... 91
1.2.3 Zugangsbetreiber Kabel, Satellit, Terrestrik, DSL und Mobil ... 92
1.2.3.1 Digitalisierung ... 92
1.2.3.2 Kabel ... 98
1.2.3.2.1 Kabel Deutschland ... 99
1.2.3.2.2 Unitymedia ... 100
1.2.3.2.3 Kabel Baden-Württemberg ... 100
1.2.3.3 Satellit ... 101
1.2.3.3.1 SES ASTRA ... 101
1.2.3.3.2 Eutelsat ... 102
1.2.3.4 Terrestrik ... 103
1.2.3.5 DSL ... 104
1.2.3.5.1 ADSL2+ ... 106
1.2.3.5.2 VDSL ... 106
1.2.3.6 Mobil ... 107
1.2.3.6.1 O2 ... 109
1.2.3.6.2 T-Mobile ... 109
1.2.3.6.3 Vodafone ... 109
1.2.4 Übertragungsplattformen und zugangsrelevante Dienste für das digitale Fernsehen ... 109
1.2.4.1 Übertragungsplattformen ... 110
1.2.4.1.1 Technische Plattformen ... 110
1.2.4.1.2 Programm- und Vermarktungsplattformen ... 110
1.2.4.1.3 Plattformanbieter ... 112
1.2.4.1.3.1 Digitale Kabel-Plattformen ... 112
1.2.4.1.3.2 Digitale Satelliten-Plattformen ... 112

1.2.4.1.3.3 Internet-Protokoll-Plattformen ... 113
1.2.4.1.3.4 Digitale Plattformen für mobile Endgeräte ... 113
1.2.4.2 Zugangsrelevante Dienste ... 114
1.2.4.2.1 Verschlüsselungssysteme ... 114
1.2.4.2.1.1 Digital Rights Management-Systeme (DRM) ... 115
1.2.4.2.1.2 Conditional Access (CA)-Systeme ... 116
1.2.4.2.2 Navigation ... 116
1.2.4.2.2.1 Dienstleistungsfunktion ... 117
1.2.4.2.2.2 Nutzung ... 118
1.2.4.2.2.3 Aktuelle Angebote ... 120
1.3 Beschäftigung und Wertschöpfung ... 120
1.3.1 Bruttowertschöpfung in der Entwicklung ... 122
1.3.1.1 Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk ... 122
1.3.1.2 Bruttowertschöpfung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ... 123
1.3.2 Beschäftigung ... 126
1.3.2.1 Beschäftigung im privaten Fernsehen ... 126
1.3.2.2 Beschäftigung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ... 127
1.3.3 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis ... 128
1.3.3.1 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis im privaten Fernsehen ... 129
1.3.3.2 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ... 132
2. Bisheriger Ordnungsrahmen und seine Ziele ... 139
2.1 Regelungsbereiche ... 139
2.1.1 Rundfunkrecht (Europa/Deutschland) ... 139
2.1.2 Telemedien einschließlich der elektronischen Presse ... 140
2.1.3 Telekommunikationsrecht ... 140
2.1.4 Kartell- und Wettbewerbsrecht ... 142
2.2 Regelungen für Inhalteanbieter ... 144
2.2.1 Internationale Vorgaben ... 144
2.2.1.1 Die Grundfreiheiten ... 146
2.2.1.1.1 Die Dienstleistungsfreiheit ... 146
2.2.1.1.1.1 Der Rundfunk als Dienstleistung ... 147
2.2.1.1.1.2 Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ... 148

2.2.1.1.2 Die Niederlassungs- und Warenverkehrsfreiheit 148
2.2.1.2 Art. 151 EG 149
2.2.1.3 Die Fernsehrichtlinie bzw. Revision der Fernsehrichtlinie 150
2.2.1.3.1 Die EG-Fernsehrichtlinie 150
2.2.1.3.2 Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 152
2.2.1.4 Die Vergaberichtlinien 155
2.2.1.5 Die E-Commerce Richtlinie 156
2.2.1.6 Das europäische Wettbewerbsrecht – Art. 81, 82 EG 156
2.2.1.7 Das europäische Beihilfenrecht – Art. 87, 86 EG 157
2.2.1.7.1 Das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 EG 157
2.2.1.7.2 Die Rundfunkgebühren und das Beihilfenrecht 158
2.2.1.7.3 Die Transparenzrichtlinie 163
2.2.1.8 Art. 10 EMRK und die Charta der Grundrechte 164
2.2.1.8.1 Art. 10 EMRK 164
2.2.1.8.2 Das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen 168
2.2.1.8.3 Art. 11 EU-Grundrechtecharta 168
2.2.2 Nationale Vorgaben 170
2.2.2.1 Die duale Rundfunkordnung 170
2.2.2.1.1 Die Entstehung der bundesdeutschen Rundfunkordnung 170
2.2.2.1.2 Die verfassungsrechtlichen Leitentscheidungen 172
2.2.2.1.2.1 Die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit 172
2.2.2.1.2.2 Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung 173
2.2.2.1.2.3 Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 175
2.2.2.1.2.4 Die mögliche gesetzliche Ausgestaltung des Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 178
2.2.2.1.2.5 Die Rolle und die Aufgaben des privaten Rundfunks 184
2.2.2.1.2.6 Zusammenfassung 185
2.2.2.1.3 Die einfachgesetzliche Ausgestaltung 187
2.2.2.1.3.1 Die Problematik der Gesetzgebungszuständigkeiten 187
2.2.2.1.3.2 Rundfunk als Zulassungssystem (vs. Anzeigenpflicht) 188
2.2.2.1.3.3 Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 188
2.2.2.1.3.4 Die Anbieter von Plattformen 191

2.2.2.2 Die Telemedien ... 193
2.2.2.2.1 Allgemeines ... 193
2.2.2.2.2 Die Zulassungsfreiheit ... 194
2.2.2.2.3 Die Kategorien ... 194
2.2.2.3 Die Inhaltesteuerung der Regime ... 195
2.2.2.4 Die Sicherung der Medienvielfalt ... 198
2.2.2.4.1 Verschiedene Dimensionen der Vielfaltssicherung ... 198
2.2.2.4.2 Die rundfunkrechtliche Dimension ... 199
2.2.2.4.2.1 Die Sicherung der Meinungsvielfalt nach dem Rundfunkstaatsvertrag ... 199
2.2.2.4.2.1.1 Das Zuschaueranteilsmodell ... 199
2.2.2.4.2.1.2 Die Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV ... 200
2.2.2.4.2.1.3 Das Verbot vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 Abs. 1 RStV ... 201
2.2.2.4.2.1.4 Die Gewichtungsfaktoren bei medienrelevanten verwandten Märkten ... 204
2.2.2.4.2.2 Fazit ... 205
2.2.2.4.2.2.1 Der unbestimmte Rechtsbegriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ ... 205
2.2.2.4.2.2.2 Die Bewertung im internationalen Vergleich ... 205
2.2.2.4.3 Die kartellrechtliche Dimension ... 206
2.2.2.4.4 Die Institutionen und Verfahrensregelungen ... 209
2.2.2.4.4.1 Die Ermittlung der Zuschaueranteile ... 209
2.2.2.4.4.2 Die Bindungswirkung der Entscheidungen der KEK ... 210
2.2.2.4.4.3 Die Entscheidungskompetenzen der KEK bezüglich der Voraussetzungen der Bonusregelungen (Regional- und Drittfenster) ... 211
2.2.2.4.4.3.1 Die Entscheidung über die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV ... 211
2.2.2.4.4.3.2 Die Entscheidung über die von Regionalfenstern nach § 31 Abs. 2 Satz 2 und 25 Abs. 4 Satz 2 bis 4 RStV zu erfüllenden Voraussetzungen ... 211
2.2.2.4.4.3.3 Die Entscheidung über die von Drittfenstern nach § 31 RStV zu erfüllenden Voraussetzungen ... 212
2.2.2.4.4.4 Die Mitwirkung der KEK bei der Auswahl und Zulassung von Drittfensterprogrammen ... 212

2.2.2.4.4.5 Die KEK und das Kartellamt ... 213
2.2.2.5 Die Aufsicht ... 214
2.2.2.5.1 Die allgemeinen Aufsichtsstrukturen ... 214
2.2.2.5.1.1 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ... 214
2.2.2.5.1.2 Der private Rundfunk ... 215
2.2.2.5.1.3 Die Telemedien ... 217
2.2.2.5.2 Die Aufsicht bei der Vielfaltssicherung und im Jugendschutz ... 218
2.2.2.6 Die europarechtlichen Einflüsse auf das nationale Recht ... 220
2.2.2.6.1 Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts ... 220
2.2.2.6.2 Der Umfang und die Grenzen des Anwendungsvorrangs ... 221
2.2.2.6.3 Die unmittelbare Anwendung von Europarecht ... 224
2.2.2.6.4 Die europarechtskonforme Auslegung von nationalem Recht ... 225
2.3 Regelungen für vor- und nachgelagerte Bereiche ... 226
2.3.1 Überblick über die Instrumente und den Vollzug ... 226
2.3.1.1 Telekommunikationsrecht ... 226
2.3.1.1.1 Richtlinienpaket für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste ... 226
2.3.1.1.2 Telekommunikationsgesetz ... 230
2.3.1.1.2.1 Regulierungsbedürftigkeit ... 230
2.3.1.1.2.2 Marktabgrenzung ... 230
2.3.1.1.2.3 Zugangsregulierung ... 232
2.3.1.1.2.4 Entgeltregulierung ... 234
2.3.1.1.3 Schnittbereiche Inhalte/Übertragungswege ... 235
2.3.1.1.4 Verzahnung von nationaler und europäischer Regulierung ... 236
2.3.1.2 Wettbewerbsrecht ... 237
2.3.1.2.1 Instrumentarium ... 237
2.3.1.2.2 Vergleich Steuerungskraft Telekommunikationsrecht und Kartellrecht ... 238
2.3.1.2.3 Entscheidungspraxis im Schnittbereich Inhalte/Übertragungswege ... 239
2.3.1.2.4 Verzahnung von europäischem und nationalem Vollzug ... 246
2.3.2 Zugang zu breitbandigen Internetanwendungen ... 248
2.3.2.1 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt 11) ... 249
2.3.2.2 Zugang zum Bitstrom (Markt 12) ... 253
2.3.3 Netzzugang für Rundfunkübertragungsdienste ... 256
2.3.4 Netzzugang für Medieninhalte ... 259

2.3.4.1 Durchleitungsansprüche für privilegierte Inhalteanbieter 259
2.3.4.1.1 Must-Carry-Rules 259
2.3.4.1.2 Entgeltkontrolle 262
2.3.4.2 Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern 263
2.3.4.2.1 Problemstellung 263
2.3.4.2.2 Telekommunikationsrechtlicher Durchleitungsanspruch 263
2.3.4.2.3 Rundfunkrechtlicher Durchleitungsanspruch 265
2.3.4.2.4 Fazit 266
2.3.4.3 Zugang zu konkurrierenden Programmpaketen 266
2.3.5 Zugang zu den Inhalten 267
2.3.5.1 Ursachen und Probleme der Exklusivvermarktung 267
2.3.5.2 Begrenzungen der Exklusivvermarktung 270
2.3.5.2.1 Sektorspezifische Maßnahmen 271
2.3.5.2.1.1 Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher Bedeutung 271
2.3.5.2.1.2 Zugang der Allgemeinheit zu Informationen 271
2.3.5.2.2 Kartellrechtliche Maßnahmen 272
2.3.5.2.2.1 Zugang zu Medieninhalten durch Beschränkung der Nachfragemacht 272
2.3.5.2.2.2 Maßnahmen gegen einen koordinierten Rechteverkauf im Fußball 274
2.3.5.2.3 Fazit 275
2.3.6 Zugang zu technischen Zugangsdiensten 277
2.3.6.1 Zugangsberechtigungssysteme und Application Programming Interfaces 277
2.3.6.1.1 Technischer und regulatorischer Hintergrund 277
2.3.6.1.1.1 Bisheriges digitales Fernsehen 277
2.3.6.1.1.2 IPTV 279
2.3.6.1.1.3 Regulierungsbedarf 279
2.3.6.1.2 Zugangsberechtigungssysteme 279
2.3.6.1.2.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben 279
2.3.6.1.2.1.1 Digitales Fernsehen 279
2.3.6.1.2.1.2 IPTV 281
2.3.6.1.2.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben 281
2.3.6.1.2.2.1 Digitales Fernsehen 281

2.3.6.1.2.2.2 IPTV ... 282
2.3.6.1.3 Application Programming Interfaces ... 282
2.3.6.1.3.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben ... 282
2.3.6.1.3.1.1 Digitales Fernsehen ... 282
2.3.6.1.3.1.2 IPTV ... 283
2.3.6.1.3.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben ... 283
2.3.6.1.3.2.1 Bisheriges digitales Fernsehen ... 283
2.3.6.1.3.2.2 IPTV ... 284
2.3.6.2 Interoperabilität und Endgeräte ... 284
2.3.6.2.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben ... 285
2.3.6.2.1.1 Digitales Fernsehen ... 285
2.3.6.2.1.1.1 Anforderungen an digitale Fernsehempfangsgeräte ohne Zugangsberechtigung ... 285
2.3.6.2.1.1.2 Anforderungen an digitale Fernsehempfangsgeräte mit Zugangsberechtigung ... 286
2.3.6.2.1.1.3 Anforderungen an die Übertragung digitaler Fernsehsignale ... 286
2.3.6.2.1.2 IPTV ... 286
2.3.6.2.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben ... 287
2.3.6.3 Zugang zu Orientierungshilfen ... 288
2.3.6.3.1 Navigatoren und elektronische Programmführer ... 288
2.3.6.3.2 Suchmaschinen ... 291
2.3.7 Zugang zu Frequenzen ... 293
2.3.7.1 Bedarfslage ... 293
2.3.7.2 Frequenzplanung ... 293
2.3.7.3 Entscheidung über die Frequenznutzung ... 294
2.3.7.3.1 Telekommunikationsrechtliche Frequenzzuteilung ... 294
2.3.7.3.2 Frequenzzuordnung nach Rundfunkrecht ... 295
2.3.7.3.2.1 Landesweiter Rundfunk ... 295
2.3.7.3.2.2 Bundesweiter Rundfunk ... 296
2.3.7.4 Entwicklung auf der europäischen Ebene ... 296
2.3.7.5 Zusammenfassender Überblick ... 297
2.3.8 Aufsicht ... 299
2.3.8.1 Involvierte Behörden ... 299

2.3.8.2 Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten 300
2.3.8.2.1 Wechselseitiger Informationsaustausch und Abstimmungspflichten 300
2.3.8.2.2 Zusammenarbeit beim Vollzug der Vorschriften über technische Zugangsdienste 300
2.3.8.2.2.1 Verfahrensablauf 300
2.3.8.2.2.2 Kooperation in ergänzenden Konfliktbewältigungsverfahren 301
2.3.8.2.2.2.1 Schiedsverfahren nach § 51 Abs. 1 TKG 301
2.3.8.2.2.2.2 Beschwerdeverfahren nach § 49 Abs. 3 TKG 303
2.3.8.2.2.3 Fazit 303
2.3.8.3 Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Kartellbehörden 303
3. Entwicklungsszenarien und Regulierungsbedarf 305
3.1 Entwicklungen und Trends 305
3.1.1 Entwicklungen und Trends im Nutzerverhalten 307
3.1.1.1 Änderung des Nutzerverhaltens 307
3.1.1.1.1 Trend: Souveränität 310
3.1.1.1.2 Trends: Individualisierung und Vielfalt des Angebots 311
3.1.1.2 Aktive Rolle der Nutzer: Prosumenten 314
3.1.1.3 Ökonomische Relevanz der Lifestyle-Konvergenz für die Medienlandschaft 317
3.1.2 Technologische Entwicklungen und Trends 318
3.1.2.1 Endgeräte-, Produkt-/Dienste- und Technologiekonvergenz 318
3.1.2.1.1 Engeräte-Konvergenz 318
3.1.2.1.2 Produkt-/Dienste-Konvergenz 319
3.1.2.1.3 Technologie-Konvergenz 323
3.1.2.2 Prognose und ökonomische Effekte der Digitalisierung 325
3.1.2.2.1 Ausgangslage 325
3.1.2.2.2 Durchbruch bei der Digitalisierung: Aufrüstung des Kabels 328
3.1.2.2.3 Neue Formen der Satelliten-Kommunikation 331
3.1.2.2.4 Entwicklungen im mobilen Bereich 332
3.1.2.2.5 Prognosen digitale Online-Inhaltemärkte 334
3.1.2.3 Prognose und ökonomische Effekte der Breitbandentwicklung 338
3.1.2.3.1 Breitbandverfügbarkeit 338
3.1.2.3.2 Breitband über ein Festnetz 341

3.1.2.3.3 Breitband über ein mobiles Netz ... 347
3.1.2.4 Ökonomische Relevanz der technischen Konvergenz für die Medienlandschaft ... 348
3.1.3 Entwicklungen und Trends bei den Angeboten ... 349
3.1.3.1 Neue Geschäftsmodelle/Angebote ... 350
3.1.3.1.1 Geschäftsmodelle bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung ... 350
3.1.3.1.1.1 Free TV ... 351
3.1.3.1.1.2 Pay TV ... 351
3.1.3.1.1.3 Neue Geschäftsmodelle für Anbieter von Rundfunkinhalten ... 352
3.1.3.1.2 Geschäftsmodelle bei der Inhalteverteilung ... 353
3.1.3.1.2.1 Neue Geschäftsmodelle der Kabelnetzbetreiber ... 353
3.1.3.1.2.2 Neue Geschäftsmodelle der Satellitenbetreiber ... 354
3.1.3.1.2.3 Adressierung als Voraussetzung neuer Geschäftsmodelle ... 354
3.1.3.1.2.3.1 Technikentgelt ... 355
3.1.3.1.2.3.2 Inhalteentgelt ... 355
3.1.3.1.2.4 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Einführung eines monatlichen Entgelts für SES ASTRA ... 356
3.1.3.1.2.4.1 Ausstrahlung von Pay TV-Programmen über entavio ... 356
3.1.3.1.2.4.2 Einführung eines reinen Technikentgelts ... 356
3.1.3.1.2.5 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Mobile TV ... 357
3.1.3.1.2.6 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Agentur Sirius ... 358
3.1.3.1.2.7 Anpassungen bei bestehenden, zweiseitigen Geschäftsmodellen ... 358
3.1.3.1.3 Geschäftsmodelle im Internet ... 359
3.1.3.2 Neue Wertschöpfungs- und Regulierungsmodelle ... 361
3.1.3.2.1 Traditionelle Darstellung der Wertschöpfungskette ... 363
3.1.3.2.2 Treiber ... 363
3.1.3.2.3 Komplexe Darstellung ... 365
3.1.3.2.4 Business Web ... 369
3.1.3.2.5 Layer Regulierungsmodell ... 371
3.1.3.3 Ökonomische Relevanz der Anbieterkonvergenz für die Medienlandschaft ... 373
3.2 Problemfelder ... 376

3.2.1 Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung ... 383
3.2.1.1 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung der privaten Fernsehveranstalter aus ökonomischer Sicht ... 383
3.2.1.1.1 Fragmentarisierung der Nutzermärkte: Bedeutung für das Geschäftsmodell ... 384
3.2.1.1.2 Zunehmende Wettbewerbsintensität um Werbekunden: Veränderung der ökonomischen Grundlagen ... 388
3.2.1.1.3 Beteiligung von Investmentfonds: Veränderung des Verhaltens ... 394
3.2.1.1.4 Entwicklung von Szenarien ... 396
3.2.1.2 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern aus ökonomischer Sicht ... 398
3.2.1.2.1 Marktversagen: Angebot der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter ... 398
3.2.1.2.1.1 Öffentliche Güter ... 399
3.2.1.2.1.2 Subadditive Kostenstrukturen ... 400
3.2.1.2.1.3 Externe Effekte ... 401
3.2.1.2.1.4 Informationsasymmetrien ... 402
3.2.1.2.1.5 Meritorische Güter ... 403
3.2.1.2.1.6 Intransitive Präferenzen ... 405
3.2.1.2.2 Marktversagen in neuen Märkten: Long Tail-Theorie ... 405
3.2.1.2.2.1 Idee des Long Tail ... 405
3.2.1.2.2.2 Übertragung auf das Fernsehen ... 407
3.2.1.2.2.3 Wirkungen auf das Marktversagen ... 408
3.2.1.2.3 Ökonomische Auswirkungen des Angebots der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter auf private Anbieter ... 410
3.2.1.2.3.1 Fernsehwerbemarkt ... 410
3.2.1.2.3.2 Beschaffungsmarkt ... 411
3.2.1.2.4 Neues Evaluationsverfahren ... 413
3.2.1.2.5 Entwicklung von Szenarien ... 417
3.2.1.3 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung der Presse aus ökonomischer Sicht ... 419
3.2.1.3.1 Strategien der Verlage ... 419
3.2.1.3.2 Aufzeigen der eingeschlagenen Lösungsansätze und Darlegung der Abhängigkeiten ... 424
3.2.1.3.3 Unabwendbare Zwänge: Übertragung der ethischen Grundsätze der Presse in die Online-Welt ... 433

3.2.1.3.4 Entwicklung von Szenarien ... 436
3.2.2 Inhalteverteilung und Inhaltepräsentation ... 437
3.2.2.1 Problemfelder bei der Inhalteverteilung aus ökonomischer Sicht ... 438
3.2.2.1.1 Technologieneutralität: Austausch der Zugangsnetze aus Endkundensicht ... 438
3.2.2.1.1.1 Vergleichbarkeit der Übertragungswege aus ökonomischer Sicht ... 439
3.2.2.1.1.1.1 Nachfragesubstituierbarkeit aus Endkundensicht ... 439
3.2.2.1.1.1.2 Nachfragesubstituierbarkeit aus Sicht der Inhalteanbieter ... 442
3.2.2.1.1.2 Ökonomische Bedeutung der Vielfalt an Übertragungswegen ... 444
3.2.2.1.2 Netzneutralität: Ein adäquater Lösungsansatz ? ... 445
3.2.2.1.2.1 Begriffserklärung ... 446
3.2.2.1.2.1.1 Ausschluss von Inhalten und Diensten ... 447
3.2.2.1.2.1.2 Diskriminierung von Inhalten und Diensten ... 447
3.2.2.1.2.1.3 Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen ... 447
3.2.2.1.2.2 Netzneutralität aus ökonomischer Sicht ... 448
3.2.2.1.2.2.1 Ausschluss von Inhalten und Diensten ... 448
3.2.2.1.2.2.2 Diskriminierung von Inhalten und Diensten ... 448
3.2.2.1.2.2.3 Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen ... 449
3.2.2.1.2.3 Übertragbarkeit der Diskussion auf Deutschland ... 450
3.2.2.1.3 Vertikale Integration ... 452
3.2.2.1.3.1 Marktabschottung auf Inputmärkten ... 453
3.2.2.1.3.2 Marktabschottung auf Absatzmärkten ... 455
3.2.2.1.3.3 Bewertung ... 455
3.2.2.1.4 Entwicklung von Szenarien ... 456
3.2.2.2 Problemfelder bei der Inhaltepräsentation aus ökonomischer Sicht ... 457
3.2.2.2.1 Endgeräte als Bottleneck ... 458
3.2.2.2.1.1 Multimediale Spielekonsolen ... 458
3.2.2.2.1.2 MP3-Player ... 459
3.2.2.2.2 DRM als Bottleneck ... 460
3.2.2.2.3 EPGs und Suchmaschinen als Bottleneck ... 461
3.2.2.2.4 Entwicklung von Szenarien ... 462

4. Regulierungsoptionen und ihre Bewertungen aus ökonomischer und juristischer Sicht ... 465

4.1 Vorgaben für Inhaltegenerierung und -verarbeitung ... 465

4.1.1 Künftige Gestaltung des Medienrechts ... 465

4.1.1.1 Problemstellung ... 465

4.1.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung: ... 465

4.1.1.2.1 Option 1 a: Abschaffung der rundfunkspezifischen Regulierung für die gesamte Rundfunkordnung ... 465

4.1.1.2.1.1 Ökonomische Bewertung ... 466

4.1.1.2.1.2 Juristische Bewertung ... 468

4.1.1.2.1.3 Zusammenfassung ... 472

4.1.1.2.2 Option 1 b: Abschaffung der rundfunkspezifischen Regulierung für private Anbieter ... 472

4.1.1.2.2.1 Ökonomische Bewertung ... 472

4.1.1.2.2.2 Juristische Bewertung ... 473

4.1.1.2.2.3 Zusammenfassung ... 474

4.1.1.2.3 Option 2: Vollständige Einbeziehung der Telemedien einschließlich der elektronischen Presse in die Rundfunkregulierung ... 474

4.1.1.2.3.1 Ökonomische Bewertung ... 475

4.1.1.2.3.2 Juristische Bewertung ... 476

4.1.1.2.3.3 Zusammenfassung ... 477

4.1.1.2.4 Option 3 a: Abgestufte Inhalteregulierung mit einem eigenen Regelungswerk für Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste ... 477

4.1.1.2.4.1 Ökonomische Bewertung ... 478

4.1.1.2.4.2 Juristische Bewertung ... 478

4.1.1.2.4.3 Zusammenfassung ... 479

4.1.1.2.5 Option 3 b: Abgestufte Inhalteregulierung durch teilweise Einbeziehung der Telemedien oder der audiovisuellen Mediendienste in den Rundfunkstaatsvertrag ... 479

4.1.1.2.6 Empfehlung ... 481

4.1.2 Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ... 482

4.1.2.1 Problemstellung ... 482

4.1.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 482

4.1.2.2.1 Option 1: Umfassende Ausdehnung des Funktionsauftrages auf Online-Angebote (Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste) ... 482

4.1.2.2.1.1 Ökonomische Bewertung ... 482
4.1.2.2.1.2 Juristische Bewertung ... 483
4.1.2.2.1.3 Zusammenfassung ... 484
4.1.2.2.2 Option 2: Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Online-Angeboten (Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste) auf programmbezogene Inhalte ... 484
4.1.2.2.3 Option 3: Klare Definition des Aufgabenbereichs ... 484
4.1.2.2.3.1 Allgemeines ... 484
4.1.2.2.3.2 Die Ausgestaltung im Einzelnen ... 485
4.1.2.2.3.2.1 Materielle Vorgaben für digitale Zusatzkanäle und Telemedienangebote ... 485
4.1.2.2.3.2.2 Der Drei-Stufen-Test als verfahrensrechtliche Vorgabe für neue digitale Zusatzkanäle und neue Telemedienangebote ... 488
4.1.2.2.3.2.3 Die Trennung von kommerziellen Tätigkeiten und öffentlichem Auftrag ... 491
4.1.2.2.3.2.4 Öffentlicher Auftrag und Werbung bzw. Sponsoring ... 492
4.1.2.2.4 Empfehlung ... 493
4.1.3 Anforderungen an private Rundfunkveranstalter ... 495
4.1.3.1 Problemstellung ... 495
4.1.3.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 496
4.1.3.2.1 Option 1: Absenkung der besonderen Anforderungen wie Regional- und Drittfenster ... 496
4.1.3.2.1.1 Ökonomische Bewertung ... 496
4.1.3.2.1.2 Juristische Bewertung ... 496
4.1.3.2.1.3 Zusammenfassung ... 496
4.1.3.2.2 Erhöhung der Qualitätsanforderungen durch strengere Programmvorgaben oder erweiterte Drittsendeverpflichtungen ... 496
4.1.3.2.2.1 Ökonomische Bewertung ... 497
4.1.3.2.2.2 Juristische Bewertung ... 497
4.1.3.2.2.3 Zusammenfassung ... 497
4.1.3.2.3 Option 3: Weitgehende Beibehaltung des status quo verbunden mit einem Anreizsystem ... 497
4.1.3.2.3.1 Ökonomische Bewertung ... 497
4.1.3.2.3.2 Juristische Bewertung ... 497

4.1.3.2.3.3 Zusammenfassung ... 498
4.1.3.2.4 Empfehlung ... 498
4.1.4 Sicherung der Medienvielfalt ... 498
4.1.4.1 Problemstellung ... 498
4.1.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 499
4.1.4.2.1 Option 1: Abschaffung des rundfunkspezifischen Vielfaltssicherungsrechts ... 499
4.1.4.2.2 Option 2: Stärkere Einbeziehung der medienrelevanten verwandten Märkte in das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht im Hinblick auf die Konvergenz ... 500
4.1.4.2.3 Option 3: Vorsichtige Weiterentwicklung des Verfahrensrechts ... 502
4.1.4.2.3.1 Verbesserte Kooperation zwischen den verschiedenen Gremien ... 502
4.1.4.2.3.2 Kooperation auf europäischer Ebene ... 504
4.1.4.2.4 Empfehlung ... 505
4.2 Vorgaben für die Inhalteverteilung ... 505
4.2.1 Zugang der Inhalte zum Netz und zu den Paketen ... 505
4.2.1.1 Must-Carry-Rules für privilegierte Inhaltsangebote ... 505
4.2.1.1.1 Problemstellung ... 505
4.2.1.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 506
4.2.1.1.2.1 Option 1: Rückführung der bestehenden Must-Carry-Regelungen ... 506
4.2.1.1.2.2 Option 2: Erweiterung der bestehenden Must-Carry-Regelungen auf Basispakete ... 507
4.2.1.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo ... 509
4.2.1.1.2.4 Empfehlung ... 510
4.2.1.2 Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern ... 512
4.2.1.2.1 Problemstellung ... 512
4.2.1.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 512
4.2.1.2.2.1 Option 1: Schaffung eines medienrechtlichen Durchleitungsanspruchs ... 512
4.2.1.2.2.2 Option 2: Abschaffung des § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG ... 513
4.2.1.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo ... 515
4.2.1.2.2.4 Empfehlung ... 515
4.2.2 Zugang zu den Inhalten ... 516

4.2.2.1 Problemstellung 516
4.2.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung 516
4.2.2.2.1 Option 1: Medienspezifische Regulierung der Exklusivvermarktung 516
4.2.2.2.2 Option 2: Must-Offer-Regeln 518
4.2.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo 519
4.2.2.2.4 Empfehlung 520
4.2.3 Netzneutralität 520
4.2.3.1 Problemstellung 520
4.2.3.2 Handlungsoptionen und Empfehlungen 523
4.2.3.2.1 Option 1: Freie Durchleitung von Inhalten 523
4.2.3.2.2 Option 2: Schaffung von Transparenzregeln 524
4.2.3.2.3 Option 3: Vorgaben für die Dienstequalität 525
4.2.3.2.4 Empfehlung 526
4.2.4 Strukturelle Vorgaben gegen die vertikale Integration 526
4.2.4.1 Problemstellung 526
4.2.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung 528
4.2.4.2.1 Option 1: Separierung von Netz und Inhalt 528
4.2.4.2.2 Option 2: Getrennte Rechnungslegung 529
4.2.4.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo 532
4.2.4.2.4 Empfehlung 533
4.2.5 Zugang zu den Frequenzen 534
4.3 Vorgaben für die Inhaltepräsentation 536
4.3.1 Zugangsrelevante technische Dienstleistungen 536
4.3.1.1 Problemstellung 536
4.3.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlungen 536
4.3.1.2.1 Option 1: Abschaffung der medienrechtlichen Vorkehrungen 536
4.3.1.2.2 Option 2: Keine Ausweitung auf neue Plattformen 537
4.3.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo 538
4.3.1.2.4 Empfehlung 538
4.3.2 Zugang zu Orientierungshilfen 539
4.3.2.1 Navigatoren und elektronische Programmführer 539
4.3.2.1.1 Problemstellung 539
4.3.2.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung 539

4.3.2.1.2.1 Option 1: Schaffung von detaillierten Regelungen für Navigatoren und EPGs ... 539
4.3.2.1.2.2 Option 2: Keine Regulierung der Orientierungshilfen ... 541
4.3.2.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo ... 541
4.3.2.1.2.4 Empfehlung ... 542
4.3.2.2 Suchmaschinen mit Hinweisen auf Rundfunkangebote ... 543
4.3.2.2.1 Problemstellung ... 543
4.3.2.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 544
4.3.2.2.2.1 Option 1: Einführung einer public-service-orientierten Suchmaschine ... 544
4.3.2.2.2.2 Option 2: Erweiterung der rundfunkrechtlichen Regulierung auf Suchmaschinen ... 544
4.3.2.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo ... 546
4.3.2.2.2.4 Empfehlung ... 547
4.4 Struktur der Medienaufsicht ... 548
4.4.1 Problemstellung ... 548
4.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung ... 548
4.4.2.1 Option 1: Bundesweite einheitliche Aufsicht für alle Medien (Einheitsregulierer) ... 548
4.4.2.2 Option 2: Beibehaltung bzw. vorsichtige Weiterentwicklung des Status quo: Stärkung der zentralen Kommissionen der Landesmedienanstalten ... 548
4.4.2.3 Option 3: Ländermedienanstalt für Rundfunk und Telemedien ... 553
4.4.2.3.1 Ökonomische Bewertung ... 553
4.4.2.3.2 Juristische Bewertung ... 553
4.4.2.4 Empfehlung ... 555
Literaturverzeichnis ... 556
Stichwortverzeichnis ... 577

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1-1: Sendungsformen von ARD, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben 15

Abb. 1-2: Entwicklung von HDTV in Deutschland 2006-2010 16

Abb. 1-3: Verteilung des Medienzeitbudgets 2006 16

Abb. 1-4: Mediennutzung nach Altersgruppen in Deutschland in Minuten 2006 17

Abb. 1-5: Mediennutzung nach den beiden Altersgruppen 16 bis 24 Jahre und 50 bis 64 Jahre in Deutschland in Prozent 2006 18

Abb. 1-6: Einstellung gegenüber Medientechnologien im Generationenvergleich 19

Abb. 1-7: Verbrauchereinschätzung neuer Dienste 19

Abb. 1-8: Entwicklung der Sehdauer in Minuten 1997-2006 20

Abb. 1-9: Entwicklung und Fernsehkonsum nach Altersgruppen 1984, 1995 und 2007 21

Abb. 1-10: Verteilung der Zuschaueraufmerksamkeit (Zuschauer ab 3 Jahre) im Tagesdurchschnitt 2007 21

Abb. 1-11: Durchschnittlich empfangbare Sender nach Verbreitungswegen 2006 22

Abb. 1-12: Entwicklung der Zuschaueranteile der Fernsehsenderin Prozent, 1995-2006 23

Abb. 1-13: Entwicklung des Anteils der Internetnutzer 1999-2006 24

Abb. 1-14: Entwicklung der Internetnutzung 1998-2007 24

Abb. 1-15: Tätigkeiten im Internet nach den beiden Altersgruppen 16 bis 24 Jahre und 50 bis 64 Jahre in Deutschland in Prozent 2006 25

Abb. 1-16: Internetzeit für Kommunikation nach Alter 26

Abb. 1-17: Registrierte Nutzer bei Skype als Prozent-Satz der Breitbandnutzer weltweit und in ausgewählten Ländern Juni 2006 27

Abb. 1-18: Interesse an Produktformen von Internet-Fernsehen 29

Abb. 1-19: Interesse an zeitunabhängigen Fernsehen nach Altersgruppen 29

Abb. 1-20: Mobile Nutzung von Inhalten beim Mobile TV 30

Abb. 1-21: Erträge Private Fernsehanbieter in Millionen Euro 1996-2006 32

Abb. 1-22: Verteilung der Rundfunkgebührenerträge 2006 auf die Rundfunkanstalten (inklusive Hörfunk!) 38

Abb. 1-23: Erträge im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in Millionen Euro 1996-2006 39

Abb. 1-24: Zuschaueranteile nach Sendergruppierungen Januar 1996 – Januar 2007 ... 42
Abb. 1-25: Entwicklung Pay TV Abonnenten 2001-2007 ... 43
Abb. 1-26: Ausgaben für Pay TV-Angebote in Deutschland 2001-2009 ... 44
Abb. 1-27: Breitbandanschlüsse pro 100 Einwohner in ausgewählten OECD Ländern nach Technologie (Stand Juni 2007) ... 47
Abb. 1-28: Aufteilung nach Breitbandzugangsarten (Dezember 2006: 14,08 Millionen Breitbandanschlüsse) ... 48
Abb. 1-29: Erlösmodelle Internet-Fernsehen ... 49
Abb. 1-30: Auswahl kostenpflichtiger deutscher Video-on-Demand-Portale ... 54
Abb. 1-31: Marktteilnehmer Video-Communities ... 55
Abb. 1-32: Social Web-Anwendungen ... 56
Abb. 1-33: Entwicklung der Reichweite der Tageszeitungen 1980-2007 ... 58
Abb. 1-34: Auflagenentwicklung der Publikumszeitschriften 1995-2006 ... 59
Abb. 1-35: Brutto-Werbeumsätze der Top 20 Publikumszeitschriften, 2006 ... 60
Abb. 1-36: Nutzung Print- und Online-Ausgaben 1998-2007 ... 62
Abb. 1-37: Nutzung von Zeitungs- und Zeitschriftenarchiven, 2001-2007 ... 62
Abb. 1-38: Bedeutung der Online-Plattformen, 1998-2007 ... 65
Abb. 1-39: Reichweiten in Prozent und Millionen Unique User (Stand Juni 2007) ... 68
Abb. 1-40: Anteile an den Seitenaufrufen (Stand Oktober 2006) ... 69
Abb. 1-41: Vergleich großer General Interest-Angebote nach Content-Reichweiten ... 69
Abb. 1-42: Print-Angebote im Vergleich zu anderen Online-Angeboten ... 70
Abb. 1-43: Umsätze der Teleshopping-Anbieter 2003-2005 ... 71
Abb. 1-44: Werbeträger in Deutschland ... 75
Abb. 1-45: Netto-Werbeeinnahmen erfassbarer Werbeträger in Deutschland in Millionen Euro ... 76
Abb. 1-46: Anteile der Medien am Brutto-Werbemarkt 2006 ... 77
Abb. 1-47: Entwicklung der Brutto- und Nettowerbeumsätze im Fernsehen in Millionen Euro 1984-2006 ... 77
Abb. 1-48: Anteil von privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern an den Bruttowerbeumsätzen in Deutschland 2006 ... 78
Abb. 1-49: Bruttowerbeumsätze nach Fernsehsendern in Millionen Euro 1984-2007 (1-10) ... 79

Abb. 1-50: Bruttowerbeumsätze nach Fernsehsendern in Prozent 1984-2007 (1-10) ... 79

Abb. 1-51: Die größten inhabergeführten Kommunikationsdienstleister ... 81

Abb. 1-52: Entwicklung der Netto-Werbeumsätze der Online-Angebote in Millionen Euro in Deutschland 2002-2006 ... 83

Abb. 1-53: Brutto- und Netto-Werbeumsätze im Internet 2003-2006 ... 84

Abb. 1-54: Entwicklung der Page Impressions in Milliarden in Deutschland 2002-2006 (jeweils Monat Dezember) ... 84

Abb. 1-55: Netto-Werbeumsatz nach Gattung: 2006, Prognose 2007 ... 85

Abb. 1-56: Werbeerlöse nach Vermarkter: Prognose 2007 ... 85

Abb. 1-57: Reichweite der Vermarkter in Millionen ... 86

Abb. 1-58: Die meistgenutzten Internetangebote nach IVW und AGOF in Millionen Page Impressions in Deutschland (Stand Februar/März 2007) ... 87

Abb. 1-59: Zusammensetzung des Programms nach Produktionsformen 2005 in Prozent ... 88

Abb. 1-60: Verteilung analoger und digitaler TV-Empfang in Prozent (Stand Juni 2007) ... 95

Abb. 1-61: Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege in Prozent (Stand Juni 2007) ... 96

Abb. 1-62: Unterschiedliche Angaben Verteilung Übertragungswege ... 98

Abb. 1-63: Netzebenen in Deutschland ... 99

Abb. 1-64: DVB-T-Empfang in den Kerngebieten (Stand: Juni 2007) ... 104

Abb. 1-65: DVB-T-Empfang in Deutschland ... 105

Abb. 1-66: Mobile TV Angebote in Deutschland ... 108

Abb. 1-67: System der technischen und administrativen Dienstleistungen zur Veranstaltung von digitalem Pay TV ... 111

Abb. 1-68: Arten der Programmnavigation ... 118

Abb. 1-69: Interesse an Elektronischen Programmführern nach Altersgruppen ... 119

Abb. 1-70: Interesse an Funktionalitäten der Elektronischen Programmführer ... 119

Abb. 1-71: Auswahl aktueller Elektronischer Programmführer für das Digitalfernsehen ... 120

Abb. 1-72: Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk in Millionen Euro in Deutschland 1995-2006 ... 123

Abb. 1-73: Anteil von Bruttowertschöpfung und Vorleistungen beim privaten Rundfunk in Prozent in Deutschland 2006 ... 124

Abb. 1-74: Bruttowertschöpfung und Vorleistung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Millionen Euro in Deutschland 1995-2006 ... 124

Abb. 1-75: Anteil von Bruttowertschöpfung und Vorleistung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Prozent in Deutschland 2006 ... 125

Abb. 1-76: Anteile an der Wertschöpfung im Rundfunk in Deutschland 2006 ... 125

Abb. 1-77: Anzahl der Beschäftigten im privaten Fernsehen 1996-2006 ... 127

Abb. 1-78: Anzahl der Beschäftigten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1996-2006 ... 128

Abb. 1-79: Privates Fernsehen: Gesamterträge 2006 ... 128

Abb. 1-80: Ertragsstruktur im Free TV und Pay TV 2006 ... 130

Abb. 1-81: Kostendeckungsgrad im privaten Fernsehen 2006 ... 130

Abb. 1-82: Aufwandsstruktur im Free TV und Pay TV 2006 ... 131

Abb. 1-83: Wirtschaftliche Entwicklung des privaten Fernsehens 1996-2006 ... 132

Abb. 1-84: Erträge im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in Millionen Euro in Deutschland 1996-2006 ... 133

Abb. 1-85: Kostenstruktur des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Prozent 2006 (Angaben gerundet) ... 134

Abb. 1-86: Nachfragestruktur der Rundfunkwirtschaft 2006 ... 135

Abb. 1-87: Entwicklung wichtiger Kennzahlen im deutschen Rundfunk, 1996-2006 ... 136

Abb. 1-88: Entwicklung der Erträge der Fernsehveranstalter, 1996-2006 in Millionen Euro ... 136

Abb. 1-89: Entwicklung der Medienumsätze, 2003-2006 ... 137

Abb. 1-90: Entwicklung der Medienumsätze nach Übertragungswegen, Branchenbetrachtung in Millionen Euro ... 137

Abb. 2-1: Organisation der Rundfunkaufsicht nach dem 10. Rundfunk-staatsvertrag ... 219

Abb. 2-2: Netzebenen Modell des Teilnehmer-Zugangsnetzes ... 249

Abb. 2-3: Netzstruktur eines breitbandigen xDSL-Zugangsnetzes ... 254

Abb. 2-4: Belegungspflichten nach § 52b Abs. 1 RStV n. F. ... 261

Abb. 2-5.: Übertragung digitaler Rundfunkprogramme ... 277

Abb. 2-6.: Conditional Access ... 278

Abb. 2-7: Überblick zum Zugang zu Frequenzen ... 298

Abb. 2-8: Vergleichsbild zur aktuellen Aufsichtsstruktur in Deutschland ... 299

Abb. 2-9: Verfahrensablauf ... 302

Abb. 3-1: Unterschiedliche Formen der Konvergenz 307

Abb. 3-2: Mediennutzung in Deutschland, 2005 und 2011 in Stunden pro Woche 308

Abb. 3-3: Funktionen Fernsehen und Internet im Vergleich 308

Abb. 3-4: Antworten auf die Frage: „Welche Inhaltetypen werden in den nächsten 5 Jahren das höchste Wachstum aufweisen?“ in Prozent, 2006 309

Abb. 3-5: Bedeutung von Trends aus Expertensicht 309

Abb. 3-6: Antworten auf die Frage: „Welche drei technischen Neuerungen werden das Fernsehen, so wie wir es heute kennen, bis 2010 am nachhaltigsten verändern?“ 310

Abb. 3-7: Interesse an EPGs nach Altersgruppen 312

Abb. 3-8: Interesse an EPG-Funktionalitäten 313

Abb. 3-9: Abonnements und Pay TV: Ausgaben und Anzahl der Haushalte, 2007-2011 313

Abb. 3-10: Nutzung von Internetangeboten zu Hause, Bevölkerung ab 14 Jahre in Bayern, die zu Hause DSL-Zugang hat 316

Abb. 3-11: Anteil von Messaging und Daten am gesamten Umsatz pro Kunde (ARPU) (in Prozent) 322

Abb. 3-12: Interesse an Triple Play 2006 322

Abb. 3-13: Zukünftige Dienste-Entwicklung im Triple Play 323

Abb. 3-14: Entwicklung weltweiter Gesprächsminuten 324

Abb. 3-15: Unterschiedliche Angaben Stand der Digitalisierung 327

Abb. 3-16: Digitaler Inhaltemarkt in der Europäischen Union 335

Abb. 3-17: Digitaler Inhaltemarkt in der Europäischen Union, Aufteilung der Marktgröße 2005 und 2010 336

Abb. 3-18: Digitaler Inhaltemarkt 2010, Gesamt EU 8,3 Milliarden Euro 336

Abb. 3-19: EU Breitbandpenetrationsrate Juli 2007 338

Abb. 3-20: Übersicht Haushalte mit DSL und Kabelmodem-Breitbandverbindungen in ausgewählten Ländern in Prozent, 2006 339

Abb. 3-21: Haushalte mit Breitbandanschluss in ausgewählten Ländern in Prozent, 2006 und 2010 340

Abb. 3-22: Entwicklung der Breitbandanschlüsse 340

Abb. 3-23: Entwicklung der Breitbandnutzungsarten, Expertenmeinung 341

Abb. 3-24: Bandbreite für den DSL-Anschluss des zu Hause genutzten PC (Bevölkerung ab 14 Jahre in Bayern in Prozent) 342

Abb. 3-25: Entwicklung der Breitband-Bandbreiten, Expertenschätzung 343

Abb. 3-26: Entwicklung Breitband-Zugangstechnologien, Expertenschätzung 344
Abb. 3-27: Prognose Ausbau der Breitbandentwicklung 2005-2015 345
Abb. 3-28: Entwicklung der mobilen Breitbandtechnologien 348
Abb. 3-29: Geschäftsmodelle der Marktteilnehmer 357
Abb. 3-30: Veränderung der Geschäftsmodelle bis 2010 (Werte in Mrd. US $)..... 361
Abb. 3-31: Traditionelle Wertschöpfungskette der Medienindustrie 364
Abb. 3-32: Wandel der Wertschöpfungskette 365
Abb. 3-33: Wertschöpfungsketten differenziert nach Inhalten..... 366
Abb. 3-34: Allokation von Intermediärfunktionen zu Funktionen in der Musikindustrie..... 367
Abb. 3-35: Mögliche, neue Wertschöpfungskette 368
Abb. 3-36: Rekonfiguration der Wertschöpfungskette des Fernsehens..... 369
Abb. 3-37: Layer-Regulierungsmodell..... 371
Abb. 3-38: Struktur der Digitalen Mulitmedia Wertschöpfungskette als Diskussionsgrundlage der Regulierungsoptionen 372
Abb. 3-39: Prognose Marktanteilsentwicklung in der konvergenten Welt..... 374
Abb. 3-40: Wettbewerbspositionen in der Konvergenz 375
Abb. 3-41: Entwicklung Anzahl der durchschnittlich empfangenen Sender in Deutschland..... 385
Abb. 3-42: Entwicklung Zuschaueranteile 1995 - 2006 in Deutschland 385
Abb. 3-43: Anteil der genutzten Sender an der Zahl der empfangbaren Sender 386
Abb. 3-44: Anteile der Medien am Brutto-Werbemarkt 2006..... 388
Abb. 3-45: Prognose Bruttowerbeumsätze Internet in Millionen Euro 2008-2015 389
Abb. 3-46: Prognose Bruttowerbeumsätze Fernsehen in Millionen Euro 2008 - 2015..... 390
Abb. 3-47: Prognose Werbemarktanteile 2015 390
Abb. 3-48: Prognose Entwicklung Nettowerbeumsätze Fernsehen und Internet 2007-2015..... 391
Abb. 3-49: Ertragsstruktur im Free TV und Pay TV 2006..... 393
Abb. 3-50: Ertragsstruktur der Free TV-Sender in Prozent, 2006..... 393
Abb. 3-51: Long Tail in Anlehnung an Anderson..... 406
Abb. 3-52: Public Value Test der BBC..... 415
Abb. 3-53: Nutzung Print und Online 1998-2007 419
Abb. 3-54: Reichweite der Tageszeitungen 1980 - 2007 420

Abb. 3-55: Informationsmedien 2004 - 2007 421

Abb. 3-56: Die wichtigsten Trends mit Einfluss auf das digitale Publizieren in Prozent 421

Abb. 3-57: Prognose der Anzeigenumsatzentwicklung bei Zeitungen 2007-2011 422

Abb. 3-58: Prognose der Werbeumsatzentwicklung bei Zeitschriften 2007 - 2011 423

Abb. 3-59: Unterschiedliche Digitalisierungsstrategien von Verlagen 424

Abb. 3-60: Die größten strategischen Herausforderungen der Verlage in Prozent 425

Abb. 3-61: Reichweite Top 10 Nachrichtenangebote 429

Abb. 3-62: Relative Wichtigkeiten bei der Entscheidungsfindung 440

Abb. 3-63: Anteile der Befragten, die prinzipiell die Empfangsebene wechseln können, nach Bundesländern in Prozent 441

Abb. 3-64: Anteile der Befragten, die das Internet zum Rundfunkempfang nutzen, nach Bundesländern in Prozent 442

Abb. 3-65: Rechtemanagement im Regulierungsmodell 462

Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1: Übersicht Titel, Inhalte und Zulieferung 63
Tab. 1-2: Mitarbeiter Online-Redaktionen 64
Tab. 1-3 134
Tab. 2-1: Ziele der Regulierung im TK-Recht 142
Tab. 2-2: Instrumente des Richtlinienpakets 229
Tab. 2-3: Marktdefinition und Marktanalyse 231
Tab. 2-4: Zugangsbegriff im nationalen und europäischen Telekommunikationsrecht 232
Tab. 2-5: Zugangsanspruch 233
Tab. 2-6: Entgeltregulierung 235
Tab. 2-7: Europäische und nationale Instrumente des Wettbewerbsrechts 238
Tab. 2-8: Instrumentenleiter zum Übergang ins Kartellrecht (ladder of remedies) 240
Tab. 2-9: Übersicht relevanter Leitentscheidungen des Bundeskartellamtes 246
Tab. 2-10: Verzahnung europäischer und nationaler Vollzug im Wettbewerbsrecht 247
Tab. 2-11: Zugangsprodukte im Bereich der TAL 250
Tab. 2-12: Ergebnisse der Marktabgrenzung 251
Tab. 2-13: Regulierungsmaßnahmen Markt 11 252
Tab. 2-14: Regulierungsmaßnahmen ATM-Bitstromzugang 255
Tab. 2-15: Regulierungsmaßnahmen IP-Bitstromzugang 255
Tab. 2-16: Regulierungsbedürftige Märkte 257
Tab. 2-17: Verpflichtungen für Netzebene 3-Betreiber 258
Tab. 2-18: Markt für terrestrische analoge Hörfunksignale 259
Tab. 2-19: Anwendbarkeit der Must-Carry-Regeln auf die verschiedenen Übertragungswege 262
Tab. 2-20: Anwendbarkeit der Durchleitungsansprüche auf die verschiedenen Übertragungswege 266
Tab. 2-21: Entscheidungen der Kommission zum Rechteverkauf 276
Tab. 2-22: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. Zugangsberechtigungssystemen 282

Tab. 2-23: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. APIs 284

Tab. 2-24: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. Interoperabilität und Endgeräte 288

Tab. 2-25: Suchmaschinen-Kodex 292

Executive Summary

Aufgabe der Studie

Die Medienlandschaft befindet sich im Umbruch. Die bisher getrennten Telekommunikations-, Rundfunk- und Internetbranchen verschmelzen. Aufgrund des Siegeszugs des Internet-Protokolls lassen sich nun Dienste, ob sie nun auf Sprache, Daten oder Videos basieren, auf allen technischen Plattformen und in allen Netzen in Datenpaketen übertragen. Endgeräte aller Art sind potenziell multifunktional einsetzbar. Es tritt Konvergenz ein. Verlagshäuser kooperieren im Internet mit den Rundfunkveranstaltern, Kabelnetzbetreiber sichern sich die Rechte für die Fußballbundesliga und Internetsuchmaschinenbetreiber bieten Hollywood-Filme an. Wenn aber gleich drei Branchen miteinander verschmelzen, stellt sich die Frage wie die Märkte zukünftig aussehen werden. Die Politik versucht derweil, die Entwicklungen vorher zu erfassen und allgemein gültige Trends zu erkennen, um rechtzeitig angemessene rechtliche Vorkehrungen zu schaffen. Zentrale Aufgabe dieser Studie ist es, dieses Anliegen zu unterstützen. Die Studie zeigt die komplexen Veränderungen der Medienlandschaft auf und unterbreitet Vorschläge für einen zukunftsfähigen Ordnungsrahmen.

Die Untersuchung beginnt mit einer umfassenden ökonomischen Bestandsaufnahme, in der u.a. die Angebote der in den Branchen tätigen Unternehmen vorgestellt und das Mediennutzerverhalten analysiert werden. Daran anschließend wird ein Überblick über den derzeit bestehenden Ordnungsrahmen gegeben. Es wird schnell deutlich, dass sich die Konvergenzentwicklung in dem Schnittbereich von Medien-, Telekommunikations- und Kartellrecht spiegelt. Im dritten Teil der Studie werden – wiederum aus ökonomischer Sicht – Entwicklungsszenarien dargestellt. Die juristischen Regulierungsoptionen im vierten Teil zeigen verschiedene Möglichkeiten auf, wie den zukünftigen Entwicklungen und den damit verbundenen neuen Problemen mit den Mitteln des Rechts begegnet werden kann.

Die umfassende Bestandsaufnahme der deutschen Märkte für elektronische Medien und deren vielschichtiger Regulierungen in den ersten beiden Teilen hat an vielen Stellen Handbuchcharakter. Deshalb werden an dieser Stelle nur die wesentlichen Entwicklungsszenarien und die regulatorischen Empfehlungen zusammengefasst.

Entwicklungsszenarien

Methodische Herangehensweise

Die ökonomische Bewertung in der Sektorstudie bietet für die zukünftige Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben und Normen die Grundlage. Denn die Politik muss sich bei ihrer Entscheidungsfindung daran orientieren, welche Regulierungsoptionen für die deutschen Konsumenten die höchste Wohlfahrt generieren. Einen solchen Ansatz legt auch die Europäische Kommission bei ihren Maßnahmen zugrunde.

Methodische Grundlage der Entwicklungsszenarien ist der von der Europäischen Kommission angewandte „more economics based approach“. Postulat ist, dass die Wohlfahrt der Konsumenten gemäß den allgemeinen Zielen des EG-Vertrages zu fördern ist. Insofern steht der Nutzer im Zentrum der Betrachtung. Jedoch ist nicht nur die Nutzerperspektive von Bedeutung. Die Prüfung selbst erfolgt als effektbasierte ökonomische Untersuchung nach dem Auswirkungsansatz. Danach kommt es für die Vereinbarkeit eines Marktverhaltens mit den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln auf deren Auswirkungen auf den Wettbewerb an. Sind die Folgen einer Handlung oder Transaktion nachteilig für den Wettbewerb, kann davon ausgegangen werden, dass sie auch nachteilig für die Konsumentenwohlfahrt sind.

Neues Wertschöpfungs- und Regulierungsmodell

Die Entwicklungen – Digitalisierung, Konvergenz, Nutzerperspektive und neue Geschäftsmodelle – sind in einer sequentiellen Wertschöpfungskette nicht mehr abbildbar. In der Studie wird deshalb ein neues Wertschöpfungs- sowie Regulierungsmodell entwickelt. Das Wertschöpfungsmodell in Zeiten der Konvergenz nimmt eine spiralartige, zyklische Abfolge an, die durch formelle, aber auch durch informelle Beziehungen zwischen den Unternehmen determiniert wird. Die durch Reziprozität, aber nicht mehr Sequenzialität gekennzeichnete Logik resultiert daher in einem Wertschöpfungssystem, welches aus verschiedenen miteinander verbundenen, übereinander liegenden Netzwerkebenen oder **Layern** besteht, in denen unterschiedliche Wertschöpfungsaktivitäten zeitlich parallel ausgeführt werden. Abgeleitet aus wissenschaftlichen Ausarbeitungen wird das Wertschöpfungsmodell der konvergenten Medienwelt als **Business Web** definiert.

Business Webs werden als Gruppen von Unternehmen definiert, die unabhängig voneinander wertschöpfende Teilleistungen erstellen und sich gegenseitig ergänzen. Der Markterfolg dieser Unternehmen ist aneinander gekoppelt, da der Nachfrager erst durch das im gesamten Wertschöpfungsnetz entstandene Systemprodukt ganzheitliche Problemlösungen erhält, die sich gegenüber Konkurrenzprodukten durchsetzen müssen. In einem Business Web können zwei strategische Rollen unterschieden werden: (1) Der **Shaper** kontrolliert die Kernsubsysteme des Systemprodukts, in denen sich die Informationsflüsse des Wertschöpfungssystems konzentrieren, und bestimmt durch Koordination der anderen Subsysteme auf einer Meta-Ebene (beispielsweise mit Hilfe von Informationen über Schnittstellenstandards) die strategische Entwicklung des Business Webs; sowie (2) die **Adapter**, die komplementäre Produkte erstellen und anhand des Grades der Internalisierung zwischen Shaper und Adapter sowie der Langfristigkeit der Bindung unterschieden werden können.

Diese Entwicklungen in der Wertschöpfungskette haben dazu geführt, dass aus **regulatorischer Sicht** das Marktmodell ebenfalls angepasst wurde. Der Paradigmenwechsel hin zu einem **Layer-Regulierungsmodell** ist auch international zu beobachten. Dieses Layer-Regulierungsmodell basiert auf der Annahme, dass in einer **zukünftigen IP-basierten** Welt beispielsweise nicht mehr nach Sprache, Daten oder Video, Festnetz oder Mobil und nach lokalen, regionalen oder internationalen Diensten differenziert wird, sondern diese Dienste in den einzelnen Stufen des **Layer-Modells** aufgehen. In diesem Modell werden die Layers 1) **Inhaltegenerierung**, 2) **Inhalteverarbeitung**, Diensteanbieter und Netzbetreiber unterschieden. Die beiden Layers der Diensteanbieter und der Netzbetreiber werden 3) der **Inhalteverteilung** zugeordnet. Ergänzend kommt die Rezeption durch den Nutzer, wobei die

hierfür notwendige 4) **Inhaltepräsentation** über die entsprechenden Endgeräte erfolgt. Aufbauend auf diesem Layer-Regulierungsmodell lassen sich eine Reihe von **Problemfeldern** identifizieren, die für die zukünftigen Wettbewerbsverhältnisse maßgeblich und aus wettbewerbsökonomischer Sicht in Form von fünf Szenarien zu bewerten sind.

Szenarien für die Medienentwicklung

- **Szenario 1 zur Inhaltegenerierung und -verarbeitung: Künftige Gestaltung der Medienordnung und elektronische Presse**

Im ersten Szenario werden die Problemfelder der **elektronischen Presse** behandelt. Die aufgezeigten Problemfelder verdeutlichen, dass es unter den vorliegenden regulatorischen Bedingungen im Rundfunk und den sich abzeichnenden Entwicklungen schwierig ist, ein Wettbewerbsumfeld wie in der Printpresse zu schaffen. Die Forderung der Presse ist, ein **identisches Level-Playing-Field für die Printpresse und elektronische Presse** zu schaffen. Die unterschiedlichen Ausgangslagen der Player schaffen **Spannungen**: Verlagshäuser vermarkten ihre werbefinanzierten Inhalte. Auf der anderen Seite betreten die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten den Markt, die werbefreie, gebührenfinanzierte Informationsseiten gestalten können. Hinzu kommen die großen, finanzstarken **Suchmaschinen aus den USA**, die im Stile eines Nachrichtenmaklers Artikel der Online-Presse nach Themengebieten geordnet dem Nutzer zur Verfügung stellen.

Eine der wichtigsten Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die nach einer **Übertragung der ethischen Grundsätze des Journalismus auf die Online-Welt**. Es besteht die Gefahr, dass die ethischen Grundsätze in den Online-Ausgaben der Presse an Bedeutung verlieren. Dies kann nicht im Interesse der Bürger in Deutschland sein. Auf Grund der nicht-homogenen Wettbewerbsverhältnisse im Online-Bereich ist – im Gegensatz zur Printpresse – eine **proaktive Gestaltung der Rahmenbedingungen** unter Umständen notwendig.

Als Optionen kommen die Ausdehnung der Selbstregulierung der Printpresse auf alle Online-Anbieter oder die Einbeziehung der elektronischen Presse in die Rundfunkregulierung in Betracht. Aus Sicht der Nutzer ist es vorteilhafter, die **Selbstkontrolle der Printpresse auf alle Online-Anbieter zu übertragen**.

- **Szenario 2 zur Inhaltegenerierung und –verarbeitung: Öffentlich-rechtliche Anbieter**

Im zweiten Szenario werden die Entwicklungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender diskutiert. Zwei Optionen sind möglich: die öffentlich-rechtlichen Anbieter entwickeln sich einher mit den sich ändernden Nutzerpräferenzen zu Multimediaunternehmen oder sie verharren bei ihren aktuellen Angeboten. Gemäß des more economics based approach wird zunächst geprüft, ob von einem **Marktversagen im Fernsehen** auszugehen ist. Festgestellt wird, dass die Bereitstellung von werbefinanzierten Fernsehdienstleistungen kein optimales Marktergebnis schafft. Von einem Marktversagen, dessen Vorliegen detailliert ökonomisch begründet wird, ist daher auszugehen. Das Marktversagen besteht im Internet fort. Auch dort sind die Marktversagenstatbestände vorzufinden, teilweise sogar in verstärkter Form. Lagern die öffentlich-rechtlichen Anbieter Inhalte ins Internet aus, so ist

dies aus ökonomischer Sicht als positiv zu bewerten. Die Angebote wurden erstellt, um das **Marktversagen im Rundfunk** zu heilen, und können (wenn auch von gegebenenfalls kleinen Gruppen) **erneut genutzt werden**. Eine solche Verbreitung weist aus gesellschaftlicher und individueller Sicht positive Effekte auf. Insoweit wird festgehalten, dass auch bei Einbezug von neuen Web-basierten Angeboten in die Betrachtung und unter Anwendung der Long Tail-Theorie weiterhin von einem Marktversagen im Rundfunk ausgegangen werden muss. **Die Option, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Tätigkeit ausdehnt und zunehmend zum Multimediaunternehmen wird, ist daher aus Nutzersicht zu begrüßen**. Aus Regulierungssicht ist die Nutzersicht entscheidend, die sich gemäß des more economics based approach in der **Bewertung der Konsumentenwohlfahrt** ausdrückt. Daher plädiert die ökonomische Analyse dafür, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Inhalte auch im Online-Bereich präsentiert und die Nutzer dort erreicht, wo sie das Angebot nutzen möchten.

- **Szenario 3 zur Inhaltegenerierung und –verarbeitung: Private Free TV Anbieter**

Im dritten Szenario wird die zukünftige Entwicklung der privaten Free TV Anbieter behandelt. Die ökonomische Analyse ergibt, dass der Markt – unter der Prämisse, dass ein **duales Rundfunksystem im Interesse der deutschen Bürger** ist – zu keinem für die Nutzer vorteilhaften Ergebnis kommen könnte. Die privaten Free TV Fernsehsender stehen immer dann vor einem Problem, wenn ihnen ein **Verlust oder ein Rückgang an Werbeeinahmen**, das heißt ihrer finanziellen Basis, **droht** oder sich vollzieht. Eine solche Entwicklung zeichnet sich ab. Das Geschäftsmodell der privaten Free TV Fernsehanbieter steht konkret vor drei großen Herausforderungen:

- die zunehmende Fragmentarisierung der Nutzermärkte;
- die steigende Wettbewerbsintensität um den Werbekunden, verbunden mit einer Veränderung der ökonomischen Grundlagen und
- die Beteiligung von Investmentfonds, die zu einem Wechsel des Verhaltens der privaten Anbieter führen kann.

Auf Grund dieser Herausforderungen besteht das Risiko, dass **der öffentliche Mehrwert/Public Value, der aktuell von den privaten Free TV Anbietern generiert wird, abnehmen kann**. Aus Nutzersicht ist staatliches Eingreifen in Form der **Setzung von Anreizen** daher **vorteilhaft**: die privaten Free TV Anbieter sollen einen Anreiz für die Schaffung von Public Value erhalten.

- **Szenario 4 zur Inhalteverteilung: Vertikale Integration der Zugangsbetreiber**

In **Szenario vier** wird bei der Inhalteverteilung die vertikale Integration thematisiert. Diesen Ausführungen vorangestellt ist die Analyse, dass unter Anwendung des Postulats der Technologieneutralität **aus Endkundensicht ein Austausch der Zugangsnetze digitales Kabel und digitaler Satellit erfolgt**. Eine Vielfalt an Übertragungswegen auf Endkundenebene ist geeignet, natürliche Monopole auf Vorleistungsebene zu disziplinieren. Zudem löst die mit der Digitalisierung einhergehende Kanalvervielfachung das Problem der Kapazitätsknappheit. Dies spricht aus ökonomischer Sicht **gegen die Notwendigkeit regulatorischer**

Maßnahmen in Form von Must-Carry-Regeln bei Übertragungswegen, soweit diese über eine ausreichende Programmkapazität verfügen.

Daran anschließend wird geprüft, ob die Diskussion rund um die Netzneutralität in Deutschland (schon) opportun ist. In diesem Zusammenhang wird auch auf eine mögliche Verschiebung der Machtverhältnisse hin zum Inhalteanbieter angesprochen, die mit der Forderung nach einem **Must-Offer** verbunden sein kann.

Das Szenario selbst behandelt das Thema der **vertikalen Integration**. Im Einklang mit ökonomischen Grundlagen werden die **Vorteile** dargestellt, die **aus Nutzersicht** im Falle einer vertikalen Integration entstehen können. Die Bewertung kann sich ändern, wenn **auf einer der Marktstufen Marktmacht** vorliegt. In einer solchen Situation kann eine vertikale Integration zu einem wettbewerbsbeschränkenden Verhalten führen. Eine solche vertikale Integration wäre im Rahmen einer **Einzelfallprüfung** zu untersuchen.

- **Szenario 5 zur Inhaltepräsentation: Regulierung des letzten Meters**

Die in **Szenario fünf** aufgezeigten Problemfelder bei der Inhaltepräsentation verdeutlichen, dass der Markt unter bestimmten Bedingungen zu keinem wettbewerblichen Ergebnis kommen kann. Aus ökonomischer Sicht sind die **Problemfelder** bei der Inhaltepräsentation, die als **Bottleneck auf dem „letzten Meter“** bezeichnet werden können, sehr problematisch. Die Erfahrung zeigt, dass das Eintreten solcher Marktbedingungen zudem wahrscheinlich ist. Bei der Bewertung der Optionen wird **aus Nutzersicht dafür plädiert, Interoperabilität und Kompatibilität zu gewährleisten, sowie offene Standards und Lizenzierungen vorzusehen**. Aus ökonomischer Sicht ist an dieser Stelle dringender Regulierungsbedarf gegeben.

Die **ökonomische Analyse ist perspektivisch und wagt einen weiteren „Wurf“ als die juristische Analyse**. Erfahrungsgemäß passt sich das Rechtssystem im Laufe der Zeit an: Die rechtlichen Vorgaben orientieren sich schlussendlich an den Wünschen und Werten der Gesellschaft.

Regulierungsoptionen und Empfehlungen

Methodische Herangehensweise

Aufbauend auf der ökonomischen und juristischen Bestandsaufnahme sowie den ökonomischen Entwicklungsszenarien werden im vierten Teil der Studie Regulierungsoptionen diskutiert und bewertet. Die Darstellung orientiert sich an dem aus ökonomischer Sicht entwickelten Layer-Modell. Zudem wird auf die fünf Szenarien für eine Entwicklung der Medienlandschaft eingegangen. Die juristische Analyse hat jedoch den europa- und verfassungsrechtlichen Rahmen zu berücksichtigen. Damit steht nicht mehr allein das Ziel der Konsumentenwohlfahrt im Mittelpunkt der regulatorischen Entscheidungsfindung. Vielmehr sind auch die Ziele der **Gewährleistung von Meinungsvielfalt** und der **Sicherung der Institution des Wettbewerbs** von Belang. Die Studie macht teilweise konkret ausformulierte Regulierungsvorschläge, die aufzeigen sollen, wie man den ökonomischen Notwendigkeiten vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts Rechnung tragen kann.

Vorgaben für die Inhaltgenerierung und Inhalteverarbeitung

Die künftige Gestaltung des Medienrechts und der elektronischen Presse

Bei der künftigen Gestaltung des Medienrechts ist eine **abgestufte Inhalteregulierung sachgerecht**. Daher sollten die Länder die im Rundfunkstaatsvertrag bereits bestehende abgestufte Inhalteregulierung weiter ausbauen. Die Telemedien sollten allerdings nur teilweise in den Rundfunkstaatsvertrag einbezogen und abgesenkten Bestimmungen unterworfen werden. Die Ausgestaltung der abgestuften Regulierung sollte sich an der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientieren. Dies setzt voraus, dass man zwischen **(klassischem) Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien**, die einer abgestuften Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag unterfallen, und **sonstigen Telemedien**, die aus dem Anwendungsbereich des Rundfunkstaatsvertrages ausgeklammert bleiben, differenziert. Zu den sonstigen Telemedien zählt insbesondere die elektronische Presse, die dem Presserecht mit der dort vorgesehenen Selbstkontrolle zugeordnet werden sollte. Dazu sind klare, an der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientierte Definitionen und Abgrenzungen erforderlich. Schließlich sollte das im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag festgelegte Modell der regulierten Selbstregulierung, das alle Telemedienangebote einbezieht, beibehalten werden, da es sich ausweislich der Evaluation bewährt hat.

Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss angesichts der Vorgaben der Europäischen Kommission und der Zusagen Deutschlands im Rahmen des Beihilfeverfahrens klarer und präziser definiert werden. Dies bezieht sich nicht auf die allgemeine Programmtätigkeit, die auch aus Sicht der Kommission in § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3, 4 RStV hinreichend genau festgeschrieben ist.

Dagegen bedarf die Auftragsdefinition hinsichtlich der **digitalen Fernsehzusatzprogramme** und der **Telemedien** nicht nur in verfahrensrechtlicher, sondern auch in materiellrechtlicher Hinsicht einer Präzisierung in mehrfacher Hinsicht. Für die digitalen Zusatzangebote muss über die Schwerpunktbildung auf Information, Bildung und Kultur hinaus durch **beispielhafte Programmkategorien** der Auftrag weiter konkretisiert werden. Zudem muss der Staatsvertrag in Zukunft eine Verpflichtung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten, ein Programmkonzept unter Bezugnahme auf diese Programmkategorien zu entwickeln. Telemedien müssen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf journalistisch-redaktionelle Angebote staatsvertraglich begrenzt werden. Darüber hinaus muss der zukünftige Staatsvertrag Kriterien vorsehen, denen die Angebote dienen müssen. Beispielsweise gehört es hierzu, die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Minderheiten adäquaten Zugang zu den Angeboten zu schaffen, Bürgern den Nutzen der neuen digitalen Angebote nahe zu bringen, glaubwürdige Orientierungshilfe bei neuen digitalen Diensten zu bieten, Medienkompetenz zu fördern und Rundfunksendungen dem Wandel der Medien entsprechend zu begleiten. Schließlich müssen der Staatsvertrag oder die Satzungen bzw. Richtlinien der Rundfunkanstalten entsprechend der Zusage Deutschlands eine beispielhafte Liste von Telemedien enthalten, die regelmäßig bzw. regelmäßig nicht vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfasst

sind. Um diese Vorgaben umzusetzen, kann ein geänderter § 11 in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen werden.

Für neue oder veränderte digitale Zusatzkanäle sowie für neue oder veränderte Telemedienangebote ist verfahrensrechtlich ein Prüfverfahren einzuführen, das man als **Drei-Stufen-Test** bezeichnen kann. Für digitale Fernsehzusatzprogramme entfällt diese Notwendigkeit allerdings, wenn alle Rundfunkprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich der digitalen Fernsehzusatzprogramme durch eine Ergänzung des § 19 RStV listenartig und damit transparent aufgeführt werden. Dann ist aber eine wesentlich Änderung eines bestehenden oder die Einführung eines neuen Rundfunkprogramms nur möglich, wenn der Staatsvertrag durch eine entsprechende Ergänzung des § 19 RStV geändert wird. Wenn die Länder diesen Weg wählen, ist das Prüfverfahren nur im Bereich der Telemedien durchzuführen. Das Verfahren endet im Falle der erfolgreichen Durchführung mit einer nochmaligen Prüfung und Feststellung durch die Länder im Rahmen der Rechtsaufsicht. Dabei obliegt es dem Staatsvertragsgesetzgeber, die Kriterien festzulegen, wann ein solches Verfahren durchgeführt werden muss und wie es allgemein abläuft. Diese Kriterien sind durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Satzungen oder Richtlinien zu konkretisieren. Für die Frage, ob ein neues bzw. verändertes Angebot vorliegt, ist entscheidend, in welchem Umfang das Projekt Nutzer und Marktteilnehmer betrifft.

Die Durchführung des Drei-Stufen-Tests erfordert umfängliche Such-, Findungs- und Abwägungsprozesse, welche die anstaltsinternen Kontrollgremien ohne sachverständige Hilfe kaum zu leisten vermögen. Daher empfiehlt es sich, zumindest **Experten hinzuzuziehen**, um die marktrelevanten Auswirkungen abschätzen und in die Entscheidung des Fernseh- bzw. Rundfunkrats einstellen zu können. Als **Alternative** kommt in Betracht, ein **beratendes Expertengremium** einzurichten, das die marktrelevanten Auswirkungen eines neuen bzw. veränderten Vorhabens innerhalb des Drei-Stufen-Tests insbesondere auf der zweiten Stufe beurteilt. Dieses Expertengremium agiert als Beratungsorgan für alle Rundfunk- und Fernsehräte, die dessen Beurteilung zu den marktrelevanten Auswirkungen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen haben. Es bleibt Aufgabe der Fernseh- bzw. Rundfunkräte, die publizistischen Belange zu bewerten und eine Abwägung zwischen allen Gesichtspunkten vorzunehmen. Zudem ist den Rundfunkgremien im Staatsvertrag aufzuerlegen, sich vor ihrer Entscheidung mit Stellungnahmen Dritter zu den marktlichen Auswirkungen zu befassen. Dazu ist es notwendig, die Projektbeschreibung zu veröffentlichen und eine **angemessene Frist für die Stellungnahme** vorzusehen. Nach einer erfolgreichen Durchführung des Drei-Stufen-Tests muss der Staatsvertrag vorsehen, dass das geplante Vorhaben mit den Selbstverpflichtungen und den Begründungen der **Rechtsaufsicht** vorzulegen ist. Diese prüft, ob das Vorhaben mit den diesbezüglichen Selbstverpflichtungserklärungen mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbar ist und stellt dies fest. Die Selbstverpflichtungserklärungen und die Feststellung der Rechtsaufsicht werden in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder publiziert.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die von Deutschland in dem Beihilfeverfahren gemachten Zusagen im künftigen Rundfunkstaatsvertrag vorzusehen, dass **rein kommerzielle Tätigkeiten** wie Werbung, Sponsoring und Merchandising in Zukunft nur von den rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften ausgeübt werden dürfen, also eine **Trennung zwischen öffentlichem Auftrag und rein kommerziellen Tätigkeiten** erfolgt. Zudem soll die

Regelung festschreiben, dass solche Tätigkeiten nur zu Marktbedingungen erfolgen dürfen und von den übrigen Tätigkeiten durch gesonderte Rechnungslegung zu trennen sind. Überdies ist eine neue Vorschrift für Beteiligungen vorzusehen, die sich an § 36 SWR-Staatsvertag orientiert. Schließlich ist eine § 30 ZDF-Staatsvertrag entsprechende Regelung in den Rundfunkstaatsvertrag aufzunehmen, die ein einheitliches Prüfungsrecht der Rechnungshöfe bei allen Tochtergesellschaften vorsieht.

Auf der Grundlage der Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 besteht ein Prüfauftrag, ob und inwieweit Werbung und Sponsoring dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin ermöglicht werden. Von diesem Prüfauftrag sollten die Länder Gebrauch machen. Kurzfristig bietet es sich an, dem **öffentlich-rechtlichen Rundfunk das (Sende-) Sponsoring zu untersagen**. **Mittelfristig** sollten die Länder eine **reine Gebührenfinanzierung** vorsehen. Allerdings muss die Gebühr bei einem solchen Sponsoring- und Werbeverzicht bedarfsgerecht in einem staatsfernen Verfahren festgelegt werden. Die KEF hat insoweit errechnet, dass ein Verzicht auf Sponsoring einen Mehraufwand an monatlichen Gebühren pro Teilnehmer in Höhe von 18 Cent und ein Verzicht auf Werbung einen Mehraufwand an monatlichen Gebühren pro Teilnehmer in Höhe von 1,24 € zur Folge hätte.

Anforderungen an private Rundfunkveranstalter

Als realistische und sachgerechte Option ist die weitgehende Beibehaltung des status quo verbunden mit einem Anreizsystem zu empfehlen. Dabei ist allerdings eine öffentliche Vergütung für die Erstellung von privaten Programmen mit public value als Anreiz abzulehnen. Für die Bereiche, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach dem Drei-Stufen-Test nicht tätig werden darf, ist eine Prüfung angezeigt, ob mit einem **Public-Publisher-Modell** Angebote mit public value unterstützt werden können.

Sicherung der Medienvielfalt

Eine Abschaffung des spezifischen Medienkonzentrationsrechts in Deutschland und eine alleinige Prüfung anhand kartellrechtlicher Maßstäbe sind mit der derzeitigen verfassungsrechtlichen Lage unvereinbar. Eine **stärkere Einbeziehung der medienrelevanten verwandten Märkte in das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht** wäre bereits jetzt rechtlich möglich und im Hinblick auf die sich abzeichnende Konvergenz der Medien auch zu empfehlen. Der Austausch und die Kooperation zwischen den verschiedenen an der Kontrolle des Medienmarktes beteiligten Institutionen sollte durch gesetzliche Verfahrensregelungen verbessert werden.

Vorgaben für die Inhalteverteilung

Must-Carry-Regeln für privilegierte Inhaltsangebote

Die Must-Carry-Regeln sind erst durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag umfassend novelliert worden. Daher ist derzeit (noch) kein Veränderungsbedarf angezeigt. Die für 2011 geplante Evaluierung wird zeigen, ob das bestehende Regime zurückgeführt werden kann. Es wird dann auch darüber zu befinden sein, ob man Zugangssicherungen für Basispakete benötigt.

Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern

Eines gesonderten medienrechtlichen Durchleitungsanspruchs von Inhalteanbietern gegenüber Netzbetreibern bedarf es derzeit nicht. Hier sollte erst abgewartet werden, ob nicht ein auf § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG basierender Durchleitungsanspruch die auftretenden Vielfalts- und Wettbewerbsgefahren bewältigen kann. Die Bundesnetzagentur und die Landesmedienanstalten sollten auch in diesem Bereich ein **koordiniertes und arbeitsteiliges Abstimmungsverfahren entwickeln**, das sich am Vorbild des zu §§ 48 ff. TKG, 52c RStV entwickelten Verfahren orientiert (vernetzte Aufsicht statt Einheitsregulierer).

Zugang zu den Inhalten

Eine Must-Offer-Regel, die den Zugang zu Medieninhalten zu gleichen Bedingungen und gleichen Preisen für alle Nachfrager einräumt, ist zum jetzigen Zeitpunkt (noch) abzulehnen. Auch für eine sektorspezifische Begrenzung der Exklusivvermarktung für Premium-Inhalte ist derzeit kein Handlungsbedarf erkennbar. Hier sind die **Vorkehrungen des Kartellrechts ausreichend**.

Der Zugang zu den Inhalten wird in den nächsten Jahren zu einem zentralen Problem für die Wettbewerbs- und Vielfaltssicherung. Es empfiehlt sich daher, dieses Problem kontinuierlich auf eventuell bestehende Vielfalts- und Wettbewerbsdefizite zu untersuchen. Auf dieser Basis wäre dann über das weitere rechtspolitische Vorgehen zu entscheiden.

Netzneutralität

Eine **umfassende Regelung des Problems der Netzneutralität**, wie sie intensiv in den USA gefordert wird, kommt für die Bundesrepublik **derzeit nicht** in Betracht. Das Gefährdungspotential für die Ziele Wettbewerb und Vielfalt ist noch nicht hinreichend ausgelotet.

Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen zum TK-Review für ein Mehr an Transparenz sorgen will. Zudem will sie Vorgaben für die Dienstequalität festsetzen, so dass einer Diskriminierung auf diesem Gebiet weiter entgegengewirkt werden kann.

Strukturelle Vorgaben gegen die vertikale Integration

Eine strukturelle oder funktionelle Separierung ist derzeit nicht angezeigt. Die Gefahr, dass marktbeherrschende Netzbetreiber „Monopolrenten“ einsetzen, um den Erwerb von Inhalten querzusubventionieren, ist gebannt, wenn sie einer Entgeltregulierung unterliegen. Darüber hinaus enthält das Telekommunikationsrecht bereits Möglichkeiten, eine **getrennte Rechnungslegung** anzuordnen. Die Bundesnetzagentur sollte in diesem Bereich eng mit den Landesmedienanstalten kooperieren. Erst wenn sich dieses Instrumentarium als nicht hinreichend effektiv erweist, käme die Einführung einer gesonderten medienspezifischen Transparenzregel (z.B. im Hinblick auf die Einspeisekonditionen) in Betracht.

Zugang zu den Frequenzen

In den nächsten Jahren wird intensiv über die Nutzung von Frequenzen diskutiert werden, die bisher Rundfunkdiensten vorbehalten ist. Eine alternative Nutzung z.B. für den Mobilfunk kommt aufgrund von internationalen Vorgaben frühestens im Jahre 2015 in Betracht. Die EU-Kommission versucht derzeit, mit ihrer Initiative zur Ausschöpfung der digitalen

Dividende diesen Prozess zu beschleunigen, wobei noch nicht geklärt ist, ob sie hierbei Erfolg haben wird. Für die Bundesrepublik gilt es schon jetzt, intensiv darüber zu debattieren, ob und inwiefern der Rundfunk – insbesondere bei einer Verteilung im HDTV-Standard – heute überhaupt noch auf eine terrestrische Übertragung angewiesen ist. Die Anwender drahtloser Techniken müssen darlegen, welche Vorteile es aufweist, ihnen das fragliche Spektrum zuzuteilen. Hier wird eine wichtige Rolle spielen, ob es ihnen gelingen kann, die **ländlichen Regionen mit breitbandigen Internetanwendungen zu versorgen**. Auch der Münchener Kreis könnte hier ein Forum bieten, um den notwendigen gesellschaftlichen Diskurs zu fördern.

Vorgaben für die Inhaltepräsentation

Zugangsrelevante technische Dienstleistungen

Der bestehende Regelungsansatz (§§ 48 TKG, 52c RStV) hat sich aus behördlicher Sicht in den letzten Jahren bewährt. Dies gilt auch für das Abstimmungsverfahren zwischen Bundesnetzagentur und den Landesmedienanstalten. Statt auf das Modell eines Einheitsregulierers setzt es auf eine intensive Kooperation und Arbeitsteilung der beiden Behörden (**Modell der vernetzten Aufsicht**). Die hierdurch gewonnene Rechtssicherheit ist höher zu gewichten als der Veränderungsdruck. Aus diesem Grunde sollten die bestehenden Zugangsvorgaben derzeit nicht verändert werden.

Zukünftig sollte evaluiert werden, ob es zusätzlich zur telekommunikationsrechtlichen auch noch einer medienrechtlichen Überprüfung bedarf und worin ihr inhaltlicher „Mehrwert“ besteht. Hier wäre auch darzulegen, wie sich die kürzlich vorgenommene Ausweitung der medienrechtlichen Vorgaben auf alle Plattformen auswirkt. Auch die Abstimmungsprozesse zwischen den Behörden sollten dann auf ihre Praxistauglichkeit eingehend untersucht werden.

Zugang zu Orientierungshilfen

Im Bereich der Navigatoren und der elektronischen Programmführer hat sich der bisherige Regelungsansatz als sachdienlich erwiesen. Der allgemeine Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit ist im Rundfunkstaatsvertrag gesichert. Die Landesmedienanstalten konkretisieren ihn durch die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang in Satzungen und Richtlinien.

Kommerziell betriebene Internetsuchmaschinen üben schon jetzt eine alle Lebensbereiche erfassende Informations- und Orientierungsmacht aus. Der Gesetzgeber ist gehalten, hiergegen die notwendigen Vorkehrungen zu treffen und für Informations- und Orientierungsvielfalt zu sorgen. Gegenwärtig ist nicht angezeigt, die für Navigatoren/EPGs bestehenden rundfunkrechtlichen Vorkehrungen auf Internetsuchmaschinen zu übertragen. Der Gesetzgeber sollte aber für den Fall, dass bei der Auswahl von Rundfunkangeboten vermehrt auf Suchmaschinen zurückgegriffen wird, prüfen, inwiefern sich die bestehenden Regelungsansätze auf diese Orientierungshilfen übertragen lassen. **Gegebenenfalls** sind auch **neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln**. Dabei wäre dann zu ermitteln, inwiefern die heute bestehende Selbstkontrolle und Transparenzverpflichtung in das Regulierungskonzept mit einbezogen werden kann. Schon bald sollte indes mit dem Aufbau einer **public-service-orientierten Suchmaschine** für Rundfunkangebote und qualitativ hochwertige Medienan-

gebote begonnen werden. Noch zu klären ist, ob diese Aufgabe einem neu zu schaffenden Public Service Publisher oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu übertragen ist.

Medienaufsicht

Die Schaffung einer „Bundesmedienanstalt“ als einer obersten Bundesbehörde oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die umfassend für alle elektronischen Medien wie den Rundfunk und sonstige Dienste sowie die Telekommunikation zuständig wäre, ist angesichts der geteilten verfassungsrechtlichen Kompetenzen im Medienbereich verfassungsrechtlich nicht möglich. Denkbar und empfehlenswert ist hingegen die vorsichtige Weiterentwicklung des Status quo durch eine Stärkung der zentralen Kommissionen der Landesmedienanstalten. Auf mittlere Sicht sprechen die stärksten ökonomischen und juristischen Argumente für die Bildung einer **Ländermedienanstalt für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien**. Diese könnte zunächst als **Körperschaft des öffentlichen Rechts** mit einem auf bundesweite Angebote beschränkten Tätigkeitsbereich unter Beibehaltung der bisherigen Landesmedienanstalten errichtet werden.

1. Ökonomische Bestandsaufnahme

In den folgenden Abschnitten wird im Rahmen einer ökonomischen Bestandsaufnahme aufgezeigt, welche Medieninhalte in Deutschland angeboten werden und auf welche Weise die Nutzer diese Angebote nachfragen. In einem ersten Schritt wird zum Inhaltsangebot und dessen Nutzung im Allgemeinen ausgeführt, bevor die unterschiedlichen **Inhalteanbieter** (1.1) dargestellt werden. Nach einer Beschreibung der aktuellen Fernsehanbieter erfolgt die Darstellung der Anbieter der elektronischen Presse und der Online-Medien.

Im Abschnitt 1.2 wird zu den vor- und nachgelagerten Märkten ausgeführt.

Dem Markt der Inhalteanbieter **vorgelagert** sind die Beschaffungsmärkte für Inhalte, nämlich der Markt für Programmrechte, sowie der Werbemarkt. Insbesondere der Werbemarkt ist für die Inhalteanbieter von herausragender Bedeutung, da er der Finanzierung der privaten Anbieter dient. Dies gilt sowohl für die privaten Fernsehanbieter als auch für die elektronische Presse und die Online-Medien.

Auf den **nachgelagerten** Märkten agieren die verschiedenen Zugangsbetreiber, die die Inhalte über ihre Infrastrukturen Kabel, Satellit, Terrestrik, Breitband/DSL und die Mobilfunknetze zu den Nutzern transportieren. Da auf dieser Marktstufe verschiedene Regulierungsregime ansetzen, ist eine genaue Betrachtung dieser Marktstufe angebracht. Im Rahmen der nachgelagerten Märkte wird auch die Vermarktung der Inhalte über digitale Plattformen diskutiert, die teilweise von den Infrastrukturinhabern selbst betrieben werden. Auch zugangsrelevante Dienste zur Navigation, wie elektronische Programmführer, sowie Verschlüsselungssysteme werden in Abschnitt B besprochen. Diese zugangsrelevanten Dienste sind potentiell geeignet, den Nutzer zu bestimmten Inhalten zu lenken, beziehungsweise ihm diese vorzuenthalten. Aus diesem Grund ist es zur Beurteilung des Regulierungsbedarfs notwendig, diese Stellschrauben im Gesamtsystem mit in die Bestandsaufnahme aufzunehmen.

1.1 Inhalteanbieter

1.1.1 Inhalteangebot und Nutzung

Zunächst wird eine Bestandsaufnahme des Inhalteangebots durchgeführt. Dabei werden das klassische Fernsehangebot, das Angebot der Online-Medien, das Mobile TV Angebot sowie IP-basierte Angebote in ihren aktuellen Konstellationen dargestellt. Printmedien, Medien auf physischen Datenträgern (Spiele, DVDs usw.) sowie der Hörfunk werden in dieser Studie nicht behandelt. Obwohl diesen Medien eine erhebliche Bedeutung zukommt, stehen sie in dieser Studie nicht im Mittelpunkt. Eine ausführlichere Behandlung würde den Rahmen der Studie sprengen.

1.1.1.1 Inhalteangebot

Das Angebot an Fernsehinhalten in Deutschland ist vielfältig und diversifiziert ausgeprägt. Private und öffentlich-rechtliche Fernsehangebote können unterschieden werden. Das private Angebot kann in ein frei empfangbares Free TV- und ein Pay TV-Angebot differenziert werden.

Insgesamt waren in Deutschland zum 1. Juli 2007 118 bundesweite private Fernsehprogramme, davon acht Vollprogramme, auf Sendung, die über eine inländische Lizenz verfügen und überwiegend in deutscher Sprache produziert werden. Zusätzlich gibt es noch 14 bundesweite private Programme, die zwar eine deutsche Rundfunklizenz besitzen, ihr Programm aber nicht in deutscher Sprache ausstrahlen[1]. Neben diesen 118 bundesweiten, deutschsprachigen privaten Fernsehprogrammen gibt es 75 ausschließlich digital verbreitete Spartenkanäle, drei Pay-per-View-Angebote (ausschließlich Near-Video-on-demand), drei Drittfensterprogramme und 15 Telemedien[2]. Das öffentlich-rechtliche Angebot von ARD und ZDF umfasste zum 1. Juli 2007 23 Programme. Sechs sind davon ausschließlich digital verbreitete Spartenkanäle. Die Digitalkanäle der ARD sind Eins Extra, Eins Festival und Eins Plus; die Digitalkanäle des ZDF sind ZDFdokukanal, ZDFinfokanal und ZDFtheaterkanal. Daneben sind alle analog ausgestrahlten öffentlich-rechtlichen Programme auch in den Digitalpaketen von ARD (ARD Digital) und ZDF (ZDFvision) enthalten.

Von den acht **Vollprogrammen** werden zwei von den öffentlich-rechtlichen Anbietern zur Verfügung gestellt, sechs Vollprogramme von privaten Anbietern. Vollprogramme zeichnen sich dadurch aus, dass sie neben Informationen auch Unterhaltung bieten sowie ein breites Themenspektrum abdecken. Die weiteren Sender sind in erster Linie **Spartensender** mit einem spezialisierten Angebot. Spartensender bedienen nahezu jede Inhaltekategorie: von Dokumentationen, Nachrichtenformaten, Talk-Shows und Ratgebersendungen über Hollywood-Filme und Sportübertragungen bis hin zu Infotainment-Formaten und Erotik stehen dem Nutzer Inhalte in verschiedensten Ausprägungen zur Verfügung.

Die Sparte **Information** wird bei allen Sendern hauptsächlich mit Nachrichten, Magazin, Dokumentation/Bericht/Reportage abgedeckt. Die öffentlich-rechtlichen Hauptprogramme fokussieren stärker als die privaten Programme auf Informationsangebote. So bieten ARD und ZDF wesentlich mehr Informationssendungen mit klassischen Formen der journalistischen Berichterstattung als die privaten Vollprogrammsender wie zum Beispiel RTL, Sat.1 und ProSieben. Bei allen Sendern bilden Magazine den Hauptteil des Informationsangebots. So machen beispielsweise beim ZDF die Magazine mehr als die Hälfte des Informationsangebots aus. Das Magazinangebot der privaten Anbieter hingegen hat einen deutlich geringeren Umfang und auch eine geringere Vielfalt. Die Anteile am Gesamtsendevolumen liegen hier bei 13,9 Prozent (RTL) und 13,3 Prozent (Sat.1)[3].

Das Angebot von nonfiktionaler **Unterhaltung** wird als Kernkompetenzbereich der privaten Anbieter gesehen. Im Wesentlichen bestimmen drei Kategorien von Sendungsformen das

---

[1] *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 79.

[2] Stand jeweils 1.7.2007, *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 82 ff.

[3] *Krüger/Zapf-Schramm*, Sparten, Sendungsformen und Inhalte, 170 ff.

Angebot: journalistische Unterhaltungsformen: (Bericht/Talk), Doku-Inszenierungen (Infotainment) und konventionelle Unterhaltungsformen. Ein Großteil der journalistischen Unterhaltungsformen bei den privaten Anbietern besteht aus werktäglichen Talkshows im Tagesprogramm. Bei den konventionellen Unterhaltungsformen liegen Sat.1 (12,5 Prozent) und ProSieben (9,3 Prozent) vor allen übrigen Sendern. In diesem Segment sind die Anteile der öffentlich-rechtlichen Sender eher gering (ARD 3,3 Prozent, ZDF 2,3 Prozent). Zu den tragenden Kategorien konventioneller Unterhaltung gehören Quizsendungen, Gameshows und Ratespiele. Alle Hauptsender haben ein relativ geringes Angebot an Musiksendungen. Das Spektrum reicht dabei von Volksmusiksendungen (eher bei den öffentlich-rechtlichen Sendern) über Rock- und Popshows (öffentlich-rechtliche und private Anbieter) und Castingshows (private Anbieter) bis hin zu Konzertübertragungen auf den Spartensendern (öffentlich-rechtliches Free TV und privates Pay TV). Im Bereich des Fictionangebots legen die privaten Anbieter ihren Schwerpunkt auf Serien, während die öffentlich-rechtlichen Anbieter Spielfilmen, Fernsehfilmen und Fernsehreihen den Vorzug geben[4]. Es kann zudem festgestellt werden, dass sich eine programmliche Annäherung zwischen den privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern vollzogen hat. Dies ist einerseits durch die Übernahme privater Programmierungstrends durch die öffentlich-rechtlichen Anbieter erfolgt, andererseits durch eine Auslagerung von Unterhaltung in die Dritten Programme sowie eine zunehmende Verspartung von auftragskonformen Kernprogrammen. Eine Stärkung im Informationsbereich beispielsweise bei RTL mit einer anderen Zielgruppe (auf die unter 30jährigen) ist ebenfalls zu beobachten[5].

In der Sparte **Sport** lassen sich grundsätzlich die Formen der Berichterstattung und der Übertragung von Sportdarbietungen unterscheiden. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter ARD und ZDF nehmen unter den Hauptprogrammen eine bedeutsame Stellung ein. Sowohl mit Berichten als auch mit Übertragungen sind sie stärker vertreten als die privaten Free TV-Anbieter. Während bei den öffentlich-rechtlichen Sendern der Fußball und Großereignisse wie die olympischen Spiele überwiegen, setzt zum Beispiel RTL seinen Schwerpunkt auf den Rennsport und die Formel 1[6].

Die folgende Abbildung gibt einen abschließenden Überblick zu den Sendeformaten, die von den großen bundesweiten öffentlich-rechtlichen und privaten Free-TV-Vollprogrammsendern angeboten werden (siehe Abb. 1-1 nächste Seite).

In diesem Zusammenhang kann angemerkt werden, dass sich die **Ausstrahlung im HDTV-Standard** (High-Definition Fernsehen) noch zögerlich entwickelt[7]. HDTV fordert mehr Bandbreite für Inhalteanbieter, stellt einen Mehrwert der Digitalisierung dar und motiviert dadurch Zuschauer zum Wechseln und ermöglicht gegebenenfalls andere Geschäftmodelle[8].

---

[4] *Krüger/Zapf-Schramm*, Sparten, Sendungsformen und Inhalte, 175.

[5] Anmerkungen *RTL*. 26.11.2007.

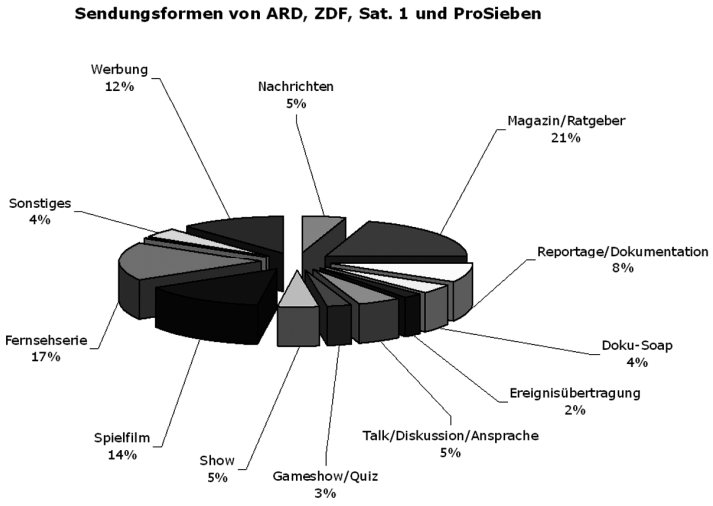
[6] *Krüger/Zapf-Schramm*, Sparten, Sendungsformen und Inhalte, 173.

[7] Fernsehen im HDTV-Standard unterscheidet sich vom bisherigen Fernsehen durch eine höhere Auflösung, schärfere Konturen und sattere Farben. Auf Grund der hochauflösenden Bildqualität wird auch von „Heimkino“ gesprochen.

[8] Anmerkungen *RTL*, 26.11.2007.

Für den Empfang von HDTV-Signalen sind entsprechende Endgeräte und Receiver erforderlich[9].

2006 waren in Deutschland 523.000 Haushalte mit einem HD-Fernseher ausgestattet. Die Anzahl der Haushalte, die HDTV auch tatsächlich empfangen konnten, betrug 118.000. Die Abb. 1-2 (siehe nächste Seite) illustriert die geschätzte Entwicklung von HDTV im Zeitverlauf.



Quelle: *Krüger/Zapf-Schramm*, Sparten, Sendungsformen und Inhalte, 170.

Abb. 1-1: Sendungsformen von ARD, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben

Bevor auf die einzelnen Inhalteanbieter eingegangenen wird, wird zunächst zu dem Nutzungsverhalten ausgeführt. Die nachfrageseitige Darstellung des Nutzungsverhaltens dient dazu, Geschäftsmodelle bewerten zu können.

1.1.1.2 Nutzung

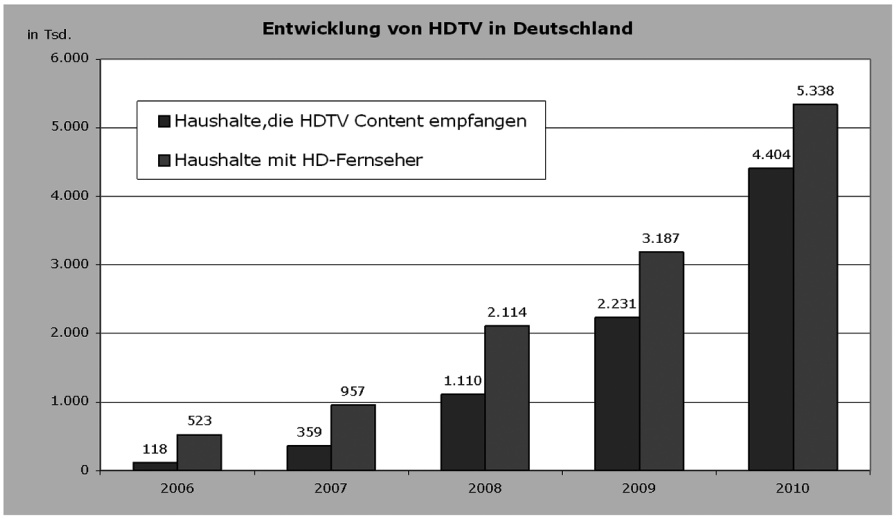
Der **tägliche Medienkonsum** eines durchschnittlichen Bürgers verteilt sich auf rund acht Stunden, wobei circa dreieinhalb Stunden auf die Fernsehnutzung entfallen[10]. Dies bedeutet, dass das Fernsehen gegenwärtig das Medium ist, das von den Deutschen überwiegend genutzt wird. Der Fernseh-Anteil am Medienzeitbudget im Jahre 2006 betrug 38 Prozent. Mit 36 Prozent folgt das Radio, wohingegen auf das Lesen von Büchern (4 Prozent), Musik/Tonträger (6 Prozent) oder Zeitungen (5 Prozent) wesentlich weniger Zeit entfällt. Dies wird in der Abb. 1-3 (siehe nächste Seite) verdeutlicht. Video/DVD (1 Prozent) oder Zeitschriften (2 Prozent) werden in einem erheblich geringeren Maße genutzt als das Fernsehen.

---

[9] *Deutsche TV-Plattform*, HDTV, 6 ff.

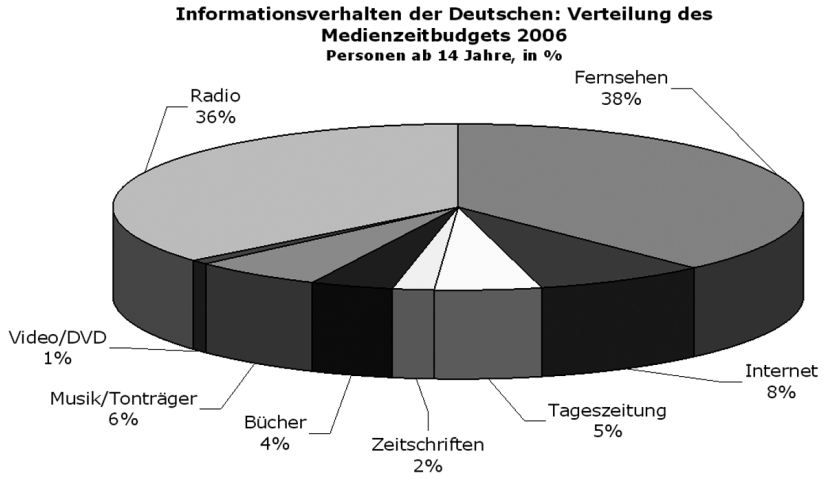
[10] *SevenOne Media*, Time Budget, 17.

Anzumerken ist, dass immerhin 8 Prozent des Medienzeitbudgets für das Internet aufgewendet werden.



Quelle: *Discovery Communications*, Gutes Geschäft, 7

Abb. 1-2: Entwicklung von HDTV in Deutschland 2006-2010

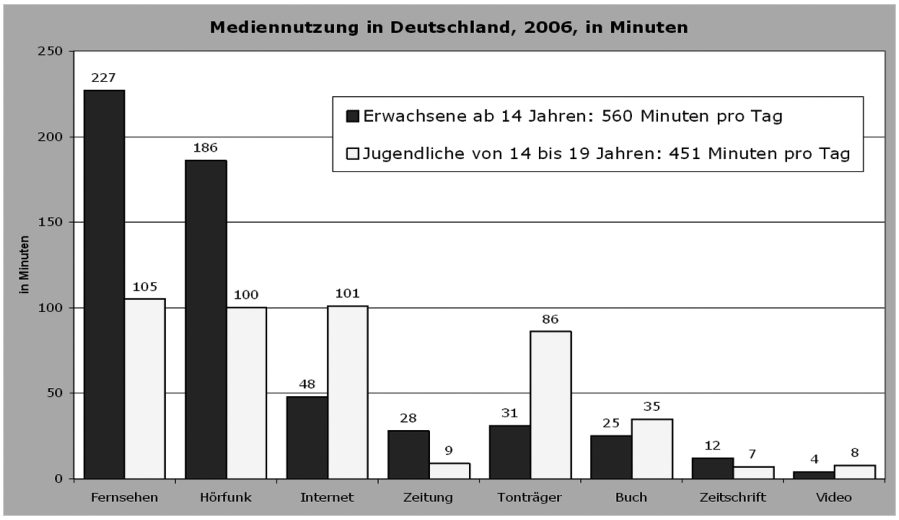


Quelle: *Blödom/Gerhards/Klingler*, Informationsnutzung und Medienauswahl, 634.

Abb. 1-3: Verteilung des Medienzeitbudgets 2006

Sowohl das Internet als auch die Tonträger weisen in den letzten zehn Jahren eine deutlich ansteigende Nutzungsdauer auf[11]. Das Zeitbudget für Radio und für Video/DVD blieb hingegen im Zeitverlauf relativ konstant[12].

In der aufgezeigten Verteilung des Medienzeitbudgets schlagen die über 50-jährigen stark durch. Bei Personen unter 30 Jahren sieht die Verteilung des Medienbudgets anders aus und indiziert, wie es in Zukunft aussehen wird[13]. Die folgenden beiden Abbildungen illustrieren, dass sich die **Mediennutzung der Erwachsenen** ab 14 Jahren von der **Mediennutzung der Jugendlichen** von 14 bis 19 Jahren deutlich unterscheidet. Während die Erwachsenen pro Tag 560 Minuten lang Medien nutzen, verbringen Jugendliche lediglich 451 Minuten pro Tag mit der Nutzung von Medien. Auffallend ist auch, dass Jugendliche die Medien Fernsehen mit 105 Minuten (Erwachsene: 227 Minuten), Hörfunk mit 100 Minuten (Erwachsene: 186 Minuten) und Zeitungen mit 9 Minuten (Erwachsene: 28 Minuten) in einem wesentlich geringeren Umfange nutzen als die Erwachsenen. Bei Medien wie Internet und Tonträger fällt die Nutzung ganz anders aus: Jugendliche nutzen das Internet 101 Minuten pro Tag (Erwachsene: 48 Minuten) und Tonträger 86 Minuten pro Tag (Erwachsene: 31 Minuten).



Quelle: *Blödom/Gerhards/Klingler*, Informationsnutzung und Medienauswahl, 630 ff.

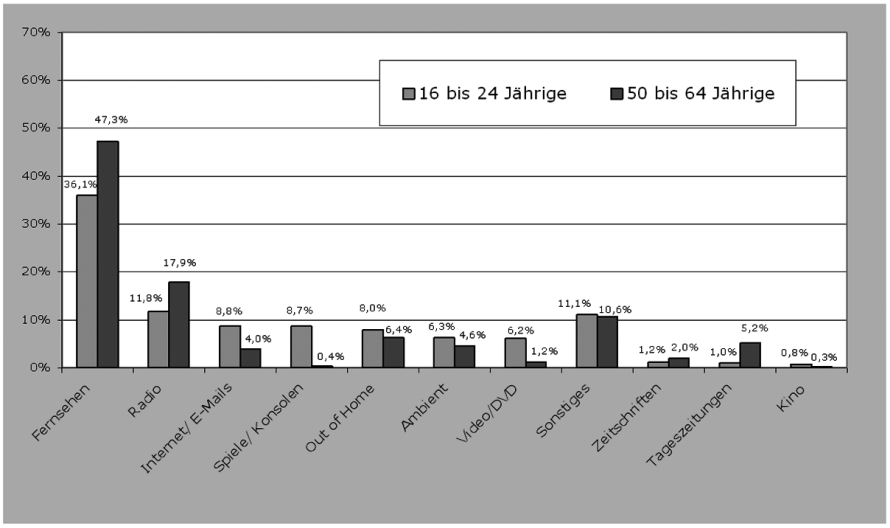
Abb. 1-4: Mediennutzung nach Altersgruppen in Deutschland in Minuten 2006

[11] *ARD*, Media Analyse 1995-2005 <http://www.ard.de/intern/basisdaten/mediennutzung/zeitbudget_20f_26_23252_3Br_20audiovisuelle_20medien/-/id=54984/sfyd65/index.html> [Stand 23.10.2007].

[12] *SevenOne Media*. Time Budget, 17.

[13] Anmerkungen *RTL*, 26.11.2007.

Eine andere Studie[14] hat die Mediennutzung auf Basis von Momentaufnahmen untersucht. Die Unterschiede im Medienutzungsverhalten werden bestätigt.



Quelle: *MindSet*, Konvergente Mediennutzung junger Zielgruppen, 23.

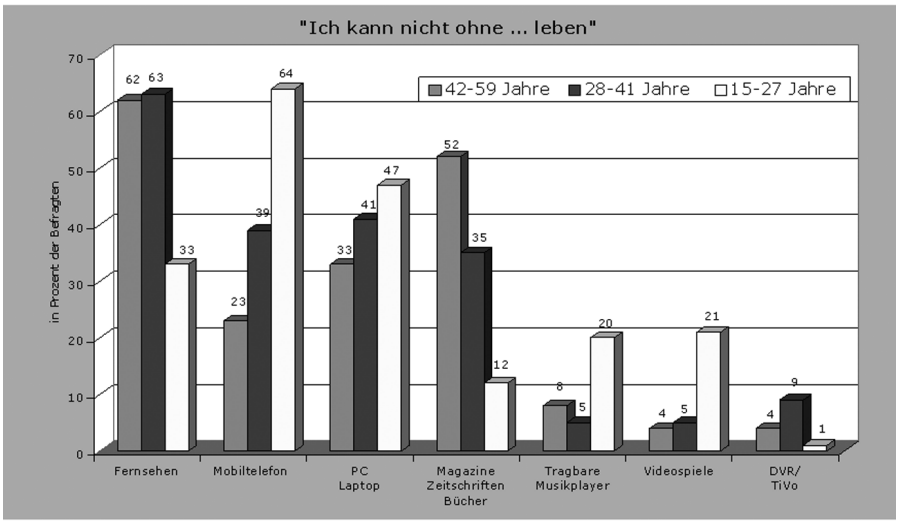
Abb. 1-5: Mediennutzung nach den beiden Altersgruppen 16 bis 24 Jahre und 50 bis 64 Jahre in Deutschland in Prozent 2006

Lesebeispiel: Bei den 50- bis 64-Jährigen beträgt der Fernsehnutzungsanteil an allen Medien-Momentaufnahmen 47 Prozent.

Die folgende Abbildung (Abb. 1-6 nächste Seite) bestätigt die unterschiedlichen Einstellungen der Generationen: Während nur ein Drittel (33 Prozent) der in einer von der Goldbach Medienarena durchgeführten Studie befragten Jugendlichen im Alter von 15 bis 27 Jahren nicht „ohne Fernsehen leben können", können 64 Prozent der Jugendlichen nicht „ohne Mobiltelefon" und 47 Prozent der Jugendlichen nicht „ohne PC/Laptop leben". Immerhin noch 21 Prozent der Jugendlichen können nicht „ohne Videospiele leben". Diese Befragung dokumentiert, dass viele der neuen Angebote und Technologien von der jüngeren Generation als sehr wichtig bewertet werden.

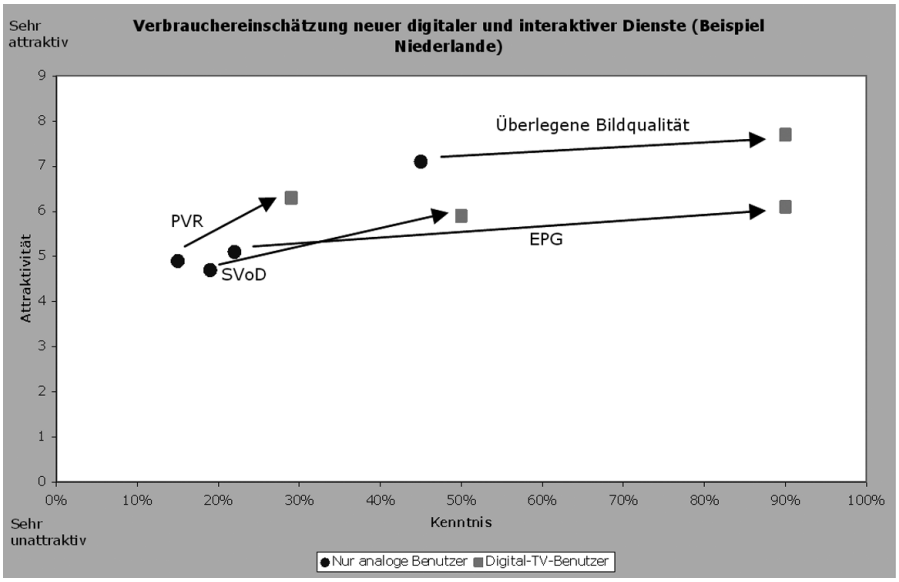
In diesem Zusammenhang ist es auch erwähnenswert, dass die **Akzeptanz neuer Produkte und Dienste** wesentlich vom eigenen positiven Erleben abhängt, wie die folgende Grafik (Abb. 1-7) aufzeigt. Am Beispiel der Niederlande wird dargestellt, dass die Verbraucher nach eigenem positivem Erleben eines Dienstes (beispielsweise analoge Nutzung versus digitale Nutzung) dem neuen Dienst eine wesentlich höhere Attraktivität zugewiesen haben als vor der Nutzung.

[14] Im Rahmen der MindSet-Studie haben Probanden für drei Tage einen PDA erhalten und wurden stündlich hinsichtlich ihres Mediennutzungsverhaltens befragt.



Quelle: *Goldbach Mediarena*, TV hat ausgelebt, 15.

Abb. 1-6: Einstellung gegenüber Medientechnologien im Generationenvergleich



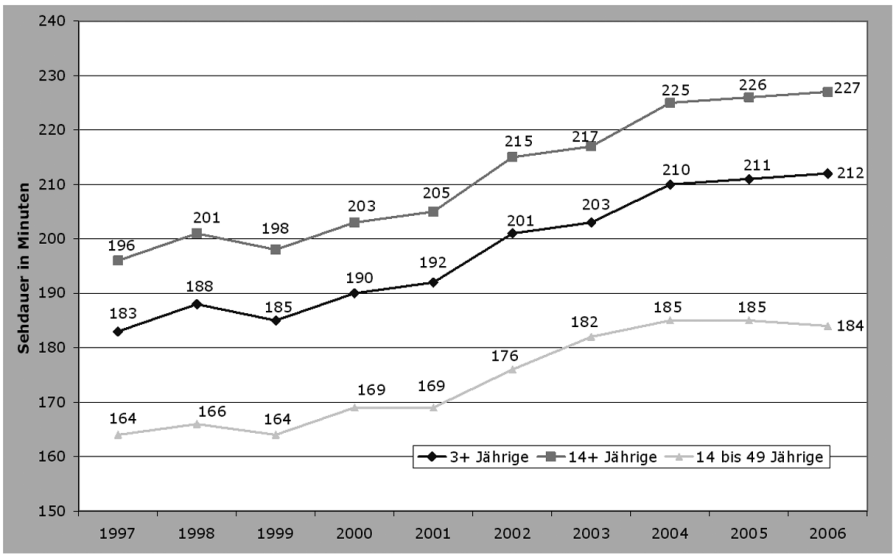
Quelle: *Booz Allen Hamilton*, Rolle von Kabelfernsehen, 10.

Abb. 1-7: Verbrauchereinschätzung neuer Dienste

Jugendliche verfügen über geringere Hemmschwellen, neue Dienste und Angebote zu nutzen. Dies kann bedeuten, dass davon auszugehen ist, dass Jugendliche – nach eigenem positivem Erleben des Dienstes – auch rascher eine höhere Akzeptanz für neue Medientechnologien entwickeln. Dieses Phänomen erschwert Prognosen hinsichtlich der Akzeptanz neuer Angebote.

1.1.1.2.1 Fernsehen

Wie die bisherigen Ausführungen aufzeigen, ist das **Fernsehen** in der deutschen Mediennutzung von **herausragender Bedeutung**. Die Sehdauer ist in den vergangenen Jahren in fast allen Zielgruppen kontinuierlich angestiegen.



Quelle: *AGF/GfK* in: IP Deutschland, Dürfen wir Sie bekannt machen, 11.

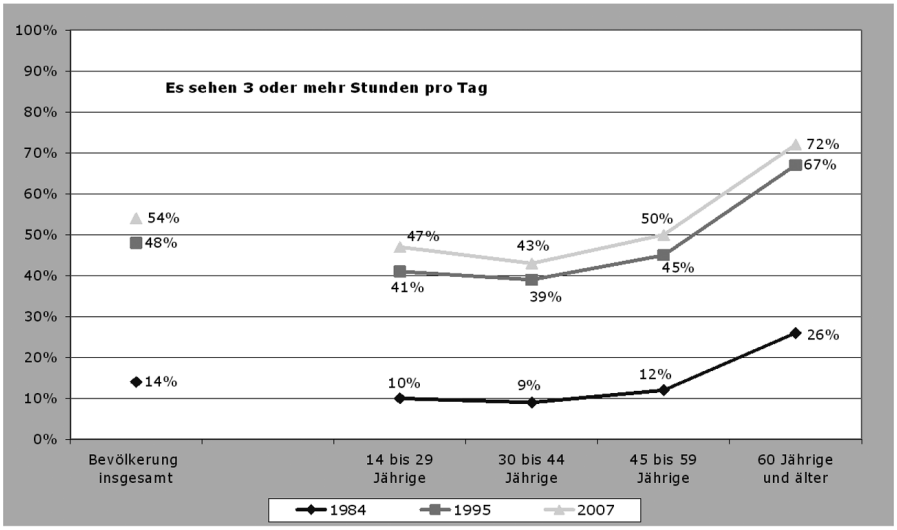
Abb. 1-8: Entwicklung der Sehdauer in Minuten 1997-2006

Abb. 1-9 (siehe nächste Seite) belegt den prozentualen Anteil der Fernsehzuschauer nach Altersgruppen, die **täglich mehr als 3 Stunden** (180 Minuten) fernsehen im Zeitverlauf.

Mehr als die **Hälfte der Bevölkerung** (54 Prozent) hat 2007 einen regelmäßigen Fernsehkonsum von mehr **als drei Stunden am Tag**. Dies betrifft vor allem die älteren Zuschauer: 72 Prozent der 60-Jährigen und älter sehen mehr als drei Stunden fern. Im Jahre 1984 lag dieser Wert noch bei 26 Prozent. Diese Abbildung belegt ebenfalls, dass der Fernsehkonsum stetig im Zeitverlauf zugenommen hat.

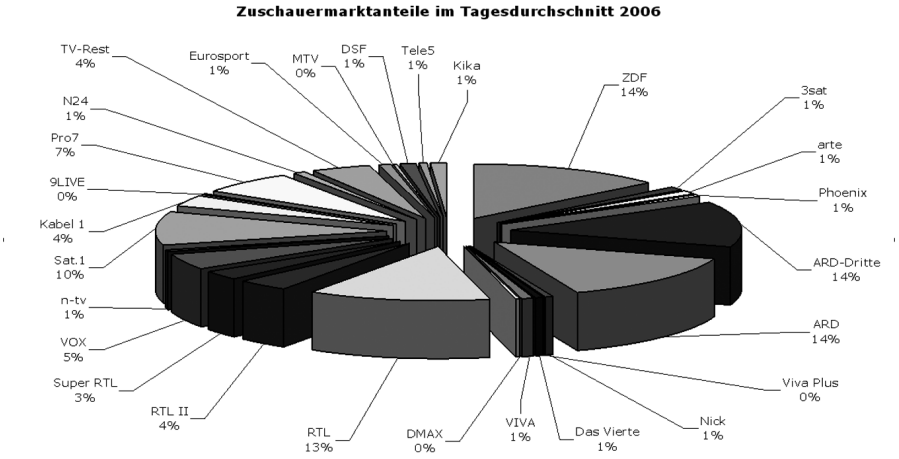
Im Fernsehen verteilt sich die **Zuschaueraufmerksamkeit** in der Zielgruppe 3+ überwiegend auf sechs Hauptsender: ARD inkl. Regionalprogramme, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben. Der relative Anteil der Sehdauer einer Sendung an der Gesamtsehdauer aller Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter ist höher als der Anteil bei den privaten Anbietern. ARD, ZDF und die Regionalprogramme der ARD belegen die ersten drei Plätze, gefolgt von RTL, Sat.1 und ProSieben. Der **Anteil der großen Vollprogrammsender** liegt

bei **über 70 Prozent**. Abb. 1-10 illustriert die Verteilung der Zuschaueraufmerksamkeit auf die unterschiedlichen Fernsehsender im Tagesdurchschnitt. Zu ergänzen wäre der Pay-TV-Anbieter Premiere, der nach dem Umsatz in Deutschland auf Platz 3 der privaten TV-Anbieter zu finden ist.



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 8.

Abb. 1-9: Entwicklung und Fernsehkonsum nach Altersgruppen 1984, 1995 und 2007

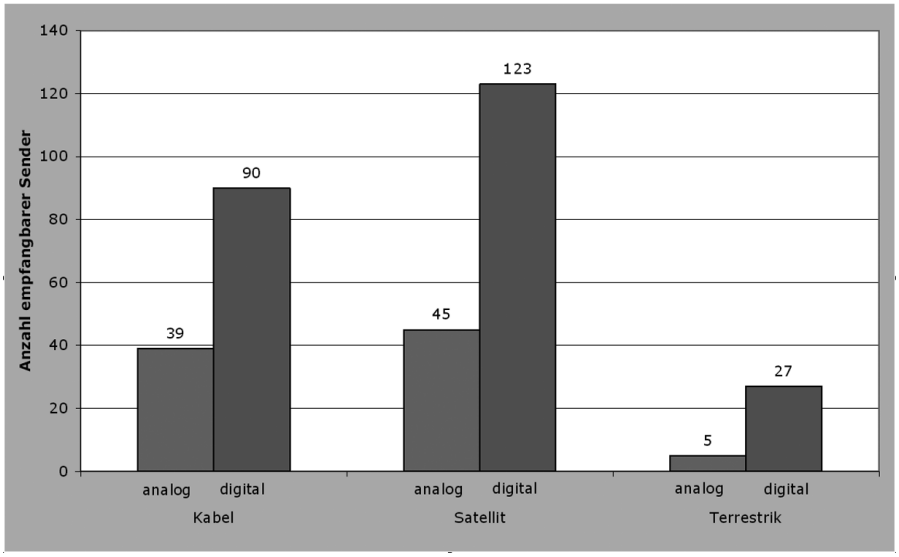


Quelle: *AGF/GfK*, Fernsehforschung,
<http://www.agf.de/daten/zuschauermarkt/marktanteile/>[Stand 16.10.2007]

Abb. 1-10: Verteilung der Zuschaueraufmerksamkeit (Zuschauer ab 3 Jahre) im Tagesdurchschnitt 2007

Die **Zahl der Fernsehsender**, die die Aufmerksamkeit der Zuschauer erwerben wollen, **steigt** von Jahr zu Jahr an. Im Zuge der Digitalisierung und der Erweiterung der Verbreitungswege ist mit einem weiteren Anstieg der durchschnittlich zu empfangenden Senderanzahl in den kommenden Jahren zu rechnen.

Insbesondere die digitale Übertragungstechnik ermöglicht eine neuartige Vielfalt an Sendern, verbunden mit einem breiten Spartenangebot. Über einen digitalen Satellitenanschluss sind heute bereits mehr als 200 Programme zu empfangen, durchschnittlich sind es etwa 123. Auch im digitalen Kabelnetz sind es fast 90 Sender, die 2006 im Durchschnitt empfangen werden konnten.



Quelle: *AGF/GfK*.

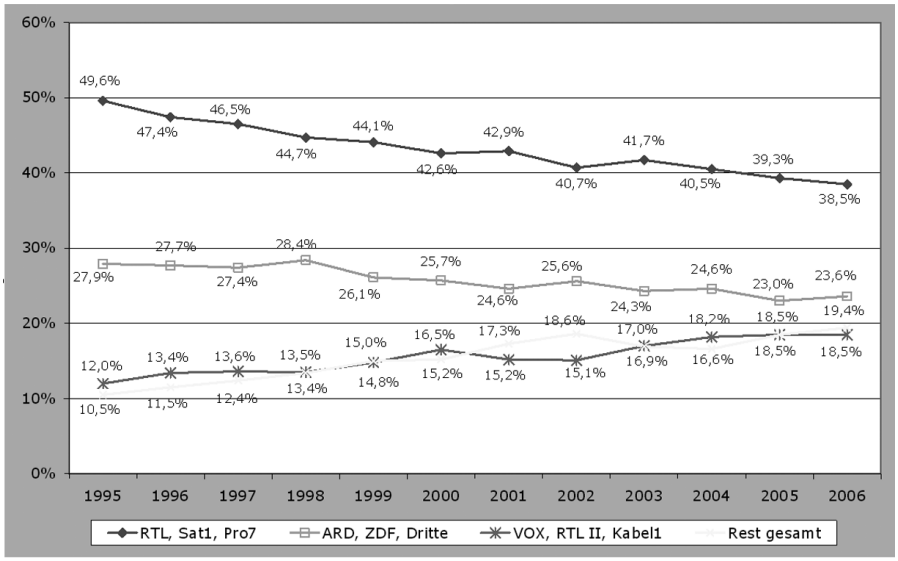
Abb. 1-11: Durchschnittlich empfangbare Sender nach Verbreitungswegen 2006

Die Zunahme der Sender führt dazu, dass sich die Zuschaueranteile der großen Sender im Zeitverlauf annähern. Eine Fragmentarisierung ist zu beobachten. Die Zuschauer verteilen ihre Zuschaueraufmerksamkeit auf mehrere Sender. Die Zuschaueranteile der einzelnen Fernsehsender nehmen daher ab (siehe Abb. 1-12 nächste Seite).

1.1.1.2.2 Internet

Fernsehen ist ein klassisches „**Lean-Back-Medium**“ und dient vornehmlich der Entspannung. Die Zuschauer beziehungsweise Rezipienten wollen sich zurücklehnen, um die Geschehnisse auf dem Bildschirm passiv betrachten zu können. Das Internet hingegen ist ein „**Lean-Forward-Medium**“. Es erfordert, dass der Rezipient aktiv wird und die gewünschten Inhalte sukzessive auf dem Bildschirm auswählt[15].

[15] *Knappe*, Die deutsche Fernsehindustrie: Eine Analyse der Wettbewerbsstrategien vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung von Medien, 45.



Quelle: *AGF/GfK*

Abb. 1-12: Entwicklung der Zuschaueranteile der Fernsehsender Sender in Prozent, 1995-2006

Wie bereits erwähnt, nimmt aus Nutzersicht das Medium Internet im Rahmen der Freizeitgestaltung eine immer bedeutsamere Rolle ein. Im Jahr 2006 waren in Deutschland insgesamt 58 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahre während der letzten 12 Monate online[16]. Die folgende Abb. 1-13 (siehe nächste Seite) stellt die Entwicklung des Anteils der Internetnutzer im Zeitverlauf dar.

Im ersten Quartal 2007 nutzten bereits 61,1 Prozent oder 39,63 Millionen Menschen das Internet[17]. 44 Prozent der Gesamtbevölkerung **nutzen das Internet täglich**[18]. Auf Grund weiter fallender technischer Zugangsbarrieren und durch die mögliche zunehmende mobile Internetnutzung wird sich das Zeitbudget der Nutzer für die Nutzung des Internets weiter erhöhen.

Nach einer Studie von Allensbach wird in der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen die 85 Prozent-Marke sehr rasch erreicht sein (2007: 83 Prozent). In der Gruppe der 14- bis 64-ährigen insgesamt wurde gemäß der Allensbach Studie die 70 Prozent-Marke in 2007 bereits überschritten[19]. Die Abb. 1-14 (siehe nächste Seite) zeigt die Entwicklung der Internetnutzung nach Allensbach im Zeitverlauf auf.

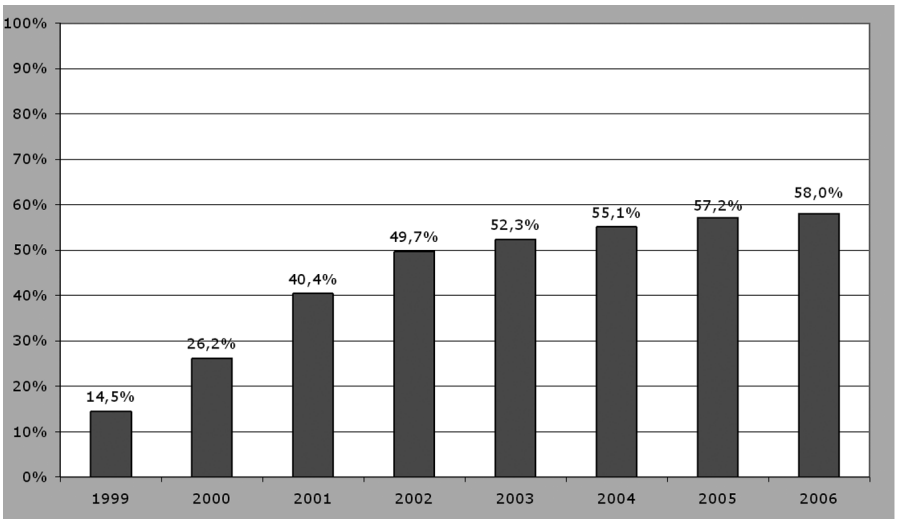
---

[16] *AGOF*, Internet facts, 5.

[17] *AGOF*, Internet facts, 5.

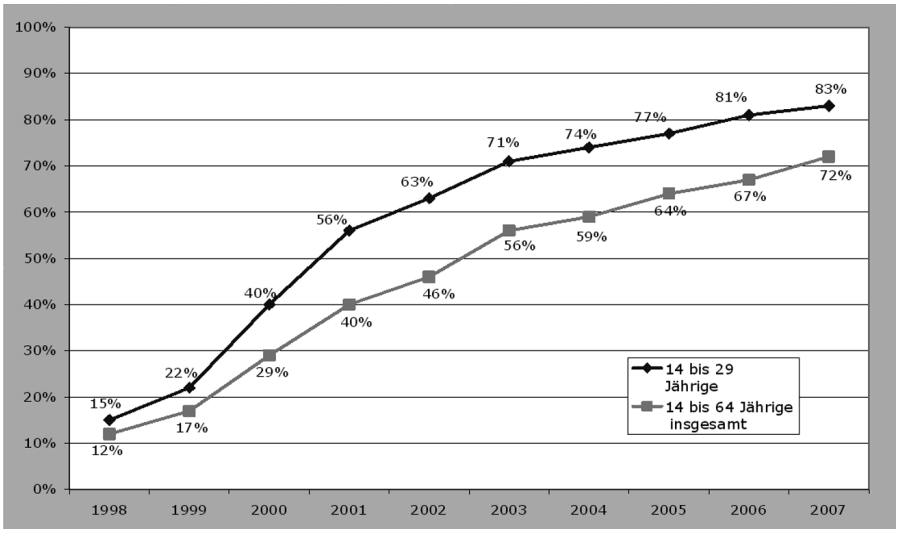
[18] *SevenOne Media*, Time Budget, 7.

[19] *Köcher,* Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 3.



Quelle: *AGOF*, Internet facts, 5.

Abb. 1-13: Entwicklung des Anteils der Internetnutzer 1999-2006

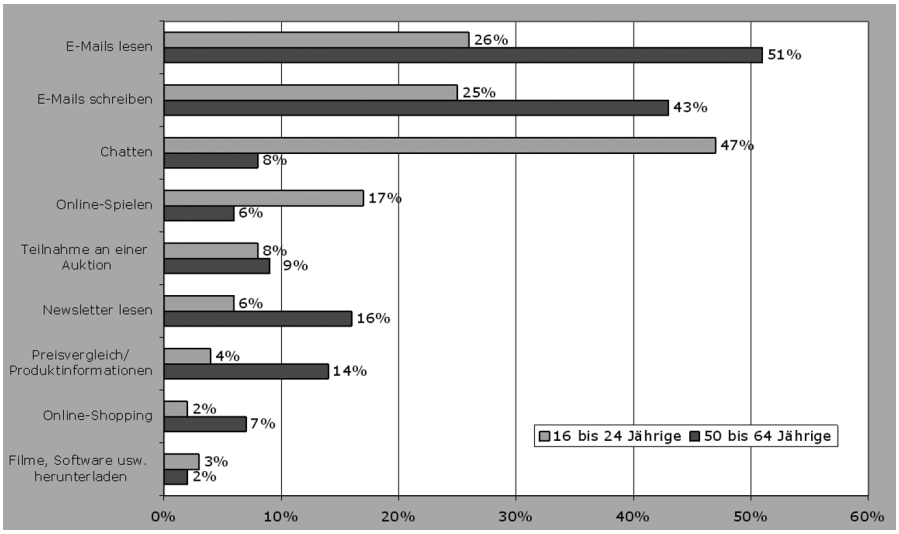


Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 3.

Abb. 1-14: Entwicklung der Internetnutzung 1998-2007

Das Internet dient häufig als **Erstinformationsquelle**. Die recherchierten Themenbereiche sind vielfältig: Reisen, Musikangebote, Erotik, Gesundheitstipps, Wetter, Wirtschaftsinformationen, Unterhaltung allgemein, Sportnachrichten, politische Informationen, Verkehrsin-

formationen, Nachrichten über Deutschland und die Welt, lokale und regionale Ereignisse und Dokumentationen sind die meistgenannten[20]. Die folgende Abb. 1-15 zeigt die Nutzung der unterschiedlichen Tätigkeiten im Internet nach Altersgruppen auf. Bei der Abbildung ist auffallend, dass die Nutzungsintensität vor allem beim Chatten und bei den Online-Spielen divergiert: Jugendliche sind in diesen Bereichen aktiver. Die Abb. 1-16 (siehe nächste Seite) aus einer anderen Studie bietet einen detaillierteren Einblick. 66 Prozent der unter 19-Jährigen nutzen das Internet zu mehr als der Hälfte der Zeit zur Kommunikation. Bei den über 45-Jährigen liegt dieser Wert bei lediglich 24 Prozent.



Quelle: *MindSet*, Konvergente Mediennutzung junger Zielgruppen

Abb. 1-15: Tätigkeiten im Internet nach den beiden Altersgruppen 16 bis 24 Jahre und 50 bis 64 Jahre in Deutschland in Prozent 2006

1.1.1.2.3 Konvergenz Fernsehen und Internet

Die zunehmende Verbreitung des Internets hat in den vergangenen Jahren zu einem Wandel im Nutzerverhalten geführt.

Vielfach wird das Internet parallel zum Fernsehen genutzt[21]. 40 Prozent der 14- bis 49-Jährigen Internetnutzer sieht bei der Internetnutzung zumindest hin und wieder auch fern. Während die 14- bis 19-Jährigen beide Medien lieber unmittelbar parallel nutzen, bevorzugen die 20- bis 39-Jährigen eher eine zeitversetzte Nutzung.

Eine Studie der ARD zeigt auf, dass für 30 Prozent der Nutzer die Nutzung von Fernsehen und Internet von crossmedialer/ergänzender Natur ist. 37 Prozent der Befragten bewerten das Fernsehen als ein Nebenmedium, und 33 Prozent der Befragten geben an, für beide

[20] *SevenOne Media*, Time Budget, 37.

[21] *Dehm et al.*, Das Internet: Erlebnisweisen und Erlebnistypen, 94.

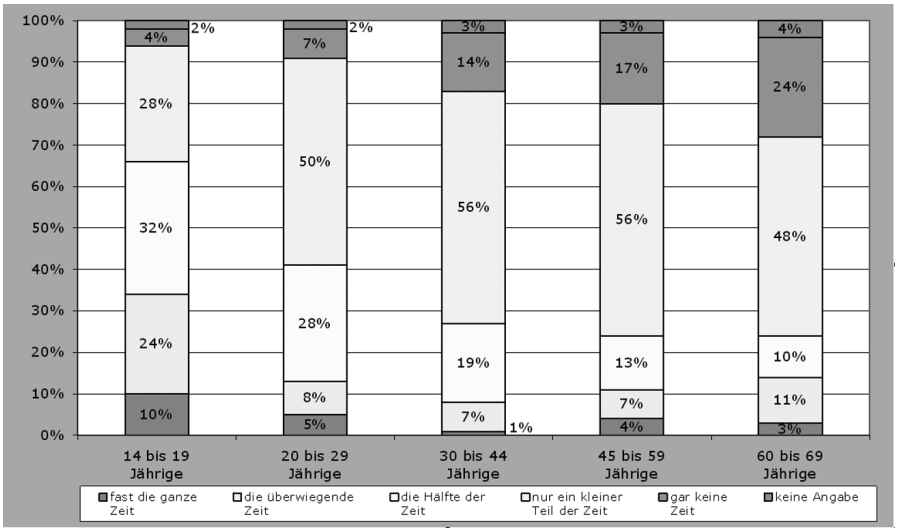
Medien die gleiche Aufmerksamkeit aufzubringen. Circa 20 Prozent der in der Studie Befragten äußern, dass sich ihr Fernsehkonsum durch das Internet verringert hat[22].

Eine andere Studie belegt diese Reduktion im Fernsehkonsum: Der Fernsehkonsum von Internetnutzern ist mit circa 30 Minuten geringer als der Fernsehkonsum von Offlinern[23].

Andere Studien zeigen wiederum auf, dass die Parallelnutzung von Internet und Fernsehen als Chance für Fernsehsender genutzt werden kann. Sie ermöglicht die eingangs erwähnte crossmediale Verknüpfung redaktioneller und werblicher Inhalte[24].

Die Nutzungsintensität von **Fernsehen über das Internet** – auch Internet Fernsehen genannt – betrug 2006 7,6 Prozent. Laut den Ergebnissen einer Studie von EE&MC war der Anteil der Nutzer des Internets für Rundfunkübertragungsdienste dabei in Berlin/Brandenburg mit 10,87 Prozent am höchsten[25]. Die Fernsehennutzungsintensität bei den etablierten Übertragungswegen – Kabel, Terrestrik, Satellit – lag 2006 noch bei 73,1 Prozent[26].

Im Folgenden wird kurz am Beispiel Skype dargestellt, dass dem Internet durchaus das Potential zukommen kann, seit Jahrzehnten etablierte Nutzungsgewohnheiten zu ändern.



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 19.

Abb. 1-16: Internetzeit für Kommunikation nach Alter

---

[22] *Van Eimeren, Frees*, Media Perspektiven 8/07, 377 f.

[23] *IBM*, Konsum versus Interaktion, 4.

[24] *SevenOne Media*, Time Budget, 20 f.

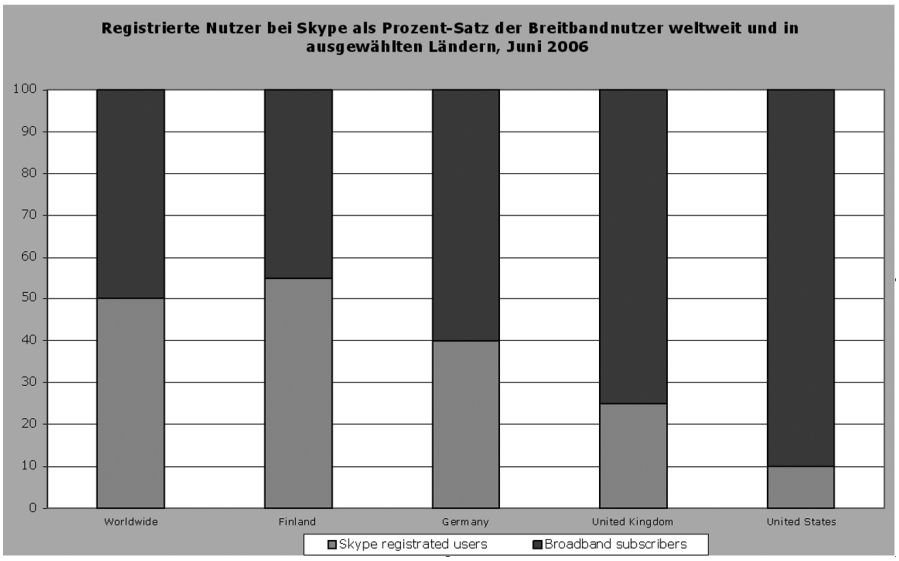
[25] *EE&MC* Studie 2006.

[26] *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 56.

Exkurs:

Skype ist ein kostenlos erhältliches Programm für die IP-Telefonie. Das Konzept dieses anarchischen Netzes ist vergleichbar dem Peer-to-Peer-Netz (P2P) Kazaa, bei dem jeder Computer mit jedem anderen direkt verbunden ist und die Ressourcen und Dienste der anderen Computer nutzen kann. Skype ist eine Ausprägungsform von VoIP (Voice over IP), über das Telefonverbindungen zu anderen Computern aber auch zu Telefonen hergestellt werden können.

Mitte 2006 hatte Skype 113 Millionen registrierte Nutzer und bediente im ersten Halbjahr 2006 14 Milliarden Gesprächsminuten (mehr als 7 Prozent aller internationalen Gesprächsminuten). Der Verlust für die etablierten Telekommunikationsanbieter wird weltweit mit 9 Milliarden US Dollar (Zeitraum 2002-2006) eingeschätzt. Mitte 2006 konnten die VoIP Anbieter Skype, Vonage und Cox Digital Phone 1,8 Millionen Abonnenten auf sich vereinigen. In Deutschland lag die Skype-Penetrationsrate bei erstaunlichen 40 Prozent der Breitbandnutzer (fünf Millionen Nutzer). Für das Jahr 2007 wird davon ausgegangen, dass bereits 15 Prozent aller deutschen Privatkundenminuten über Skype abgewickelt werden. Diese Internet-Erfolgsgeschichte ist durchaus geeignet, sich im Fernsehen zu wiederholen.



Quelle: *IBM*

Abb. 1-17: Registrierte Nutzer bei Skype als Prozent-Satz der Breitbandnutzer weltweit und in ausgewählten Ländern Juni 2006

1.1.1.2.4 Zeitsouveränes Fernsehen/Video on Demand

Das klassische lineare Echtzeitfernsehen, das an feste Beginnzeiten für Sendungen gebunden ist, wandelt sich zu einer Kombination von linearem Echtzeitfernsehen und zeitsouveränem, nicht-linearen Abruffernsehen. Das klassische Fernsehangebot wird an ein und demselben Gerät mit nur einer Fernbedienung kombinierbar sein mit nicht-linearem Abruffern-

sehen und dem kompletten Internetangebot[27]. Voraussetzung für die Nutzung von nichtlinearem Fernsehen ist jedoch die Rückkanalfähigkeit der Übertragungstechnologie.

Empirische Studien belegen bereits, dass Nutzer diesem Internet basierten zeitsouveränen Fernsehen, das auch als **Video-on-Demand**[28] bezeichnet wird, einen sehr hohen Nutzenwert zusprechen[29]. Video-on-Demand bietet für die Nutzer das höchste Maß an Zeitsouveränität und inhaltlicher Selektivität. Nutzer interessieren sich für Video-on-Demand vor allem dann, wenn Komfort und Bedienbarkeit stimmen[30]. Besonders attraktiv ist aus Nutzersicht, dass der Konsum zeitsouverän direkt bei der Auswahl oder zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Die aktuellen Video-on- Demand-Angebote umfassen neben Spielfilmen auch alle andere gängigen Fernsehgenres wie Nachrichten, Dokumentationen, Serien etc. Die Nutzer erwarten vor allem, dass das Video-on-Demand Angebot aktuell ist und dass neben Spielfilmen auch Sport, Musik aber auch Erotik angeboten werden.

Die folgende Auswertung (Abb. 1-18) aus der Studie Deutschland Online 4 bestätigt, dass 48,3 Prozent der befragten Nutzer Interesse an Video-on-Demand-Angeboten mit einem Abruf der Inhalteangebote zu jeder gewünschten Zeit aufweisen und 16,7 Prozent Interesse an Near-Video-on-Demand Angeboten aufweisen. Das klassische Inhalteangebot der etablierten Sender per Internet wird immerhin von 44,5 Prozent der Befragten als interessant bewertet. Unter Internet-Fernsehen wird Fernsehen über das Internet verstanden und nicht IPTV. Hierzu wird an späterer Stelle noch detailliert ausgeführt (siehe 0).

Andere Studien belegen ebenfalls, dass 66 Prozent der Zuschauer sich wünschen, auch zeitversetzt fernsehen können. Das größte Interesse an Zeitsouveränität besteht mit 89 Prozent bei den unter 20-Jährigen. Die Gründe liegen bei den Jugendlichen in der geringen Planung des Fernsehkonsums, dem eher impulsbezogenen Agieren, der weniger gezielten Auswahl und des „Zappens“. Aber auch bei den 30 bis 49-Jährigen sind mehr als zwei Drittel der Befragten an einer zeitsouveränen Nutzung interessiert. Bei der Gruppe der über 50-Jährigen sind es ebenfalls weit mehr als 50 Prozent[31].

---

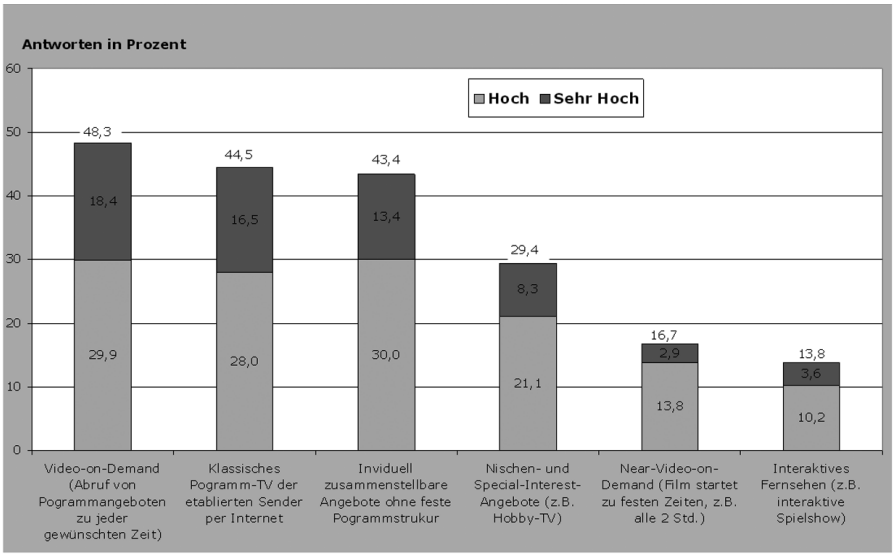
[27] *Schächter*, Public Service im digitalen Wettbewerb, 1 ff.

[28] Bei Near-Video-on-Demand (auch Video-near-Demand) kann der Abruf-Zeitpunkt nicht beliebig gewählt werden, sondern nur in festen Intervallen; man kann sich zum Beispiel zu jeder vollen Viertelstunde in den Stream eines populären Films einwählen, der dann jeweils neu beginnt. Kann der Zeitpunkt beliebig gewählt werden, spricht man von True-Video-on-Demand. Wird statt eines Livestream ein Datei-basierter Ansatz zur Verteilung der Videos verwendet, spricht man von Push-Video-on-Demand. Für die Abrechnung stehen folgende die Varianten zur Verfügung: (a) Pay-Per-View (PPV) Bezahlen pro Nutzung einer Einheit. (b) Download-to-Own (DTO) Hier erwirbt der Nutzer den Inhalt und kann ihn archivieren und beliebig oft wiedergeben. (c) Abonnement (auch Subscription-Video-on-Demand-SVoD) Hier bucht der Kunde eine Auswahl von Videos für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel pro Monat). Die Abrechnung geschieht hier pauschal.

[29] *EE&MC* Studie 2006.

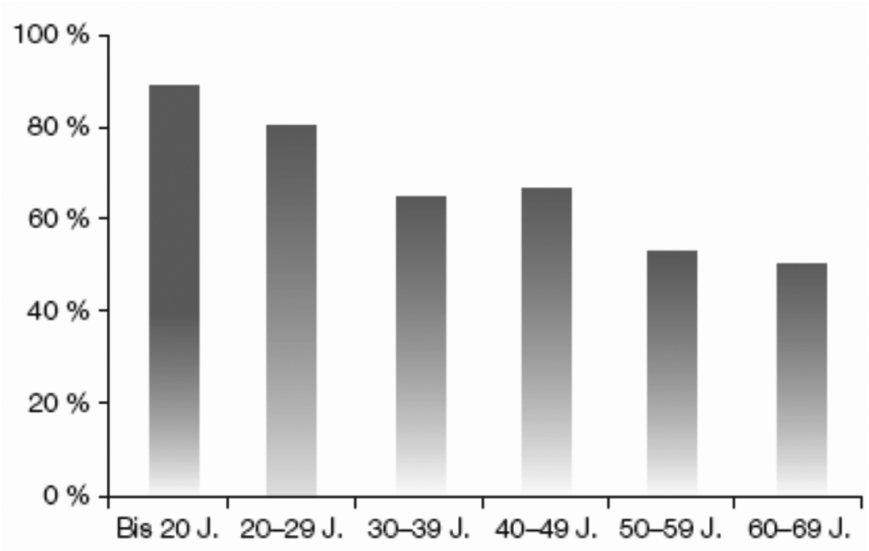
[30] *IBM,* Konvergenz oder Divergenz?, 14.

[31] *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 15.



Quelle: *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 59.

Abb. 1-18: Interesse an Produktformen von Internet-Fernsehen



Quelle: *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 15.

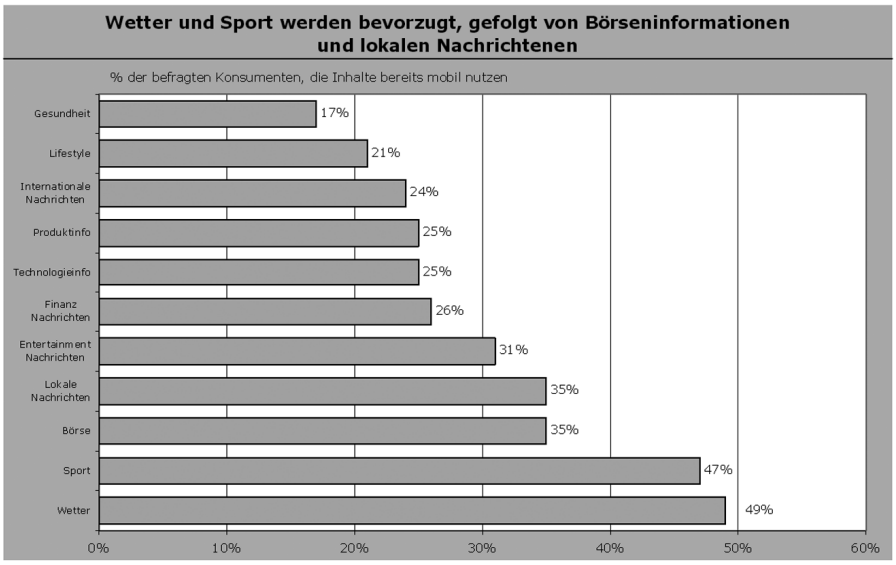
Abb. 1-19: Interesse an zeitunabhängigen Fernsehen nach Altersgruppen

1.1.1.2.5 Online-Services der Fernsehsender

Bei den Online-Services der Fernsehsender fragen die Zuschauer neben programmbezogenen Inhalten auch programmbegleitende Informationen ab. Online-Angebote werden nur dann regelmäßig genutzt, wenn der Nutzer einen Mehrwert erhält. Der Vorteil für die Fernsehsender ist, dass Aktualisierungen und Zusatzinformationen den Kontakt zwischen Anbieter und Nutzer vertiefen. So werden beispielsweise neben der Ankündigung des Fortgangs der Handlung einer TV-Serie auch Hintergrundinformationen zu Schauspielern und Rollen bereitgestellt.

1.1.1.2.6 Mobile Fernsehnutzung

Das Interesse an mobiler Fernsehnutzung ist zurzeit noch gering. So sind nur 13 Prozent der Gesamtbevölkerung „etwas daran interessiert". Bei den Jüngeren (14- bis 29-Jährigen) ist das Interesse höher. Durch die bestehende hohe Mobilpenetrationsrate in Deutschland ist jedoch zu erwarten, dass die Entwicklung erfolgreich voranschreiten wird. Die Zustimmung gilt dabei sowohl für das Geschäftsmodell des Pay TV als auch für werbefinanziertes Mobile TV. 27 Prozent der in einer Studie befragten Nutzer würden lieber ein werbefinanziertes Mobile TV nutzen[32]. Die folgende Übersicht gibt einen Eindruck über die Schwerpunkte beim Mobile TV wieder. Hierbei ist anzumerken, dass die Befragungsergebnisse aus einer englischen Studie sind, in der Nutzer befragt wurden, die die Inhalte bereits mobil nutzen. Wie eingangs ausgeführt, kann das tatsächliche Erleben von den Einschätzungen hinsichtlich neuer Technologien durchaus divergieren. Daher ist der Befragung von Konsumenten, die die Inhalte bereits mobil nutzen, Vorrang zu geben.



Quelle: *Online Publishers Association*, Going Mobile, 16.

Abb. 1-20: Mobile Nutzung von Inhalten beim Mobile TV

[32] *IBM,* Konvergenz oder Divergenz?, 17 ff.

Eine andere Studie, die ebenfalls das tatsächliche Verhalten der Nutzer im skandinavischen Raum abgefragt hat, zeigt auf, dass Mobile TV nicht nur beim Pendeln genutzt wird: Prime Time ist unter anderem am Abend zu Hause. Um acht Uhr morgens ist mit 29 Prozent Anteil die Spitze in der mobilen Nutzung erreicht. In der fernsehaktivsten Zeit um 21 Uhr abends beträgt der Anteil der mobilen Nutzung über das Mobile TV noch immer 9 Prozent. Die Nutzungsdauer pro Mobile TV Sitzung beträgt etwa 15 Minuten[33].

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Fernsehen einen sehr bedeuteten Anteil am Medienzeitbudget der Deutschen für sich einnimmt. Entwicklungen, die beispielsweise durch das Internet ausgelöst werden, sind des Weiteren durchaus geeignet, das zukünftige Nutzungsverhalten der deutschen Fernsehzuschauer zu verändern. Die Übertragung der Fernsehinhalte über neue Übertragungswege – wie beispielsweise das Mobile TV – wird interessante Aspekte ergeben. Aber insbesondere die durch das Internet induzierten Veränderungen – wie beispielsweise das zeitsouveräne Fernsehen – werden zukünftig an Bedeutung gewinnen. Dies gilt vor allem für die jüngere Generation.

Im Folgenden wird zu den Fernsehinhalteanbietern ausgeführt.

1.1.2 Fernsehinhalteanbieter

Die Fernsehinhalteanbieter in Deutschland verfolgen unterschiedliche Geschäftsmodelle. Prinzipiell finden zwei unterschiedliche Ansätze Anwendung: Free TV und Pay TV. Free TV zeichnet sich dadurch aus, dass der Zuschauer für die überlieferten Fernsehinhalte keine direkte monetäre Bezahlung zu leisten hat. Im Pay TV besteht hingegen eine direkte kommerzielle Beziehung zwischen Rezipient und Anbieter. Das Free TV, frei empfangbare Fernsehen, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanziert sich überwiegend über die Rundfunkgebühr. Das Free TV-Fernsehangebot der privaten Anbieter erzielt durch den Verkauf von Werbezeiten Umsätze und Gewinne. Als dritte Variante existiert das Pay TV, das sich hauptsächlich über den Verkauf von Abonnements finanziert. Dieser Differenzierung in Free TV und Pay TV wird bei den folgenden Ausführungen gefolgt. Ergänzend werden anschließend die Anbieter von Internet-Fernsehen sowie die elektronische Presse dargestellt. Die folgende Abb. 1-21 (siehe nächste Seite) zeigt zunächst die Erträge der privaten Fernsehanbieter im Zeitverlauf auf.

1.1.2.1 Private Fernsehanbieter (Free TV)

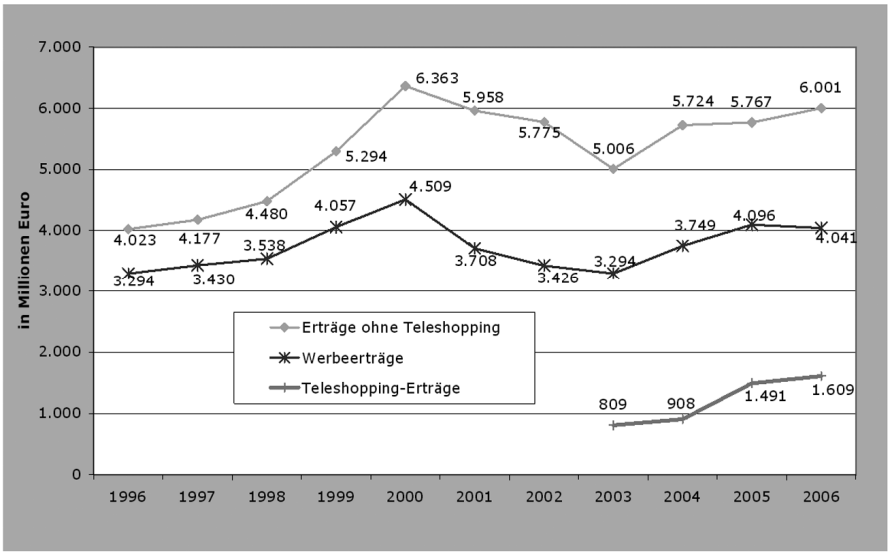
Die öffentlich-rechtlichen Programme vereinigen an die 46 Prozent der Zuschaueraufmerksamkeit auf sich. Dieses bedeutet, dass die privaten Anbieter in Summe einen Anteil von mehr als 50 Prozent abdecken.

Wie bereits ausgeführt, gibt es in Deutschland neben den zwei öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen sechs private Vollprogramme. Allein diese sechs privaten Vollprogramme vereinen 43 Prozent der Zuschaueraufmerksamkeit auf sich. Die verbleibenden Zuschaueranteile werden von anderen privaten Anbietern bedient. In den folgenden Ausführungen wird daher zunächst das Angebot der großen privaten Anbieter, der RTL Group und der

---

[33] *Goldmedia*, Mobile TV in Europa, 8.

ProSiebenSat.1 Media AG, dargestellt, die einen überwiegenden Anteil der Zuschaueraufmerksamkeit auf sich vereinigen.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 15.

Abb. 1-21: Erträge Private Fernsehanbieter in Millionen Euro 1996-2006

1.1.2.1.1 RTL Group

Die RTL Group ist Teil des weltweit agierenden Multimediakonzerns Bertelsmann AG. Die Bertelsmann AG hält 89,8 Prozent der Anteile an der RTL Group. Die restlichen 10,2 Prozent befinden sich im Streubesitz[34]. Die **Bertelsmann AG** zählt zu den größten Medienkonzernen der Welt und macht rund zwei Drittel ihres Umsatzes außerhalb von Deutschland.

Die RTL Group ist der größte Fernseh- und Hörfunkkonzern Europas mit Beteiligungen an 39 Fernsehsendern und 32 Hörfunkstationen in 10 Ländern[35]. Die RTL Group wurde im April 2000 als Zusammenschluss zwischen CLT-UFA und Pearson TV gegründet. Im Juli 2001 wurde die Bertelsmann AG Hauptaktionär der RTL Group.

Die **RTL Group** erwirtschaftete im Geschäftsjahr 2006 mit 8.551 Beschäftigten einen Gesamtumsatz von 5,64 Milliarden Euro (2005: 5,1 Milliarden Euro). 38,5 Prozent des Umsatzes entfallen auf die RTL Mediengruppe Deutschland. Der Geschäftsbereich Fernsehen macht mit 4,35 Milliarden Euro knapp 77 Prozent des Gesamtumsatzes der RTL Group aus. Die RTL Group erwirtschaftete 2006 einen EBITDA von 851 Millionen Euro und einen Konzernjahresüberschuss von 1.111 Millionen Euro. Im Jahre 2006 (Stand September) vereinigte die RTL Mediengruppe Deutschland 25,3 Prozent der deutschen Zuschaueraufmerksamkeit auf sich.

---

[34] *RTL Group*, <http://www.rtlgroup.com/files/facts_20070820.pdf> [Stand 24.10.2007].

[35] *RTL Group*, <http://www.rtlgroup.com/AboutUs.htm> [Stand 23.10.2007].

Die deutschen Sender sind mit 1,85 Milliarden Euro Umsatz im Jahr 2006 europaweit die umsatzstärksten Sender der RTL Group[36].

Das Geschäftsmodell der RTL Mediengruppe Deutschland basiert in erster Linie auf Werbefinanzierung. Im Werbemarkt verfügt die RTL Mediengruppe Deutschland über einen Anteil am gesamten Bruttowerbeumsatz 2004 von ca. 44 Prozent und liegt damit an etwa gleicher Stelle wie die Sender der ProSiebenSat.1 Media AG. Hinsichtlich der Nettowerbeumsätze bleibt die RTL Mediengruppe Deutschland mit 43 Prozent leicht hinter der der ProSiebenSat.1 Media AG zurück.

Neben den Einnahmen aus der Werbefinanzierung kommen noch sonstige Erlösquellen aus Merchandising mit Produkten und Dienstleistungen, Programmvertrieb, Telefonmehrwertdienste, Gewinnspiele und Online-Angebote hinzu, die in einem engen Zusammenhang zu den Fernsehprogrammen stehen.

1.1.2.1.1.1 Inhalteangebot

Der RTL Mediengruppe Deutschland sind die folgenden Programme zurechenbar (bei Beteiligungen ist der Beteiligungsanteil in Klammern ausgewiesen): RTL Television, RTL II (35,9 Prozent), Super RTL (50 Prozent), VOX (99,7 Prozent) und N-TV. RTL Crime, RTL Living und Passion (50,4 Prozent) sind die Pay TV-Angebote von RTL in Deutschland. Im Folgenden wird zu den Programmschwerpunkten der einzelnen Sender näher ausgeführt.

- Der Sender **RTL** ist ein Vollprogramm mit dem Schwerpunkt Unterhaltung und Information. Gesendet werden verschiedene Show- und Reality-Formate, Serien, TV Movies, Spielfilme, Comedy sowie Informationssendungen, Magazine und Sport. Nach eigenen Angaben beträgt der Zuschaueranteil des Senders RTL 15,6 Prozent und der Anteil am Fernsehwerbemarkt 27,4 Prozent[37].
- **RTL II** ist ein jugend- und familienorientiertes Vollprogramm. Nachmittags werden schwerpunktmäßig Kinder- beziehungsweise Zeichentricksendungen ausgestrahlt; abends Serien, Spielfilme und TV Movies, Reportagen und Magazine sowie Musiksendungen und Reality-Formate (zum Beispiel Big Brother).
- **RTL Living** ist ein 24-stündiges Pay TV-Spartenprogramm, das Sendungen zum Thema Wohnen und Einrichten sowie Essen und Trinken umfasst.
- **RTL Crime** ist ein 24-stündiges Pay TV-Spartenprogramm, das erfolgreiche Krimiserien, amerikanische Produktionen, erfolgreiche Kinofilme sowie Dokumentationen aus der realen Welt des Verbrechens ausstrahlt.
- **N-TV** ist ein ganztägiges Informationsspartenprogramm mit dem Schwerpunkt Berichterstattung über Politik- und Wirtschaftsthemen, Infotainment sowie Talkformate.
- **VOX** ist ein informations- und unterhaltungsorientiertes Vollprogramm. Zum Programmschema gehören Magazine, Nachrichten, Dokumentationen und Reportagen sowie Serien und Spielfilme.

---

[36] *ALM*, Jahrbuch 2006, 227.

[37] *RTL Group*, <http://www.rtlgroup.com/Operations_RTL Prozent20Television.htm> [Stand 23.10.2007].

- **Passion** präsentiert hochwertige Telenovelas, Soaps und Spitzenserien aus Deutschland, Südamerika und den USA. Ein Highlight des Kanals sind die Previews auf die aktuellen Episoden der erfolgreichsten deutschen Daily-Soaps "Gute Zeiten, schlechten Zeiten" und "Unter uns". Außerdem bietet "Passion" für alle Fans des Genres Daily Soaps die Anfänge dieser Serien ab der ersten Folge.
- Der Sender **RTL Shop** ist ein Teleshoppingsender. Für die werbende Industrie bietet RTL Shop vielfältige Möglichkeiten, Produkte oder Dienstleistungen einem breiten und aufgeschlossenen Publikum auf unterhaltsame Weise zu präsentieren.

1.1.2.1.1.2 Inhaltlicher Schwerpunkt

Senderfamilien werden als Reaktion auf die zunehmende Marktfragmentierung gebildet und bedienen unterschiedliche Zielgruppen[38]. So liegt der inhaltliche Schwerpunkt der Vollprogrammsender, die der RTL Mediengruppe Deutschland angehören (RTL, RTL II und VOX) auf Information und Unterhaltung. VOX ist überwiegend informationsorientiert mit einem Schwerpunkt bei Dokumentationen. RTL II ist eher boulevardorientiert. Der Sender RTL selbst gilt als Hauptsender der Familie und zieht die meisten Zuschaueranteile auf sich. Entsprechend ist der Sender RTL auf Shows und reichweitenstarke Serien und Filme ausgerichtet.

1.1.2.1.1.3 Internet-Aktivitäten

Die Internet-Aktivitäten von RTL gliedern sich in vier Bereiche: Fernsehprogramm, Informationen, Unterhaltung und Videos. In diesen Bereichen werden zum Teil programmbegleitend, zum Teil unabhängig vom Fernsehangebot, Informationen und Materialien zur Verfügung gestellt. Zahlreiche Informationen sind mit anderen Anbietern verlinkt. In diesen Fällen fungiert RTL als Plattformbetreiber für spezialisierte Anbieter.

Im Bereich Videos kann auf die Angebote Clipfish und RTL Now hingewiesen werden.

Das Videoportal **Clipfish** ist das Angebot der Opal Beteiligungs GmbH, einer Tochter der RTL Interactive. Im August 2006 befanden sich etwa 10.000 Videos in der Bibliothek[39]. Nach Angaben des Unternehmens haben sich Ende 2006 fast 100.000 Personen registrieren lassen[40].

RTL Now ist das Video-on-Demand-Angebot von RTL. Ein Großteil des Angebotes ist kostenlos abrufbar, darunter vor allem die täglichen Magazine und Doku-Soaps, aber auch einige Serien. Bei kostenpflichtigen Sendungen steht in der Regel ein so genanntes Preview zur Verfügung: die kommende Folge ist also gegen Bezahlung bereits vor der TV-Ausstrahlung abrufbar.

1.1.2.1.2 ProSiebenSat.1 Media AG

ProSiebenSat.1 Media AG bietet die Programme Sat.1, ProSieben, Kabel eins, N24, 9Live, Sat.1 Comedy, Kabel eins classic und ProSiebenSat.1 Mobile an und erreichte 2006 damit eine Zuschaueraufmerksamkeit von 21,7 Prozent.

---

[38] Anmerkungen *RTL*, 26.11.2007.

[39] *KEK,* Dritter Konzentrationsbericht, 214.

[40] *RTL Group*, Annual Report 2006, 91.

Das Unternehmen entstand aus einem Zusammenschluss der Pro Sieben Media AG und der Sat.1 SatellitenFernsehen GmbH im Jahr 2000. Die ProSiebenSat.1-Gruppe ist mit 24 Free TV, 24 Pay TV und 22 Radionetzwerken in 13 Ländern in Europa einer der größten und erfolgreichsten pan-europäischen Medienkonzerne. Der Konzern ist das größte kommerzielle Free TV-Unternehmen in Deutschland[41].

Die ProSiebenSat.1 Media AG ist eine an der Frankfurter Börse notierte Aktiengesellschaft und erzielte 2006 mit 2.976 Mitarbeitern einen Umsatz von 2,1 Milliarden Euro. Das EBITDA belief sich auf 484,3 Millionen Euro. Im Free TV-Segment erwirtschaftete die ProSiebenSat.1 Media AG 2006 mit 2.598 Mitarbeitern einen Umsatz von 1,9 Milliarden Euro. Das Kerngeschäftsfeld von ProSiebenSat.1 Media AG ist das werbefinanzierte Fernsehen. In diesem Bereich erwirtschaftete das Unternehmen im Geschäftsjahr 2006 den überwiegenden Teil seines Gesamtumsatzes[42].

88 Prozent der Stammaktien werden von der Lavena Holding 4 GmbH, an der wiederum die beiden Privat Equity-Unternehmen Permira und KKR beteiligt sind, gehalten. Die restlichen 12 Prozent werden von der Axel Springer AG gehalten[43]. Die den beiden neuen Finanzinvestoren geschuldete profitorientierte Maßnahme, konkret die Sendungen "Sat.1 am Mittag" und "Sat.1 am Abend" abzuschaffen, erregte zuletzt Aufmerksamkeit[44].

1.1.2.1.2.1 Inhalteangebot

Die ProSiebenSat.1 Media AG veranstaltet über 100-prozentige Tochtergesellschaften die Programme ProSieben, Sat.1, Kabel eins, N24, 9Live, Sat.1 Comedy, Kabel eins classics, und liefert der MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH das Mobile TV Programm ProSiebenSat.1 Mobile zu.

- **ProSieben** ist ein bundesweites, ganztägiges Fernsehvollprogramm, das vielfältige Unterhaltungsformate sowie Informations- und Dokumentationssendungen enthält. Der programmliche Schwerpunkt liegt auf Spielfilmen, Serien, Comedy- und Show-Formaten sowie Infotainment-Magazinen.
- **Sat.1** bietet eine breite Palette an Informations-, Unterhaltungs-, Sport- und Showsendungen.
- **Kabel 1** ist ein ganztägiges Fernsehvollprogramm, das schwerpunktmäßig aus Spielfilmen und Fernsehserien sowie eigen- und auftragsproduzierten Shows und Unterhaltungsformaten mit täglichen Nachrichten, Reportagemagazinen und Dokumentationssendungen besteht.
- **N24** ist ein ganztägiges Informationsspartenprogramm mit dem Schwerpunkt auf Nachrichten, Wirtschaft und Dokumentationen.

---

[41] *ProSiebenSat.1 Media AG*, <http://www.prosiebensat1.de/unternehmen/> [Stand 24.10.2007].

[42] *ProSiebenSat.1 Media AG*, <http://www.prosiebensat1.com/imperia/md/content/investor_relations/2007/GB2007/Geschaeftsbericht_neu_1.pdf> [Stand 24.10.2007].

[43] *ProSiebenSat.1 Media AG*, <http://www.prosiebensat1.com/investor_relations/ aktionaersstruktur/index.php [Stand 17.10.2007].

[44] *Spiegel Online*, Abschied ins Spartenprogramm, 17.7.2007.

- **9Live** ist ein bundesweites Unterhaltungsspartenprogramm. Es handelt sich um einen Quizsender mit 24-stündiger interaktiver Live-Unterhaltung. Das Programm ist schwerpunktmäßig auf interaktive Angebotsformen wie Gewinnspiele, Quizshows oder Teleshopping ausgerichtet.
- **Sat.1 Comedy** ist ein 24-stündiges Pay TV-Spartenprogramm mit dem Schwerpunkt auf Unterhaltung. Gesendet werden Spielfilm-Komödien aus Hollywood und Europa, Sitcoms aus den USA sowie Comedyformate von Sat.1 und ProSieben.
- **Kabel Eins Classics** ist ein 24-stündiges Pay TV-Spartenprogramm mit dem Schwerpunkt auf Unterhaltung. Gesendet werden Spielfilme aller Genres aus den 40er bis 90er Jahren, Film-Highlights der Hollywood-Studios sowie aus europäischen Produktionen und Serien.

1.1.2.1.2.2 Inhaltlicher Schwerpunkt

Der inhaltliche Schwerpunkt der der ProSiebenSat.1 Media AG angehörenden Vollprogrammsender (ProSieben, Sat.1 und Kabel eins) liegt auf dem Genre Unterhaltung. Teile der Senderfamilien werben ganz explizit damit und sprechen insbesondere ein jüngeres Publikum an.

1.1.2.1.2.3 Internet-Aktivitäten

Die Internet-Aktivitäten der ProSiebenSat.1 Media AG umfassen das Online-Videoportal MyVideo[45] sowie den Video-on-Demand-Service Maxdome.

Derzeit sind etwa 70.000 Videos bei **MyVideo** verfügbar, die bis zu zwei Millionen Mal pro Tag (circa 12 Millionen Mal pro Woche) abgerufen werden. Circa 1.800 Filme kommen täglich hinzu. Die Zahl der täglichen Seitenzugriffe ist von April 2006 bis August 2006 um 560 Prozent gestiegen: wöchentlich sind es etwa 27 Millionen Zugriffe[46].

Der Video-on-Demand-Service **Maxdome** wird von der **ProSiebenSat.1 Media AG** in Kooperation mit **United Internet** angeboten. Maxdome bietet ein umfangreiches Angebot an Filmen, Comedy und Serien. Der Zugang zu Maxdome kann sowohl über den PC per Breitband-Internetanschluss als auch über eine Set-Top-Box und ein TV-Gerät erfolgen. Nicht nur Hollywood-Filme gehören zum Angebot. Auch erfolgreiche Formate der Sender Sat.1, ProSieben, Kabel 1 und N24 sind im Programm. Der Abruf ist als Abonnement verschiedener Pakete oder als Einzelstreaming mit einer Pay-per-View-Option möglich. Dabei kann das Angebot innerhalb von 24 Stunden wie bei einer DVD beliebig oft genutzt werden[47]. Nach der Darstellung der privaten Fernsehanbieter erfolgt in den nächsten Abschnitten die Analyse der öffentlich-rechtlichen Anbieter.

---

[45] Am 16.7.2007 hat die ProSiebenSat.1 Media AG die Option auf den Erwerb von 100 Prozent der Anteile an der Magic Internet Holding GmbH – der Betreiberin von MyVideo – ausgeübt. *ProSiebenSat.1 Media AG*, Halbjahresbericht 2007, 66.

[46] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 214.

[47] *ProSiebenSat.1 Media AG,* http://www.prosieben.com/aktivitaeten/sevensenses// [Stand 17.10.2007].

1.1.2.2 Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen gliedert sich in ARD und ZDF. Beides sind Anstalten des öffentlichen Rechts, die sich im Wesentlichen durch Rundfunkgebühren finanzieren und deren Programmauftrag gesetzlich im Rundfunkstaatsvertrag geregelt ist.

Die **ARD** ist als die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland ein Zusammenschluss von neun selbständigen, staatsunabhängigen Landesrundfunkanstalten (am 1. Mai 2003 wurden SFB und ORB zum RBB fusioniert). Zehntes Mitglied der ARD ist der Auslandssender Deutsche Welle (DW). Die Mitglieder der ARD versorgen ganz Deutschland mit Hörfunk[48] und Fernsehen – regional, landes- und bundesweit. Vorwiegend programmbezogene Internet-Portale und eigene Videotext-Dienste ergänzen das Angebot. Die ARD strahlt täglich circa 1.400 Stunden Radio- und rund 240 Stunden Fernsehprogramm aus. Damit erreicht sie Zuschaueranteile von durchschnittlich mehr als 55 Prozent im Hörfunk und mehr als 29 Prozent im Fernsehen. Die ARD ist mit einem Budget von rund 6,2 Milliarden Euro und weltweit rund 23.500 Mitarbeitern der größte nicht-private Programmanbieter[49].

Das **ZDF** sendet das gleichnamige Fernsehprogramm in ganz Deutschland und produziert gemeinsam mit der ARD die Spartenkanäle Phoenix, 3sat sowie KIKA und ist an dem deutsch-französischen Kultursender ARTE beteiligt.

Darüber hinaus verfügen ARD und ZDF über jeweils drei digitale Zusatzkanäle.

1.1.2.2.1 Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Sender

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland finanziert sich hauptsächlich über die **Rundfunkgebühr**. Die Rundfunkgebühr ist eine Finanzierungsart, die an die Organisation von Rundfunk in öffentlich-rechtlicher Form gebunden ist. Sie soll die Kosten decken, die bei der Produktion, verantwortlichen Gestaltung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen entstehen. Jeder private Haushalt in Deutschland, der mit einem Radio- und Fernsehgerät ausgestattet ist, muss seit dem 1. April 2005 pro Monat eine Rundfunkgebühr in Höhe von 17,03 Euro zahlen. Von 17,03 Euro pro Monat entfallen auf:

- ARD 11,94 Euro (5,04 Euro Hörfunk, Fernsehen 6,90 Euro)
- ZDF 4,39 Euro
- DeutschlandRadio 0,37 Euro und die
- Landesmedienanstalten 0,32 Euro.

3sat, Phoenix und der Kinderkanal werden direkt aus den Haushalten des ZDF und der Landesrundfunkanstalten der ARD finanziert.

Die bei der KEF angemeldeten Gesamterträge betrugen für das Jahr 2006 für die ARD 5,962 Milliarden Euro, für das ZDF 1,94 Milliarden Euro und für das Deutschlandradio 195,5

---

[48] Die Entwicklungen im Hörfunkbereich bedürften angesichts der Bedeutung des Hörfunks als einem wichtigen Massenmedium in Deutschland ebenfalls einer eingehenden Untersuchung, die aber den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde.

[49] *ARD*, <http://www.ard.de/intern/organisation/-/id=8036/rnvfb8/index.html> [Stand 23.10.2007].

Millionen Euro[50]. Die Gesamterträge aus der Rundfunkgebühr beliefen sich 2006 – einschließlich der für besondere Aufgaben bestimmten Gebührenanteile – auf insgesamt 7,286 Milliarden Euro. Ohne die Anteile für besondere Aufgaben liegen die Gesamterträge für die Landesrundfunkanstalten, das ZDF und Deutschlandradio bei 7,148 Milliarden Euro. Davon entfallen rund 4,4 Milliarden Euro auf Fernsehen und 2,7 Milliarden auf den Hörfunk[51]. Die folgende Abbildung zeigt die aktuelle Verteilung der Gebührenerträge auf die Rundfunkanstalten für das Jahr 2006 auf.

Rundfunkanstalt	Gesamterträge in Euro
Bayerischer Rundfunk	866 Mio.
Hessischer Rundfunk	402 Mio.
Mitteldeutscher Rundfunk	580 Mio.
Norddeutscher Rundfunk	942 Mio..
Radio Bremen	43 Mio.
Rundfunk Berlin-Brandenburg	356 Mio.
Saarländischer Rundfunk	67 Mio.
Südwestrundfunk	961 Mio.
Westdeutscher Rundfunk	1.127 Mio.
ARD (insgesamt)	**5.362 Mio.**
ZDF	**1.742 Mio.**
Deutschlandradio	**182 Mio.**
GESAMT	**7.286 Mio.**

Quelle: *GEZ*, http://www.gez.de/door/gebuehren/gebuehrenverteilung/index.html [Stand 17.10.2007].

Abb. 1-22: Verteilung der Rundfunkgebührenerträge 2006 auf die Rundfunkanstalten (inklusive Hörfunk!)[52]

Neben der Rundfunkgebühr finanzieren sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten teilweise auch durch Einnahmen aus ausgestrahlten Werbespots und aus Sponsoring. Die Fernsehwerbung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde mit der Gründung des ZDF auf 20 Minuten an Werktagen bis 20.00 Uhr und in Form von Blockwerbung beschränkt.

Die **Nettowerbeumsätze** (Bruttowerbeumsätze minus Rabatte) der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten betrugen für das Jahr 2006 insgesamt 498 Millionen Euro. Davon entfallen auf das ZDF 125 Millionen Euro[53]. Die Nettowerbeumsätze der ARD für das Jahr 2006 belaufen sich auf 177 Millionen Euro im Fernsehen und (geschätzt) rund 196 Millionen Euro im Hörfunk[54]. Mit diesen Beträgen ist der Anteil der Werbeeinnahmen an den Gesamt-

[50] *KEF*, 15. Bericht, Tz. 35 f.

[51] *GEZ*, Geschäftsbericht 2006, 36.

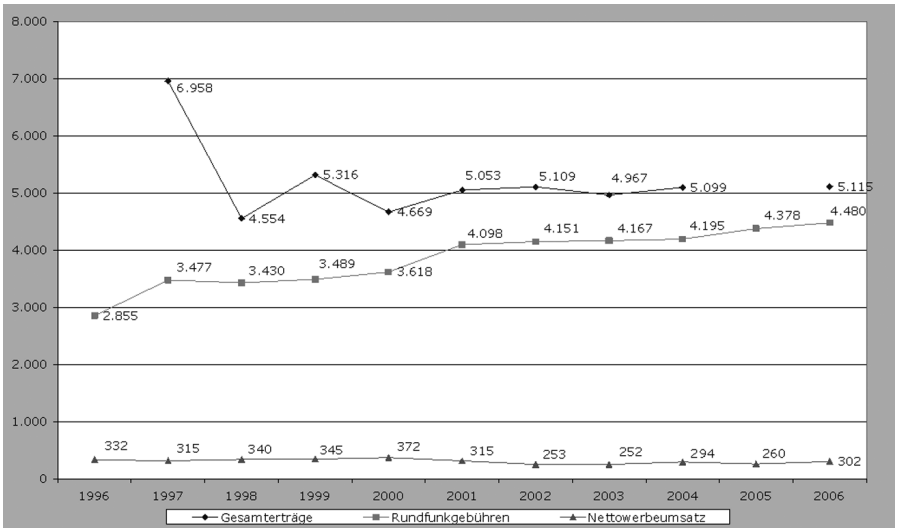
[52] In den Beträgen sind Gebührenanteile für die Landesmedienanstalten in Höhe von 137.909.386,99 Euro enthalten.

[53] *KEF*, 15. Bericht, Tz. 324 f.

[54] *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 301.

einnahmen der öffentlich-rechtlichen Sender als geringfügig zu bezeichnen. Sonstige Erträge erzielen die öffentlich-rechtlichen Sender auch aus dem **Sponsoring**. Im Jahr 2006 wurden vorläufige Erträge mit 65,2 Millionen Euro angemeldet, von denen 40,2 Millionen Euro auf die ARD und 25 Millionen Euro auf das ZDF entfielen[55]. Damit liegen die Werbeumsätze um ein Vielfaches höher als die Sponsoringerträge.

Darüber hinaus erzielen die öffentlich-rechtlichen Sender Einnahmen aus Finanzerträgen und Kostenerstattungen sowie betriebliche Erträge und Beteiligungserträge. Die **Finanzerträge** stammen zum einen aus den Rücklagen zur Alterversorgung der Mitarbeiter und zum anderen aus der Anlage der laufenden Haushaltsmittel. Im Jahr 2006 betrugen sie 204 Millionen Euro, von denen 186,3 Millionen Euro auf die ARD entfielen, 14 Millionen Euro auf das ZDF und 3,7 Millionen Euro auf das Deutschlandradio. 108,1 Millionen Euro betrugen die **Erträge aus den Kostenerstattungen**. Einen größeren Anteil nehmen mit 513,8 Millionen Euro, von denen allein 406 Millionen Euro an die ARD gehen, die sonstigen **betrieblichen Erlöse** ein. Dazu zählen die Erträge aus Programmverwertungen, Koproduktionen, Kofinanzierungen etc. Die **Beteiligungserträge** lagen 2006 in Summe bei 5**,115 Millionen Euro**. Im Folgenden wird die Entwicklung der Erträge im öffentlich-rechtlichen Rundfunk anhand der Ergebnisse einer Studie der BLM aus dem Jahr 2007 dargestellt.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 21.

Abb. 1-23: Erträge im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in Millionen Euro 1996-2006

1.1.2.2.2 Inhalteangebot

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk veranstaltet in Summe 23 Programme, wovon sechs Programme ausschließlich digital verbreitet werden[56]. Seit Beginn der 90er Jahre verdoppel-

[55] *KEF*, 15. Bericht, Tz. 184 f.

[56] *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 82.

te sich die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme. Bei den Gesamtsendeminuten verzeichnete die KEF in diesem Zeitraum die größten Zuwächse im „analogen Spartenangebot“. Auch bei den „digitalen Spartenangeboten“ gab es innerhalb weniger Jahre nahezu eine Verdreifachung des Sendeminutenangebots[57].

In der **ARD** sind neun Landesrundfunkanstalten sowie die Deutsche Welle zusammengeschlossen. Neben dem national ausgestrahlten Programm (Das Erste) stellen die Landesrundfunkanstalten die Dritten Programme her. Das Inhalteangebot der ARD umfasst neben dem Vollprogramm Das Erste die Regionalprogramme Bayerisches Fernsehen, BR-alpha, hessen fernsehen, MDR Fernsehen, NDR Fernsehen, Radio Bremen TV, RBB-Fernsehen, SR Fernsehen Südwest, SÜDWEST Fernsehen und das WDR Fernsehen. Sämtliche Dritten Programme verfügen über verschiedene Lokalfenster mit Lokalnachrichten und Berichten. Die ARD verfügt darüber hinaus über drei digitale Spartenkanäle: EinsPlus, EinsFestival und Eins Extra.

Das **ZDF** sendet sein gleichnamiges Hauptprogramm sowie ebenfalls drei digitale Spartenkanäle: ZDFinfokanal, ZDFdokukanal und ZDFtheaterkanal.

ARD und ZDF produzieren gemeinsam die Spartenkanäle Phoenix, 3sat sowie KIKA und sind an dem deutsch-französischen Kultursender ARTE beteiligt.

1.1.2.2.3 Inhaltlicher Schwerpunkt

Die inhaltlichen Schwerpunkte des öffentlich-rechtlichen Fernsehens liegen im Bereich der Information. Zudem gehört es zum Programmauftrag, Bildungs- und Kulturangebote zu machen. Ergänzend werden Unterhaltungssendungen, insbesondere mit einem generationenverbindenden Hintergrund angeboten.

1.1.2.2.4 Internet-Aktivitäten

Das Budget für Internet-Aktivitäten beziehungsweise Online-Angebote von ARD und ZDF ist auf 0,75 Prozent des öffentlich-rechtlichen Gesamthaushaltes, das heißt auf rund 52 Millionen Euro jährlich begrenzt. Der überwiegende Teil der Fernsehprogramme wird durch entsprechende Online-Auftritte begleitet. Alle Anstalten bieten Online-Programmschwerpunkte und (interaktive, multimediale) Webspecials zu bestimmten Themen und Ereignissen. On-Demand-Streams sowie die Online- Bereitstellung von Inhalteangeboten, interaktive Kommunikationsformen und Online- Spiele sind weitere Bestandteile. Beim WDR umfasst das Online-Angebot Regional- und Lokalnachrichten. Zu den Auswahlmöglichkeiten der ARD und ZDF Online-Angebote gehören ferner umfangreiche Audio- und Video-Podcasts, Shops, Chats, Foren, Blogs, Gästebücher, Newsletter, eCards, Bildergalerien, Live-Ticker, Partnerbörsen und Votings[58].

ARD und ZDF betreiben des Weiteren die Online-Plattformen ARD Mediathek beziehungsweise die ZDF Mediathek.

Die **ZDF Mediathek** ist ein kostenloses Online-Video-Angebot des ZDF. Das Angebot startete 2001 und wurde zum 1. September 2007 überarbeitet. In seiner Digitalisierungsstra-

---

[57] *VPRT*, Materialiensammlung, 3.

[58] *KEK*, 15. Bericht, Tz. 270 ff.

tegie verdeutlichte das ZDF, dass der Sender seine künftige Ausrichtung neben der Verbreitung auf neuen (mobilen) Plattformen vor allem auf die Nutzungsmöglichkeiten des zeitsouveränen Fernsehens und den Auf- beziehungsweise Ausbau der On-Demand-Angebote fokussieren will. Die ZDF Mediathek stellt sieben Tage lang einen großen Teil des ZDF-Programms abrufbereit. Neben **Liveübertragungen** bietet die Mediathek auch **archivierte** Sendungen des ZDF als **On-Demand**-Angebote per **Videostream** an. Teilweise werden auch "**online first**" Sendungen angeboten. Mit der Mediathek Edition für Fernsehen und Handy bietet das ZDF den Zuschauern des Weiteren die Möglichkeit, Online-Streams auch auf anderen Abspielgeräten abrufen zu können[59].

Auf der IFA 2007 präsentierte auch die ARD in einem Showcase ihre **ARD Mediathek**. Im Laufe des Jahres 2007 sollen alle von den einzelnen Mitgliedern des Senderverbunds online bereitgestellten Audio- und Videoinhalte in der ARD Mediathek gebündelt werden. Das Portal wird auch Beiträge enthalten, die nur in den dritten Programmen laufen. Die Angebote werden als Live Stream, on Demand oder zum Download angeboten werden. Insgesamt will die ARD ebenso wie das ZDF in seinem Online-Videoportal deutlich mehr Inhalte als bisher anbieten. Ebenso sind Video-Livestreams geplant[60]. Nach Auffassung der ARD erwarten die Zuschauerinnen und Zuschauer von den öffentlich-rechtlichen Anstalten in der digitalen Welt ein umfangreiches Angebot – angefangen bei linearen Voll- und Spartenprogrammen über die Vermittlung einzelner Inhalte bis hin zu Abrufmöglichkeiten für die individuelle und interaktive Nutzung über alle Plattformen.

Einige Online-Inhalte sowie Fernsehangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind bereits heute mobil abrufbar oder werden technisch so vorgehalten, dass sie auch mobil abgerufen werden könnten (beispielsweise über WAP-Handys, PDA). So ist die Jugendwelle „youFM“ des Hessischen Rundfunks auch als Visual-Radio auf dem Handy oder PDA verfügbar und der RBB bringt sein Radioprogramm Fritz seit Juli 2007 als UMTS Stream auf das Handy. Das Erste bietet die „tagesschau“ seit Juli 2007 in einer 100-Sekunden-Version für UMTS Handys an. Auch dieser Dienst wird allen vier Mobilfunkbetreibern als kostenloser Dienst unentgeltlich zur Weiterverbreitung angeboten. Kommerzielle Angebote in mobilen Portalen, zum Beispiel N24, DPA News Ticker, Spiegel Online, FOCUS, FAZ.net oder RP-online sind aufgrund der notwendigen Refinanzierung dagegen nur gegen Entgelt zu beziehen[61].

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Darstellung der beiden bedeutsamsten privaten Anbieter sowie der öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF eindrucksvoll illustriert, dass wenige Fernsehanbieter die deutsche Zuschaueraufmerksamkeit bedienen. Das Aufzeigen der zahlreichen Internet-Aktivitäten der Anbieter weckt zudem den Eindruck, dass die Unternehmen mit der Thematik Konvergenz der Medien proaktiv umgehen. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht kann man durchaus von einem Absichern ihrer Wettbewerbssituation in einem engen Oligopol sprechen. In der folgenden Abbildung werden

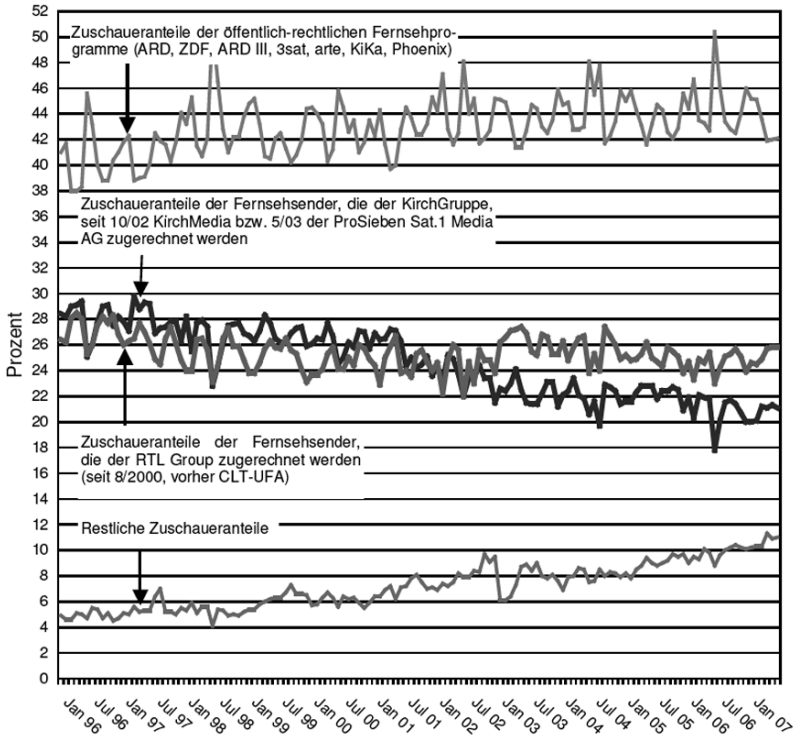
---

[59] *ZDF*, <http://www.unternehmen.zdf.de/index.php?id=146&artid=249&backpid=145&cHash=fd2a1 93873> [Stand 23.10.2007].

[60] *Heise Online*, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/95231> [Stand 23.10.2007].

[61] *VPRT*, Materialiensammlung, 9.

abschließend die Zuschaueranteile der in diesem Abschnitt besprochenen Sendergruppierungen, nämlich der Fernsehprogramme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die der privaten Fernsehsender, die der RTL Mediengruppe Deutschland oder der ProSiebenSat.1 Media AG zuzurechnen sind, im Überblick zusammenfassend dargestellt.



Quelle: *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 291.

Abb. 1-24: Zuschaueranteile nach Sendergruppierungen Januar 1996 – Januar 2007

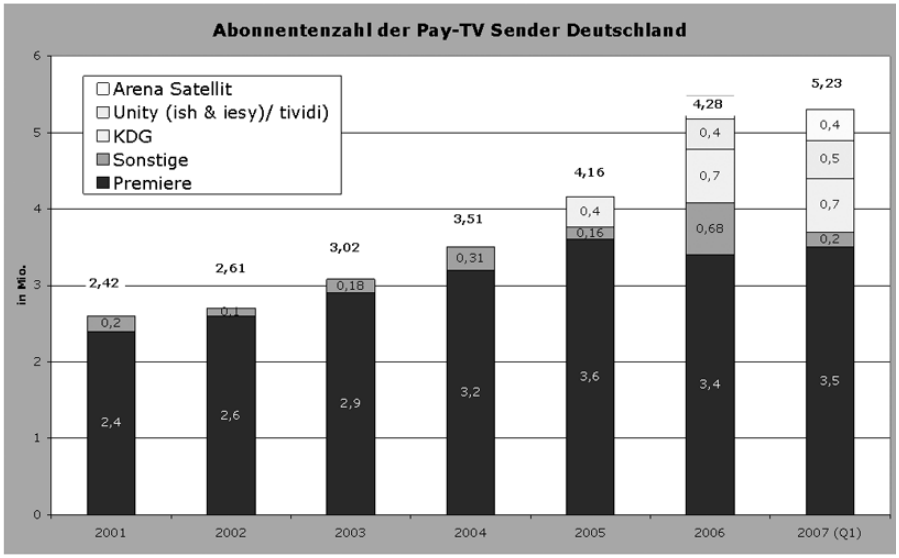
1.1.2.3 Pay TV-Anbieter – näher dargestellt am Beispiel von Premiere

Pay TV wird in Deutschland überwiegend von der Premiere AG angeboten. Neuere Pay TV-Anbieter wie Kabel Deutschland oder Unity sind erst kürzlich dem Markt hinzugetreten[62]. Die Ausführungen zu den privaten Fernsehsendern haben auch gezeigt, dass diese Unternehmen Pay TV-Angebote über ihre Online-Plattformen und über Premiere anbieten. In Deutschland existiert darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Pay-Kanäle. Neben den eigenen Sendern von Premiere, sowie den Töchtern großer US Unternehmen wie „13th Street“ oder „Discovery“ existieren kleine, unabhängige Anbieter wie classica oder e-clips. Zu erwähnen sind des Weiteren die pay-Töchter von deutschen Senderfamilien wie RTL Living, Crime

[62] Diese waren bereits seit einigen Jahren als Infrastruktur-Unternehmen am Markt tätig und agieren nun verstärkt auch als Vermarkter von Pay-Sendern.

oder Sat.1 Comedy, aber auch Töchter von Print-Unternehmen wie zum Beispiel „Focus Gesundheit“ sind aktiv.

Die vorhandenen Pay-Kanäle werden entweder im Rahmen von Pay-Bouquets (beispielsweise unter der Dachmarke von Premiere, Kabel Digital Home und/oder Unity TV), oder standalone (beispielsweise Alpenglühen TVX auf der Entavio Plattform) vermarktet. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Abonnentenanzahl im deutschen Pay TV-Marktes im Zeitverlauf auf.



Quelle: *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 59.

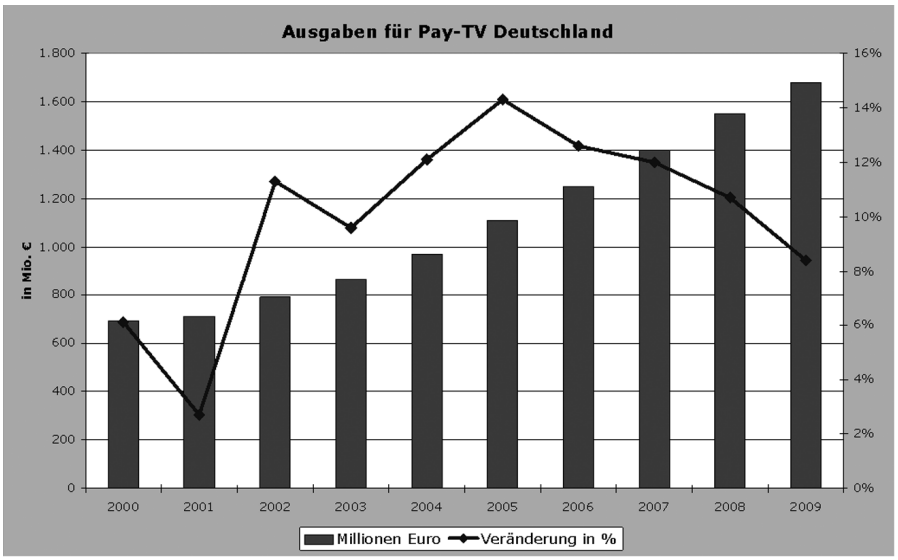
Abb. 1-25: Entwicklung Pay TV Abonnenten 2001-2007

In der folgenden Graphik in Abb. 1-26 ist die Entwicklung der Ausgaben für Pay TV-Angebote in Deutschland im Zeitverlauf 2001-2009 dargestellt. Studien gehen ab 2006 von einem jährlichen Wachstum zwischen 8 und 12 Prozent aus.

Im Folgenden wird zu dem bedeutsamsten Pay TV-Anbieter in Deutschland, der Premiere AG, ausgeführt. Die **Premiere AG** ist ein deutscher Medienkonzern und besitzt 100 Prozent an der Tochtergesellschaft Premiere Fernsehen GmbH & Co. KG, die das gleichnamige **Pay TV**-Programm betreibt.

1.1.2.3.1 Finanzierung und Finanzkennzahlen

Der Schwerpunkt des Geschäftsmodells von Premiere liegt im Angebot eigener Pay- Inhalte in den Premium Segmenten Film und Sport, sowie in der Vermarktung von Dritten (Sparten-) Sendern. Premiere hat sein Kerngeschäft Pay-TV insbesondere um Interactive Services und (Video) On-Demand erweitert. Ferner werden aktiv additive Drittgeschäfte beispielsweise durch Beteiligungen an dem Auktionssender 1-2-3.tv (14,4 Prozent), dem free TV Sender Giga TV (100 Prozent) oder an dem Online-Sportportal Spox.com (40,1 Prozent) erschlossen.



Quelle: *PWC*, German Entertainment and Media Outlook: 2005-2009, 31.

Abb. 1-26: Ausgaben für Pay TV-Angebote in Deutschland 2001-2009

Premiere baut mit der Übernahme von Giga Digital seine Programmvielfalt über den Pay-TV-Bereich hinaus auch ins Free-TV aus. Der auf Digital Lifestyle, Games und eSports spezialisierte Sender spricht vor allem eine jüngere Zielgruppe unter den Zuschauern an. Giga Digital ist im digitalen Fernsehen und im Internet auf Sendung.

Premiere verstärkt unterhaltungsbezogene Internetaktivitäten insbesondere – aber nicht ausschließlich – mit den beiden Portalen VOD Premiere und Spox (vod.premiere.de und spox.com).

Das Programmbouqet von Premiere wird ausschließlich digital, über Kabel und Satellit sowie im IPTV-Angebot der Deutschen Telekom AG (T-Home-Entertain) verbreitet. Gemäß Unternehmensangaben belaufen sich die Abonnements zum 30. Dezember 2007 auf 4,28 Millionen Kunden (davon 3,65 Millionen direkte Kunden und rund 628.000 indirekte Bundesliga-Kunden über arena und Unitymedia).

Die Premiere AG erzielte im Jahre 2007 einen Umsatz von 984,5 Millionen Euro. Das EBITDA belief sich auf 83,4 Millionen Euro (EBIT: 35,4 Millionen Euro)[63]. Die Premiere AG erzielt den größten Teil ihrer Umsätze aus Abonnentenentgelten. Daneben ist die Premiere AG auch in gewissem Umfang in der Vermarktung für Fernsehwerbung tätig.

Seit Januar 2007 verantwortet die Premium Media Solutions GmbH, eine Premiere Tochtergesellschaft, die Vermarktung aller Media- und weiterer Kontaktflächen des Abo-Senders

[63] *Premiere AG*, Medienmitteilung des Unternehmens vom 14.2.2008, abrufbar unter <http://www.info.premiere.de>.

Premiere. Neben der Vermarktung der Premiere Kanäle bietet Premium Media Solutions seine Dienste auch externen Kunden an.

1.1.2.3.2 Eigentümerstruktur und Inhalteangebot

Die Premiere AG ist ein an der Frankfurter Börse gelistetes Unternehmen. Zum 29.02.2008 sind 80,1 Prozent der Aktien im Streubesitz, die restlichen 19,9 Prozent hält die News Corporation. Zu den Beteiligungen der News Corporation in Europa gehören 39 Prozent an BSkyB, der mit über 8,8 Millionen Abonnenten führenden Pay-TV-Gruppe in Großbritannien, sowie 100 Prozent an SKY Italia, dem mit über vier Millionen Abonnenten in Italien führenden PayTV-Sender[64].

Das Inhalteangebot von Premiere umfasst 49 Programme sowie ein Sportportal mit bis zu 15 Sportangeboten auf subfeeds. Das eigene Programmangebot besteht aus den Kanälen Premiere Film 1 bis 4, Premiere Filmfest, Premiere Filmclassics, Premiere Nostalgie, Premiere Krimi, Premiere Serie, Premiere HD, Premiere Austria (nur in Österreich empfangbar) sowie den Pay per View Angeboten auf Premiere Direkt. Daneben bietet Premiere 19 special interest Kanäle von dritten Veranstaltern an, wie etwa Disney Channel, Discovery HD oder Focus Gesundheit. Über Satellit werden seit September 2007 zusätzliche 18 thematische Dritt-Sender über das Paket Premiere Star vertrieben. Seit 2007 bietet Premiere seine Programme auch im prepaid-Modell an: mit Premiere Flex Guthaben kann der Kunde ohne vertragliche Verpflichtung und ohne Grundgebühr sein persönliches Wunschprogramm aus dem Premiere-Angebot flexibel aussuchen und bestellen[65].

Mit einer Vereinbarung vom Juli 2007 erwarb Premiere die Sublizenz an den Pay-TV Rechten der 1. und 2. Fußball Bundesliga von arena (Unity Media) für die Spielzeiten 2007/2008 und 2008/2009. Die Bundesliga wird seitdem wieder unter der Marke Premiere produziert, ausgestrahlt und vermarktet. Auch die Kunden mit laufenden arena-Verträgen können die „Premiere Bundesliga“ sehen. Des Weiteren produziert Premiere das IPTV Angebot Fußball Bundesliga für T-Home Entertain[66].

1.1.2.3.3 Inhaltlicher Schwerpunkt

Inhaltliche Schwerpunkte sind Unterhaltung und gezielte Information. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Inhalte von Premiere liegt auf dem Premium-Content Fußball, der für viele Abonnenten einen hohen Kaufanreiz bietet und dessen Programmrechte eine hohe Investition darstellen.

1.1.2.4 IPTV und Inhalteanbieter im Internet

Neben den klassischen Medien Fernsehen, Hörfunk, Zeitung und Zeitschrift haben sich durch das Übertragungsmedium Internet eine Vielzahl neuer Medienprodukte und Informationsdienste etabliert. Diese Produkte werden als Online-Medien oder auch Internetanwendungen bezeichnet. Die Anbieter von Online-Medien stellen sich als inhomogene Gruppe

---

[64] *Premiere AG,* <http://info.premiere.de/inhalt/de/aktie_gesellschafter_start.jsp> [Stand 04.03.2008].

[65] *KEK*,<http://www.kek-online.de/cgi-bin/esc/beteiligung.html#Fernsehsender> [Stand 23.10.2007].

[66] *KEK*, <http://www.kek-online.de/kek/medien/beteiligung/028premiere.pdf.> [Stand 23.10.2007].

dar, die verschiedenste, immer wieder neue und häufig sehr innovative Angebote auf den Markt bringen. Unter den Anbietern befinden sich unter anderem solche der klassischen Medienhäuser, die im Internet als typische Anbieter von Inhalten auftreten. Daneben treten aber auch Anbieter auf, die ihre Inhalte ausschließlich über das Internet anbieten. Ihre Angebote sind durchaus vergleichbar mit denen der klassischen Medienhäuser[67].

Internet-Fernsehen ist die Übertragung von klassischen Fernsehinhalten, Video-on-Demand und anderen Zusatzdiensten mittels des Internetprotokolls im frei nutzbaren Internet. Internet-Fernsehen kann vom IPTV als Fernsehübertragung in geschlossenen Netzen (walled gardens) abgegrenzt werden. Beim **IPTV** erfolgt die Übertragung von Filmen oder Fernsehprogrammen über ein digitales Netz, wobei technisch bedingt die Fernsehqualität besser ist als bei analogen Übertragunsverfahren. Im Vergleich zu Internet-TV ermöglicht IPTV eine bessere Fernsehqualität, da die Signale im eigenen Netz des IPTV-Anbieters verbleiben und dieser somit einen gewissen Quality-of-Service-Level garantieren kann. Zum Empfang von IPTV wird eine Set-Top-Box benötigt. In Abgrenzung dazu ist beim **Web TV** das Bestimmungsziel nicht der Fernseher, sondern der PC. Die Übertragung von Video-Streams erfolgt hierbei meist von einem zentralen Server oder via P2P. Die Qualität ist zumeist niedriger als im Fernsehen und zudem nicht zwingend konstant. Bei Web TV werden die Inhalte nicht in geschlossenen Netzen (walled gardens), sondern offen im Internet verbreitet. Web TV ist nicht nur für die Kunden eines IPTV-Anbieters sondern allen Internetnutzern kostenfrei oder gegen Entgelt zugänglich, wobei lediglich eine Wiedergabesoftware oder ein Browserplugin nötig ist. **Streamingangebote** über das Internet, Video-Podcasts und Video-on-Demand sind Nutzungsformen, die sowohl auf IPTV als auch Web TV basieren können[68]. Alle Angebote werden über IP-basierte Netze übertragen.

In den vorherigen Abschnitten wurde zu den Internet-Aktivitäten der privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter teilweise schon ausgeführt. Als Beispiele können die gebührenfinanzierten ARD und ZDF Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter oder die kostenpflichtigen Video on Demand Angebote von Maxdome genannt werden. In diesem Abschnitt erfolgt die Fokussierung auf Anbieter, die unter den genannten Abschnitten nicht subsumiert sind. Dies sind kommerzielle Anbieter wie Telekommunikationsunternehmen, Anbieter von Audio- Produkten oder User Generated Content. Insbesondere wird in den folgenden Abschnitten auch auf die Online-Angebote der elektronischen Presse eingegangen. Zunächst wird kurz zu der Versorgung mit Breitbandanschlüssen in Deutschland ausgeführt, da dies eine unabdingbare Voraussetzung ist, die Nutzer mit Internet-Fernsehangeboten oder IPTV zu versorgen.

1.1.2.4.1 Versorgung mit Breitbandanschlüssen und Internet

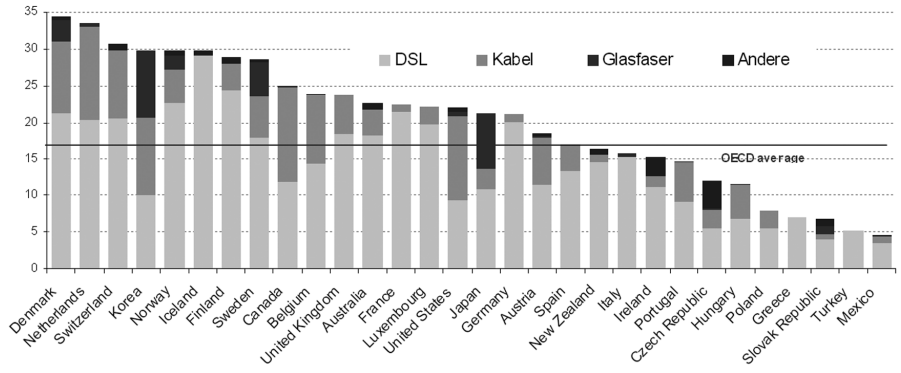
Mit einer Reichweite von circa 50 Prozent der Haushalte ist – wie bereits aufgezeigt – die Breitenwirkung des Internets derzeit noch begrenzt. Noch geringer ist die Reichweite des Internets, wenn nur die breitbandige Internetnutzung berücksichtigt wird: 2006 war lediglich für 30,8 Prozent der deutschen Haushalte die breitbandige Internetnutzung möglich. Die Breitenwirkung reduziert sich weiter, insoweit die mangelnde zeitliche und räumliche Dis-

---

[67] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 208.

[68] *Deutsche TV-Plattform*, IPTV – Ein neues TV-Angebot, 1 f.

ponibilität des Internets mitbewertet wird. Die Leistungsmerkmale Breitenwirkung und Disponibilität begründen einen deutlichen Abschlag gegenüber dem Fernsehen[69]. Die geringe Penetration mit Breitbandanschlüssen in Deutschland wird in der folgenden Abbildung im internationalen Vergleich dokumentiert. Während der OECD-Durchschnitt bei 18,8 Prozent pro 100 Einwohner liegt, haben in Deutschland 21,2 von 100 Einwohnern einen Breitbandanschluss.



Quelle: *OECD*, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/35/39574709.xls> [Stand 22.11.2007].

Abb. 1-27: Breitbandanschlüsse pro 100 Einwohner in ausgewählten OECD Ländern nach Technologie (Stand Juni 2007)

In der folgenden Abb. 1-28 ist ebenfalls dargestellt, dass in Deutschland der breitbandige Internetzugang überwiegend über DSL erfolgt. 16,4 von 100 Einwohnern haben ihren Breitbandzugang über DSL.

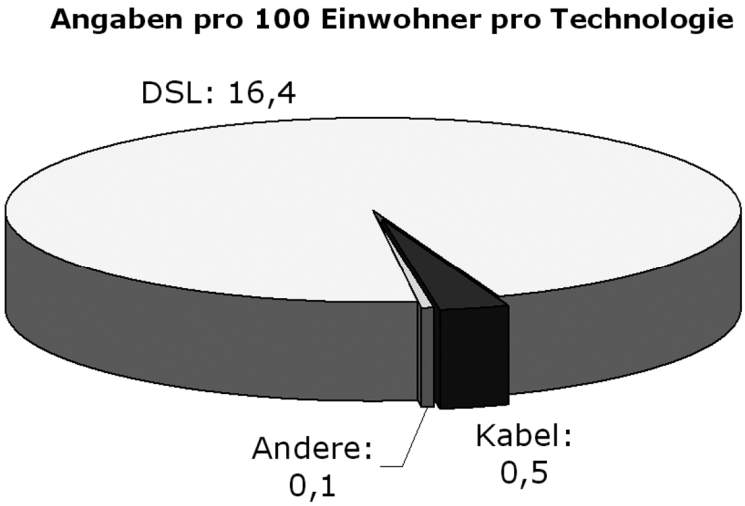
Es wird deutlich, dass im Vergleich zu DSL das Kabelfernsehnetz für die Internetnutzung bislang noch keine gewichtige Rolle spielt, obwohl es Vorteile aufweist. Im Unterschied zum Telefonnetz erlaubt das Fernsehkabel weit höhere Kapazitäten. Um jedoch diese Kapazitäten für interaktive Angebote wie Online-Medien zu nutzen, ist eine entsprechende Aufrüstung der Netze (Erweiterung des Frequenzspektrums und Einrichtung eines Rückkanals) erforderlich. Gleichwohl sind im Vergleich zum Kabelfernsehnetz die Kapazitäten des Telefonnetzes nicht zu unterschätzen. Die zunehmende Verbreitung der DSL-Anschlüsse – und auch die Einführung der schnelleren Varianten ADSL2+ und VDSL- führen hier bereits zu einem Anwachsen an Bewegtbild-Angeboten. Mit der Modernisierung der Netze kann zwischen Kabelnetzbetreibern und DSL-Anbietern eine direkte Wettbewerbssituation entstehen, indem über beide Übertragungswege Fernsehen, Internet und Telefon im Bündel („Triple Play“) angeboten werden.

Wie sich der Wettbewerb zwischen den Plattformen entwickeln wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Die Aufrüstungspläne der Kabelnetzbetreiber für die Jahre 2008 und 2009 sind

---

[69] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 207.

ambitioniert, der intermodale Wettbewerb hat Fahrt aufgenommen. Die bisher noch stark unterschiedlichen Anschlusszahlen werden sich in Zukunft weiter annähern.



Quelle: *Bundesnetzagentur*, Jahresbericht 2006, 64 ff.

Abb. 1-28: Aufteilung nach Breitbandzugangsarten (Dezember 2006: 14,08 Millionen Breitbandanschlüsse)

Von den am Ende des 2. Quartals 2006 insgesamt 12,16 Millionen DSL Anschlüssen entfielen 73,7 Prozent (rund 9 Millionen) auf die Deutsche Telekom AG inkl. T-DSL-Resale. T-DSL-Reseller, wie United Internet, AOL und Freenet, vertreiben DSL- Anschlüsse der Deutsche Telekom AG unter eigenem Namen und in Eigenregie. Die technische Realisierung der Anschlüsse erfolgt durch die Deutsche Telekom AG, die weiteren Dienstleistungen (wie Verträge für den Internetzugang, Tarife für die Internetnutzung) übernehmen die T-DSL-Reseller[70].

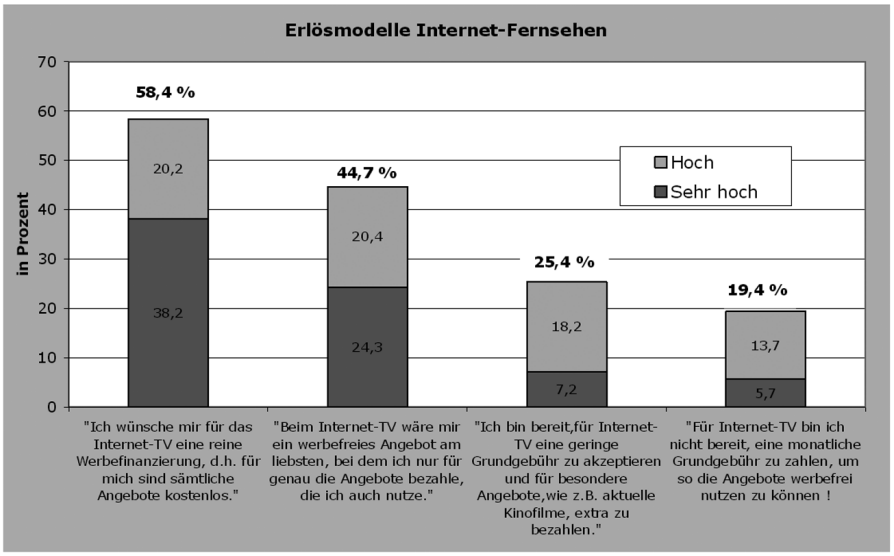
Nicht nur die geringe breitbandige Versorgung mit Internet verzögert die Marktdurchdringung von Internet-Fernsehen. Fernsehen über das Internet und IPTV – und insbesondere die gleichzeitige Nutzung anderer Applikationen im Haushalt – erfordern hohe Bandbreiten. So gehen englische Studien davon aus, dass die gleichzeitige Nutzung diverser Applikationen mit HD-Signalen eine Bandbreite von etwa 45 Mbit/s benötigt[71]. Es ist davon auszugehen, dass dieser Bedarf auf Grund neuerer Technologien zukünftig abnehmen wird. Diese **tech-**

[70] *Bundesnetzagentur*, Jahresbericht 2006, 64 ff.

[71] Annahme ist, dass Videodaten mit MPEG-2 komprimiert werden. Bei Videotelefonie wurde analog zur Analysys-Studie angenommen, dass die Bandbreitenanforderung aufgrund geringer Bewegung 2,5 fach unterhalb des HDTV-Fernsehen liegt (6Mbit/s). Diese fällt allerdings Up- und Downstream an.

nischen Begrenzungen führen jedoch dazu, dass in einer Befragung nur 7,6 Prozent der Befragten angaben, Internet-Fernsehen in hoher oder sehr hoher Intensität zu nutzen[72].

Die folgende Abbildung zeigt die unterschiedlichen Erlösmodelle im Internet-Fernsehen auf.



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 63.

Abb. 1-29: Erlösmodelle Internet-Fernsehen

Lediglich 25,4 Prozent der in der Deutschland Online 4-Studie Befragten würden für ein Fernsehangebot über das Internet eine geringe Grundgebühr akzeptieren und für besondere Angebote wie zum Beispiel aktuelle Kinofilme extra bezahlen. Dies entspricht dem Geschäftsmodell der IPTV-Anbieter. Nichtsdestotrotz wird dem Fernsehen über Internet-Protokoll (IPTV) laut Studie „IPTV 2010“ des Beratungsunternehmens Goldmedia das Potenzial nachgesagt, als vierter Übertragungsweg für Fernsehen zukünftig zu einer ernsthaften Konkurrenz für die bestehenden Infrastrukturkanäle Kabel, Satellit und Terrestrik zu werden. Gemäß unterschiedlicher Studien sollen in Deutschland bis 2010 zwischen 1,3 Millionen (Goldmedia „IPTV 2010“) und drei Millionen Haushalte (Mercer Management Consulting) IPTV empfangen. Noch neuere Studien gehen davon aus, dass bis 2012 rund 2,5 Millionen Haushalte in Deutschland IPTV nutzen können[73]. Europaweit gibt es derzeit ca. 1,8 Millionen Abonnenten für IPTV, vor allem in Frankreich, Spanien und Italien. In Deutschland waren Ende 2006 lediglich 40.000 IPTV-Nutzer online.

1.1.2.4.2 IPTV-Angebote

IPTV-Angebote werden von den Telekommunikationsunternehmen angeboten. Aktuell bieten drei Telekommunikationsunternehmen IPTV an. Das Angebot der Deutschen Tele-

[72] *Wirtz et al.,* Deutschland Online 4, 76.

[73] *FTD*, Experten erwarten Durchbruch für IPTV, 20.9.2007.

kom AG, welches als Triple Play-Angebot am Markt ist, wird als **„T-Entertain“** vermarktet. Seit Mitte Oktober 2006 verbreitet die Deutsche Telekom AG über ihr VDSL-Netz dieses Angebot (seit August 2007 auch über die konventionellen ADSL2+-Anschlüsse), das etwa 100 Sender (60 Free- und 40 Pay TV-Programme) sowie 1.200 abrufbare Filme (Video-on-Demand) umfasst. Es handelt sich um Free- und Pay-Fernsehinhalte und wird den Kunden in Form von verschiedenen Paketen angeboten, die der Nutzer entsprechend seinen Wünschen und seiner Zahlungsbereitschaft auswählen kann. Bestandteil des T-Entertain-Angebotes ist auch das von Premiere als Sublizenznehmerin der Deutsche Telekom AG produzierte Programm „Premiere Bundesliga powered by T-Com“. Die Deutsche Telekom AG hat von der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH die Live-Übertragungsrechte der Fußball-Bundesliga für die Spielzeiten 2006/2007 bis 2008/2009 per IPTV erworben.

Noch vor dem Marktführer Deutsche Telekom AG startete als erstes Unternehmen in Deutschland HanseNet, eine Tochtergesellschaft von Telecom Italia, Mitte Mai 2006 mit „Alice homeTV“ ein vergleichbares IPTV-Angebot mit ebenfalls 100 Programmen (60 Free-, 40 Pay TV-Sender). Das VoD-Angebot umfasst zurzeit 1.000 Spielfilme. Aktuell nutzen etwa 15.000 Kunden in 20 Städte den Dienst, vorwiegend im Großraum Hamburg und in Lübeck. Bis Jahresende soll „Alice homeTV“ in weiteren Ballungsräumen erhältlich sein und voraussichtlich 10 Millionen Haushalte erreichen[74].

Weitere Anbieter stehen kurz vor der Einführung. Arcor beispielsweise wird sein IPTV-Angebot „**Arcor-Digital TV“** im Herbst 2007 mit einer eigenen Set-Top-Box auf den heimischen Fernseher bringen. Anfangs werden die Kunden rund 110 Kanäle empfangen können. Rund 50 davon werden in der Grundgebühr enthalten sein, für den Rest werden zusätzlichen Zahlungen fällig (Pay TV). Dazu bietet Arcor einen TV-Navigator, der Online-EPG genannt wird und auf den ersten Blick an herkömmliche EPGs erinnert, wie man sie etwa von Festplattenrekordern kennt. Per Klick auf die Fernbedienung werden Inhaltsbeschreibungen und Bilder sowie technische Informationen der jeweiligen Sendung angezeigt. Bisweilen werden sogar kurze Filmtrailer eingespeist[75].

1.1.2.4.3 Web TV/Internet-Fernsehen

Von IPTV im oben beschriebenen Sinne zu unterscheiden sind Web TV/Internet-Fernsehen Angebote. Beim IPTV erfolgt die Übertragung von Filmen oder Fernsehprogrammen über ein digitales Netz, wobei technisch bedingt die Fernsehqualität kann besser ist als bei analogen Übertragungsverfahren. Im Vergleich zu Internet-TV ermöglicht IPTV eine bessere Fernsehqualität, da die Signale im eigenen Netz des IPTV-Anbieters verbleiben und dieser somit einen gewissen Quality-of-Service-Level garantieren kann. Zum Empfang von IPTV wird eine Set-Top-Box benötigt.

Beim Web TV ist das Bestimmungsziel nicht der Fernseher, sondern der PC. Die Übertragung von Video-Streams erfolgt meist von einem zentralen Server oder via P2P. Die Qualität ist zumeist niedriger als im Fernsehen und zudem nicht zwingend konstant. Bei Web TV werden die Inhalte nicht in geschlossenen Netzen (walled gardens), sondern offen im Inter-

---

[74] Anmerkungen *HanseNet*, 29.10.2007.

[75] *Spiegel Online*, Die Fernseh-Such(t)maschinen, 27.8.2007.

net verbreitet. Web TV ist nicht nur für die Kunden eines IPTV-Anbieters sondern allen Internetnutzern kostenfrei oder gegen Entgelt zugänglich, wobei lediglich eine Wiedergabesoftware oder ein Browserplugin nötig ist. Zu den Web TV-Plattformen zählen etwa Joost, Zattoo, Babelgum, die ARD Mediathek oder die ZDF Mediathek. Zu den Internet-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter wurde bereits in den vorhergehenden Abschnitten ausgeführt.

Es existieren verschiedene **Geschäftsmodelle** der Web TV-Anbieter. Zum Teil unterscheiden sie sich kaum von den Geschäftsmodellen des heutigen Fernsehens: Beim durch Werbung finanzierten Geschäftsmodell zahlen Internetnutzer nichts für das Fernsehprogramm. Dafür gibt es Werbung, die man nicht weiterspulen kann. Allerdings wird die Abrufmöglichkeit der Angebote aus lizenzrechtlichen Gründen teilweise geografisch eingeschränkt. So sind zum Beispiel Sportübertragungen per Internet-Fernsehen auf der Homepage des ZDF nicht aus dem Ausland abrufbar.

Inzwischen werden auch Revenue Sharing-Modelle zwischen Produzenten und Portalen praktiziert. So bietet sich für die Nutzer eine Möglichkeit zur Einnahmenerzielung, wenn diese ein Video im Portal einstellen, das viele Klicks erhält und dem Portal Werbeeinnahmen generiert.

Mittlerweile existieren eine Reihe von Web TV-Dienstleistern, die einen schnellen und kostengünstigen Aufbau von Internet-Fernsehsendern auch für sehr spezielle Zielgruppen ermöglichen. So existieren allein mit der Technologie des Dienstleisters Grid TV Anfang 2007 bereits mehr als 220 Sender. Neben Branchensendern werden auch Schulungssender wie Musikschul-TV.com oder Tanzschul-TV.com verbreitet. Zudem existieren verschiedene Unternehmenssender (Corporate TV) sowie Angebote einzelner Sportvereine auf Basis der Grid TV-Technologie. Im Februar 2007 startete das in Kulmbach ansässige Deutsche Anleger Fernsehen via Internet[76].

Für ein Fortschreiten der Entwicklung im Bereich Internet-Fernsehen sorgen zudem neue Plattformen. So wird Windows Vista eine Einbindung von Internet-Fernsehsendern direkt in das Windows Media Center erlauben. Der Nachrichtenkanal n-tv ist damit direkt über Vista zu empfangen (n-tv plus). Neben dem herkömmlichen Programm sind auch weiterführende Beiträge in Form von Videoclips, Hintergrundartikeln und -daten abrufbar. Zudem besteht die Möglichkeit, Nachrichten- und Wirtschaftssendungen sowie Wetterberichte nachträglich anzuschauen. Auch der Abruf einzelner Filme und Sportereignisse des Pay TV-Anbieters Premiere wird direkt über das Media Center im neuen Windows-Betriebssystem möglich sein.

Mit **Joost** planen der Kazaa- und Skype-Gründer Niklas Zennström und Janus Friis ein weiteres neuartiges Angebot: Joost wird das Internet als Zuliefernetzwerk für das Fernsehen nutzen. Joost bedient sich der Peer-to-Peer-Technologie, womit die Verteilung von Internet-Fernseh-Inhalten ressourcenschondend nicht über einen zentralen Server, sondern über die Computer der Nutzer erfolgen soll. Joost wird dabei unter anderem Inhalte des US-Medienkonzerns Viacom verbreiten. Neben Sendungen der TV-Kanäle MTV, Comedy

---

[76] *ALM*, Jahrbuch 2006, 250.

Central und Spike sollen auch Filme der konzerneigenen Paramount Pictures angeboten werden. Zur Finanzierung des Dienstes setzt Joost zunächst auf Werbung: Fernsehen über das Internet ist besser geeignet, weil die Zielgruppen der Werbekunden viel besser erreicht werden können. Joost wird den Zuschauern die Werbung einblenden, die für sie relevant ist[77]. Durch die Akquisition von YouTube hatte Google diesen Sachverhalt bereits erkannt und das führende Video-Portal mit der führenden Suchmaschine zusammengeführt. Durch die Einblendung personalisierter Video-Werbung lässt diese sich präzise und zielgruppenspezifisch einsetzen. Der Erfolg ist sichtbar und vor allem auch messbar.

Auch über die Web TV-Plattform **Zattoo** kann jeder Nutzer in Deutschland mobil und live über das Internet fernsehen. Der Nutzer muss sich lediglich beim Zappen zu einem anderen Kanal einen fünfsekündigen Werbespot ansehen. Mit diesem Konzept ist die Werbefinanzierung für Zattoo eine gelungene Sache: Der User kann dem Spot nicht ausweichen, hat ihn aber auch nur wenige Sekunden auf dem Schirm, der Werbetreibende hingegen erhält die garantierte Aufmerksamkeit[78].

Zattoo hat in Deutschland aktuell 80.000 Nutzer, weltweit eine Million. Zattoo ist zurzeit in Deutschland, der Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, Dänemark, Belgien und Norwegen verfügbar und plant in den nächsten Monaten den Start in weiteren Ländern. In Deutschland überträgt Zattoo 22 Kanäle[79]. ARD und ZDF planen mehr als zehn Programme bei Zattoo live und kostenlos auf Sendung zu bringen[80]. Das Zappen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anbieter soll nicht durch eine Werbeunterbrechung unterbrochen werden.

70 Prozent der Zattoo-Nutzer sind zwischen 18 und 45 Jahre alt. Die Zattoo-Nutzer verwenden Zattoo überwiegend als Ergänzung zum klassischen Fernsehen. 30 Prozent schalten Zattoo ein, um die Nachrichten oder eine Sportaustragung zu verfolgen, während sie am Computer beschäftigt sind. 22 Prozent schauen mit Zattoo fern, weil sie kein Fernsehgerät besitzen. 22 Prozent wiederum benutzen Zattoo, weil sie sich nicht am selben Ort wie ihr Fernseher befinden, und 14 Prozent gehen auf Zattoo über, weil der Fernseher bereits besetzt ist[81].

1.1.2.4.4 Video-on-Demand

Die zunehmende Verbreitung von Breitbandinternet erhöht die Attraktivität dieses Übertragungsweges auch für das Herunterladen von Filmen und Fernsehsendungen. Dem Video-on-Demand beziehungsweise dem Online-Verkauf von Filmen und Fernsehserien wird ein beträchtliches Zukunftspotenzial beigemessen. T-Online beziehungsweise die Deutsche Telekom AG und iTunes Music Store von Apple bieten schon seit längerer Zeit die Möglichkeit an, Videos per Internet zu sehen. Premiere bietet über verschiedene technische Kanäle Video-on-Demand an: auf dem eigenen Webportal **vod.premiere.de** sowie über das

---

[77] *FAZ*, Fernsehen ist gut. Internet-Fernsehen ist besser, 29.1.2007.

[78] *FTD*, Live-Fernsehen für unterwegs, 13.9.2007.

[79] *Digitalmagazin*, Eine Million registrierte Nutzer bei Zatoo, 5.10.2007, 7.

[80] *Digitalmagazin*, ARD und ZDF wollen sich an Zatoo beteiligen, 24.9.2007, 6.

[81] *Digitalmagazin*, Eine Million registrierte Nutzer bei Zatoo, 5.10.2007, 7.

Tochterportal www.spox.com. Bereits seit 2005 bietet Premiere seinen Abonnenten den push VOD Dienst **Premiere Direkt+** an.

Bei T-Online sind Video-on-Demand-Angebote (**„T-Online Vision“**) in das Webportal eingebunden. Darunter befinden sich unter anderem Filme und Fernsehserien aus dem Repertoire der ProSieben Sat.1 Media AG. Außerdem gehören Sendungen der Kanäle The History Channel und Jetix sowie Sendungen von Harald Schmidt zum Angebot. Insbesondere Fernsehsendergruppierungen (RTL Group und ProSiebenSat.1 Media AG) sind ebenfalls dabei, im Video-on-Demand-Markt Fuß zu fassen und haben dafür Spartenkanäle gegründet. Beispiele dafür sind Sat.1 Comedy und RTL Crime. Beide Gruppen haben eigene Download-Plattformen (**RTL NOW** und **Maxdome**), um sendereigene Inhalte kostenlos oder gegen Gebühr zur Verfügung zu stellen. Eine Folge „Gute Zeiten, schlechte Zeiten“ gibt es für einen Euro, eine Folge CSI für 1,99 Euro. Auch bei Maxdome von ProSieben/Sat1 sind die besten Sendungen kostenpflichtig. Das ist problematisch, denn Internetnutzer sind es nicht gewohnt, für Inhalte Geld zu zahlen[82].

Im April 2006 ist der Hollywood-Studio-Betrieb von Time Warner, Warner Bros. beziehungsweise AOL, auch auf diesem Markt eingestiegen und bietet Erfolgsfilme, wie beispielsweise Harry Potter und Batman, sowie Fernsehserien wie Friends zum Herunterladen per Internet an (**„In2Movies“**). Dafür nutzt Time Warner die technische Plattform GNAB der arvato mobile GmbH, Hamburg, die zum Bertelsmann-Konzern gehört. GNAB ist eine Technologie, die arvato mobile für digitale Downloads entwickelt hat. Sie bildet eine zentrale Plattform für das Herunterladen digitaler Inhalte jeder Art, wie zum Beispiel Filme, Musik, Spiele etc. Warner Bros. verkauft DVDs über die Plattform der Bertelsmann AG, die im Preisbereich üblicher DVD-Angebote liegen. Die Kunden können den heruntergeladenen Film uneingeschränkt behalten. Weitere deutsche Video-on-Demand-Anbieter sind 4friends (**„One4Movie“**) und HanseNet. Das Telekommunikationsunternehmen Arcor bietet bereits seit 2001 einen Video-on-Demand-Dienst (**„Arcor Video-on-Demand“**) an[83].

Andere Anbieter von Video- und Audio-Angeboten sind Musicload[84] und iTunes[85]. Zahlreiche Internetportale, haben Kooperationen mit diesen Anbietern und bieten als Mittler diese Angebote über ihre Internetseite an. Musicload und iTunes sind derzeit die beiden größten

---

[82] *FAZ*, So werden wir bald Fernsehen, 29.7.2007.

[83] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 213.

[84] Musicload ist ein Musikdownloadangebot des Internetproviders T-Online, beziehungsweise der Deutschen Telekom AG. Die Preise einzelner Lieder liegen zwischen 0,79 Euro und 1,49 Euro. Als Format wird ein Format verwendet, welches mit DRM versehen wird, um die Weitergabe gekaufter Titel über Dateifreigaben und Tauschbörsen zu verhindern. Das Brennen auf Audio-CD und das Kopieren auf WMA-kompatible tragbare Musikabspielgeräte ist für diese geschützten Dateien nur in begrenzter Anzahl erlaubt. Über das Angebot Musicload Nonstop können für 8,95 Euro pro Monat selbst erstellte Playlists unlimitiert als Stream gehört werden. Als Zahlungsmittel werden die üblichen Kreditkarten akzeptiert, oder es besteht die Möglichkeit, über die Rechnung der Deutschen Telekom AG abzurechnen. Alternativ stehen auch die Micropaymentsysteme T-Pay und Firstgate click&buy sowie zuvor gekaufte Musicload-Gutscheine zur Verfügung.

[85] Der iTunes Store ist eine Internet-Handelsplattform, welche neben einem Online-Musikgeschäft auch Spiele und Filme für den iPod anbietet. Sie ist direkt in Apples iTunes-Software integriert und auf eine Zusammenarbeit mit dem System iPod-iTunes ausgerichtet. Inhaber ist die Firma Apple Inc. *Apple,* <http://www.apple.com/de/itunes/> [Stand 18.10.2007].

Anbieter für legale kommerzielle Musikdownloads in Deutschland und haben durch den Einsatz des von den großen Labels geforderten Digitales Rechte Management (DRM) dafür gesorgt, dass der Markt für DRM eingeschränkte Musik entsprechend stark angewachsen ist, beziehungsweise haben durch diese Restriktionen mitgeholfen, DRM bei Musikdateien im Markt zu etablieren.

VoD-Portal	Arcor Video-on-Demand	Alice	T-Online Vision	One4Movie	In2Movies	Maxdome	Premiere Online-Videothek
Anbieter	Arcor	HanseNet	Deutsche Telekom	4friends	WarnerBros. Kooperation mit arvato mobile	ProSiebenSat.1 Kooperation mit United Internet	Premiere
Homepage	www.arcor.de/vod	www.alice-dsl.de	vod.t-online.de	www.one4movie.de	www.maxdome.de	www.maxdome.de	www.vod.premiere.de
Start	12.2001	07.2002	11.2003	10.2004	04.2006	07.2006	10.2006
Angebot	1.300 Inhalte	700 Filme, Dokumentationen	1.300 Inhalte, davon 700 Filme, Serien, Kurzfilme	Ca. 700 Inhalte, davon 600 Filme	300 Filme, Serien	650 Filme, Serien, Comedy	500 Filme, Comedy, Fußball Champions League
Preis	1,00-3,50 € pro Titel	3,00-6,00 € pro Titel, zzgl. 4,90 € Monatspauschale	0,99-7,00 € pro Titel; ProSiebenSat.1-Portal 1,50 € pro Titel, 9,95 € Monatspausschale	9,95 € monatliche Flatrate	6,99-14,99 € pro Titel; 0,99 € pro Serien-Episode	0,99-4,99 € pro Titel; 4,99-19,99€ Abo-Pakete	0,50-4,00 € pro Titel; 3,00 € pro Spiel und 6,00 € pro Konferenz für Abonnenten bzw. 6,00 € pro Spiel und 9,00 € pro Konferenz für Nicht-Abonnenten
Zugriffe pro Monat	10.000	k.A.	100.000	40.000	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 213.

Abb. 1-30: Auswahl kostenpflichtiger deutscher Video-on-Demand-Portale

Eine Schwierigkeit entsteht für die Nutzer, falls sie die heruntergeladenen Filme nicht am PC, sondern vor dem Fernseher ansehen möchten. Dazu benötigen sie einen entsprechenden Decoder, der die aus dem Internet heruntergeladenen Filme für das Fernsehgerät umwandelt.

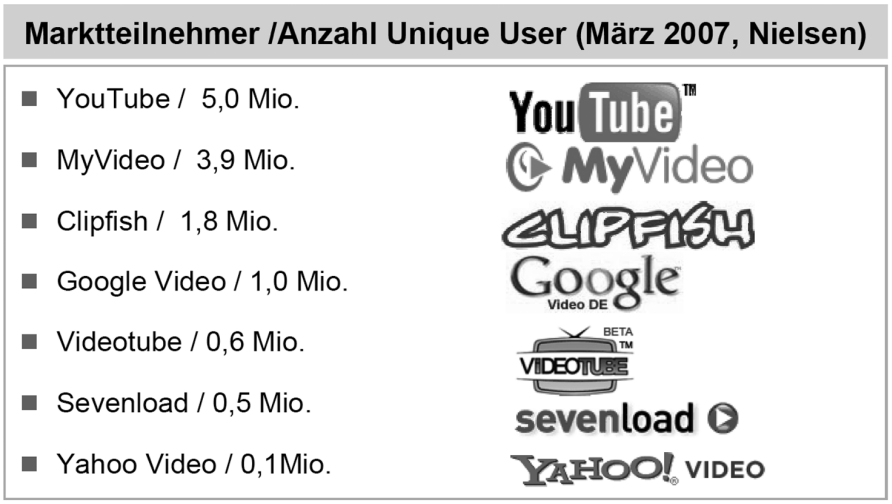
Als Near-Video-on-Demand (NVoD oder Near-VoD) wird die zeitversetzte Ausstrahlung von Fernsehinhalten bezeichnet. Der Zeitpunkt kann nicht beliebig gewählt werden, sondern nur in festen Intervallen; man kann sich zum Beispiel zu jeder vollen Viertelstunde in den Stream eines populären Films einwählen, der dann jeweils neu beginnt. Pay-TV Anbieter wie zum Beispiel Kabel Deutschland oder Premiere bieten NVoD-Dienste an.

Ein weiteres Aktivitätsfeld von Internet-Fernsehen im weiteren Sinne sind **Video-Communities** oder **Video-Portale**. RTL betreibt das Portal Clipfish und ProSiebenSat.1 Media MyVideo[86]. MyVideo ist die größte Video-Community Deutschlands und wächst dynamisch: Im August 2007 wurden von den Nutzern von MyVideo jeden Tag etwa 7 Millionen Kurzfilmchen abgerufen[87]. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der Unique User in Deutschland per März 2007 auf.

---

[86] *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 308.

[87] *FAZ*, Digitale Auferstehung, 19.9.2007.



Quelle: *SevenOne Intermedia*, User-Generated Content im Fernsehen und Online, 3.

Abb. 1-31: Marktteilnehmer Video-Communities

Neuere Zahlen aus dem August 2007 gehen davon aus, dass MyVideo rund 6,5 Millionen Besucher im Monat anzieht und damit doppelt so viele Menschen wie das Konkurrenzprodukt Clipfish des Senders RTL erreicht. Sevenone Interactive vermarktet auch die Online-Gemeinschaft Lokalisten, die im Monat von 530.000 Menschen genutzt wird[88].

Der führende Suchmaschinenbetreiber Google erlangte durch die Übernahme von YouTube auch die Marktführerschaft im Bereich der **Video-Portale**. Zusammen erreichen die Video-Angebote von Google und YouTube einen Marktanteil von fast 60 Prozent. Auf YouTube werden täglich rund 100 Millionen Videoclips abgerufen. Es handelt sich unter anderem auch um Musikvideos oder andere urheberrechtlich geschützte Inhalte traditioneller Medienunternehmen, die von Nutzern unberechtigt ins Netz gestellt werden. Aber auch der weiter unten angeführte User Generated Content gehört zum Angebot.

Weitere Internet-Angebote werden crossmedial von anderen Medienunternehmen genutzt. So ergänzt zum Beispiel Spiegel-Online sein Angebot um Fernsehclips. Darüber hinaus etabliert sich ein Nischenangebot zahlreicher kleinerer IPTV-Anbieter, die sich auf bestimmte Sparten oder regionale Inhalte spezialisieren.

1.1.2.4.5 User Generated Content/Social Web

Das gesamte Umfeld des Nutzers verändert sich: der Nutzer ist über den bisherigen Fernseh-Zugangsnetzbetreiber und zusätzlich – via PC – über den IP-Netzwerkbetreiber mit den verschiedenen Anbietern verbunden und hat damit ein quantitativ wie qualitativ viel größeres Angebot, aus dem er frei wählen kann. Darüber hinaus kann der Nutzer jetzt auch selbst

[88] *FAZ*, Web 2.0, 12.8.2007.

zum Inhalteanbieter werden und kann seine Daten anderen Nutzern über das IP-Netzwerk zukommen lassen[89].

Das Internet wird zukünftig ein Medium mit hoher Interaktion sein. Insbesondere soziale Netzwerke oder **Social Web**, in denen die Menschen Fotos, Musik oder Videos austauschen, sich gegenseitig Einkaufstipps und Restaurantempfehlungen geben oder einfach nur miteinander kommunizieren, sind das große Thema im Internet. Die Online-Anwendungen des Social Web ergänzen und bereichern das soziale Leben. Aktuell nutzen 12,4 Millionen Deutsche die Angebote des Social Web beziehungsweise Web 2.0. Auch für Unternehmen wird das Social Web zu einem immer wichtigeren Bestandteil des Marketings und der Kommunikation. Die folgende Abbildung bietet eine Übersicht über die meistgenutzten Anwendungen in den nächsten Jahren.

Meistgenutzte Anwendungen der nächsten Jahre

- C2C-Commerce (z.B. Online-Marktplätze)
- Online-Communities
- File-Exchange / File-Sharing (Fotos, Filme, Musik)
- Blogs (multimediale Online-Tagebücher)
- Wikis (von Usern editierte Online-Enzyklopädien)
- Bewertungsportale
- Mash-Ups (Integration von Services zu innovativen Angeboten)
- Tagging (Verschlagwortung von Content)
- Podcasts

Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 72.

Abb. 1-32: Social Web-Anwendungen

Eine Studie der TNS Infratest liefert zum Themenbereich Social Web die folgenden Erkenntnisse:

- 85,7 Prozent der Befragten: „Möglichkeit der User, selbst erstellten Content im Internet einem großen Publikum zugänglich zu machen, wird in den nächsten Jahren erheblich zunehmen".
- 76,2 Prozent der Befragten: „Das Angebot an deutschen Social Web-Angeboten wird in den nächsten Jahren erheblich wachsen".
- 66,7 Prozent der Befragten: „Das Internet wird sich in Zukunft zu einem Medium wandeln, das in hohem Maße durch die Interaktion der Nutzer (z.B. Blogs, Foto-/Video-Exchange, Podcasts) geprägt ist (Social Web)".

---

[89] *Deutsche TV-Plattform*, Fernsehen heute und morgen, Bd. 1, Kap.7, 2.

Die Angebote der reichweitenstärksten Anbieter solcher Plattformen – YouTube, MyVideo, Clipfish und GoogleVideo – wurden bereits angesprochen. Die Angebote YouTube und Google Video sind dem Suchmaschinenbetreiber Google zuzurechnen. YouTube wurde 2006 von Google gekauft und wendet ein werbefinanziertes Geschäftsmodell an[90].

Google nimmt eine überragende Stellung unter den Online-Anbietern ein. Sein aktueller Börsenwert an der Wall Street liegt bei 125,8 Milliarden Euro. Damit liegt Google deutlich vor den Unternehmen IBM und Hewlett Packard, allerdings hinter Microsoft[91].

Die Ausführungen belegen, dass sich bei den Internet-Fernsehenangeboten neben den klassischen Medien eine Vielzahl neuer Medienprodukte und Informationsdienste etabliert haben. Die Anbieter von Online-Medien stellen sich als inhomogene Gruppe dar. Unter den Anbietern befinden sich klassische Medienhäuser und Anbieter, die ihre Inhalte ausschließlich über das Internet anbieten. Im Folgenden wird im Abschnitt Elektronische Presse zu den Angeboten der Presse beziehungsweise der Verlage ausgeführt.

1.1.3 Presse

Die Presse ist von großer Bedeutung für die Information über das Zeitgeschehen und die Meinungsbildung. Das Bundesverfassungsgericht sieht eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse als unentbehrlich für die moderne Demokratie an: Die Presse beschafft Informationen, nimmt dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. Aufgabe der Presse ist es dementsprechend, umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten.

1.1.3.1 Print-Presse

Die Umsätze in traditionellen Geschäftsfeldern der Presse wie Rubriken- und Anzeigenmärkten haben in den vergangenen Jahren neben anhaltend negativen Trends bei der verkauften Auflage (insbesondere beim Abonnement) einen Einbruch erlitten. Zum einen wird der Einbruch im Anzeigengeschäft mit dem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld begründet. Andererseits ist durch die wachsende Konkurrenz alternativer Medien ein schleichender Abwanderungsprozess zu verzeichnen[92]. Die traditionelle Print Presse (Zeitungen und Zeitschriften) leidet insbesondere darunter, dass Nutzer dieses Medium als „unmodern“ sehen. Dies drückt sich unter anderem in der reduzierten Mediennutzungsdauer aus: im Jahr 2006 betrug die Nutzungsdauer für Zeitungen 28 Minuten am Tag. Die Nutzungsdauer für Zeitschriften lag bei 12 Minuten pro Tag[93]. Zudem nimmt die Leserschaft ab. Im Zeitungsmarkt sind beispielsweise im Vergleich zum Vorjahr Verluste in Höhe von -1,93 Prozent zu verzeichnen. Dieser Rückgang betrifft die Auflage aller Gattungen. Am stabilsten sind mit -

---

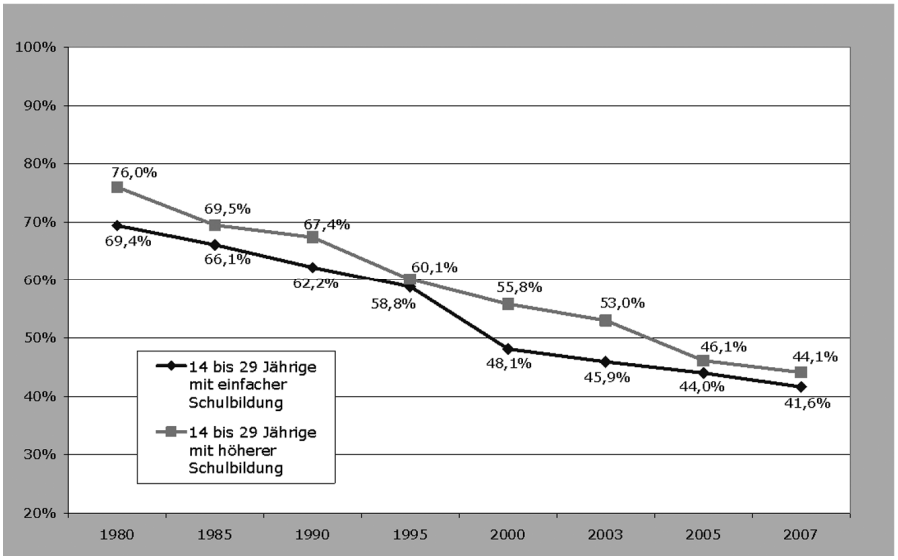
[90] *YouTube,* <http://www.youtube.com> [Stand 18.10.2007].

[91] *Heise Online,* <http://www.heise.de/newsticker/result.xhtml?url=/newsticker/meldung/96395&words=Youtube&T =Youtube> [Stand 18.10.2007].

[92] *KPMG*.

[93] *BR-Online*.

0,05 Prozent die überregionalen Zeitungen geblieben[94]. Diese Entwicklungen drücken sich in einer gesunkenen Reichweite aus. Die folgende Abbildung illustriert die Entwicklung der Reichweite der Tageszeitungen im Zeitverlauf.



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 11.

Abb. 1-33: Entwicklung der Reichweite der Tageszeitungen 1980-2007

Der Rückgang der Gesamtauflage bestätigt den langfristigen Trend der Reichweitenabnahmen, der seit den 90er Jahren kontinuierlich zu beobachten ist. Während noch in 1993 täglich im Durchschnitt 30,8 Millionen Tages- und Sonntagszeitungen verkauft wurden, waren es im Jahr 2005 nur noch 25,1 Millionen[95].

Die folgende Abb. 1-34 zeigt die Auflagenentwicklung bei den Publikumszeitschriften von 1995 bis 2006 auf. Auch bei den Zeitschriften ist ein Absinken der Auflagen zu beobachten. Während im Jahre 1995 die Auflage noch 124,75 Millionen Exemplare betrug, sank die Auflage nach Schwankungen im Jahr 2006 auf 120,2 Millionen Exemplare ab.

Zwar kam es nach dem Einbruch um 2002 („Pressekrise“) ab dem Jahr 2003 zu einer relativen Stabilisierung: Die Leserschaft nimmt nichtsdestotrotz schleichend ab.

Ebenfalls verringert hat sich in den letzten Jahren der Marktanteil der Zeitungen und Zeitschriften an den gesamten Werbeaufwendungen in den Medien[96]. Hierauf wird noch näher im **Abschnitt Werbung** eingegangen. In der folgenden Abbildung (Abb. 1-35, siehe nächste Seite) werden zunächst lediglich die Brutto-Werbeumsätze der Top 20 Publikumszeitschrif-

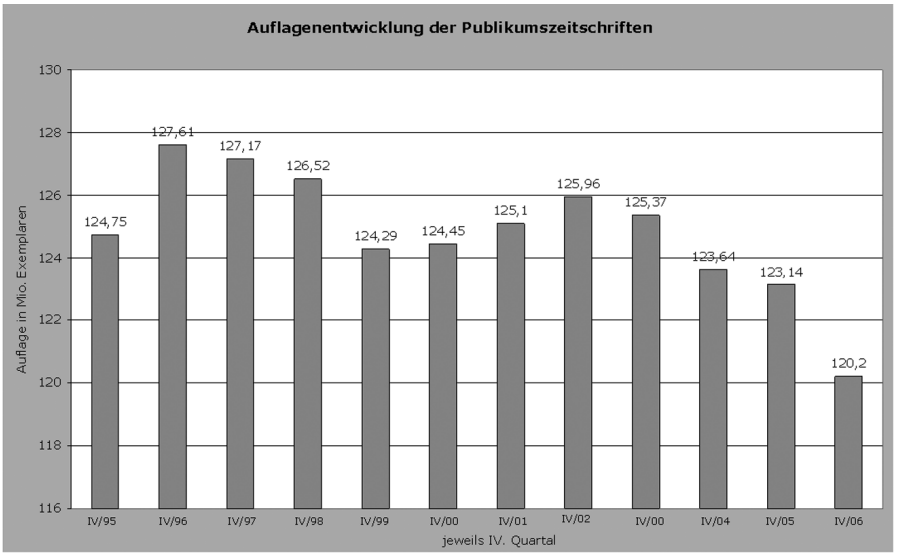
---

94 *BDZV,* <http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/markttrends_daten/vertriebsmarkt/2007/assets/ ivw-auflagen_2007_2.xls> [Stand 23.10.2007].

95 *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 164.

96 *BDZV*, <http://www.bdzv.de/schaubilder+M5d4d4c76824.html> [Stand 23.10.2007].

ten in Deutschland für die Jahre 2005 und 2006 aufgezeigt, um einen Eindruck zu gewinnen, in welchen Größenordnungen sich die Werbeumsätze bewegen.



Quelle: *VDZ*, Entwicklung der Bruttowerbeausgaben bei klassischen Medien, 6.

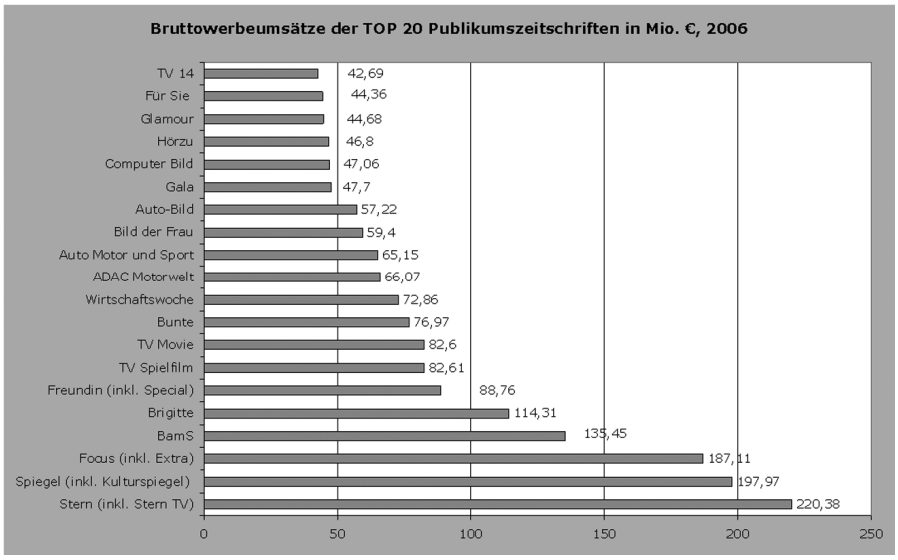
Abb. 1-34: Auflagenentwicklung der Publikumszeitschriften 1995-2006

Die Medienhäuser reagieren auf diese Entwicklungen. Vermehrte Redaktionsauflösungen und eine Entwicklung zu einem Ein-Zeitungsmarkt in einigen Gebieten sind zu beobachten. Die Medienhäuser gehen davon aus, dass diese Entwicklungen in den nächsten drei Jahren anhalten werden. Hinzu kommt der Trend zur Gratisinformation. Weitere Kosteneinsparungen und ein gleichzeitiger Preisanstieg werden erwartet[97].

Zahlreiche Relaunchaktivitäten und neue Zeitschriften/Zeitungen sind dabei die für den Leser nach außen sichtbarsten Erscheinungen des laufenden Veränderungsprozesses. Die neuen Blätter sollen durch eine entsprechende moderne Aufmachung insbesondere junge Nichtleser ansprechen und an den Verlag binden, ohne jedoch die Stammleserschaft mit Experimenten in Bezug auf Format, Blattstruktur und nicht zuletzt auf den Stil zu verunsichern. Einige Verlage beschreiten einen anderen Weg. Die Ressourcen werden auf die Modernisierung der bestehenden Blätter konzentriert. Das Nebengeschäft mit zusätzlichen Produkten und Dienstleistungen soll Umsätze ankurbeln und Leser binden. Bei diesem klassischen Imagetransfer sind vor allem ein gesundes Kernprodukt (Markenname) sowie eine starke Verankerung im Verbreitungsgebiet wesentliche Voraussetzungen für den Er-

97 *FUB,*<http://www.kommwiss.fu-berlin.de/fileadmin/user_upload/oekonomie/materialien/WS_0607/Goldh_print/061113_Leser_Zeitungsmarkt_Aksu.pdf> [Stand 22.10.2007].

folg. Fraglich ist, ob mit diesen Geschäften der auf etwa 30 Prozent zu beziffernde Umsatzeinbruch der vergangenen Jahre dauerhaft wieder wettgemacht werden kann[98].



Quelle: *VDZ*, Entwicklung der Bruttowerbeausgaben bei klassischen Medien, 8.

Abb. 1-35: Brutto-Werbeumsätze der Top 20 Publikumszeitschriften, 2006

1.1.3.2 Elektronische Presse / Online-Aktivitäten

Bereits seit den 90er Jahren sind alle überregionalen Tageszeitungen in Deutschland im Internet vertreten. Die deutsche Medienlandschaft hat sich dadurch substanziell geändert. Die Zeitungsverlage versuchen konsequent ein attraktives Angebot im Internet zu etablieren. Print-Angebote (Publikumszeitschriften und überregionale Tageszeitungen) erreichen 44,8 Prozent der 36,62 Millionen Onlinenutzer (Stand Drittes Quartal 2006)[99]. Abb. 1-36 zeigt die wachsende Nutzung der Online-Ausgaben 1998 bis 2007. Aber auch die Zahl der Leser pro Print-Ausgabe nimmt im Zeitverlauf zu. Es finden sich vermehrt im Internet verfügbare Archive von Zeitungen und Zeitschriften, die (sowohl kostenlos als auch gegen Entgelt) dem Leser einen Zugang zu relevanten Artikeln ermöglichen. Dieses Angebot wird Jahr für Jahr stärker genutzt. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass es nicht ausreicht, die Inhalte der Print-Ausgabe nach deren Erscheinen online zu stellen. Es werden deshalb neue Ansätze erprobt, um das Online-Angebot zu optimieren.

- **Durch die Zusammenlegung von Print- und Online-Redaktionen in einem gemeinsamen „Newsroom“ werden die Grenzen zwischen den Medien überwunden.**

Die Trennung von Print- und Online-Redaktion kann in der Praxis zu Kommunikations- und Geschwindigkeitsdefiziten führen. Es besteht die Gefahr, dass die Redaktionen gegeneinan-

---

[98] *KPMG*.

[99] *AGOF*, Internet facts, 32.

der statt miteinander arbeiten. Erste Verlage führen deshalb beide Bereiche in einer Zentralredaktion, die auch räumlich zusammenarbeitet, zusammen. Vorreiter dieser Entwicklung ist die Axel Springer AG: In einem Newsroom erstellt ein Team aus Print- und Online-Redakteuren die Webseiten von welt.de, morgenpost.de, die Tageszeitungen Welt, Welt kompakt und Berliner Morgenpost sowie die Wochenzeitung Welt am Sonntag. Rund 400 Journalisten des Verlags beliefern das rund 60-köpfige Newsroom-Team mit Beiträgen. Die Inhalte werden in einer gemeinsamen Inhaltedatenbank gebündelt und anschließend auf Online, Print, Mobil und Internet-TV verteilt.

- **Die schnelle Veröffentlichung aktueller Nachrichten online hat bereits für einige Verlage Priorität (Online-first).**

Die Devise „Online-first" bedeutet, dass alle wichtigen Nachrichten sofort ins Internet gestellt und nicht mehr für die gedruckten Ausgaben zurückgehalten werden. Damit stehen potenziell text- und ausstattungsgleiche Artikel kostenfrei vor der später folgenden Print-Ausgabe den Abonnenten oder allen Nutzern im Web zur Verfügung. Die Axel Springer AG, der Stern und der Kölner Stadtanzeiger räumen dem Internet bereits Priorität ein[100]. In Großbritannien setzten der Guardian und die Times schon seit 2005 auf diese Devise.

- **Text- und Bildangebote werden zunehmend durch Bewegtbilder ergänzt.**

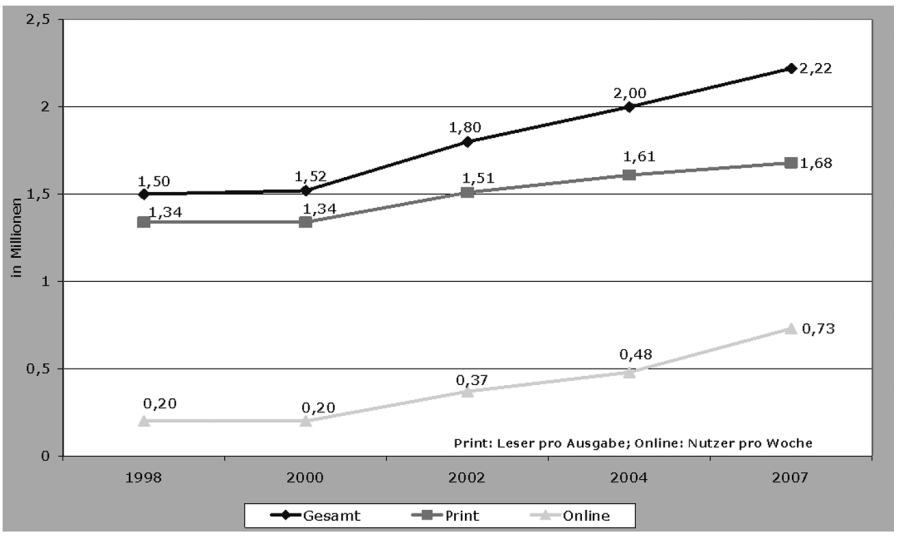
Die überregionalen Tages- und Wochenzeitungen bieten zudem neben Text- und Bildinformationen auch Videos im Internet an[101]. Während beispielsweise Spiegel, Focus, die Welt und die Morgenpost in besonderem Maße Bewegtbildmaterial einsetzen, greifen die Frankfurter Allgemeine Zeitung sowie die Süddeutsche Zeitung bislang noch wesentlich seltener auf Videos zurück. Die Problematik ist, dass die meisten Verlage noch kein eigenes Know-how bei der Bewegtbildproduktion haben. Sie beziehen deshalb ihr Material über die Nachrichtenagentur Reuters. Allerdings setzen die Verlage zur Differenzierung zunehmend auch auf Eigenproduktionen und andere Bezugsquellen. Vielfach sind die Videos noch nicht im direkten Umfeld des Artikels abrufbar, sondern werden in gesonderten Rubriken gebündelt.

Einige regionale Tageszeitungen wie der Kölner Stadtanzeiger, der Südkurier, die Potsdamer Märkische Allgemeine, die Augsburger Allgemeine oder die Rheinische Post setzen Videos ein. Der Kölner Stadtanzeiger gilt beim Videoangebot als Vorreiter. Im Mittelpunkt des Angebots des Kölner Stadtanzeigers beispielsweise steht die Sendung Rheinblick – eine moderierte Nachrichtensendung, die über lokale und regionale Ereignisse berichtet. Aktuelle Videos oder Fotos, das regionale Wetter und Termin-Tipps für Kurzentschlossene werden von Montag bis Freitag ab 16 Uhr ins Netz gestellt. Die Dauer der Nachrichtensendung beträgt rund vier Minuten. Beiträge und Sendungen mit Regionalbezug werden im eigenen TV-Studio hergestellt, überregionale Videos werden von der niederländischen Web TV-Agentur Zoom.in bezogen.

---

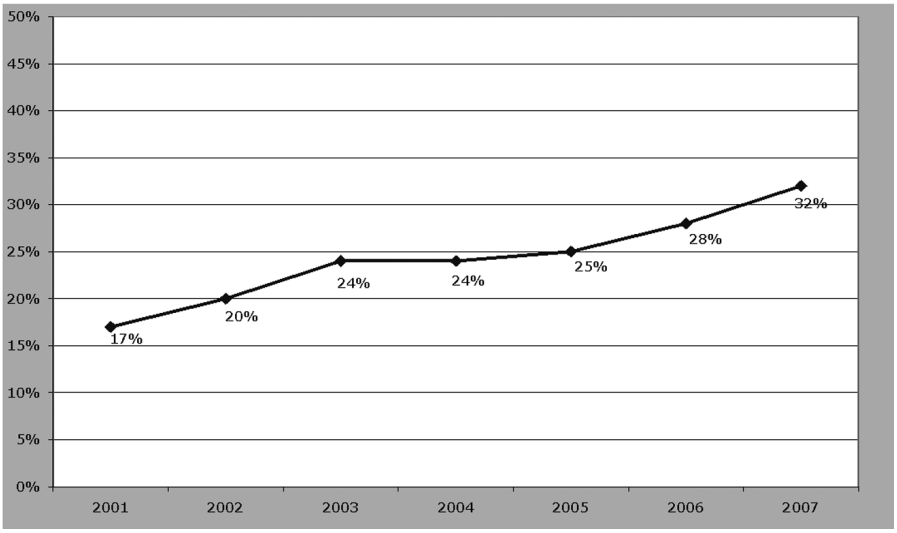
[100] *BDZV,* <http://www.bdzv.de/zeitungen_online.html> [Stand 23.10.2007].

[101] *BDZV*, <http://www.bdzv.de/zeitungen_und_internet.html> [Stand 24.10.2007].



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 25.

Abb. 1-36: Nutzung Print- und Online-Ausgaben 1998-2007



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 7.

Abb. 1-37: Nutzung von Zeitungs- und Zeitschriftenarchiven, 2001-2007

Die folgende Übersicht führt zu Titeln, Inhalten und der Zulieferung aus.

Titel	Inhalte	Zulieferung
Spiegel	Mehrere Nachrichtensendungen täglich z.B. Top News – Nachrichten am Nachmittag Rund 10 Videos zu Ereignissen/Themen pro Tag; Trailer für Spiegel-TV-Produktionen	Spiegel TV und andere Produktionsfirmen
Focus	Mehrere Nachrichtensendung und Videos zu Ereignissen/Themen täglich Netzvideoschau	Reuters und Focus TV
Financial Times Deutschland	Mehrere Nachrichtensendung und Videos zu Ereignissen/Themen täglich Financial Times Business Telex	Reuters und Eigenproduktion
Handelsblatt	Nachrichtensendung handelsbaltt.com Newsroom und Videos zu Ereignissen/Themen Einmal wöchentlich: der elektronische Reporter berichtet über Trends der Online-Welt Video-Blogs	Reuters
Welt	Nachrichtensendung und Videos zu Ereignissen/Themen Wochenrückblick Satire Glasauge TV Thomas Kauschs Video Blog: Provoluzzer Mein Hollywood mit Bettina von Schimmelmann	Axel Springer Digital TV (30 Mitarbeiter produzieren monatlich ca. 40 Beiträge für Welt TV Online und Bild TV) Einfallsreichtum TV Zoom.in
FAZ	Einzelbeiträge und Filmkritiken	Reuters sowie Zulieferungen der Filmstudios/Sender
Süddeutsche Zeitung	Einzelbeiträge	Reuters
Kölner Stadtanzeiger	Tägliche Lokalnachrichtensendung Rheinblick Streit im Turm – wöchentliche Talkshow Chris on Tour – Christoph Hoffmann stellt interessante Menschen und außergewöhnliche Orte in Köln vor (donnerstags ab zehn Uhr) Was denkt Köln? - Julia Lutz und Esther Bolduan befragen Kölner zu aktuellen Themen (immer dienstags ab zehn Uhr). Rund um den FC – Nachrichten, Berichte, Interviews und Ausschnitte aus Pressekonferenzen liefern Informationen aus erster Hand für die Fans des 1. FC Köln	Zoom.in (überregionale Produktionen) Eigenproduktionen (eigenes TV-Studio)

Quelle: Zusammenstellung *ZDF*.

Tab. 1-1: Übersicht Titel, Inhalte und Zulieferung

- **Große Online-Redaktionen kümmern sich um den Internetauftritt der Zeitungen**.

Titel	Mitarbeiter Online
Spiegel	105
Focus	50
Süddeutsche Zeitung	35
FAZ	19
Stern	10
Kölner Stadtanzeiger	10

Quelle: Zusammenstellung *ZDF*.

Tab. 1-2: Mitarbeiter Online-Redaktionen

Das zweiseitige Geschäftsmodell der Verlage ändert sich. Während die Print-Presse sowohl Einnahmen durch den Verkauf der Print-Erzeugnisse als auch mit Werbeeinnahmen erzielt, wird sich in der elektronischen Presse eher ein **einseitiges Geschäftsmodell** durchsetzen. Die Verlage werden zunehmend ihre gesamten Inhalte kostenlos online zur Verfügung stellen. Der Trend wird sich verfestigen, dass Internetangebote ausschließlich durch Werbung finanziert werden. Ein kostenloses Angebot wird häufiger genutzt, wodurch höhere Werbepreise zu erzielen sind. Das Wall Street Journal, das bisher rund neun Dollar im Monat für die Nutzung seiner Website verlangt, wird beispielsweise künftig im Netz kostenlos erhältlich sein, um die Werbeeinnahmen deutlich zu erhöhen. Auch die New York Times wird nachziehen und künftig kostenlos im Netz gelesen werden können.

- **Die Internet-Auftritte der Zeitungen sind in der letzten Zeit doppelt so schnell gewachsen wie die Internetnutzung im Allgemeinen**[102].

Zeitungs- und Zeitschriftenverlage versuchen demnach verstärkt, ein ansprechendes Angebot im Internet zu etablieren. So beträgt die Anzahl der Online-Angebote der Zeitungen in Deutschland 629 (Stand: August 2006). Im Vergleich zum Jahr 2000 haben die Verlage ihre Online-Angebote damit stark erhöht (230 Anbote)[103]. Nachfolgend werden die jeweils reichweitestärksten Online-Angebote und die dahinter stehenden Unternehmen näher dargestellt.

Zu den reichweitestärksten Online-Angeboten zählen Portale der Spiegel Gruppe, der Hubert Burda Media sowie der Axel Springer AG. Marktführer ist seit geraumer Zeit Spiegel Online (2,23 Millionen Nutzer pro Woche) gefolgt von Bild.de (1,77 Millionen) und Focus Online (1,32 Millionen). Zu einigen Verlagen wird im Folgenden detaillierter ausgeführt.

1.1.3.2.1 Spiegel Gruppe

Seit dem 1. September 2000 bündelt der Verlag seine Internet-Aktivitäten in der SPIEGELnet AG, die im September 2003 in eine GmbH umgewandelt wurde. Die SPIEGELnet

---

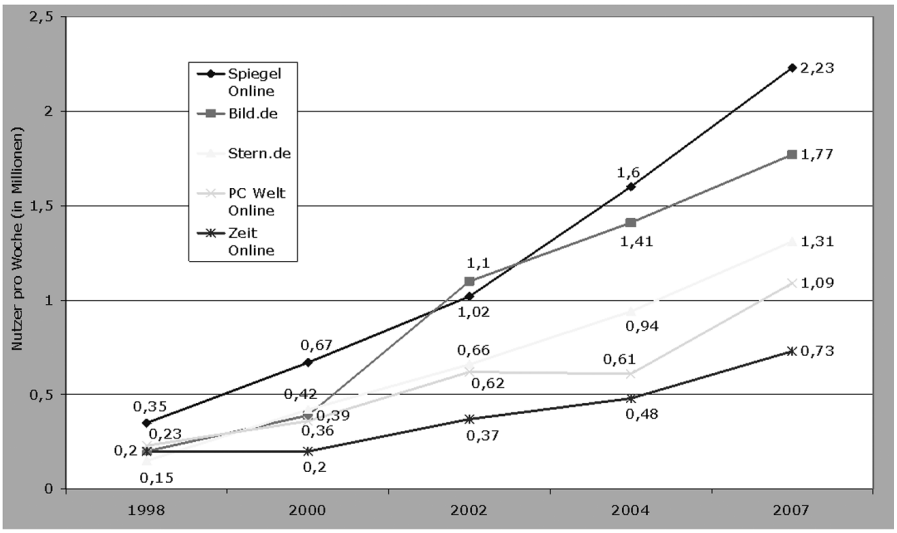
[102] *Forbes*, <http://www.forbes.com/technology/2007/07/24/online-newspapers-audience-tech-cx_pco_07 24paidcontent.html> [Stand 23.10.2007].

[103] *BDZV,* <http://www.bdzv.de/schaubilder+M5b700747cbd.html> [Stand 23.10.2007].

GmbH vereinigt als Holding unter ihrem Dach die Spiegel Online GmbH, die manager magazin Online GmbH, die Quality Channel GmbH sowie die QS Quality Service GmbH[104].

Spiegel Online gehört zu den meistgenutzten Internetseiten im Bereich der elektronischen Presse. Die Reichweite von Spiegel Online – bezogen auf Internetnutzer – lag bei 11,9 Prozent[105].

Im Jahr 2006 erzielte die Spiegel Gruppe einen Umsatz von an die 332 Millionen Euro[106].



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 6.

Abb. 1-38: Bedeutung der Online-Plattformen, 1998-2007

1.1.3.2.2 Axel Springer AG

Die Axel Springer AG hat ihre Präsenz im Internet in den letzten Jahren stark ausgebaut. Zu den Online-Angeboten gehören unter anderem Welt Online, AuFeminin Online, Wallstreet Online und Bild.T-Online, wobei die letztgenannte Plattform eine Reichweite – bezogen auf Internetnutzer – von 10,4 Prozent hat[107]. Die Axel Springer AG hat im Jahr 2006 einen Umsatz von 2,376 Milliarden Euro erzielt. Das EBITDA lag bei 290 Millionen Euro[108]. Im

[104] *Spiegel Gruppe,* <http://www.spiegelgruppe.de/spiegelgruppe/home.nsf/Navigation/59B2F74768CC6A8CC1256F5F00350C69?OpenDocument> [Stand 23.10.2007].

[105] *AGOF*, <http://www.agof.de/angebots-ranking.366.html> [Stand 23.10.2007].

[106] *Spiegel Gruppe,* <http://www.spiegelgruppe.de/spiegelgruppe/home.nsf/Navigation/9EF1697407639D5DC1256F5F00350C65?OpenDocument> [Stand 23.10.2007].

[107] *AGOF,* <http://www.agof.de/angebots-ranking.366.html> [Stand 23.10.2007]; *Axel Springer AG*, http://www.axelspringer.de/inhalte/unterneh/inhalte/geschber/pdf/zb_q2_07_d.pdf.>[Stand 23.10.2007].

[108] *Axel Springer AG,* Geschäftsbericht 2006, 2.

Segment Zeitung (zu dem auch Bild.T-Online gezählt wird) lag der Umsatz bei 1,463 Milliarden Euro. Das EBITA betrug 293,5 Millionen Euro[109] – im ersten Halbjahr 2007 erwirtschaftete der Konzern insgesamt 102 Millionen Euro aus den Online-Geschäften. Es war das erste Mal, dass der Konzern den Umsatz aus dem Internet-Geschäft anlässlich der Präsentation der Halbjahresergebnisse gesondert beziffert hat. Nach eigenen Angaben trägt die Online-Werbung mit 15 Prozent zu den gesamten Anzeigenerlösen des Konzerns bei. Die Gewinnmarge aus dem Internet-Geschäft (EBITDA) soll bis 2010 eine Größenordnung von mehr als 20 Prozent erreichen[110].

1.1.3.2.3 Hubert Burda Media

Die Hubert Burda Media ist durch die Burda Digital Ventures im Geschäftsfeld Internet & Mobile tätig. Hubert Burda Media hatte bereits 1993 damit begonnen, den ersten privaten und grenzüberschreitenden Anbieter von Informations-Dienstleistungen aufzubauen. Die Burda Gruppe entwickelte ihr Engagement im Bereich der digitalen und interaktiven Medien kontinuierlich und wurde zum größten deutschen Content-Provider im WWW. Die Fokussierung auf die jüngere Zielgruppe begann ebenfalls früh: 1995 bietet die Burda Gruppe mit UNI ONLINE das erste Unterhaltungsmedium für Universitäten und Studenten im Netz an. Seit fast zehn Jahren investiert das Unternehmen auf breiter Ebene in das Geschäftsfeld Internet & Mobile, um sich den Online-Bereich als Wachstumsfeld zu erschließen. So umfasst das Portfolio der Burda Digital Ventures derzeit über 25 Beteiligungen. Zu den bekanntesten und reichweitestärksten Produkten zählen CHIP Online und Focus Online. Die Reichweite von Focus Online – bezogen auf Internetnutzer – liegt bei 6,5 Prozent[111]. Seit dem 1. Januar 2008 gehört CHIP Online zu 100% zu Hubert Burda Media. Der bisherige Hauptgesellschafter von CHIP Online, die Vogel Burda Holding GmbH, firmiert nun „CHIP Holding“[112]. Der Umsatz der Vogel Business Medien betrug 2006 123 Millionen Euro. 73 Prozent entfielen davon auf Deutschland[113]. Die Reichweite von CHIP Online – bezogen auf Internetnutzer – liegt bei 10,8 Prozent[114].

Der Bereich digitale Medien von Hubert Burda Media hat das Geschäftsjahr 2006 mit dem höchsten Umsatz seit Bestehen des Unternehmens abgeschlossen. Mit einem Umsatzwachstum von rund 30 Prozent und einem Ergebnis im zweistelligen Millionenbereich sind die digitalen Beteiligungen der **am schnellsten wachsende Bereich der Holding**, der sich zugleich zur zweitgrößten Säule des Konzerns nach dem Verlagsbereich entwickelt hat. Der Außenumsatz des Digitalbereichs stieg von 174,3 Millionen Euro (2005) auf 230,7 Millionen Euro (2006). Die Hubert Burda Media generierte 2006 einen Konzernumsatz von 2,151 Milliarden Euro[115]. Der Anteil des Digitalbereichs am Konzernumsatz betrug damit für das

---

[109] *Axel Springer AG*, Geschäftsbericht 2006, 42.

[110] *BDZV,* <http://www.bdzv.de/information_multimed+M5f4d4cb7b38.html> [Stand 23.10.2007].

[111] *AGOF*, <http://www.agof.de/angebots-ranking.366.html> [Stand 23.10.2007].

[112] *Hubert Burda Media,* Pressemitteilung vom 19.12.2007.

[113] *Vogel,* <http://www.vogel.de/index.cfm?pid=1299> [Stand 23.10.2007].

[114] *AGOF*, <http://www.agof.de/angebots-ranking.366.html> [Stand 23.10.2007].

[115] *Hubert Burda Media*, Geschäftsbericht 2007, 106.

Jahr 2006 14,4 Prozent (2005 lag der Anteil noch bei 11,4 Prozent)[116]. Als Produzent und Vermarkter ist die TOMORROW FOCUS AG aktiv. Zu ihren Geschäftsbereichen gehören 36 reichweitenstarke Marken mit hochwertigen Inhalten und zukunftsweisende Technologien[117].

Die Tabelle in Abb. 1-39 gibt zusammenfassend einen Überblick über die Reichweite in Prozent bezogen auf Internetnutzer in den letzten drei Monaten. Die Tabelle führt alle Angebote an, die eine Reichweite von mehr als fünf Prozent erreichen.

Die adäquate Messung bei der Bestimmung der Internetnutzung stellt noch eine besondere Herausforderung dar. Für die Berechnung von Anteilswerten für die Internetnutzung – einem Surrogat für Marktanteile – gibt es in der Internetforschung bislang keinen einheitlichen Standard. Der Ansatz, Page Impressions (Seitenaufrufe) und Visits (Besuche) als Kontaktzahlen einzelner Webseiten für die Anteilsberechnung zu verwenden, ähnelt der Auflagen- und Nutzungsmessung im Bereich der Pressemedien[118]. Ein bekanntes Verfahren zur Messung von Seitenaufrufen ist das SZM-Verfahren (Skalierbare Zentrale Messverfahren) der INFOnline GmbH, deren Gesellschafter deutsche Medienverbände sind. Eine Schwierigkeit bei der Bewertung der durch IVW beziehungsweise INFOnline ermittelten Seitenaufrufe ist, dass über den Gesamtmarkt keine Transparenz besteht. Im Vergleich zu der bereits dargestellten Tabelle werden in der nachfolgenden Abb. 1-40 die Anteile an den Seitenaufrufen mit Stand Oktober 2006 der INFOnline GmbH dargestellt. Insgesamt wurden 12 Milliarden Seitenaufrufe getätigt.

Die Abbildung belegt ebenfalls, dass nicht nur Medienhäuser mit Online-Angeboten aktiv sind. Unter den Online-Medien befinden sich unter anderem die Online-Angebote der klassischen Medienhäuser, die im Internet als Anbieter von Inhalten auftreten. Ihre Internetpräsenz wird auch unter dem Begriff Cross-Ownership-Verflechtung geführt[119].

Daneben können **Internet-Service-Provider (ISP)** eigene redaktionelle Online- Auftritte gestalten und dadurch bei den Inhalten mit den Webseiten der klassischen Medienunternehmen konkurrieren. Für die Inhalte gehen ISP's Kooperationen mit Unternehmen der Medienbranche ein. Das bedeutendste deutsche Beispiel ist die crossmediale Verflechtung der BILD-Zeitung mit T-Online.de. Die Abb. 1-41 illustriert eindrucksvoll die Bedeutung des T-Online-Angebots im Vergleich zu den Online-Aktivitäten der Verlage.

Für Yahoo bedeutet dies beispielsweise, dass von der Gesamtzahl der Page Impressions auf redaktionellen Content 259 Millionen oder 27 Prozent entfallen, während die sonstigen Applikationen mit 703 Millionen Page Impressions oder 73 Prozent vertreten sind. Im Gegensatz hierzu überwiegt bei den Online-Angeboten der Verlage der Content-Anteil. Der VDZ hat bereits im Jahr 2005 eine Studie zum Thema „Qualitätsreichweiten im Netz –

---

[116] Anmerkungen *Hubert Burda Media* vom 6.12.2007.

[117] Anmerkungen *Hubert Burda Media* vom 11.12.2007.

[118] Der in der Tabelle verwendete Ansatz Unique User ist eine Messgrösse, mit der die Nutzung einer Homepage bezeichnet wird. Sie gibt an, wie viele eindeutige Nutzer ein Webangebot in einer bestimmten Zeit hatte.

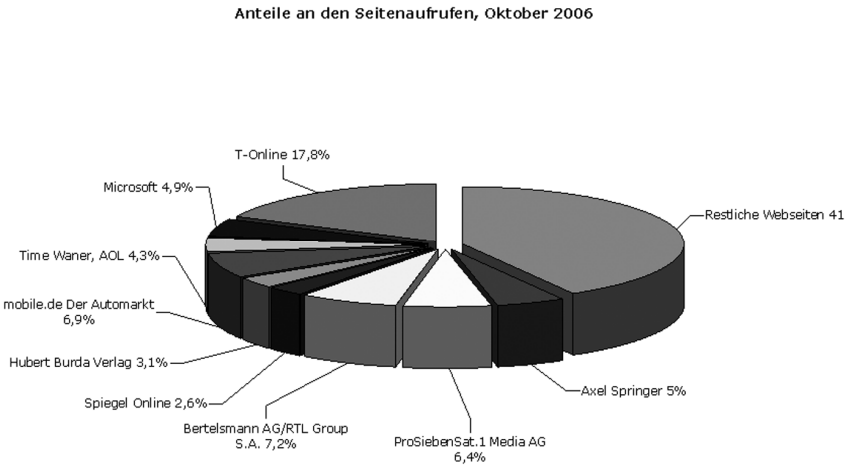
[119] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 207 f.

Verlags-, TV- und Portal-Websites im Vergleich“ durchgeführt. Resultat der Studie war, dass die Nutzer die Verlage durchaus als Qualitätsmarktführer im Netz bewerten.

Angebote	Rang	Reichweite in Prozent (bezogen auf Internetnutzer der letzten drei Monate)	Netto-Reichweite in Millionen Unique User
T-Online	1	36,2	13,95
WEB.DE	2	32,8	12,65
Yahoo! Deutschland	3	26,5	10,20
MSN.de	4	24,4	9,39
GMX	5	23,0	8,85
freenet.de	6	19,9	7,68
preisvergleich.de	7	19,6	7,56
ProSieben.de	8	19,1	7,37
RTL.de	9	17,0	6,54
MyVideo	10	16,2	6,23
MeineStadt.de	11	14,3	5,49
AOL	12	12,3	4,75
Map24.com	13	12,1	4,67
SPIEGEL ONLINE	14	11,5	4,44
DasTelefonbuch.de	15	10,9	4,21
WetterOnline	16	10,4	4,02
LYCOS	17	10,1	3,90
mobile.de	18	10,1	3,87
Bild.T-Online	19	9,9	3,82
CHIP Online	20	9,7	3,73
DasÖrtliche	21	9,6	3,68
wetter.com	22	9,0	3,47
1&1	23	7,5	2,90
Clipfish.de	24	7,2	2,76
Sat1.de	25	7,1	2,73
Billiger.de	26	7,0	2,71
Falk.de	27	6,1	2,34
stern.de	28	5,8	2,24

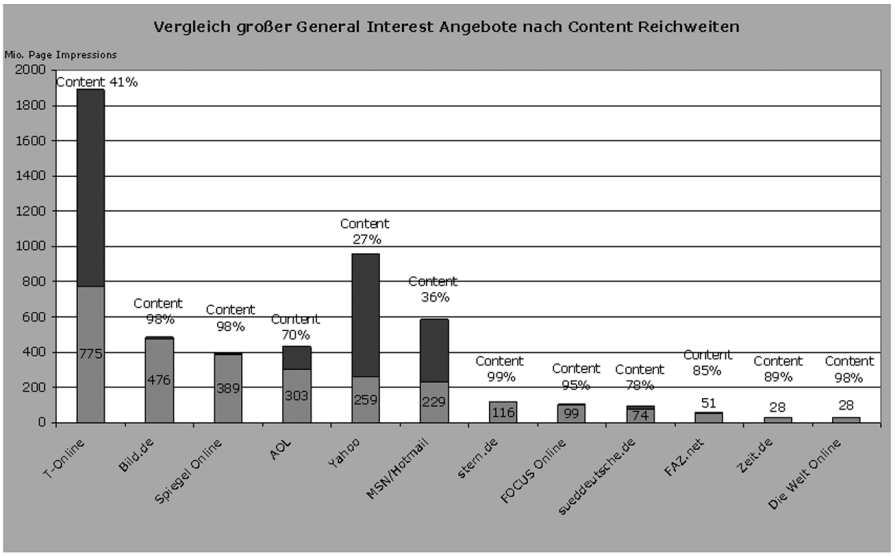
Quelle: *AGOF* <http://www.agof.de/angebots-ranking.366.html> [Stand 11.12.2007].

Abb. 1-39: Reichweiten in Prozent und Millionen Unique User (Stand Juni 2007)



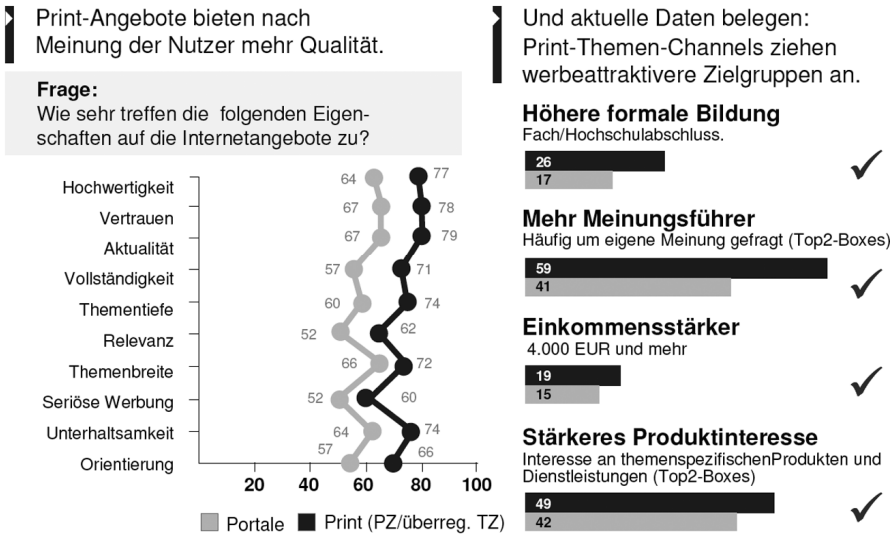
Quelle: *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 217.

Abb. 1-40: Anteile an den Seitenaufrufen (Stand Oktober 2006)



Quelle: *VDZ*, Branchendaten, 11.

Abb. 1-41: Vergleich großer General Interest-Angebote nach Content-Reichweiten



Quelle: *VDZ*, Branchendaten, 7.

Abb. 1-42: Print-Angebote im Vergleich zu anderen Online-Angeboten

Abschließend wird im Folgenden noch zu den Mediendiensten ausgeführt, die ebenfalls Fernsehangebote anbieten.

1.1.4 Telemedien

Mediendienste sind nach Definition der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM) Angebote, die zwar über die rundfunktechnische Infrastruktur verbreitet werden, sich aber durch ihr Erscheinungsbild und/oder eine geringere Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung vom Rundfunk unterscheiden. Unter die Mediendienste fallen unter anderem Teleshopping- und Abrufdienste. Neben der Zunahme von Teleshopping-Angeboten ist auch eine steigende Anzahl von Mediendienst-Angeboten zu verzeichnen, die sich durch Telefonmehrwertdienste für die Teilnahme an Chats und Spielen finanzieren[120]. 2006 war der Markt für Mediendienste wiederum stark in Bewegung: Neue Anbieter gingen auf Sendung, andere stellten ihren Sendebetrieb – teils schon nach kurzer Zeit on air – ein[121].

---

[120] *KEK,* Dritter Konzentrationsbericht, 231.

[121] So meldete der erst im September 2005 als arena TV gestartete und in Mega/Vision umbenannte Auktionskanal im Mai 2006 Insolvenz an. Ein weiterer Auktionskanal, bietbox, eine im Oktober 2005 gestartete Tochtergesellschaft der K1010 Entertainment, an der RTL Interactive mit etwa 20 Prozent beteiligt ist, wurde im Oktober 2006 durch den auf den Verkauf von Schmuck spezialisierten Nachfolger Gems TV ersetzt. Dabei handelt es sich um ein Joint Venture zwischen der K1010 Entertainment GmbH und der britischen Gems TV Ltd.

1.1.4.1 Teleshopping

Unter Teleshopping wird die „Sendung direkter Angebote an die Öffentlichkeit für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen (…) gegen Entgelt“ verstanden. Teleshopping ermöglicht den Fernsehsendern durch Umsatzbeteiligungen und Provisionen eine alternative Erlösquelle zu den Werbeeinnahmen.

Im Jahre 2006 wuchs der Teleshoppingmarkt weiter dynamisch: Nachdem 2005 mit einem Wachstum von knapp über 20 Prozent und einem Nettoeinkommen von 1,06 Milliarden Euro die Milliardengrenze in Deutschland durchbrochen wurde, ist auch 2006 von einer zweistelligen Wachstumsrate auszugehen. Insgesamt setzten die Teleshoppingsender 2006 etwa 1,2 Milliarden Euro um[122]. Mit der RTL Mediengruppe Deutschland und der ProSiebenSat.1 Media AG sind die beiden großen Veranstaltergruppen im bundesweiten privaten Fernsehen auch an Anbietern von Mediendiensten beteiligt. Die folgende Abbildung illustriert die Umsätze der Teleshopping-Anbieter 2003-2005.

Sender	Hauptgesellschafter	Programmfenster	Technische Reichweite	Umsatz in Mio. Euro		
				2003	2004	2005
QVC	Liberty Media	Hamburg 1	37 Mio. HH (Satellit, Kabel bundesweit)	378	516	629
HSE24	InterActiveCorp	-	34,8 Mio. HH (Satellit, Kabel bundesweit)	308	275	305
RTL Shop	RTL Group	RTL,VOX, n-tv, diverse Regionalsender	18 Mio. HH (Satellit, regionale Kabelnetze	91	80	89
1-2-3.tv	Wellington Partners, target Partners, 3i	BW Family TV	23 Mio. (Satellit)	-	-	33
Summe				**777**	**871**	**1.056**

Quelle: *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 234.

Abb. 1-43: Umsätze der Teleshopping-Anbieter 2003-2005

Die einzelnen Anbieter werden im Folgenden kurz dargestellt.

1.1.4.1.1 QVC Deutschland

Der deutsche Teleshopping-Marktführer nahm seinen Betrieb im Dezember 1996 auf und ist ein Ableger der Liberty Media-Tochter QVC International Inc., die außerdem Sender in den USA, Großbritannien und Japan betreibt. Die amerikanische Mutterfirma feierte 2006 ihr mittlerweile zwanzigjähriges Bestehen und zählt zu den führenden elektronischen Einzelhandelsunternehmen weltweit.

[122] *ALM*, Jahrbuch 2006, 253.

QVC sendet wie HSE24 analog und digital über Astra sowie in den meisten regionalen Kabelnetzen, sodass annähernd eine technische Vollverbreitung in Deutschland gegeben ist. Das Programm wird rund um die Uhr live produziert. Der Umsatz wächst seit dem Sendestart unaufhörlich.

2005 legte der Umsatz um knapp 22 Prozent auf 629 Millionen zu. Das EBITDA betrug dabei 2005 knapp 101 Millionen Euro, was einem Zuwachs von über 35 Prozent entspricht. Vor allem 2005 investierte QVC Deutschland in seine Infrastruktur und erhöhte die Mitarbeiterzahl.

1.1.4.1.2 HSE24

Unter dem Namen H.O.T. Home Order Television war HSE24 im Herbst 1995 als Joint Venture von ProSieben und Quelle gestartet. Im Jahr 2007 übernahm Karstadt-Quelle den Teleshoppingsender. Bis dahin gehörte HSE24 dem amerikanischen Unternehmen Interactive Corp. an. 2005 wuchs der Umsatz – nach einem Rückgang 2004 – wieder auf 305 Millionen Euro an. 2006 ging der Umsatz wieder um 6,2 Prozent auf 286 Millionen Euro zurück. Neben einem 24-Stunden-Programm über Satellit und Kabel nutzt HSE24 zur Steigerung des Bekanntheitsgrades und zur Neukundengewinnung Teleshoppingfenster auf Sat.1 und Kabel eins[123].

1.1.4.1.3 RTL Shop

Der RTL Shop feierte 2006 sein fünfjähriges Bestehen. RTL Shop wird hauptsächlich über Satellit und nur in wenigen Regionen im Kabel verbreitet. Im Hinblick auf Reichweite und Umsatz bleibt das Programm hinter den Teleshopping-Sendern QVC und HSE24 zurück. Von HSE24 und QVC hebt sich der RTL Shop vor allem jedoch durch eine stärker auf Unterhaltsamkeit ausgerichtete Art der Produktpräsentation ab. Zudem finden sich im Sortiment verhältnismäßig viele technische Produkte, mit denen vornehmlich Männer adressiert werden, sowie verschiedene Dienstleistungsangebote, in erster Linie aus den Bereichen Finanzen und Versicherungen.

Nach einem Wachstum von 11 Prozent auf 89 Millionen Euro im Jahr 2005 konnte RTL Shop den Umsatz im letzten Jahr nochmals um etwas mehr als 10 Prozent auf 98 Millionen Euro steigern. Der Marktanteil des Senders im deutschen Teleshopping-Markt lag damit 2006 immer noch deutlich unter zehn Prozent. Ursache hiefür ist unter anderem, dass der Sender fast ausschließlich über Astra analog und digital direkt zu empfangen ist, während eine analoge Kabelverbreitung im Gegensatz zu den beiden großen Sendern derzeit nur in einigen Ländern besteht. Die technische Reichweite liegt mit 18 Millionen Haushalten bei nur rund der Hälfte der deutschen TV-Haushalte. Mit Programmfenstern auf 16 regionalen Fernsehsendern wird versucht, die Reichweite zu erhöhen. Zusätzlich wird das Verkaufsprogramm auch in Fenstern auf RTL, VOX, n-tv sowie auf NBC ausgestrahlt.

---

[123] Ausschließlich digital wird seit Oktober 2005 über Astra zudem ein Best-Of-Programm unter dem Namen HSE24 Digital gesendet. Im Großraum München wird HSE24 auch über DVB-T verbreitet, zudem ist der Sender seit Sommer 2006 im IPTV-Bouquet Alice homeTV von HanseNet zu empfangen und wird außerdem als Livestream im Internet angeboten.

1.1.4.2 Auktionsfernsehen

Die Idee des auf Auktionen basierenden Teleshoppings wurde aus Großbritannien importiert, wo diverse Sender seit mehreren Jahren sehr populär und erfolgreich sind. Als erster deutscher Auktionssender setzt 1-2-3.tv diese Idee seit Oktober 2004 hierzulande um. Nachdem im Rumpfgeschäftsjahr ein Umsatz von etwas über 250.000 Euro erzielt werden konnte, setzte 1-2-3.tv 2005 bereits 32,5 Millionen Euro um. 2006 konnte der Umsatz mehr als verdoppelt werden und lag bei 67 Millionen Euro. Nach eigenen Angaben steht er damit kurz vor der Profitabilität, die 2007 bei weiter wachsendem Umsatz erreicht werden soll.

1.1.4.3 Reiseshopping

Das Segment Reiseshopping war auch 2006 zuletzt durch Veränderungen bei den beiden Anbietern gekennzeichnet: Nachdem 2005 der Marktführer sonnenklar TV im Zuge der Übernahme der Euvía Media AG zunächst an die ProSiebenSat.1 Media AG fiel, veräußerte diese den Sender wiederum an den Low Cost-Reiseveranstalter BigXtra Touristik, der zur FTI Gruppe gehört. 2006 verzeichnete sonnenklar TV einen Umsatz von über 120 Millionen Euro und damit einen Zuwachs von etwas mehr als sieben Prozent gegenüber dem Vorjahr (112 Millionen Euro).

TV Travel Shop hingegen erhielt im Oktober 2006 als neuen Mehrheitsgesellschafter (mit 74 Prozent der Anteile) das asiatische Unternehmen Voyages Television mit Sitz in Hongkong, das mit Voyages TV Asiens ersten Direct-Response-Sender für den Verkauf von Urlaubsreisen betreibt. Im Zuge dessen wurde der Sender in Voyages TV umbenannt. Minderheitsgesellschafter mit 26 Prozent bleibt der Touristikkonzern TUI AG, der die Mehrheit erst 2005 übernommen gehabt hatte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Aktivitäten von Veranstaltern von bundesweitem privatem Fernsehen im Bereich der Mediendienste derzeit überschaubar sind. Die Veranstaltung von Teleshopping-Programmen oder von auf Telefonmehrwertdiensten basierenden „interaktiven“ Chat-, Spiel- und Wettkanälen verschafft den Fernsehsendern die Möglichkeit, zusätzliche Umsätze zu erwirtschaften beziehungsweise Einbußen bei den Fernsehwerbeumsätzen auszugleichen. Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung und der Einrichtung von Rückkanälen, die interaktive Anwendungen ermöglichen, ist mit einer Zunahme derartiger Angebote zu rechnen.

1.2 Vor- und Nachgelagerte Märkte

1.2.1 Der deutsche Werbemarkt

Ein den Medien **vorgelagerter Markt** ist der Werbemarkt. Das Geschäftsmodell der privaten Fernsehanbieter ist zu einem überwiegend Teil die Finanzierung ihrer Angebote über den Werbemarkt. Sie sind in erster Linie Werbeträger und finanzieren sich zu einem sehr großen Teil durch die Werbung. Des Weiteren betreiben die Fernsehsender selbst intensiv Werbung und stellen die wesentlichen Werbeplattformen dar[124].

---

[124] *Heinrich*, Medienökonomie, 539.

In seiner allgemeinen Form umschreibt der Begriff Werbung alle Formen der gezielten Beeinflussung von Menschen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Wirtschaftswerbung. Werbung kann sich dabei auf Ziele eines Unternehmens beziehen (Firmenwerbung), auf Teilfunktionen wie Beschaffung (Beschaffungswerbung), die Gewinnung von Mitarbeitern (Personalwerbung) oder die Steigerung des Absatzes (Absatzwerbung). Unter Werbung im engeren Sinne wird diese Absatzwerbung von Unternehmen verstanden[125]. Die Absatzwerbung erfolgt überwiegend über Anzeigen und Spots. In diesem Sinne ist die klassische Werbung der Hauptfinanzierer der heutigen Massenmedien[126].

Unterschiedliche Quellen, deren Daten voneinander abweichen, stehen zur Darstellung des Werbemarktes zur Verfügung. Bei der Darstellung des deutschen Werbemarktes stützen sich die folgenden Ausführung im Wesentlichen auf die Studien des ZAW und sowie der Publikationen von AC Nielsen. ACNielsen hat das Datenmaterial den Autoren freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Da ZAW überwiegend eine Darstellung der Nettowerbeausgaben nutzt, das heißt nach Abzug aller Rabatte, erfolgt im Folgenden zunächst eine Darstellung nach ZAW Daten ergänzt mit ACNielsen Daten.

1.2.1.1 Ausgaben im Werbemarkt

Der deutsche Werbemarkt hat sich 2006 stark erholt. Im Jahr 2006 wurden Investitionen im Wert von über 30 Milliarden Euro getätigt. Von dieser Entwicklung profitierten die **Medien** – nach ZAW - mit **20,35 Milliarden Euro**. Das Werbegeschäft der Medien stieg damit um 2,6 Prozent an. Im Jahr 2005 wurde lediglich ein Zuwachs von 1,3 Prozent beziehungsweise 19,83 Milliarden Euro erreicht. Zu diesem Aufschwung beigetragen hat der Anstieg der beworbenen Marken (ca. 64.000) der unterschiedlichen werbenden Unternehmen (28.770). Für 2007 rechnet die Branche mit einem weiteren Zuwachs von 2 Prozent[127]. Die Abb. 1-44 (siehe nächste Seite) gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Werbeträger. Die verwendete Quelle sind ZAW Daten.

Die Marktanteile der Pressemedien (2006) lagen bei 47 Prozent. Die elektronischen Werbeträger – Fernsehen, Radio, Online – verharrten bei ihrem Marktanteil des Vorjahres in Höhe von 25 Prozent und der Anteil der Online-Werbung lag bei 2 Prozent. Die Abb. 1-45 illustriert die Netto-Werbeeinnahmen nach den unterschiedlichen Werbeträgern für das Jahr 2006 – unter Verwendung der ZAW Daten[128].

Im Jahr 2006 übersprangen – wie bereits ausgeführt – die Investitionen in die Werbung die 30 Milliarden Euro Grenze. Von diesem Ergebnis profitieren die Medien mit den in der Tabelle (Abb. 1-45) ausgewiesenen 20,35 Milliarden Euro. Die Abb. 1-46 zeigt die **Anteile der Brutto-Werbeausgaben** nach Mediengattung für das Jahr 2006 auf. Der Unterschied zwischen den Brutto-Werbeausgaben und den Netto-Werbeausgaben liegt darin, dass bei den Brutto-Werbeausgaben die Rabatte noch abgezogen werden müssen, um die Netto-

---

[125] *Heinrich*, Medienökonomie, 539.

[126] *Heinrich*, Medienökonomie, 540 f.

[127] *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 9.

[128] *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 16.

Werbeausgaben zu erhalten. Die folgenden Berechnungen von ACNielsen basieren auf Brutto-Werbeausgaben.

Werbeträger	Anzahl 2006	Auflage 2006
Tageszeitungen	377	25,2 Mio.
Wochenzeitungen	27	2,2 Mio.
Anzeigenblätter	1.374	88,6 Mio.
Publikumszeitschriften	899	136,3 Mio.
Fachzeitschriften	1.095	22,7 Mio.
Kundenzeitschriften	78	51,4 Mio.
Telekommunikationsverzeichnisse	243	38,2 Mio.
Massendrucksachen/ Infopost	-	10,45 Mrd.
TV-Programme bundesweit, landesweit, regional u. lokal	193	36,9 Mio. angemeldete TV-Geräte
Hörfunkprogramme bundesweit, landesweit, regional u. lokal	340	42,5 Mio. angemeldete Hörfunkgeräte
Online-Angebote	431	136,1 Mrd. Seitenkontakte
Außenwerbung	35.808	
Kino (Leinwände)	4.848	136,7 Mio. Kinobesucher

Quelle: *ZAW*, <http://www.zaw.de> [Stand 23.10.2007].

Abb. 1-44: Werbeträger in Deutschland[129]

Zukünftige **Entwicklungen**, die im Rahmen der Studie von Bedeutung sind, werden – unabhängig von der verwendeten Quelle – ähnlich eingeschätzt. Nach Angaben des ZAW sieht die Werbewirtschaft mehr Chancen als Probleme durch die Erweiterung des Werbeträgersystems um Internet und mobile Kommunikationstechniken. 61 Prozent der Mitglieder gehen davon aus, dass die digitalen Kanäle den Spielraum für Werbung erweitern und die Konsumenten zu aktiven Mitgestaltern von Werbung machen (27 Prozent der in einer Studie Befragten). Nur 12 Prozent rechnen mit der Abwanderung der werbenden Unternehmen aus den klassischen Medien in das Internet und in mobile Dienste.

In diesem Zusammenhang sind auch die **crossmedialen Formen der Werbung** zu erwähnen. Es werden verschiedene Mediengattungen eingesetzt, wobei in allen Werbeträgern auf das Internet oder ein anderes Medium hingewiesen wird. Solche vernetzte Kampagnen dienen zur Verstärkung der Markenbekanntheit. Auf diese Weise wird ein kommunikativer

[129] *ZAW*, <http://www.zaw.de/.> [Stand 23.10.2007].

Mehrwert geschaffen[130]. Diese Methode wird auch für redaktionelle Querverweise auf Programme und Sendungen innerhalb einer Senderfamilie verwendet.

Werbeträger	2006	Marktanteil in Prozent
Tageszeitungen	4.532,90	22
Fernsehen	4.114,26	20
Werbung per Post	3.318,87	16
Anzeigenblätter	1.943,00	10
Publikumszeitschriften	1.855,89	9
Verzeichnis-Medien	1.198,60	6
Fachzeitschriften	956,00	5
Außenwerbung	787,43	4
Hörfunk	680,48	3
Online-Angebote	495,00	2
Wochen-/ Sonntagszeitungen	260,20	1
Filmtheater	117,48	1
Zeitungssupplements	89,90	>1
Gesamt	**20.350,01**	**100**

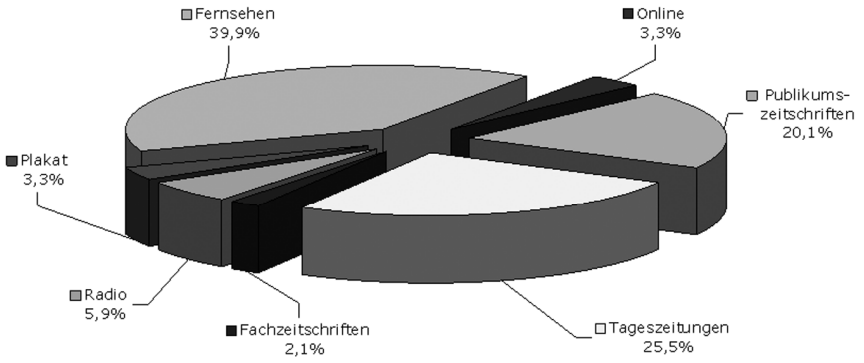
Quelle: *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 16.

Abb. 1-45: Netto-Werbeeinnahmen erfassbarer Werbeträger in Deutschland in Millionen Euro[131]

Laut ZAW blieb 2006 die **werbestärkste Branche** der Handel mit Investitionen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro. Deutliche Zuwächse aus diesem Bereich stammen insbesondere von den technischen Kaufhäusern, Einkaufsgenossenschaften und Drogeriemärkten. Dabei wurden von einigen Handelsorganisationen neben der klassischen Handelswerbung in den Tageszeitungen auch verstärkt Fernsehspots geschaltet oder das Fernsehen erstmalig genutzt. Zweitgrößter Werbeinvestor war mit 1,5 Milliarden Euro der Pkw-Markt. Auch die Medien investierten 2006 deutlich mehr in Werbung als im Vorjahr. Besonders die Eigenwerbeaufwendungen der Zeitungen (+143 Millionen Euro) und Publikumszeitschriften (+59 Millionen Euro) nahmen zu.

[130] *VDZ*, Handbuch Crossmedia Werbung, 6 ff.

[131] *ZAW*, <http://www.zaw.de/.> [Stand 23.10.2007] sowie *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 16.

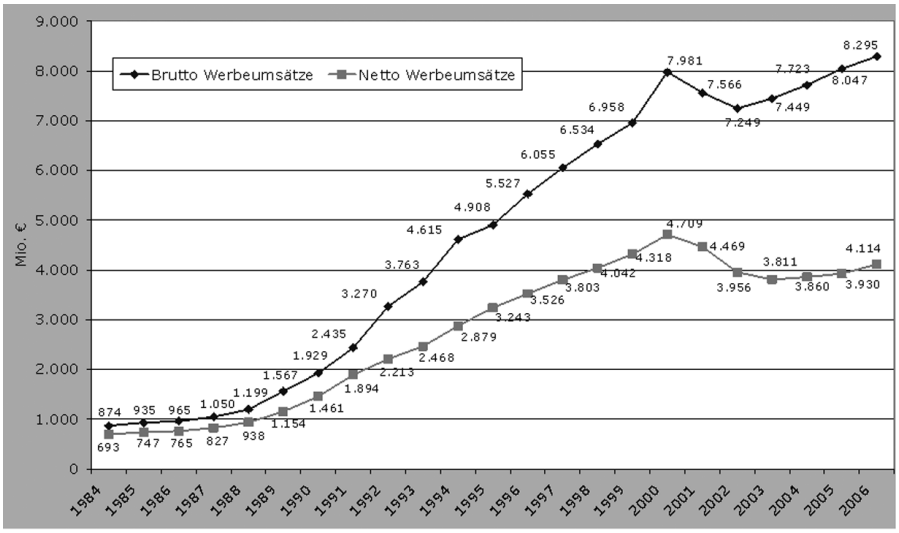


Quelle: *Nielsen Media Research*.

Abb. 1-46: Anteile der Medien am Brutto-Werbemarkt 2006

1.2.1.2 Fernsehwerbung

Betrachtet man die Entwicklung im Bereich Fernsehen zeigt sich, dass die privaten Fernsehsender in Deutschland weiterhin eine führende Rolle in der Werbung einnehmen. Während die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender ihre Finanzierung größtenteils über die Rundfunkgebühr sicherstellen, finanzieren sich die privaten Fernsehanbieter hauptsächlich über die Werbung.

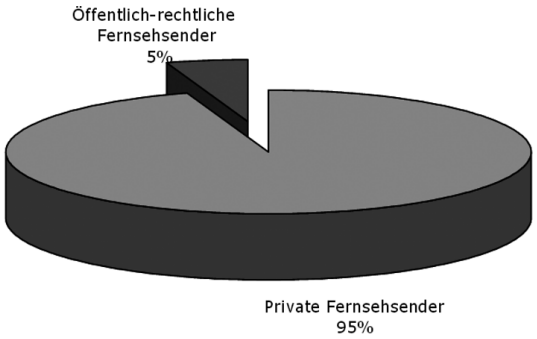


Quelle: *Nielsen Media Research*.

Abb. 1-47: Entwicklung der Brutto- und Nettowerbeumsätze im Fernsehen in Millionen Euro 1984-2006

Abb. 1-47 bildet sowohl die Bruttowerbeumsätze als auch die Nettowerbeumsätze im Zeitverlauf ab. Die Nettowerbeumsätze ergeben sich aus den Bruttowerbeumsätzen minus Abzüge wie Rabatte. Anhand dieser Abbildung werden die Unterschiede zwischen den Bruttowerbeumsätzen und den Nettowerbeumsätzen deutlich. Für das Jahr 2006 stellt sich die prozentuale Verteilung der Bruttowerbeumsätze wie folgt dar.

Anteil von privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern an den Bruttowerbeumsätzen (Deutschland, 2006)



Quelle: *Gruner + Jahr*, Media Sales, 2, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-48: Anteil von privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern an den Bruttowerbeumsätzen in Deutschland 2006

Betrachtet man die Fernsehsender im Einzelnen (siehe Abb. 1-49), zeigt sich, dass bezogen auf 2006 RTL bei den Bruttowerbeumsätzen führend war (2,3 Milliarden Euro), gefolgt von Sat. 1 (1,6 Milliarden Euro) und ProSieben (1,4 Milliarden Euro)[132].

Wie in Abb. 1-50 abzulesen ist, sind die prozentualen Anteile der kleineren privaten Fernsehveranstalter an den Bruttowerbeumsätzen seit Mitte der 90er weiter angestiegen. In den letzten Jahren ergab sich dann stets eine stabile Verteilung.

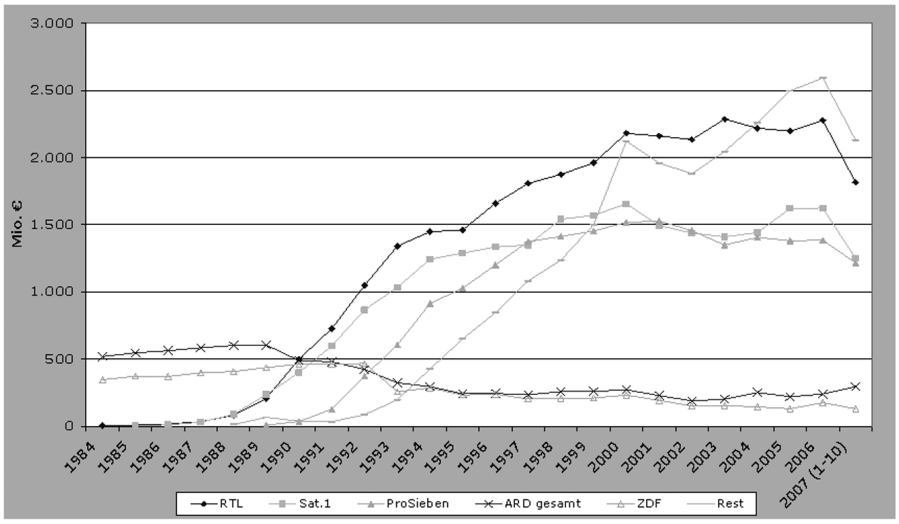
Beim Einkauf von Werbezeit spielen die Einschaltquoten die entscheidende Rolle. Die Fernsehsender gestalten ihre Preise in direkter Anlehnung an die Programmplätze (Sendezeit), die Empfangsbereiche (Sendegebiet, Kabel, Satellit) und die Einschaltquoten. Die Berechnungseinheit ist in diesem Zusammenhang der so genannte **Tausenderkontaktpreis** (TKP)[133]. Der TKP konnte eine Steigerung auf 18,80 Euro verzeichnen. Dieser Wert liegt

---

[132] *Gruner + Jahr*, Media Sales, 6.

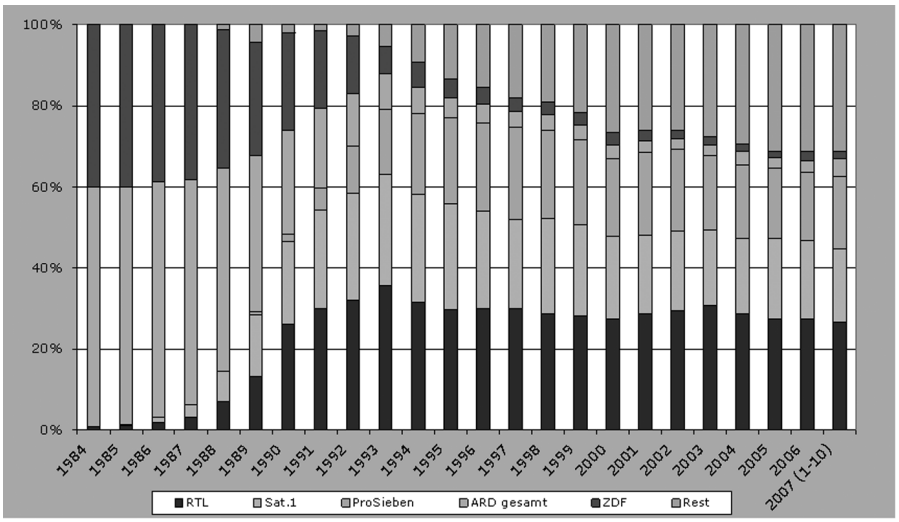
[133] Der TKP ist ein Vergleichsmaß für Effizienz einer Werbeschaltung. Er gibt den Bruttopreis an, den der Werbende für einen 30 Sekunden Spot bezahlen muss, um mit seiner Werbung tausend Zuschauer zu erreichen.

über dem Wert von 2001 (18,41 Euro), der den Wendepunkt in der Werberezession markierte[134].



Quelle: *Nielsen Media Research*.

Abb. 1-49: Bruttowerbeumsätze nach Fernsehsendern in Millionen Euro 1984-2007 (1-10)



Quelle: *Nielsen Media Research*.

Abb. 1-50: Bruttowerbeumsätze nach Fernsehsendern in Prozent 1984-2007 (1-10)

---

[134] *ZAW,* Werbung in Deutschland 2007, 302.

Die Hochpreispolitik in der Fernsehwerbung hat sich im Laufe der Jahre geändert. Die meisten Fernsehsender haben ihre Sätze um über 20 Prozent abgesenkt.

Die Kosten der Werbeeinschaltungen orientieren sich an den Einschaltquoten, und hierbei insbesondere an der Einschaltquote der 14 bis 49 Jährigen. Die öffentlich-rechtlichen Sender dürfen 20 Minuten Werbung vor 20 Uhr aussenden.

Im Oktober 2007 einigte sich die deutsche Fernsehsenderfamilie der RTL-Gruppe wegen angeblicher **Wettbewerbsverstöße** beim Verkauf von Fernsehwerbezeit mit dem Bundeskartellamt auf die Zahlung eines Bußgeldes von 96 Millionen Euro. Im Gegenzug stellte das Bundeskartellamt seine Untersuchungen gegen die Werbevermarktungstochter von RTL, IP Deutschland, ein. Zuvor hatte bereits die zweite große deutsche Senderfamilie, ProSieben-Sat.1, mitgeteilt, ein Bußgeld in Höhe von 120 Millionen Euro zu akzeptieren. In beiden Fällen hatte sich das Bundeskartellamt gegen ein Rabattsystem gewandt, das den Verdacht des Missbauchs einer marktbeherrschenden Stellung sowie auf wettbewerbsbeschränkende Absprachen begründet[135]. Das Bundeskartellamt hat insbesondere die seit Jahren gängige Praxis beanstandet, Medienagenturen Rabatte auf die in den Sendern geschaltete Werbung zu gewähren. Medienagenturen verwalten die Budgets der werbetreibenden Wirtschaft und platzieren ihrerseits die Werbung über die Werbezeitenvermarkter der Sender, ProSieben-Sat.1 Media AG beziehungsweise IP Deutschland[136].

Eigenmarketing und Branding der Sender nimmt zu[137]. Der erste und der letzte Spot innerhalb eines Werbeblocks bleiben bei den Zuschauern besonders gut in Erinnerung. Deshalb werden die Spots von den Fernsehsendern abwechselnd platziert, um allen Werbekunden abwechselnd diese attraktivsten Plätze zur Verfügung zu stellen. Zudem gibt es Tandem-Spots: nach kurzer Unterbrechung folgt noch ein zweiter „Reminder“. Auch so genannte Split-Screen-Werbung wird angeboten, bei der parallel zu einer redaktionellen Programminformation auch eine Werbeinformation im Bild zu sehen ist[138]. Die Agenturen oder Vermarkter, welche die Schaltungen von Werbung organisieren, treten hierbei für ihre Kunden auf.

1.2.1.3 Medienagenturen

Medienagenturen planen sowohl den Einsatz von Werbung zeitlich als auch von den verschiedenen Medien her (Rundfunk, Fernsehen, Kino, Print, Plakate, Promotion etc.). Mit zunehmender Komplexität der Kampagnen und auch der Werbemöglichkeiten wurden diese Dienstleistungen in eigenständige Firmen beziehungsweise Tochterfirmen der Werbeagenturen ausgegliedert. Für ihre Leistung erhalten die Media-Agenturen so genannte AE-Provisionen, welche bis zu 15 Prozent der jeweiligen Schaltung einer Werbung ausmachen können. Die Zahl der Medienagenturen ist relativ klein. Die Annahme ist, dass die Bünde-

---

[135] *FAZ,* Wettbewerbsverstoß: RTL zahlt 96 Millionen Euro, 5.10.2007.

[136] *Handelsblatt,* Privatsender müssen Millionen zahlen, 5.10.2007.

[137] *Movie College*, <http://www.movie-college.de/filmschule/medien/tv-werbung.htm> [23.10.2007].

[138] *Movie College*,<http://www.movie-college.de/filmschule/medien/tv-werbung.htm> [23.10.2007].

lung vieler Werbeschaltungen eine Verhandlungsmacht erzeugt, die Werbepreise bei den Medien selbst zu drücken[139].

Führende inhabergeführte Agenturen sind: Serviceplan, Jung von Matt, Media Consulta, Select Communications, Pact und Schaffhausen[140]. Die Verhandlungspartner der Media-Agenturen sind ebenfalls Agenturen, nämlich die Vermarkter der Werbezeiten, etwa die Seven One Media.

Insgesamt ist die Geschäftslage der Medienagenturen positiv. Der Gesamtverband Kommunikationsagenturen (GWA) meldete einen Umsatzsprung im Jahr 2006 von 7,5 Prozent[141]. Nach einer Umfrage des GWA stellt sich die Einkommenssituation für inhabergeführte Agenturen folgendermaßen dar: Provision (Media/Produktion): 14 Prozent; Pauschalhonorare: 41 Prozent; Projekthonorare: 45 Prozent. Die Einkommenssituation für die inhabergeführten Kommunikationsdienstleister (2006) zeigt folgende Tabelle auf: Gemessen am Nettohonorarumsatz liegt Serviceplan mit 84 Millionen Euro vor Jung von Matt (47 Millionen Euro).

Rang 2006	Agentur	Nettohonorarumsatz 2006 in Millionen Euro
1	Serviceplan	84
2	Jung von Matt	47
3	Media Consulta	38
4	Select Communications	33
5	Pact	25
6	Schaffhausen	24
7	GKK Dialog	22
8	Fischer Äppelt Kommunikation	18
9	TMS Trademarketing	16
10	G.V.K	16

Quelle: *GWA*, <http://www.gwa.de/Rankings.55.0.htm> [Stand 23.10.2007].

Abb. 1-51: Die größten inhabergeführten Kommunikationsdienstleister

1.2.1.4 Online-Werbung

Mit einer Vielzahl unterschiedlicher Formate und Technologien eröffnet das Internet ganz neue Gestaltungsmöglichkeiten für Kreative und Werbetreibende. **Verschiedene Online-Werbeformen** können differenziert werden: Funktionalität (beispielsweise statische Banner oder animierte Banner); Programmiersprache/ Herstellungsart (Gif-Banner, DHTMLBanner, Flash-Banner, HTML-Banner oder ähnliches); Erscheinungsbild (etwa Sticky Ad, MouseO-

---

[139] *Movie College*, <http://www.movie-college.de/filmschule/medien/werbeprogramm.htm> [23.10.2007].

[140] *GWA*.

[141] *ZAW*, <http://www.zaw.de/> [Stand 23.10.2007].

ver-Banner, Fake-Banner oder Screenflyer) und Größe. Die klassische und am weitesten verbreitete Werbeform dieser Art ist das so genannte Fullsize-Banner (468x60 Pixel). Weitere Instrumente sind Kommerzielle Suche oder Newsletter-Marketing. Natürlich hängt es von der jeweiligen Zielsetzung ab, wie diese Elemente optimal miteinander (und auch mit anderen Medien) kombiniert werden.

Insbesondere in den letzten Jahren sind innovative Formen der Online-Werbung entstanden, die vor allem durch die großen Suchmaschinen Vorschub erhalten haben. Google und Yahoo haben Systeme entwickelt, die eine personalisierte, zielgerichtete Werbung ermöglichen, die sich am Suchbegriff des Nutzers orientiert. Dabei hängt der Preis der Werbemaßnahme von der Beliebtheit des Suchbegriffs ab und wird im Rahmen einer Versteigerung ermittelt. Dieses System der an Suchbegriffen angelehnten Werbung ist nun noch um höchst persönliche Daten des Nutzers erweitert worden, die dieser in Social Communities im Internet preisgibt. Im Verbund „Open Social", an dem mehrere der beliebtesten Social Communities teilnehmen, wurde nun das Werbeprogramm von Google implementiert. Die Platzierung von Werbung wird somit immer effizienter, der Nutzer wandelt sich vom unbekannten „Surfer" zum gläsernen potentiellen Kunden.

Online-Werbung ist im Vergleich zu vielen konventionellen Werbeformen immer noch sehr günstig. Für die **Abrechnung der Online-Werbung** kommt zumeist der aus den klassischen Medien bekannte Tausenderkontaktpreis (TKP) zum Einsatz. Die TKP-Vermarktung berechnet den Preis für 1.000 Sichtkontakte (Page Impressions) einer Werbung. Einige Online-Anbieter bieten auch unabhängig von aktuellen Nutzerzahlen Festpreise, beispielsweise für die Buchung eines Werbeplatzes für einen Monat. Die meisten Anbieter halten ihre aktuelle Preisliste für Online-Werbung im Internet bereit. So bietet beispielsweise die Tomorrow Focus AG im Internet sämtliche Preisinformationen zu Online-Titeln für sehr unterschiedliche Zielgruppen an. Rund ein Drittel der Anbieter, besonders kleine und mittlere Unternehmen, übernehmen die Vermarktung ihrer Website jedoch nicht selbst, sondern übergeben diese an professionelle Vermarkter von Online-Werbeflächen. Je nach Sachverhalt muss die Buchung des Werbeplatzes also direkt beim Betreiber der Website oder bei den Vermarktern getätigt werden. Die **Online-Vermarkter** treten hierbei als Intermediäre auf. Der Kunde bucht also keinen Werbeplatz auf einer bestimmten Seite, sondern er bucht eine Zielgruppe. Der Online-Vermarkter platziert schließlich die Werbung dort, wo diese Zielgruppe erreicht wird. Er bündelt die Expertise des Zusammenführens von Ziel, Art und Ort der Werbung.

Im Extremfall kann die Wirkung und der **Erfolg von Online-Werbung** Real-Time gemessen und analysiert werden. Auch zukünftige Entwicklungen wie das Behaviour Targeting, bei dem Anzeigeninhalte in Abhängigkeit des Benutzerverhaltens angezeigt werden, deuten darauf hin, dass das Thema Online-Werbung noch viel Potential hat[142].

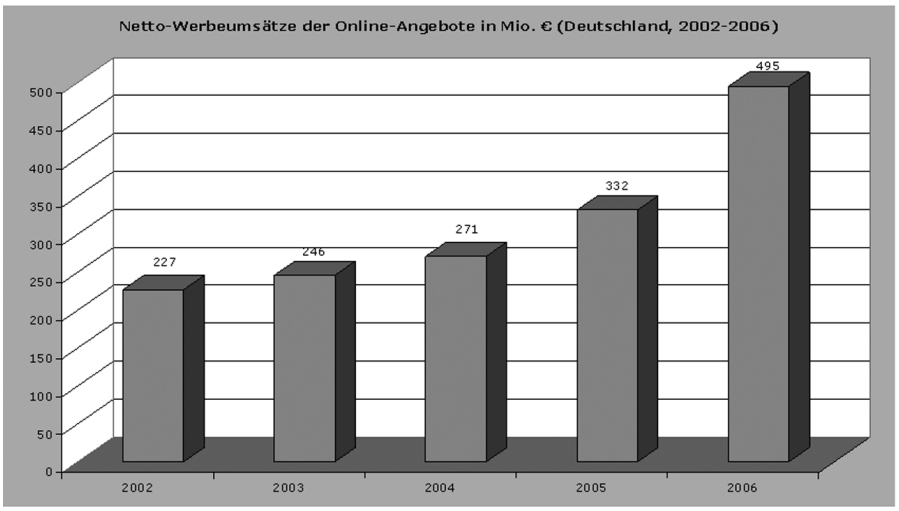
Die Netto-Werbeeinnahmen der Online-Dienste erreichten – nach ZAW Daten – 2006 annähernd eine halbe Milliarde Euro. Damit stiegen sie um 163 Millionen Euro oder 49,1 Prozent. Im Vergleich hierzu sind die Nettoeinnahmen in der gesamten Werbebranche in 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 2,6 Prozent gewachsen[143]. Bei den Bruttoeinnahmen gab es

---

[142] *Lammenett*, Online-Werbung, 60 ff.

[143] *ZAW*, <http://www.zaw.de/> [Stand 23.10.2007].

sogar ein Plus von 66 Prozent[144]. Der Markanteil von Internet-Werbung an Netto-Werbeeinnahmen war zwar mit ca. 2 Prozent immer noch relativ gering, es kann jedoch angenommen werden, dass ihre Bedeutung im Media-Mix noch signifikant ansteigen wird[145].



Quelle: *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 328, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-52: Entwicklung der Netto-Werbeumsätze der Online-Angebote in Millionen Euro in Deutschland 2002-2006

Die Abbildung zeigt die dynamische Entwicklung der Netto-Werbeumsätze bei den Online-Medien auf. So zeigt sich, dass sich der Umsatz seit 2002 fast verdoppelt hat.

Die rasante Entwicklung im Bereich der Online-Medien für die Werbung wird durch die Entwicklung der Online-Nutzungszahlen nochmals deutlich. Auch das Zahlenmaterial von *ACNielsen* (siehe Abb. 1-53) ergibt ein ähnliches Bild für die Brutto-Werbeumsätze. Diese sind insbesondere im letzten Jahr rasant angestiegen. Eng korreliert mit der Entwicklung der Werbeumsätze ist die Anzahl der Page Impressions. Die Entwicklung seit 2002 ist in der nachfolgenden (siehe Abb. 1-54) dargestellt. Auch hier ist ein Aufwärtstrend klar erkennbar.

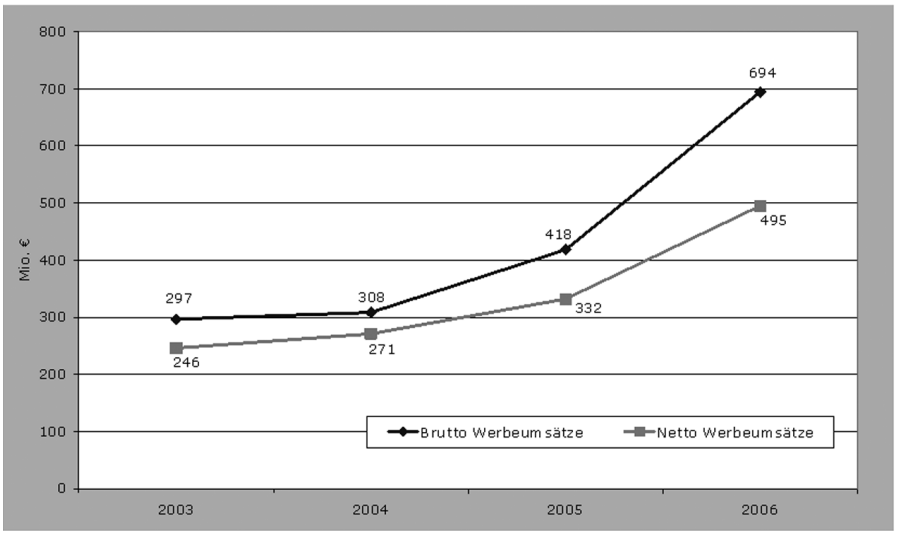
In den Abb. 1-55 und Abb. 1-56 ist die Prognose für das Jahr 2007 aufgenommen. Es wird von einem weiteren Anwachsen der Netto-Werbeumsätze ausgegangen. Zu der Rolle der Vermarkter wurde bereits ausgeführt: Die **Online-Vermarkter** treten als Intermediäre auf[146]. Abb. 1-56 zeigt die Prognose der Werbeerlöse nach Vermarktern für das Jahr 2007.

---

[144] *SevenOne Media*, Werbemarkt Report 2006, 19.

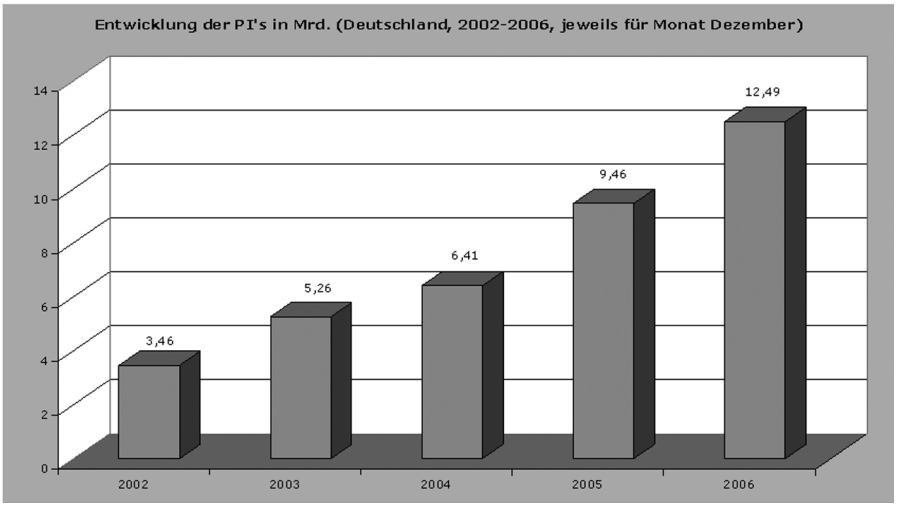
[145] *ZAW,* Werbung in Deutschland 2007, 16.

[146] Der Kunde bucht also keinen Werbeplatz auf einer bestimmten Seite, sondern er bucht eine Zielgruppe. Der Online-Vermarkter platziert schließlich die Werbung dort, wo diese Zielgruppe erreicht wird. Er bündelt die Expertise des Zusammenführens von Ziel, Art und Ort der Werbung.



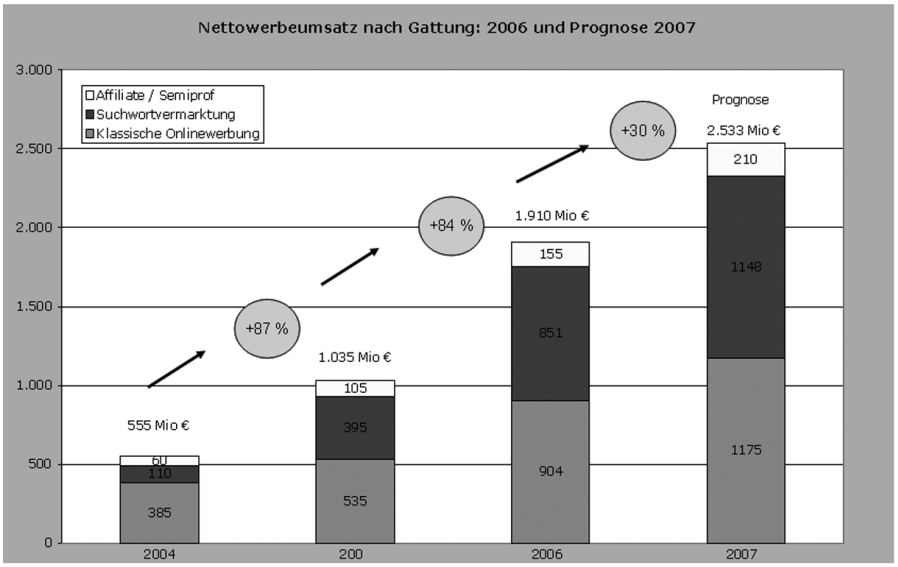
Quelle: *Nielsen Media Research/ZAW*.

Abb. 1-53: Brutto- und Netto-Werbeumsätze im Internet 2003-2006



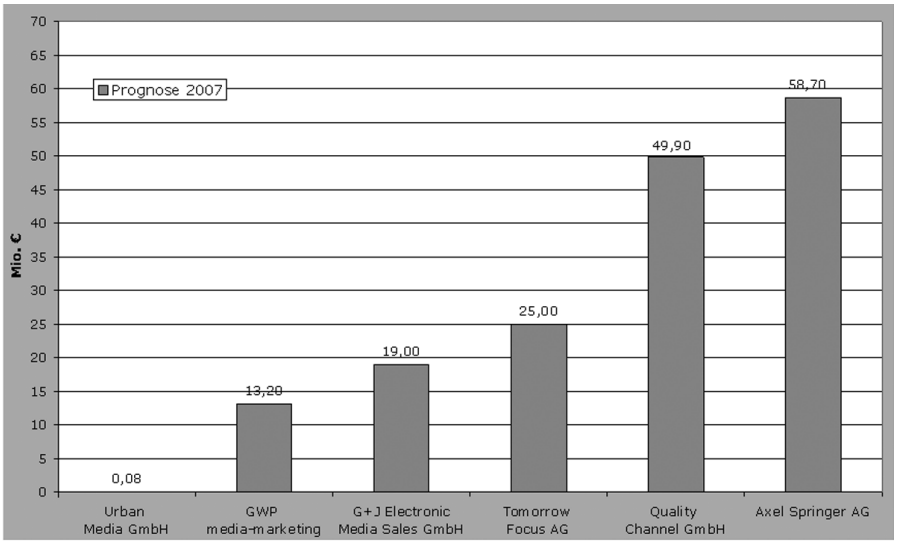
Quelle: *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 340, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-54: Entwicklung der Page Impressions in Milliarden in Deutschland 2002-2006 (jeweils Monat Dezember)



Quelle: *VDZ*, Branchendaten, 5. Alle Angaben ohne Online-Kleinanzeigen, *basierend auf *Nielsen*-Meldung (Coverage von 75 Prozent hochgerechnet auf 100 Prozent), bereinigt um Suchwort-Anteile.

Abb. 1-55: Netto-Werbeumsatz nach Gattung: 2006, Prognose 2007



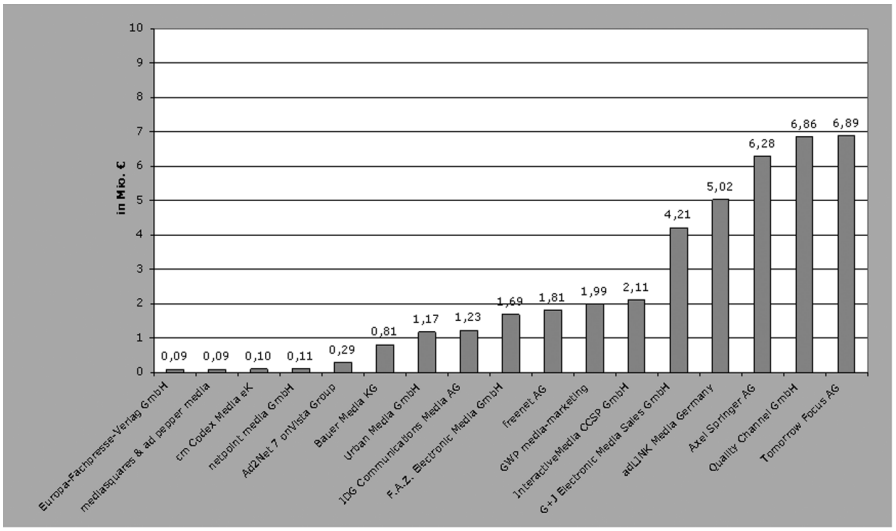
Quelle: *AGOF*, Internet facts.

Abb. 1-56: Werbeerlöse nach Vermarkter: Prognose 2007

Im schnell wachsenden Markt der Online-Werbung ist die Axel Springer AG führend, was den Umsatz betrifft. Die Tomorrow Focus AG liegt in der Reichweite jedoch vorne und erreicht auf ihren Seiten fast 7 Millionen Menschen.

Ob besonders breit oder besonders spitz – die Zielgruppen sind online inzwischen punktgenau erreichbar. Die User lassen sich nach bestimmten Kriterien segmentieren, zum Beispiel thematisch (über die Buchung in bestimmten Umfeldern), regional oder technisch (nach ihrer Computerausstattung wie DSL, Chipgeneration oder Bildschirmgröße). Mehr noch: Online scheint zur Erreichung bestimmter Zielgruppen mittlerweile unentbehrlich. So sind zum Beispiel junge Männer heute durch Online besser als über TV-Werbung zu erreichen, teilweise sogar nur noch über Online.

Mit der Einführung eines einheitlichen Reichweitestandards und einer umfassenden Regelstudie durch die AGOF lässt sich Online als Medium auch leicht planen.



Quelle: *AGOF*, Internet facts.

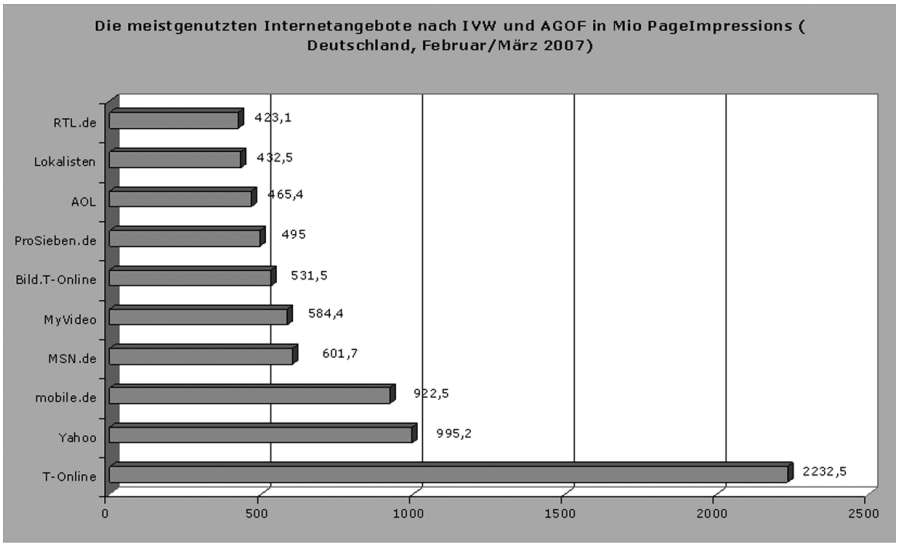
Abb. 1-57: Reichweite der Vermarkter in Millionen

Im Frühjahr 2007 waren T-Online, Yahoo und mobile.de die meistgenutzten Webseiten. Mit einer Page Impression (PI) von 2.232,5 Millionen führte T-Online 2006 deutlich vor Yahoo (995,2 Millionen PI) und mobile.de mit (922,5 Millionen PI).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Page Impressions der ersten zehn Internetangebote ein gemischtes Bild zeigen. Vertreten sind webspezifische Angebote wie Internetportale und Suchmaschinen (T-Online, Yahoo, MSN und AOL), Online-Marktplätze und Internet Communities (mobile.de, MyVideo und Lokalisten). Aber auch die Online-Auftritte klassischer Medien aus Fernsehen und Print (ProSieben, RTL und Bild) sind vertreten[147].

---

[147] *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 331.



Quelle: *ZAW*, Werbung in Deutschland 2007, 332, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-58: Die meistgenutzten Internetangebote nach IVW und AGOF in Millionen Page Impressions in Deutschland (Stand Februar/März 2007)

1.2.2 Markt für Produktionen und Rechtehandel

Aus Sicht der Fernsehveranstalter ist der Markt für Programminhalte ein wichtiger Beschaffungsmarkt. Die Attraktivität des Programms ist ein entscheidender Faktor im Wettbewerb um Zuschauer und Werbekunden.

Bedeutsame Teilmärkte sind der Fictionrechtemarkt und der Sportrechtemarkt. In den folgenden Abschnitten wird zunächst zu den Akteuren des Marktes ausgeführt und daran anschließend der Sportrechtemarkt vertieft.

1.2.2.1 Akteure

Auf dem Markt für Programminhalte treten Produzenten von Kino- und Fernsehproduktionen, Rechtehändler und auch Fernsehanbieter mit ihren Eigenproduktionen als Anbieter auf. Fernsehanbieter stellen die Nachfrageseite des Marktes dar. Es ist nicht zwingend so, dass an jeder Transaktion sämtliche Akteure beteiligt sind. Es wird daher grundsätzlich zwischen direktem und indirektem Handel unterschieden.

Der direkte Handel vollzieht sich zwischen den Produzenten als Lizenzgebern und den Inhalteanbietern als den Lizenznehmern. Im indirekten Handel erwerben Rechtehändler von Produzenten die Nutzungsrechte an einem Filmwerk für einen festgelegten Zeitraum. Seitens der Lizenzhändler erfolgt eine Bündelung der erworbenen Lizenzware zu Rechtepaketen, welche anschließend an die Programmveranstalter weiterveräußert werden[148].

[148] *Bauder*, Der deutsche Free TV Markt, 58.

1.2.2.1.1 Fernsehveranstalter

Bezüglich der Beschaffung fiktionaler Programme treffen Rundfunkveranstalter regelmäßig eine „Make-or-Buy-Entscheidung“. Die Optionen sind Programme:

- als Eigenproduktionen der Fernsehveranstalter selbst zu produzieren,
- als Auftragsproduktionen bei (mehr oder weniger) unabhängigen Produktionsfirmen oder
- als Lizenzprogramme (Kaufproduktionen) am Markt zu erwerben.

Die folgende Abbildung zeigt den Anteil von Kaufprogrammen, Eigen-/Auftrags- und Koproduktionen der wichtigsten acht deutschen Vollprogrammsender für das Jahr 2005 in Prozent. Typischerweise sind Kauf- und Lizenzprogramme ausländische Filme und Serien sowie Kinospielfilme, die Auftragsproduktionen deutsche Serien, deutsche TV-Filme und Shows und die Eigenproduktionen Nachrichten, Sportsendungen und Magazine[149].

Sender	Kaufproduktionen	Eigen/Auftrags- und Koproduktionen
RTL	7,9 Prozent	50,5 Prozent
RTL II	34,7 Prozent	22,4 Prozent
VOX	34,0 Prozent	13,3 Prozent
Sat.1	6,3 Prozent	54,6 Prozent
ProSieben	18,5 Prozent	34,6 Prozent
Kabel 1	47,5 Prozent	12,0 Prozent
ARD	18,5 Prozent	65,7 Prozent
ZDF	12,2 Prozent	72,8 Prozent

Quelle: *ALM*, Programmberichte 1998/99, 2000/2001, 2005, ALM, Jahrbuch 2003.

Abb. 1-59: Zusammensetzung des Programms nach Produktionsformen 2005 in Prozent

Es lässt sich erkennen, dass der Anteil an Kaufproduktionen bei den privaten Sendern höher ist als bei den öffentlich-rechtlichen Sendern. Entsprechend dazu gibt es bei den öffentlich-rechtlichen sehr viel mehr Eigen-, Auftrags- und Co-Produktionen.

1.2.2.1.2 Produzenten

Als Produzenten auf dem Programmrechtemarkt treten insbesondere die Produzenten aus dem Bereich Ficition auf. Dieser Markt ist weltweit geprägt und wird von den US-amerikanischen Filmproduzenten dominiert. Ihre Produkte (insbesondere die Hollywood-Filme) spielen weltweit sehr hohe Einnahmen ein. Die Filme werden mit sehr hohen Budgets produziert. Vertriebsstrukturen und Marketing sind weltweit angelegt und treffen in nur wenigen Ländern auf starke nationale Konkurrenz. Für die zuschaueranteilstarken deutschen

[149] *Bauder*, Der deutsche Free TV Markt, 56.

Programmanbieter sowie die großen nationalen Lizenzhändler sind sie wichtige Partner für den Erwerb von Lizenzprodukten im Kinofilmbereich[150].

Namentlich zu nennende **internationale Produktionsunternehmen** sind Universal Pictures, Twentieth Century Fox, Sony International Television (Columbia), Dreamworks, Buena Vista, Time Warner und MGM.

Im deutschen, wie auch im europäischen sowie internationalen Markt, sind aber auch verschiedene **deutsche Produktionsunternehmen** tätig. Die umsatzstärksten Unternehmen sind die Studio Hamburg GmbH, die Bavaria Film GmbH, die UFA Gruppe, Endemol Deutschland und die Constantin Film AG.

Die **Studio Hamburg GmbH** gehört zur ARD. Die Produktion erfolgt für alle Sender. Ihr Umsatz lag 2005 bei 571,8 Millionen Euro. Die **Bavaria Film GmbH** ist ebenfalls ein öffentlich-rechtliches Produktionsunternehmen, dessen Umsatz im Geschäftsjahr 2005/2006 bei 282,8 Millionen Euro lag. Sie produziert in erster Linie für die ARD. Es gibt aber Produktionen für das ZDF oder private Sender. Die **UFA Gruppe** gehört zur RTL Group, produziert aber auch für alle anderen Sender in Deutschland. Ihr Umsatz lag 2005 bei circa 300 Millionen Euro. **Endemol** gehört zum Telefonica-Konzern und produziert ausschließlich für private Sender. Der Umsatz lag 2005 bei 100 Millionen Euro. Die **Constantin Film AG** ist ein unabhängiges Produktionsunternehmen, das für alle Sender arbeitet und einen Umsatz von 87,8 Millionen Euro im Jahr 2005 erzielte[151].

Die Zahlungsbereitschaft der Fernsehanbieter für Programmrechte richtet sich insbesondere nach den erwarteten Erlösen, das heißt den erwarteten Werbeeinnahmen, determiniert durch erwartete Reichweiten und dem Nachfrageverhalten der Wettbewerber. Die Aufwendungen für einzelne Programmbeiträge werden diesbezüglich von den Fernsehanbietern durch die alternativen Kosten der Eigen- oder Auftragsproduktion, bestehende Vorräte an Sendematerial und durch die Substituierbarkeit bestimmter Sendetypen bestimmt[152].

1.2.2.1.3 Rechtehändler

Der Zugang zu Programmrechten erfolgt in der Regel über Distributoren, die als Intermediäre zwischen Produktionsunternehmen und Fernsehanbietern fungieren. Die Fernsehanbieter treten nur in einem sehr geringen Ausmaß als Käufer am Markt auf. Bedeutende deutsche Rechtehändler sind die Tele München Gruppe, die Kineos GmbH, die RTL Group, die EM.TV AG und die ZDF Enterprises.

Die **Tele München Gruppe**, die neben dem Rechtehandel auch produziert, hat im Jahr 2005 einen Umsatz von 160,5 Millionen erzielt und ist in privater Hand. Sie handelt die Rechte für über 5.000 Spielfilme, TV-Filme und Serien, hat mehr als 7.000 Serienepisoden und 3.000 Zeichentrickepisoden. Im Gegensatz dazu ist die **ZDF Enterprises** eine Tochter des öffentlich-rechtlichen Senders ZDF. Im Jahr 2004 hat das Unternehmen einen Umsatz von

---

[150] *Bauder*, Der deutsche Free TV Markt, 14 ff.

[151] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 244 f.

[152] *Bauder*, Der deutsche Free TV Markt, 55 f.

73,8 Millionen Euro erzielt[153]. Nachdem bis dato die Fictionrechte im Vordergrund standen, werden im Folgenden die Sportrechte vertieft. Sportrechte unterscheiden sich dadurch, dass die Rechte nicht wie beispielsweise bei einem amerikanischen Kinofilm nach einiger Zeit zu einem eventuell geringeren Preis erneut an einen Inhalteanbieter vergeben werden können. Bei den Sportrechten ist entscheidend, dass es sich um Live-Veranstaltungen handelt, die im Fernsehen übertragen werden.

1.2.2.2 Sportrechte

Die Veranstalter von Sportereignissen erzielen mit dem Verkauf der Rechte an diesen Veranstaltungen zum Teil sehr hohe Einnahmen. Zu diesen Rechten zählt auch die Live-Übertragung im Fernsehen, der die größte wirtschaftliche Bedeutung zukommt. Auf der anderen Seite sind die Übertragungsrechte an massenattraktiven Sportereignissen für die Fernsehveranstalter von strategischer Bedeutung. Dahinter steht das bereits erläuterte Kalkül, dass ein Inhalteangebot bereitgestellt wird, das den Zuschauerinteressen entspricht und sich in hohen Einschaltquoten messen lässt[154].

Nicht ausschließlich die Fernsehsender bewerben sich um Übertragungsrechte. Auf dem Markt sind darüber hinaus Medienagenturen sowie Erwerbs- und Verwertungsagenturen für Sportrechte tätig. Sie bieten eine Dienstleistung an, indem sie weltweit kontrollierte Verwertungsketten aufbauen. Die Sportrechteagenturen fungieren folglich als Intermediäre zwischen dem Inhaber der Rechte und dem Fernsehsender[155].

1.2.2.2.1 Typen von Sportrechten

Entsprechend ihrer Zuschauerwirksamkeit beziehungsweise Popularität bei den Fernsehsendern können die Rechte in **A-, B- und C-Rechte** kategorisiert werden. Zu den A-Rechten zählen sportliche Großereignisse, wie zum Beispiel die Fußballwelt- und -europameisterschaften, Uefa-Champions-League, Fußballbundesliga sowie weitere nationale und internationale Fußball-Events und Motorsport (Formel 1). Die Olympischen Spiele wären den A-Rechten zuzurechnen. Zu den B-Rechten zählen zum Beispiel Weltmeisterschaften im Basketball oder Eishockey, die zwar im Fernsehen vertreten sind, bei den Zuschauern aber einen deutlich geringeren Stellenwert haben, als die den A-Rechten zuzuordnenden Ereignisse. Zu den C-Rechten zählen Sportarten, bei denen auch die Spitzenwettbewerbe nur in einem geringen Maße im Fernsehen vertreten sind[156]. Im Gegensatz zu den B- oder C-Rechten zeichnen sich A-Rechte durch eine große Massenattraktivität aus. Sie sind in ihrer Zahl begrenzt und verfügen für ihre Inhaber über einen hohen wirtschaftlichen Wert.

---

[153] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 256.

[154] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 277 ff.

[155] Nach neuesten Schätzungen betätigen sich über 200 Vermarktungs-, Verkaufs- und Beratungsagenturen im deutschsprachigen Sport-Business-Markt. *Horizont Sport Business Online,* <http://www.sportbusiness.horizont.net/dossier/pages/show.prl?par ams=recentProzent3D1Prozent26typeProzent3D10&id=1625&curr Page=>[Stand 28.10.2007].

[156] *Schellhaaß*, Strategien zur Vermarktung von Sport im Fernsehen, 1 f.

1.2.2.2.2 Akteure

Für die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter erwirbt die **SportA** die medialen (national und international) Verwertungsrechte. Die Agentur mit Sitz in München wurde 1995 als Tochterunternehmen der Landesrundfunkanstalten der ARD und des ZDF gegründet[157].

Bei den privaten Fernsehanbietern ist vor allem Premiere ein bedeutender Akteur.

Auf dem Gebiet der Sportrechtevermarktung ist **SportFive** europaweit führend. In Deutschland hat die Agentur insbesondere ihr Konzept der Gesamtvermarktung von Fußballvereinen optimiert. Insgesamt zehn Bundesliga-Vereine lassen ihre Werberechte komplett von SportFive betreuen, zudem war SportFive Pionier beim Verkauf der Stadion-Namensrechte in Deutschland.

Auch in anderen europäischen Fußball-Ligen haben sich Vereine für eine Gesamtvermarktung durch SportFive entschieden. Im Bereich New Media widmet sich SportFive dabei dem kontinuierlich wachsenden Markt der Internet- und Mobilfunkrechte. In Zusammenarbeit mit der deutschen Handball- und der Basketballbundesliga startete SportFive zudem im Jahr 2007 den neuen IPTV Sender sportdigital.tv[158].

Insgesamt gesehen lässt sich festhalten, dass die Programmrechtehändler eine starke Stellung gegenüber den Inhalteanbietern einnehmen, da diese ihren Endkunden ein attraktives Produkt anbieten müssen, um am Markt zu bestehen. Dies gilt insbesondere für private Fernsehanbieter, die zumeist stark von den Einnahmen aus dem Werbegeschäft abhängen. In Deutschland spielt speziell die Vergabe der Rechte an der Übertragung der Deutschen Fußballbundesliga eine bedeutsame Rolle.

1.2.2.2.3 Fußballbundesliga

Die Vermarktung erfolgt durch den DFB (Deutscher Fußballbund) beziehungsweise den Ligaverband (DFL). Der Ligaverband ist dabei vom DFB beauftragt. Kern der Rechtevergabe sind die folgenden Punkte: Die Ligarechte müssen in mehreren Paketen in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren angeboten werden. Die ungenutzten Rechte müssen den Vereinen zur parallelen Verwertung zufallen. Auch hier übersteigt die Laufzeit der Verträge nicht die Dauer von drei Spielzeiten. Bestimmte Verwertungsrechte stehen den Vereinen zu. Die Heimspiele dürfen nach Ablauf von 24 Stunden zur einmaligen Free TV-Ausstrahlung vermarktet werden. Eine Zusammenfassung von maximal 30 Minuten, sowohl von Heim- als auch Auswärtsspielen, darf 90 Minuten nach Spielschluss im Internet vermarktet werden. Dabei dürfen allerdings nicht die Interessen derjenigen Anbieter gefährdet werden, die diese Rechte vom Ligaverband erworben haben[159].

Für den Zeitraum 2009 bis 2015 ist die Vermarktung der Fernsehrechte ganz aktuell im Oktober 2007 von der DFL an die **Agentur Sirius** unter Auflagen vergeben worden, von deren Erfüllung das Zustandekommen der Zusammenarbeit abhängt. Die Agentur ist eine Tochter des Medienunternehmers Leo Kirch, die den Vereinen der ersten und zweiten Liga

---

[157] *Sporta,* <http://www.sporta.de/> [Stand 19.10.2007].

[158] *SportFive*, <http://www.sportfive.com/index.php?id=170&L=1> [Stand: 06.12.2007].

[159] *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 19.1.2005, COMP/C-2/37.214, DFB Bundesliga, insb. Rn. 27 ff.

dabei Erlöse von 3 Milliarden Euro verspricht. Dies entspricht einem Vermarktungsziel von 500 Millionen Euro pro Saison. Aktuell sind es 440 Millionen Euro. Es ist geplant, dass ein fertiges Live-Programm für das Pay TV produziert wird. DFL und Sirius planen dazu ein Gemeinschaftsunternehmen, an dem Sirius 51 Prozent und die DFL 49 Prozent halten soll[160]. Fraglich ist aktuell aber noch, auf welcher Plattform die Übertragung dann stattfinden wird. Der Pay TV-Sender Premiere lehnt den Kauf eines fertigen Produktes ab[161]. Aktuell prüft allerdings auch das Bundeskartellamt, ob die Vereinbarung wettbewerbskonform ist[162].

1.2.3 Zugangsbetreiber Kabel, Satellit, Terrestrik, DSL und Mobil

Anbieter auf dem Markt der Zugangsbetreiber[163] sind jene Unternehmen, die die Übertragung von Inhalten zum Endkunden ermöglichen und anbieten. Nachfrager auf diesem Markt sind die Inhalteanbieter, die den Zugang zum Endkunden benötigen. Zurzeit stehen fünf Hauptplattformen – Kabel, Satellit, Terrestrik, DSL und Mobil – für die Übertragung oder Übergabe von Inhalten zur Verfügung.

Über die **Verbreitungswege Kabel, Satellit und Terrestrik** können die Programme sowohl in analoger als auch digitaler Qualität empfangen werden[164]. Auf die digitale Verbreitung wird im Folgenden noch näher eingegangen.

Über **DSL** können Daten mit hohen Übertragungsraten über einfache Kupferleitungen gesendet und empfangen werden. In der Regel wird mittels DSL ein Breitband-Internetzugang zur Verfügung gestellt.

Unter der **mobilen Nutzung** wird das Mobile TV-Angebot von Fernsehen auf mobilen Endgeräten verstanden, die grundsätzlich zum Telefonieren konzipiert worden sind. Für die Übertragung stehen aktuell verschiedene technische Standards zur Verfügung. Dazu zählen der Mobilfunkstandard UMTS sowie die Rundfunkstandards DMB und DVB-H.

1.2.3.1 Digitalisierung

Bei der Übertragung der Rundfunksignale ist zwischen analoger und digitaler Übertragung zu unterscheiden. Während im analogen Verfahren über Kabel bespielsweise nur ein Programm pro Kanal übertragbar ist, können digital durch eine effizientere Nutzung der Kanäle deutlich mehr Programme übertragen werden. Der entscheidende Vorteil der digitalen Technik ist die Steigerung der übertragbaren Kanäle um ein Vielfaches, da durch Datenreduktion die Übertragungskapazitäten besser genutzt werden können. Die deutlich vergrösserten Transportkapazitäten reduzieren bestehende Kapazitätsengpässe und ebnen damit den

---

[160] *FAZ,* Leos Fußballmärchen, 10.10.2007.

[161] *Handelsblatt,* Kirch vermarktet die Bundesliga, 10.10.2007.

[162] *FTD*, Böses Erwachen mündet in Streit, 16.10.2007.

[163] Ein anderer möglicher Begriff in diesem Zusammenhang ist Infrastrukturbetreiber. Im Folgenden wird jedoch der Begriff Zugangsbetreiber angewandt, da er aus ökonomischer Sicht für diese Studie passender erscheint.

[164] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 52.

Weg für eine große Zahl digitaler Fernsehkanäle zuzüglich verbesserter Bildqualität[165]. Das standardisierte Übertragungsverfahren im **digitalen Fernsehen** ist DVB (Digital Video Broadcasting). DVB kann in die folgenden Arten differenziert werden: DVB-C (Digitales Fernsehen via Kabel), DVB-S (Digitales Fernsehen via Satellit), DVB-T (Digitales Fernsehen via Antenne/Terrestrik), DVB-H (Digitales Fernsehen via Antenne mit mobilen Empfangsgeräten) und DMB (Interaktive multimediale Dienste für Mobilgeräte wie Digital-Rundfunk, digitalem Fernsehen und Websites)[166]. Es besteht ein qualitativer Unterschied zwischen Mobile TV via DMB und DVB-H. DMB steht für Digital Multimedia Broadcast und ist technisch gesehen eine Weiterentwicklung des im Hörfunk verwendeten Standards DAB. DVB-H steht für Digital Video Broadcasting-Handhelds und ist eine Weiterentwicklung des DVB-T Standards und ist ebenfalls für mobiles Fernsehen auf dem Handy geeignet. Derzeit ist davon auszugehen, dass beide Standards in Zukunft nebeneinander existieren werden.

Die Digitalisierung, das heißt, die Übermittlung jeder Art von medialen Inhalten in Form von Daten, kann zur Triebfeder einer fundamentalen Veränderung der Medienbranche werden. Sie führt, zusammen mit anderen Fortschritten in der Nachrichtentechnik, zu einer **Konvergenz** der ehemals getrennten Netze für die Übertragung von Telekommunikation und Rundfunk.

Durch die Digitalisierung wird eine effiziente Nutzung der Bandbreite ermöglicht sowie ein Rückkanal geschaffen, der für interaktive Dienstleistungen genutzt werden kann[167]. Zudem ermöglicht die Digitalisierung neue Methoden der Inhalte-Erzeugung und Inhalte-Verteilung. Die digitale Technik kann daher als „Enabler" verstanden werden, durch den neue Dienste, neue Produkte und neue Geschäftsmodelle entstehen können. Jüngere Untersuchungen gehen davon aus, dass die Zunahme der Kanäle, die durch die Digitalisierung noch intensiviert wird, auch das Auswahlverhalten beeinflusst. Mit der absoluten Zunahme des Programmangebots steigt die Zahl der genutzten Kanäle. Der relative Anteil der gesehenen Kanäle verringert sich. Einer Studie aus den USA zufolge wurden 1994 bei einer durchschnittlichen Empfangssituation von 40 Kanälen 10 Kanäle genutzt. Im Jahr 2002, in dem bereits über 100 Kanäle im Durchschnitt empfangen werden konnten, hatte sich die Zahl der durchschnittlich genutzten Kanäle lediglich auf 15 erhöht[168].

Im Netzbetrieb ermöglicht die digitale Übertragung eine vervielfachte Bandbreite (bis zu 5 Gbit/s) und schafft Unabhängigkeit von Frequenzknappheiten. Dem Nutzer eröffnen Elektronische Programmführer (EPG) und Navigatoren Möglichkeiten, sich in der Vielfalt der Fernsehprogramme besser orientieren zu können. Über Digital-Rights-Management-Systeme und Conditional Access-Lösungen können Urheberrechte geschützt und sog. „Schwarznutzer" ausgeschlossen werden.

---

[165] *Stark*, Fernsehen in digitalen Medienumgebungen, 38.

[166] *Czygan*, Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, 8 sowie PLAN online, Bericht zum Breitbandatlas 2005, 54.

[167] *Stark*, Fernsehen in digitalen Medienumgebungen, 39.

[168] *Stark*, Fernsehen in digitalen Medienumgebungen, 169.

Ökonomisch interessant ist der Aspekt der Kostenreduzierung. Die sehr starke Datenkompression spart Transport- und Kommunikationskosten in riesigem Umfang. Die Verbreitungskosten des Signals werden gesenkt, Informationen werden für breite Schichten kostengünstiger verfügbar[169].

Nach Planungen der Bundesregierung soll die Digitalisierung der terrestrischen Übertragung spätestens im Jahr 2010 abgeschlossen sein[170]. Auch von Seiten der Europäischen Kommission wird die Digitalisierung intensiv forciert[171].

In Deutschland leben 82,7 Millionen Menschen in 39,2 Millionen Privathaushalten[172]. Die **Fernsehhaushalte** werden mit rund 36,98 Millionen angegeben[173]. Wie die folgende Abbildung aufzeigt, ist der Anteil der Fernsehhaushalte in Deutschland, die ausschließlich analogen Empfang haben, Mitte 2007 auf rund 60 Prozent gefallen. Diese entspricht 22,19 Millionen Haushalten. Der Anteil der Fernsehhaushalte in Deutschland hingegen, die auf zumindest einem Fernsehgerät digitalen Empfang haben, ist Mitte 2007 auf rund 40 Prozent, dies entspricht 14,8 Millionen Fernsehhaushalten, gestiegen. In diesen Fernsehhaushalten steht zumindest ein digitales Empfangsgerät. Dies sind weit überwiegend so genannte Set-Top-Boxen, die das digitale Signal für den Fernseher umwandeln. Insbesondere im oberen Preissegment sind die Fernsehgeräte aber mehr und mehr mit einem eingebauten Digital-Tuner ausgestattet (sog. integrierte Fernsehgeräte, IDTV)[174]. Gegenüber dem Vorjahr ist dies eine Steigerung um gut acht Prozentpunkte oder vier Millionen Fernsehhaushalte. Betrachtet man die letztjährige Steigerungsrate von knapp sechs Prozentpunkten, scheint die Digitalisierung Fahrt aufzunehmen.

Von den 40 Prozent Fernsehhaushalten, die über einen digitalen Empfang verfügen, haben 32,3 Prozent oder 11,94 Millionen Fernsehhaushalte ausschließlich digitalen Empfang. 7,6 Prozent oder 2,81 Millionen Fernsehhaushalte verfügen über digitalen und analogen Empfang. Abb. 1-60 (siehe nächste Seite) gibt einen Überblick zur Verteilung analogen und digitalen Fernsehempfangs in Deutschland.

Innerhalb der Übertragungswege variiert der Stand der Digitalisierung signifikant wie Abb. 1-61 darstellt. 86 Prozent des terrestrischen Empfangs erfolgt digital, beim Satelliten sind es 57,3 Prozent und lediglich 16,2 Prozent beim Kabel (Stand Juni 2007). Dies entspricht 3,2 Millionen Fernsehhaushalten. Der für den Fernsehempfang wichtigste Übertragungsweg, das Kabel, verzeichnet jedoch einen weiteren Aufwärtstrend bei der Zahl der angeschlossenen digitalen Haushalte. Der Digitalisierungsgrad dürfte im Jahr 2008 über die 20 Prozent-Marke klettern. Dazu hat unter anderem die Bereitstellung von kostenlosen Digitalreceivern beigetragen. Es liegt beim Digitalisierungsgrad jedoch noch hinter den anderen Übertragungswegen zurück. Über 16 Millionen Kabelhaushalte müssen noch auf

---

169 *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 23.

170 *Digital Fernsehen*, <http://www.digitalfernsehen.de/home/index_5093.html> [Stand 23.10.2007].

171 *RP-Online*, <http://www.rp-online.de/public/article/aktuelles/91150> [Stand 23.10.2007].

172 *Statistisches Bundesamt*, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/ Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Haushalte/Haushalte.psml> [Stand 18.10.2007].

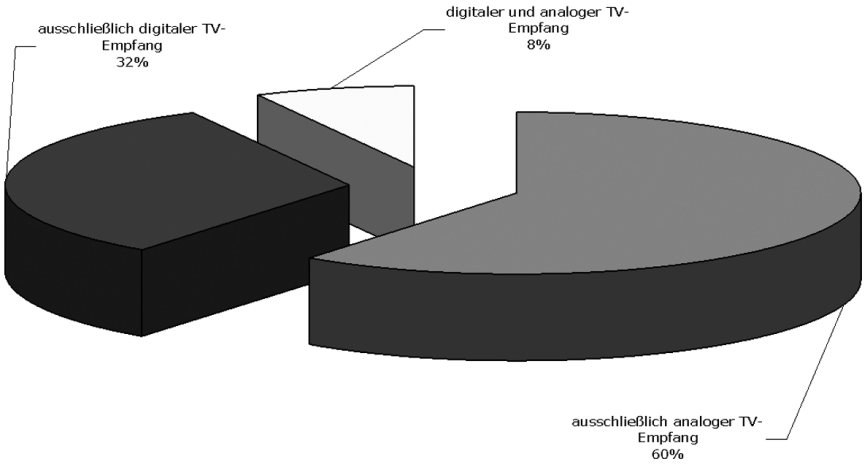
173 *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 50.

174 *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 50 f.

digitalen Empfang wechseln, bevor der Voll-Umstieg geschafft ist. Insbesondere die drei großen Kabelgesellschaften sind bemüht, Neu-Kunden von Beginn an für das digitale Kabel (DVB-C) zu gewinnen[175].

Beim Satelliten hat 2007 der digitale Satellitenempfang (DVB-S) erstmals den analogen überholt. Mit 57 Prozent nutzen mehr als die Hälfte aller Satellitenhaushalte digitalen Empfang. Gegenüber dem Vorjahr hat DVB-S eine Steigerung von 5 Prozentpunkten erfahren. Anders als beim Kabel hat hier also die Digitalisierung nicht zu einem Zuwachs geführt. Vielmehr scheinen Satellitenhaushalte lediglich die Set-Top-Box ausgetauscht zu haben; die meisten Satelliten-Schüsseln sind ohnehin mit digital-tauglichen LNBs ausgestattet. Mit knapp über 9 Millionen Haushalten leistet DVB-S den größten Beitrag zur Digitalisierung[176]. Die positivste Entwicklung hat die digitale Terrestrik (DVB-T) genommen. 3,6 Millionen Haushalte nutzen DVB-T und damit nahezu doppelt so viele wie im Vorjahr. In immerhin rund 3 Millionen davon wird DVB-T für den Empfang auf dem ersten Fernsehgerät im Haushalt genutzt. Positiv ist sicher auch, dass die Terrestrik mittlerweile einen Digitalisierungsgrad von knapp unter 90 Prozent erreicht hat. Die ARD plant daher, die Abschaltung der analogen Sender voraussichtlich bis Ende 2008 abzuschließen[177].

Verteilung analoger und digitaler TV-Empfang in % (Deutschland, Juni 2007)



Quelle: *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 51, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-60: Verteilung analoger und digitaler TV-Empfang in Prozent (Stand Juni 2007)

Hinsichtlich des **Standes der Digitalisierung** in deutschen Fernsehhaushalten gibt es unterschiedliche Angaben. Diese unterschiedlichen Angaben weisen Datenvarianzen von bis zu 5

---

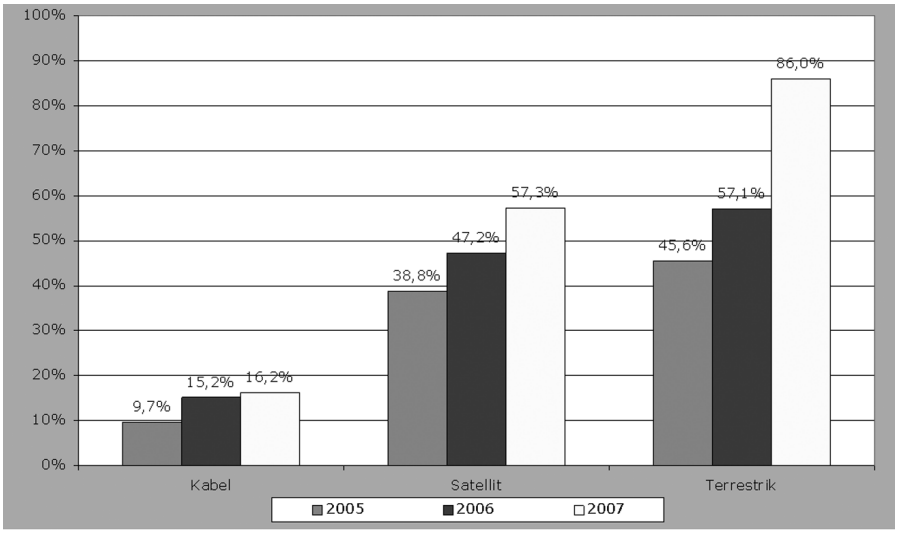
[175] *GSDZ/ALM,* Digitalisierungsbericht 2007, 53.

[176] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 55.

[177] *GSDZ/ALM,* Digitalisierungsbericht 2007, 56.

Prozentpunkten auf. Der Grund für die unterschiedlichen Angaben kann darin liegen, dass unterschieldiche Messverfahren gewählt werden. Während im Digitalisierungsbericht die theoretische Reichweite genannt wird, gehen die Zahlen der AGF/GFK von dem tatsächlichen gemessenen Empfang aus.

- Im Digitalisierungsbericht 2007 geben die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang, SES ASTRA und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten[178] an, dass 2007 39,9 Prozent (2006: 31,6 Prozent) der deutschen Fernsehhaushalte Zugang zu digitalem Fernsehen haben. Ausschließlich digitalen Empfang haben 32,3 Prozent. 7,6 Prozent haben digitalen und analogen Empfang.
- Aus dem AGF/GFK Fernsehpanel ist hingegen ersichtlich, dass im vierten Quartal 2006 26,9 Prozent der Personen über 3 Jahren (3+) über digitalen Fernsehempfang verfügten. Diese 26,9 Prozent verteilen sich auf den digitalen Satelliten (12,4 Millionen Personen 3+), 4,9 Millionen Personen 3+ auf das digitale Kabel und 2,4 Millionen Personen 3+ auf die digitale Terrestrik[179].



Quelle: *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 53, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-61: Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege in Prozent (Stand Juni 2007)

Auch die Darstellung zum **Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege** divergiert.

- Die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten geben in ihrem Digitalisierungsbericht 2007 den Stand der Digitalisie-

[178] G*SDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007.

[179] AGF/GfK Fernsehpanel 2007.

rung im Kabel mit 16,2 Prozent, beim Satellit mit 57,3 Prozent und bei der Terrestrik mit 86 Prozent an[180].

- Das AGF/GfK Fernsehpanel hingegen legt dar, dass der heutige Anteil der digital versorgten Fernsehhaushalte im Kabel bei 15 Prozent liegt, der entsprechende Prozentsatz beim Satelliten 41 Prozent beträgt und bei der Terrestrik 65 Prozent ist[181].
- SES ASTRA gibt mit Jahresende 2006 an, dass in Deutschland 48,9 Prozent der Satellitenhaushalte digitalisiert sind. Innerhalb des Übertagungsweges Kabel werden die digitalen Kabelhaushalte mit 14,9 Prozent genannt[182].

Unterschiede in der Darstellung der **Verteilung der Übertragungswege** bestehen jedoch schon losgelöst von der Frage der Digitalisierung.

- So gehen die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang, SES ASTRA und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten in ihrem Digitalisierungsbericht 2007 davon aus, dass der Anteil des Kabels an den Übertragungswegen insgesamt im Jahre 2007 53,7 Prozent betrug. Der Satellit konnte 42,5 Prozent des Übertragungsweges auf sich vereinigen und die Terrestrik 11,5 Prozent[183].
- Das AGF/GfK Fernsehpanel hingegen legt dar, dass der Anteil des Kabels bei der Fernsehübertragung 55 Prozent beziehungsweise 19,4 Millionen Haushalte beträgt, der entsprechende Prozentsatz beim Satelliten 40 Prozent beziehungsweise 14 Millionen Haushalte ist und die Terrestrik 5 Prozent beziehungsweise 1,6 Millionen Haushalte auf sich vereinigen kann[184].
- SES ASTRA gibt für 2006 an, dass der Anteil des Übertragungsweges Kabel 49,76 Prozent (18,5 Millionen Fernsehhaushalte), des Satelliten 44,97 Prozent (16,72 Millionen Fernsehhaushalte) und der Terrestrik 5,16 Prozent (1,92 Millionen Fernsehhaushalte) betragen[185].

Gründe für diese unterschiedlichen Studienergebnisse liegen zum einen im Studiendesign, zum anderen in der gewählten Untersuchungsmethodik sowie der unterschiedlichen Betrachtungszeiträume. Die folgende Abbildung zeigt die Unterschiede der einzelnen Studienergebnisse graphisch auf. Diese Zusammenstellung der divergierenden Ergebnisse belegt, dass bereits bei der Darstellung des Status quo Uneinigkeit in der Branche vorherrscht.

Im Folgenden werden die einzelnen Zugangsbetreiber entsprechend ihres Übertragungsweges dargestellt.

---

[180] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 53.

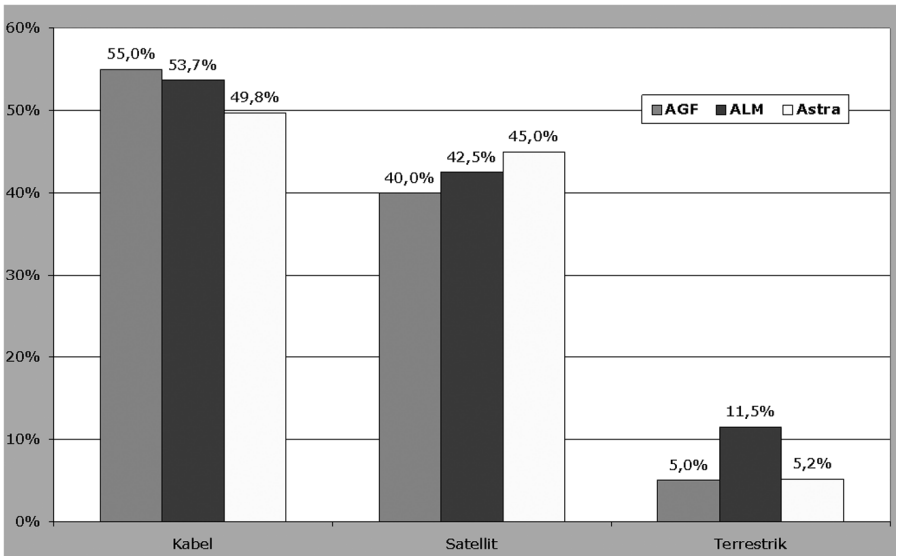
[181] AGF/GfK Fernsehpanel 2007.

[182] Basis: 16,72 Millionen DTH/SNATV.Haushalte und 18,5 Millionen Kabelhaushalte; *Ferdinand Kayser*, Der Rollenwandel des Satelliten: Vom technischen Dienstleister im All zum Enabler neuer Geschäftsmodelle. 6.

[183] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 56.

[184] *AGF/GfK* Fernsehpanel 2007.

[185] *SES ASTRA*, ASTRA Reichweiten Jahresende 2006, Stand März 2007; Summe der deutschen Fernsehhaushalte 37,18 Millionen.



Zusammenstellung *EE&MC*.

Abb. 1-62: Unterschiedliche Angaben Verteilung Übertragungswege

1.2.3.2 Kabel

Deutschland hat den größten Kabelfernsehmarkt in Europa. Rund 54 Prozent aller Haushalte sind an das Kabelnetz angeschlossen[186]. Die Kabelnetze werden in Deutschland, im Gegensatz zum Zugangsbetreiber Satellit, reguliert. Insbesondere Fragen des Zugangs zu den Übertragungswegen für Inhalteanbieter und Entgelte stehen dabei im Fokus.

Über den digitalen Kabelanschluss ist ein Empfang von bis zu 200 und mehr Programmen möglich. Sofern ein Rückkanal ausgebaut wurde, werden zudem hohe Bandbreiten ermöglicht, die für Internet und Telefonie genutzt werden können. Zurzeit sind bis zu 30 Mbit/s erhältlich, technisch sind bis zu 5 Gbit/s möglich.

Der deutsche Kabelmarkt gliedert sich, wie aus Abb. 1-63 ersichtlich, in vier unterschiedliche Netzebenen. Die Netzebenen 1 und 2 leisten den Signaltransport vom Sender bis zu den regionalen Verteilzentren. Die Kabelnetzbetreiber betreiben die Netzebenen 3 und 4[187]. Die Netzebene 3 reicht bis zu den Übergabepunkten vor der Haustür des Kunden. Netzebene 4 ist der Teil des Netzes vom Übergabepunkt bis zur Kabelsteckdose in der Wohnung. Die Netzebene 3 wird in Deutschland von drei großen Netzebene-3-Betreibern bedient. Diese sind Kabel Deutschland, Unitymedia und Kabel Baden-Württemberg. Diese Betreiber liefern sowohl an die Endkunden als an professionelle Betreiber der Netzebene 4. Die Anzahl der Netzebene-4-Betreiber kann nur geschätzt werden. Der Verband der Netzebene-3-

[186] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 51.

[187] *Plan online*, Bericht zum Breitbandatlas, 55.

Betreiber geht von 500 Unternehmen aus[188]. Auf die Netzebene-3-Betreiber wird im Folgenden auf Grund der hohen ökonomischen Bedeutung näher eingegangen.

NE 1	Überregionaler Signaltransport über Satellit oder Glasfaserstrecken vom Rundfunkstudio zu den zentralen Play-Out-Centern der Kabelnetzbetreiber
NE 2	Aufbereitung und Bündelung der Signale; Transport über Glasfaserringe, Richtfunkstrecken oder per Satellit an regionale Headends
NE 3	Signaltransport über weit verzweigte Koaxialnetze beziehungsweise hybride Glasfaser-Koaxialnetze (HFC-Netz) in den Ortsbereichen bis zu den Grundstücksgrenzen bzw. den Hausübergabepunkten
NE 4	Signaltransport innerhalb der Grundstücke und Häuser bis zur Kabelsteckdose innerhalb der Wohnung

Quelle: *EE&MC*

Abb. 1-63: Netzebenen in Deutschland

1.2.3.2.1 Kabel Deutschland

Kabel Deutschland betreibt Kabelnetze und Kabelanschlüsse in 13 Bundesländern und ist dadurch beinahe in allen Regionen Deutschlands – außer in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – aktiv. Das Unternehmen bietet auch Internet- und Telefonie-Dienste über das Fernsehkabel an.

Die Anzahl der über Kabel Deutschland belieferten Kabelanschlüsse liegt bei 9 Millionen (Stand 31. Dezember 2007). Das Unternehmen drückt seine Kunden in der Kennzahl RGU (Revenue Generating Unit) aus. Die Zahl der Umsatz generierenden Einheiten liegt bei über 10,5 Millionen Kunden. Die Internetangebote von Kabel Deutschland werden von 315.000 RGUs nachgefragt, Telefonieangebote von 285.000 RGUs.. Die digitalen Abo-Programmpakete Kabel Digital Home und Kabel Digital International haben 763.000 RGUs abonniert (jeweils Stand 31. Dezember 2007). Der durchschnittliche Umsatz pro Kunde /ARPU liegt derzeit bei 9,62 Euro pro Monat.

Die Investitionen in den Ausbau des Kabelnetzes sind im Geschäftsjahr 2007/2008 auf bis zu 330 Millionen angestiegen. Am 31. März 2008 kann Kabel Deutschland bereits fast 11 Millionen anschließbare Haushalte mit dem Triple Play-Angebot Fernsehen, Internet und Telefonie aus einer Hand erreichen. Dies entspricht einem Anteil von 73 Prozent der rund 15 Millionen möglichen anschließbaren Haushalte. Es wird erwartet, dass die Aufrüstung des Kabelnetzes bis Ende des Geschäftsjahres 2008/2009 abgeschlossen ist[189]. Im Geschäftsjahr 2006/2007 erzielte Kabel Deutschland einen Umsatz von 1,0931 Milliarden Euro[190]. Die Anzahl der Mitarbeiter beträgt ca. 2.700.

---

[188] *Deutscher Kabelverband*, Kabelinternet in Deutschland, 11 ff.

[189] *Kabel Deutschland*, <http://www.kabeldeutschland.com/de/unternehmen/unternehmensprofil/geschaeftszahlen.html> [Stand 23.10.2007].

[190] *Kabel Deutschland,* <http://www.kabeldeutschland.com/de/investor-relations/fakten-fuer-investoren/zahlen-fakten.html> [Stand 23.10.2007].

Providence Equity Partners halten rund 88 Prozent der Anteile an Kabel Deutschland, 8 Prozent werden von Ontario Teachers´ Pension Plan gehalten und die restlichen 4 Prozent vom Management der Kabel Deutschland und Anderen. Providence ist einer der größten Kabelinvestoren Europas und unterstützt Kabel Deutschland nachhaltig in der Strategie, das Unternehmen von einem Infrastrukturanbieter zu einem Anbieter von Triple Play Diensten zu entwickeln, die Fernsehen, Radio, schnelle Internetanschlüsse und Telefonie über das Fernsehkabel umfassen[191].

1.2.3.2.2 Unitymedia

Unitymedia ist als Kabelnetzbetreiber für die deutschen Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Hessen aktiv. Entstanden ist die neue Marke durch den am 22. Mai 2007 vollzogenen Zusammenschluss der regionalen Kabelnetzbetreiber iesy (Hessen), ish (NRW) und Tele Columbus West GmbH. Der Name wurde bis dahin schon in Form von "Unity Media GmbH" für die Muttergesellschaft der Firmen genutzt. Zur Unitymedia gehörte ebenfalls der Pay TV-Sportsender arena.

Unitymedia überträgt bis zu 37 analoge Fernsehprogramme und etwa 34 analoge Radiosender im Kabel. Dazu kommen 25 fremdsprachige Fernsehsender[192].

Das Unternehmen erreicht in Summe rund 4,9 Millionen Kunden im analogen Fernsehen, beim digitalen Fernsehen sind es 519.200 (Stand Juni 2007). Kabelinternetangebote werden an 179.500 Kunden vertrieben. 99.800 Kunden telefonieren mit Unitymedia. Die Anzahl der bereits modernisierten Kabelnetzanschlüsse beträgt 4,7 Millionen.

Der Umsatz des Unternehmens im Jahr 2006 betrug 599,4 Millionen Euro. Das EBITDA betrug 269,2 Millionen Euro[193]. Das Investitionsvolumen im Jahr 2006 lag bei 95,9 Millionen Euro. Die Anzahl der Mitarbeiter beträgt 1.370 (per 31. Dezember 2006).

Die Tochtergesellschaft **Arena** generierte im ersten Halbjahr 2007 einen Umsatz von 129,8 Millionen Euro und versorgte über arenaSAT 341.100 Kunden. Das Arena Pay TV-Angebot umfasst Premiere Fussball BUNDESLIGA, arenaSAT FAMILY und arenaSAT KOMPLETT.

Eigentümer von Unitymedia ist Finakabel Holdings beziehungsweise BC Partners mit 38 Prozent. 32 Prozent gehören dem Apollo Management[194].

1.2.3.2.3 Kabel Baden-Württemberg

Kabel Baden-Württemberg (Kabel BW) ist der kleinste der drei großen deutschen Kabelnetzbetreiber und ausschließlich in Baden-Württemberg tätig. Kabel BW hat 2,3 Millionen Kunden angeschlossen und bietet über 80 analoge und mehr als 600 digitale Programme

---

[191] *Kabel Deutschland,* <http://www.kabeldeutschland.com/de/investor-relations/fakten-fuer-investoren/gesellschaftsstruktur.html> [Stand 23.10.2007].

[192] *Unity Media*, <http://www.unitymedia.de/unternehmen/index.html> [Stand 23.10.2007].

[193] Finanzdaten beziehen sich nur auf Unitymedia Cable, ohne arena. *Unity Media*, <http://www.unitymedia.de/ unternehmen/faktenblatt.html> [Stand 19.10.2007] sowie *Ish*, <http://www.ish.de/> [Stand 19.10.2007].

[194] *Unity Media*, <http://www.unitymedia.de/unternehmen/faktenblatt.html> [Stand 23.10.2007].

(auch HDTV) an[195]. Der Umsatz der Kabel BW betrug 2006 290 Millionen Euro. Die Mitarbeiteranzahl stieg auf 680 Mitarbeiter an (Stand Juli 2007).

Das Unternehmen ist vor allem bei der Neukundengewinnung sehr aggressiv. Nach eigenen Angaben lag der Marktanteil bei der Neukundengewinnung im zweiten Quartal 2007 bei rund 23 Prozent. Kabel BW verzeichnet insbesondere ein außerordentlich starkes Wachstum im Triple Play-Geschäft. Ende September 2007 lag die Zahl der geschalteten Kabel DSL Anschlüsse mit über 200.000 mehr als doppelt so hoch wie im Jahr zuvor mit 87.000 Kunden[196].

Aus diesen Gründen wurde auch das Investitionsbudget für die Aufrüstung des Kabelnetzes erhöht. Es beträgt aktuell für 2007 170 Millionen Euro. Interessant ist, dass Kabel BW auch in ländlichen Regionen hohe Internet-Geschwindigkeiten von bis zu 25 Mbit/s anbieten kann. Die Netzmodernisierung kommt so zügig voran, so dass bereits Ende 2007 rund 3 Millionen Haushalte in Baden-Württemberg an das modernisierte Kabel angeschlossen werden[197]. Im Dezember 2006 wurde Kabel Baden-Württemberg von der schwedischen Finanzgesellschaft EQT übernommen[198].

1.2.3.3 Satellit

Die Versorgung von Satellitenhaushalten mit Fernsehprogrammen in Deutschland erfolgt maßgeblich durch die Satellitenbetreiber SES ASTRA S. A. (Betzdorf/Luxemburg) und Eutelsat S.A. Der Empfangsebene Satellit kommt aktuell in Deutschland ein Anteil von 43 Prozent zu. Dies bedeutet, dass 15,7 Millionen Fernsehhaushalte den Satelliten zum Empfang von Fernsehinhalten nutzen.

1.2.3.3.1 SES ASTRA

SES ASTRA betreibt das ASTRA-Satellitensystem und bietet ein umfassendes Portfolio von Broadcast- und Breitband-Lösungen für Kunden innerhalb und außerhalb Europas. SES ASTRA ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen von SES (Euronext Paris, Luxemburger Börse: SESG). SES besitzt drei führende Satelliten-Betreibergesellschaften: SES ASTRA in Europa, SES AMERICOM in Nordamerika, sowie SES NEW SKIES, deren Satelliten sowohl eine globale Abdeckung als auch weltweite Konnektivität sicherstellen. Das Unternehmen hält des Weiteren strategische Beteiligungen an SES Sirius in Europa, Ciel in Kanada sowie Quetzsat in Mexiko. Über eine Flotte von 37 Satelliten auf 25 Orbitalpositionen rund um den Globus bietet SES umfassende Lösungen für globale Satellitenkommunikation an. SES Global wurde von SES nach der Übernahme der Satellitenflotte GE AMERICOM von General Electric 2001 als Dachgesellschaft gegründet.

---

[195] *KabelBW*, <http://www.kabelbw.de/kabelbw/cms/Unternehmen/> [Stand 23.10.2007].

[196] *DSL*.

[197] *KabelBW*.

[198] *EQT*.

SES ASTRA betreibt das ASTRA-Satellitensystem. SES ASTRA erzielte im Jahr 2006 einen weltweiten Umsatz in Höhe von 1,6 Milliarden Euro[199]. Die Zahl der Mitarbeiter bei SES ASTRA beträgt 140 (2006)[200].

Das ASTRA-Satellitensystem versorgt mehr als 109 Millionen Satelliten- und Kabelhaushalte in Europa und besteht gegenwärtig aus 13 Satelliten, die 1.864 analoge und digitale Fernseh- und Radiokanäle beziehungsweise Multimedia- und Internetdienste übertragen. Mit den 29 über ASTRA Satelliten empfangbaren High-Definition-Kanälen ist ASTRA die wichtigste HDTV-Plattform in Europa. Die Hauptorbitalpositionen von ASTRA sind 19,2 Grad Ost, 28,2 Grad Ost und 23,5 Grad Ost. Für den Deutschland, Österreich und die Schweiz umfassenden deutschsprachigen Raum empfangen 17,33 Millionen Haushalte Fernsehen per ASTRA, das sind 97,6 Prozent der insgesamt 17,75 Millionen Satellitenfernsehhaushalte. Der deutschsprachige Raum ist der wichtigste Fernsehmarkt für SES ASTRA in Europa.

Vertreten wird SES ASTRA im deutschsprachigen Raum durch die ASTRA Deutschland GmbH, welche ihren Sitz in Unterföhring bei München hat.

Zum 1. September 2007 hat SES ASTRA seine neue Digitalplattform entavio gestartet. Unter der Marke entavio wird der Zugang zu digitalen Fernsehangeboten über Satellit vermarktet. Entavio-geeignete Receiver ermöglichen den kostenlosen Empfang aller frei empfangbaren digitalen Programme sowie, gegen eine geringe Monatspauschale, den Zugang zur Welt des Pay-TV. Zudem bietet entavio die Nutzung einer Reihe zusätzlicher Services, beispielsweise des interaktiven Handy-Dienstes Blucom. Als rein technische Plattform steht entavio allen Programmveranstaltern offen. Hersteller können geeignete Endgeräte unter der Marke entavio auf den Markt bringen. Das Unternehmen entavio hat seinen Sitz in Unterföhring bei München.

Das Angebot für die digitalen Satellitenhaushalte umfasst die mehr als 350 über Astra weiterhin kostenlos zu empfangenden digitalen TV-Sender und über 200 digitale Radiosender sowie, gegen eine Monatspauschale von 1,99 Euro, den technischen Zugang zu Pay TV-Angeboten. Premiere ist einschließlich des neuen Premiere-Angebots Premiere Star über entavio zu empfangen. Das Premiere-Flex-Angebot ist dabei in der monatlichen entavio-Pauschale von 1,99 Euro bereits enthalten. Weitere Anbieter sind sportdigital.tv und Alpenglühen TVX. Den TV-Haushalten, die entavio nutzen wollen, stehen geeignete Receiver von verschiedenen Herstellern im Handel zur Verfügung. Die für Pay TV notwendige Zugangskarte (Smart Card) vermarktet und verschickt die Firma entavio GmbH.

1.2.3.3.2 Eutelsat

Eutelsat ist neben ASTRA ein für Deutschland und Europa bedeutender Satellitenbetreiber. Über das Eutelsat-Satellitensystem erhalten zahlreiche Kabelnetzbetreiber die Programme.

Eutelsat Communications ist die Holding der Eutelsat. Eutelsat Communicatons ist weltweit tätig, darunter mit Tochterfirmen (unter dem Namen Eutelsat) in Brasilien, China, Deutsch-

---

[199] *SES*.

[200] *APS*.

land, Italien, Polen, Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika. Der weltweite Umsatz der Eutelsat Communications betrug im Jahr 2006 829 Millionen Euro[201].

Eutelsat-Satelliten versorgen mehr als 120 Millionen Fernsehhaushalte in Europa. Das System besteht aus 24 Satelliten, davon betreibt das Unternehmen 19 vollständig in Eigenregie. Insgesamt können mehr als 2.600 TV-Kanäle, darunter 17 HDTV-Sender, und 1.000 Radiosender via Eutelsat empfangen werden. Einige der wichtigsten Märkte für digitales Fernsehen stützen sich auf Eutelsat, wie zum Beispiel Frankreich, Italien, Griechenland, Polen und die Türkei[202]. Deutschland bildet aber nicht den Schwerpunkt für Eutelsat; Frankreich und Italien beispielsweise sind bedeutender. Dennoch setzte Eutelsat 2003/2004 10 Prozent des Umsatzes (etwa 80 Mio. Euro) in den deutschsprachigen Märkten Deutschland, Österreich und Schweiz um. Eutelsat Deutschland hat seinen Sitz in Köln.

1.2.3.4 Terrestrik

Gegenwärtig wird das analoge Sendernetz in weiten Teilen Deutschlands in das digitale Netz (DVB-T) umgebaut. DVB-T (Digital Video Broadcasting – Terrestrial) ist das digitale Antennenfernsehen. Neben dem stationären Empfang mit einer Dachantenne genügt in vielen Fällen eine einfache Zimmerantenne, um unabhängig von einer Anschlussdose oder einer Verkabelung **portabel und/oder mobil** die DVB-T-Angebote empfangen zu können: der Empfang ist „überall" möglich, abhängig von der jeweils individuellen Empfangssituation. Es ist erforderlich, ein DVB-T-Empfangsgerät an das Fernsehgerät anzuschließen. DVB-T-Empfangsgeräte sind schon für unter 50 Euro, die Antenne ab 10 Euro im Fachhandel erhältlich. Diese Empfangsgeräte werden maßgeblich durch die Rundfunkgebühren finanziert. Weitere Kosten entstehen nicht. Zurzeit ist es möglich, 24 Programme über DVB-T zu empfangen. Langfristig kann diese Anzahl auf 32 erhöht werden.

Nahezu 90 Prozent des terrestrischen Netzes sind bereits digitalisiert. Das terrestrische DVB-T-Netz wird von der ARD gemeinsam mit der Deutschen Telekom (T-Systems Media Broadcasting) betrieben. Die Infrastruktur wurde von T-Systems erbaut, die ARD betreibt die Plattform, auf der auch private Fernsehsender zu empfangen sind. Das ausgestrahlte Set an Sendern ist bundesweit jedoch nicht einheitlich. Die Implementierung von DVB-T hat in Deutschland 2004 mit der vollständigen Umstellung der terrestrischen Übertragung auf die digitale Technik in Berlin-Brandenburg begonnen. Dieses Vorhaben war Gegenstand eines EU-Beihilfeverfahrens. Weltweit war dies die erste Region, in der sämtliche analoge Frequenzen abgeschaltet wurden.

Nachstehende Abb. 1-64 gibt einen Überblick zum DVB-T-Empfang in den Kerngebieten wieder. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Verbreitung in den Gebieten, die zuletzt angeschlossen worden sind, unter dem in anderen Gebieten erreichten Durchschnitt liegt. Während in einigen Gebieten die öffentlich-rechtlichen und die privaten Sender empfangen werden können, gibt es Gebiete, in denen fast ausschließlich öffentlich-rechtliche Programme zu empfangen sind. Der Grund liegt in den Kosten: DVB-T ist der mit Abstand teuerste Verbreitungsweg. Daher können sich nur wenige Privatsender diesen

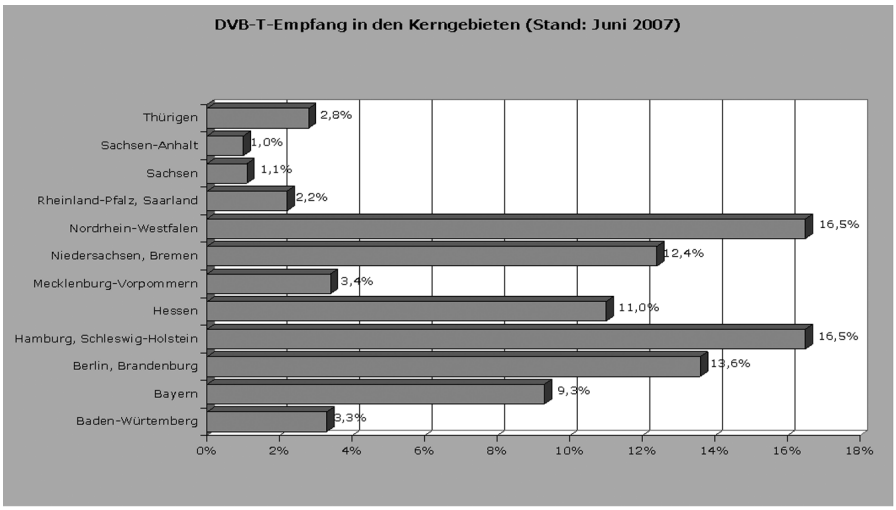
---

[201] *EutelSat,* <http://www.eutelsat.com/deutsch/4_3.html> [Stand 23.10.2007].

[202] *EutelSat*, <http://www.eutelsat.de/> [Stand 23.10.2007].

Verbreitungsweg – und dann auch nur in bestimmten Ballungsgebieten - wirtschaftlich darstellbar erlauben.

DVB-T ist insbesondere in den Ballungsräumen vorhanden und weniger in den ländlichen Gebieten. Der flächendeckende Ausbau wird angestrebt. Der aktuelle Stand zeigt sich in Abb. 1-65 (siehe nächste Seite).



Quelle: *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 56, Darstellung EE&MC.

Abb. 1-64: DVB-T-Empfang in den Kerngebieten (Stand: Juni 2007)

1.2.3.5 DSL

Die IPTV-Angebote der Deutschen Telekom AG, HanseNet und Arcor nutzen für ihre Verbreitung hauptsächlich die DSL Technologie, zum Teil auch die VDSL-Technologie. Allerdings steht dieser vierte Übertragungsweg erst am Beginn. Lediglich rund 0,3 Prozent der Fernsehhaushalte nutzen diese Angebote. Die weitere Entwicklung wird davon abhängen, ob die verschiedenen Anbieter vergleichbare Angebote bereitstellen können, ob also alle attraktiven Inhalteangebote vertreten sind. Den weiteren Verlauf wird aber auch das Ergebnis der Diskussionen um den Ausbau und die Mitnutzung der DSL-Netze bestimmen.

IPTV in der hier verwendeten Definition nutzt das normale Fernsehgerät als Ausgabemedium. Im Unterschied hierzu existiert das oben beschriebene Web TV sowie das Nutzen des PC-Bildschirmes zum Fernsehempfang auf dem PC, genauer mittels einer TV-Karte, wobei das Signal über alle zuvor beschriebenen Übertragungswege kommen kann.

Gemäß Erhebung der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang nutzen an die 1,6 Millionen Fernsehhaushalte diese Möglichkeit. Insbesondere bei Jugendlichen hat der Computer eine starke und weiter zunehmende Bedeutung als bevorzugtes Medium[203].

[203] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 58.

Im Folgenden wird zu den technischen Möglichkeiten des Vertriebs von Fernsehinhalten konkret zur ADSL- als auch zur VDSL-Technik ausgeführt.



Quelle: *Norddeutscher Rundfunk*, <http://www.ueberallfernsehen.de> [Stand 23.10.2007].

Abb. 1-65: DVB-T-Empfang in Deutschland

1.2.3.5.1 ADSL2+

ADSL2+ ist ein Übertragungsverfahren für die High-Speed-Datenübertragung über die bestehende Telefonverkabelung. Es handelt sich um ein asymmetrisches breitbandiges Datenübertragungsverfahren, welches auf die herkömmliche Kupfer-Doppelader im Anschlussbereich geschaltet wird.

ADSL2+ ist in Deutschland bereits relativ gut erhältlich. Mit einer theoretischen Bandbreite von bis zu 24 Mbit/s ist die gleichzeitige Übertragung mehrerer paralleler Streams beziehungsweise von einem HDTV Stream (abhängig vom verwendeten Komprimierungsverfahren) möglich. Eine Übertragung von mehreren HDTV-Kanälen über ADSL2+ wird auch schon praktiziert.

Über ADSL2+ kann eine praktisch unbegrenzte Anzahl an Kanälen übertragen und bis zu acht Kanäle auch gleichzeitig genutzt werden. Zusätzlich beinhaltet das ADSL2+ Angebot einen obligatorischen Rückkanal. Die Bandbreite des Rückkanals bei ADSL2+ beträgt mittlerweile bis zu 1 Mbit/s. Damit liegt die Bandbreite über dem Bedarf für die Übertragung eines Videokanals in Echtzeit.

Über ADSL2+ lassen sich vielfältige interaktive Dienste realisieren, die bislang in Deutschland nicht oder nur sehr eingeschränkt umsetzbar waren. Neben Video-on- Demand, dem individuellen Abruf einzelner Filme oder Fernsehsendungen, ist vor allem zeitversetztes Fernsehen möglich. Der Zuschauer wird hierbei in die Lage versetzt, durch Anhalten, Vor- und Zurückspulen individuell zu bestimmen, was er wann sehen will. Passend zum Fernsehinhalt kann der Zuschauer Hintergrundinformationen zum Programm abrufen oder an Online-Spielen oder Online-Wetten teilnehmen. Außerdem sind aus dem Internet bekannte Applikationen wie Online-Auktionen, E-Commerce oder auch Kommunikationsdienste wie SMS oder Chats auf dem Fernsehbildschirm umsetzbar[204].

Die Deutsche Telekom AG bietet ihr T-Entertain-Paket auch über ADSL2+ an. Damit wird die Anzahl der möglichen anschließbaren Haushalte deutlich erhöht.

1.2.3.5.2 VDSL

Die VDSL-Technik (Very High Speed Digital Subsciber Line) wurde speziell für den Einsatz in hybriden Glasfaser-/Kupferkabelnetzen entwickelt, als Ergänzung zu ADSL und SDSL im Anschlussbereich von der Ortsvermittlung über den Kabelverzweiger bis zur Anschlussdose. Im Downstream werden über Kupfer-Doppeladern Übertragungsgeschwindigkeiten von 13 bis 52 Mbit/s erreicht – im Upstream zwischen 1,5 und 2,3 Mbit/s. VDSL ist bislang in zehn Ausbaugebieten beziehungsweise zwölf Städten verfügbar: Hamburg, Berlin, Hannover, Köln, Düsseldorf, Frankfurt/Offenbach, Leipzig, Stuttgart, Nürnberg/Fürth und München. Insgesamt sollen 50 deutsche Großstädte an das VDSL angeschlossen werden. Die Deutsche Telekom AG hat hierfür Investitionen in Höhe von insgesamt drei Milliarden Euro angekündigt, dabei jedoch eine zeitweise Ausnahme der Überwachung durch die Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur gefordert, um Investitionssicherheit zu erhalten. Mit der 2007 in Kraft tretenden Novellierung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) kommt die Bundesregierung dieser Forderung entgegen.

---

[204] *ALM*, Jahrbuch 2006, 246 f.

Danach sollen „neue Märkte“ grundsätzlich nicht der Regierung unterliegen, wonach die Deutsche Telekom AG Wettbewerbern den Zugang zum superschnellen Glasfasernetz nicht ermöglichen muss. Diese deutsche Regelung ist umstritten. Die EU-Kommission hat ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da sie in den neuen Bestimmungen des TKG eine Bevorzugung der Deutschen Telekom AG gegenüber den Konkurrenten sieht. Auch das Bundeskartellamt hat sich für einen Zugang der Wettbewerber zum VDSL-Netz ausgesprochen und es ist davon auszugehen, dass die Deutsche Telekom AG ihren Wettbewerbern Zugang zum VDSL-Netz gewähren muss.

Bis Ende 2006 war T-Home in 3,8 Millionen Haushalten technisch verfügbar. Die Anzahl der tatsächlich angeschlossenen Haushalte wird auf ca. 20.000 geschätzt. Bis Ende 2007 rechnet die Deutsche Telekom jedoch mit einer sechsstelligen Kundenzahl.

1.2.3.6 Mobil

Mobile TV beschreibt das für den mobilen Empfang optimierte Fernsehen auf Endgeräten mit einem kleinen Bildschirm, etwa Mobiltelefonen, Handhelds oder mobilen Videoplayern. Übertragen werden die Inhalte bisher über UMTS und DMB. Bei massenintensiver Nutzung (vor allem gleichzeitig beispielsweise in einem Fußballstadion) kann das UMTS-Netz rasch an seine technischen Grenzen stoßen. Aus diesem Grunde wird es notwendig, bei Mobile TV Angeboten für den Massenmarkt auch Rundfunktechnologien wie DMB, DVB-H oder DVB-SH zu nutzen. Die Abb. 1-66 gibt über das aktuelle Angebot Auskunft.

Mobile TV im DMB-Standard wurde erstmals im April 2006 durch die HAM mit MTVmusic und ProSiebenSat.1 Mobile Fernsehprogramme zugelassen. Als länderübergreifendes Pilotprojekt wurde in allen Ländern der MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH (MFD) die DMB-Kapazitäten zur Übertragung von Fernsehbildern und Digitalradio über das Handy zugewiesen[205]. Mobile TV über DMB umfasst aktuell fünf Fernsehkanäle. Neben den öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen sind N24, MTVmusic und ProSiebenSat.1 mobil im Angebot vertreten. Für den Empfang der öffentlich-rechtlichen Angebote ist ein DMB-fähiges Endgerät erforderlich. Für den Empfang der übrigen Programme bedarf es eines Mobilfunkvertrages mit den Providern Debitel, Mobilcom oder Simply[206]. Derzeit können rund 16 Millionen Menschen in zwölf Ballungsräumen das Bouquet empfangen.

Ein weiterer Standard für die Rundfunkübertragung auf das Handy ist DVB-H, der deutlich mehr Kanäle zulässt als der DMB-Standard. Es können bis zu 16 Fernsehsender und neun Hörfunkprogramme empfangen werden. Das Angebot von Mobile TV via **DVB-H** steht kurz vor seiner Einführung. Umfangreiche Tests sind durchgeführt worden. Aktuell geht man davon aus, das DVB-H zur Fußball-Europameisterschaft 2008 eingeführt werden wird[207].

---

[205] Am 31. Mai 2006 ist das Angebot unter dem Namen „watcha“ mit dem Programm des ZDF, dem Nachrichtensender N24, dem Comedy-Kanal ProSiebenSat.1 Mobile, dem Musikprogramm MTVmusic sowie dem visuellen Hörfunksender bigFM2see zunächst in fünf deutschen Städten gestartet. Im September 2006 konnte „watcha“ bereits in 13 Städten empfangen und über die Mobilfunkunternehmen debitel und mobilcom abonniert werden (Vgl. *watcha*, <http://www.watcha.de>).

[206] *KEK*, Zehnter Jahresbericht, 304 ff.

[207] *ALM,* Pressemitteilung 13/07, 11.9.2007.

Anbieter	Technik	Programme
E-PLUS ***I-MODE***	UMTS	Euro News, I-Meteo, Mobile Ficus, Cinema, Maggio, Cartoon City, Beate Uhse.
O2 ***TV Select***	UMTS	N24 Nachrichten, Was erlauben Strunz? Wetter TV, Cinema Kinotrailer, ProSieben/Sat.1 Comedy (17 Programme), MTV-Shows (3 Programme)
T-Mobile ***MOBIL TV***	UMTS	n-tv (live), Eurosport, MTV Music, Nick, RTL Mobile, Fußball-bundesliga, ProSieben Mobile, Sat.1 Mobile, Best of Comedy Mobile TV, Verliebt in Berlin, MTV Snax
VODAFONE ***MOBIL TV***	UMTS	Vodafone Live Portal, n-tv (live), Wetter TV (live), Eurosport (live), Bundesliga (live), Boomerang (live), CNN Mobile (live), EuroD (live), MTV (live), Sony AXN (live), Das Vierte, tv.gusto, Bitfilm, Cinema TV, Verliebt in Berlin, GZSZ, HBO Mobile, Warner Bros., Vodafone Freistoß, Comedy World, Kable eins Mobile, Nick, ProSieben Mobile, Sat.1 Mobile, MTV Mobile, Viva Mobile, Playboy Mobile TV, Private Mobile TV, Blue, Beate Uhse TV, Vivid Mobile TV
Debitel, Mobil-com, Simply **WATCHA**	DMB	N24, ZDF, MTV Music, ProSiebenSat.1 Mobile TV (inkl. watcha)

Quelle: *ALM*, Jahrbuch 2006, 249.

Abb. 1-66: Mobile TV Angebote in Deutschland

Am 16. Oktober 2007 hat die Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten in Aussicht genommen, die Firma Mobile 3.0 (MFD/NEVA Media) – ein Konsortium rund um die Verlagshäuser Hubert Burda Media und Georg von Holtzbrinck sowie MFD (Mobiles Fernsehen Deutschland) – als Plattformbetreiber für Mobile TV im DVB-H-Standard zuzulassen. Der Betrieb von Mobile TV im DVB-H-Standard soll zur Fußball-Europameisterschaft 2008 aufgenommen werden[208]. Zu DVB-H wird im juristischen Teil noch umfangreich ausgeführt.

Auch die drei Mobilfunkbetreiber T-Mobile, Vodafone und O2 haben sich um dieses Pilotprojekt beworben. Die gemeinsame Plattform der Mobilfunkbetreiber sollte alle mit der digitalen Ausstrahlung von Programmen für mobile Empfangsgeräte notwendigen technischen Leistungen abwickeln und einen Großteil des Programmeinkaufs übernehmen[209]. Im Folgenden werden daher die Mobilfunkbetreiber kurz dargestellt.

---

208 *ALM*,<http://www.alm.de/34.html?&tx_ttnewsProzent5btt_newsProzent5d=435&tx_ttnewsProzent5bbackPidProzent5d=1&cH ash=7cb29753a0> [Stand 23.10.2007].

209 *Bundeskartellamt*, Beschluss vom 13.8.2007, B7 – 61/07, 13.

1.2.3.6.1 O2

O2 Germany GmbH & Co, OHG (O2), München, ist Betreiberin eines Mobilfunknetzes nach dem GSM- und UMTS-Standard in Deutschland. Sie bediente Ende 2006 ca. 11 Millionen Kunden. O2 ist eine mittelbare 100-prozentige Tochter des spanischen Telekommunikationsunternehmens Telefónica S.A., das international Festnetz- und Mobilfunkkommunikation, Internet- und Datendienstleistungen sowie Unterwasserkabelinfrastruktur anbietet. Der Konzernumsatz der Telefónica-Gruppe lag 2006 bei ca. 52,9 Milliarden Euro. O2 bietet wie E-Plus und O2 lediglich Videostreams an.

1.2.3.6.2 T-Mobile

T-Mobile International AG & Co. KG (T-Mobile), Bonn, betreibt in Deutschland ebenfalls ein Mobilfunknetz nach dem GSM- und UMTS-Standard. Das Unternehmen versorgt darüber zurzeit ca. 30,2 Millionen Mobilfunkkunden. T-Mobile ist eine 100- prozentige Tochter der Deutschen Telekom AG, der Konzernmutter einer international vorwiegend im Bereich der Telekommunikation tätigen Unternehmensgruppe. Der Konzernumsatz der Deutschen Telekom AG lag 2006 bei ca. 61,3 Milliarden Euro.

T-Mobile bietet ebenso Inhalte als Live- oder Videostream via UMTS an. Das Angebot umfasst Nachrichten, Sport sowie Videostreams aus den Bereichen Musik, Unterhaltung, Show, Comedy, Serien, Kino und Kinder. Darüber hinaus können Nachrichten des Senders RTL per MMS als Videodownload abgerufen werden.

1.2.3.6.3 Vodafone

Vodafone D2 GmbH (Vodafone), Düsseldorf, betreibt in Deutschland ein Mobilfunknetz nach GSM- und UMTS-Standard mit ca. 32 Millionen Kunden. Vodafone ist eine 100-prozentige mittelbare Tochtergesellschaft der Vodafone plc., Newbury (UK), der Obergesellschaft der Vodafone-Gruppe. Die Vodafone-Gruppe ist als internationaler Mobilfunk- und Festnetzanbieter im Bereich der Telekommunikation tätig und erzielte im Geschäftsjahr 2006/2007 einen Konzernumsatz von ca. 31,1 Milliarden GBP

Der Mobilfunknetzbetreiber Vodafone bietet via UMTS Livestreams aus verschiedenen Programmbereichen an. Es werden die Sparten aktuelle Information/Dokumentation, Sport, Service, Musik, Mode, Action und Cartoon sowie Streams aus den Bereichen Unterhaltung (Serien, Telenovelas, Boulevard, Comedy, Film etc.) angeboten. Es bestehen dazu Kooperationen mit verschiedenen Spartensendern.

1.2.4 Übertragungsplattformen und zugangsrelevante Dienste für das digitale Fernsehen

Die digitale Fernsehübertragung erfordert im Unterschied zur analogen Verbreitungsform **zusätzliche technische Dienstleistungen**, zum Beispiel Multiplexing auf der Sendeseite und Digital-Analog-Wandlung (-Konvertierung) auf der Empfangsseite. Beim digitalen Pay TV kommen die Verschlüsselung, Zugangskontrolle (Conditional Access) und Abonnementenverwaltung (Subscriber Management System) hinzu. Diese Dienstleistungen werden auf Plattformen erbracht, die eine Reihe von Programmen bündeln und frei empfangbare, aber

auch Pay TV-Angebote in verschiedenen Paketen anbieten, die vom Betreiber der Plattform zusammengestellt werden[210].

Bei den **Verschlüsselungssystemen** wird zwischen Systemen unterschieden, die den Zugang zu Netzen und Diensten und zu Inhalten regeln. Digital Rights Management-Systeme (DRM-Systeme) bewirken eine Entbündelung der Verfügungsrechte an Inhalten, so dass die Zahl der Nutzungen, die Zahl der Nutzer oder auch die Dauer der Nutzung vom Inhalteanbieter bestimmt werden kann. Anwendung findet dieses Verschlüsselungssystem bei der IP-basierten Übertragung von digitalisierten Medien. Eine Verschlüsselung durch Conditional Access (CA) dient primär der Zugangskontrolle und der Authentifizierung des Nutzers. In der Praxis erfolgt dies durch eine Smart-Card und eine Set-Top-Box. Ist der Nutzer durch diese im System angemeldet, wird der Übertragungsweg für ihn nutzbar.

Zu den zugangsrelevanten Diensten zählen auch **(Basis-) Navigatoren, Suchmaschinen** und **Elektronische Programmführer** (Electronic Program Guide, EPG), die dem Nutzer die Orientierung und die Auswahl geeigneter und von ihm bevorzugter Programme erleichtern sollen[211]. Der elektronische Programmführer führt durch die Vielzahl der Programme. In einer höheren Entwicklungsstufe können Elektronische Programmführer aus dem Nutzerverhalten des Zuschauers Präferenzen ableiten und dynamisch agieren. Abb. 1-67 (siehe nächste Seite) illustriert diese Zusammenhänge graphisch.

Eine Betrachtung der zugangsrelevanten Dienste ist geboten, da der Nutzer unmittelbar durch sie betroffen ist. Sie sind wesentlich für seinen Zugang und seine Wahrnehmung der angebotenen Inhalte.

1.2.4.1 Übertragungsplattformen

Die Technik des Digitalfernsehens hat neue Dienstleistungsmärkte geschaffen. Dazu gehört der Markt für **Übertragungsplattformen**, der dem der Inhalteangebote nachgelagert ist. In diesem Markt werden Dienstleistungen erbracht, die es ermöglichen, digitale Programminhalte in gebündelter Form an die Haushalte zu übertragen. Dies geschieht über sämtliche Übertragungsinfrastrukturen.

1.2.4.1.1 Technische Plattformen

Dienstleistungen wie Multiplexing, Digital-Analog-Wandlung(-Konvertierung), Verschlüsselung, Zugangskontrolle, Abonnementenverwaltung, (Basis-) Navigatoren und Elektronische Programmführer werden unter dem Begriff der technischen Plattform zusammengefasst. Eine technische Plattform sowie eine Programm- und Vermarktungsplattform werden nicht notwendigerweise gemeinsam angeboten.

1.2.4.1.2 Programm- und Vermarktungsplattformen

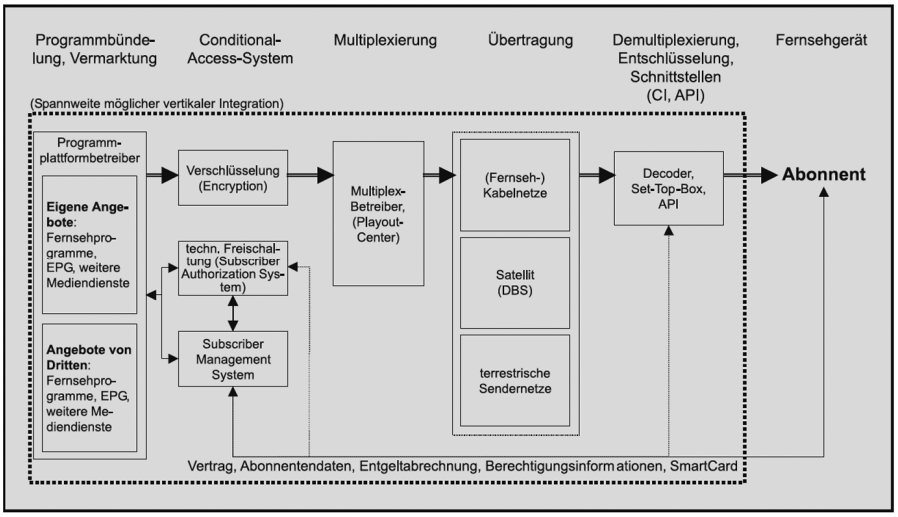
Von der technischen Plattform zu unterscheiden sind digitale Programm- oder Vermarktungsplattformen. **Digitale Programm- und Vermarktungsplattformen** stellen Programmpakete zusammen, übernehmen die Akquisition von Abonnenten und die Verwaltung. Die Plattformbetreiber bündeln dann eigen- und fremderstellte Fernsehprogramme zu Prog-

---

[210] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 307.

[211] *KEK,* Dritter Konzentrationsbericht, 307.

rammpaketen (Bouquets). Die Programmbündelung oder Paketierung des Plattformbetreibers geht weit über den technischen Vorgang des Multiplexing hinaus. Die Bündelung zu Paketen ähnelt dann dem **Veranstalten von Programmen**, denn auch hier werden Inhalte aufgrund von inhaltlichen Auswahl- und Bewertungsentscheidungen zu einem Gesamtinhalteangebot zusammengestellt. Dies trifft auch dann zu, wenn der Plattformbetreiber selbst keine eigenen Inhalte produziert. Die im zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufgenommene Formulierung geht davon aus, dass deshalb die Programmbündelung unter Umständen Meinungsrelevanz aufweist[212].



Quelle: *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 308.

Abb. 1-67: System der technischen und administrativen Dienstleistungen zur Veranstaltung von digitalem Pay TV

Die **Einflussmöglichkeiten**, die ein Plattformbetreiber auf die kommunikativen Chancen im Rundfunkmarkt hat, hängen stark davon ab, ob auf der einen Seite die Veranstalter und Anbieter und auf der anderen Seite die Nutzer Ausweichmöglichkeiten haben, ob also Plattformwettbewerb denkbar erscheint oder nicht. Jede Plattformregulierung interveniert in eine Marktbeziehung zwischen Plattformanbieter auf der einen und Anbieter von Inhalten auf der anderen Seite, bei ganz unterschiedlichen Ausgangspositionen. Inwieweit die Vielfalt der Angebote betroffen ist, die dem Nutzer zur Verfügung steht, hängt davon ab, ob und unter welchen Voraussetzungen der Nutzer neben den Angeboten auf der Plattform Zugriff auf weitere Plattformen oder Einzelprogramme hat. Neben dieser Frage ist relevant, inwieweit der Plattformanbieter marktbeherrschend ist, da in diesem Fall ein Ausweichen für die Programmveranstalter und Anbieter von Telemedien nur schwer möglich ist[213]. Im Folgenden

---

[212] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 323.

[213] *Hans-Bredow-Institut*, Stellungnahme zum Entwurf des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, 1 f.

wird zu den Programm- und Vermarktungsplattformen näher ausgeführt. Die Plattformbetreiber in Deutschland lassen sich den Übertragungswegen zuordnen, über die sie ihr Produkt vermarkten. Zu nennen sind hier die Plattformen über das Kabel, den Satellit, die Internet basierte Übertragung und die Mobilfunknetze.

1.2.4.1.3 Plattformanbieter

1.2.4.1.3.1 Digitale Kabel-Plattformen

Die Angebote der digitalen Kabel-Plattformen ähneln sich in ihrer Zusammenstellung stark. Neben allen großen Free TV Sendern der öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstalter ist ein großes Angebot an digitalen Pay TV-Sendern verfügbar, die sämtliche Sparten und Interessenbereiche abdecken (Wetterfernsehen, amerikanische Sportligen, Segelkanal usw.). Aktuell sind die Angebote der Kabelnetzbetreiber Unitymedia und Kabel Deutschland sowie von Premiere (siehe auch weiter unten) am Markt verfügbar. Im Juni 2007 zählte das Produkt UnityDigitalTV 519.200 Kunden, Kabel Digital Home, die Plattform von Kabel Deutschland, das auch für Kunden des kleinsten Kabelnetzbetreibers Kabel BW erhältlich ist, belief sich auf 710.000 Kunden[214].

1.2.4.1.3.2 Digitale Satelliten-Plattformen

Es sind hier insbesondere drei Plattformen zu nennen: Premiere, ArenaSat und entavio. Die **Premiere AG** bietet ein Angebot an Programmpaketen an, das von jedem Abonnenten individuell zusammengestellt werden kann. Zur Auswahl stehen Sportinhalte, besonders Fußball, Blockbuster, Themen- und Entertainmentkanäle sowie Inhalte in hoher Bildauflösung (High Definition)[215]. Die Premiere AG bietet 13 eigene Pay TV-Programme und weitere Pay-Per-View-Dienste an. Darüber hinaus vermarktet sie 19 weitere Pay-TV-Programme, die von Dritten veranstaltet werden. Das Angebot „Premiere Star" bietet seit September 2007 ausschließlich über Satellit 18 zusätzliche Dritt-Sender an. Mit ca. 4,28 Millionen Abonnenten-Haushalten (Stand 31.12.2007) ist Premiere der wichtigste Pay-TV-Plattformanbieter in Deutschland. Das Angebot von Premiere Star wird bisher ausschließlich via Satellit verbreitet[216].

Die Satellitenplattform **ArenaSat** ist ein Produkt der Arena Sport Rechte und Marketing GmbH, einer Tochterfirma der Unity Media AG. Arena sendet über Astra und EutelSat. Unitymedia hatte im Dezember 2005 mit einem Angebot von 220 Millionen Euro pro Saison überraschend die Pay TV-Rechte für die Fußball-Bundesliga bis 2009 erworben und über den Sender Arena vor allem die Spiele der Deutschen Fußball Bundesliga ausgestrahlt. Wegen der schleppenden Vermarktung suchte der Kabelnetzbetreiber die Kooperation mit der Premiere AG, an die er im Juli 2007 die Rechte der Fußball Bundesliga sublizenzierte. Arena zählte knapp 1,1 Millionen Abonnenten. Dies liegt deutlich unter den 2,5 Millionen Kunden, die der Sender Schätzungen zufolge benötigt, um zumindest die Gewinnzone zu erreichen. Ende Mai hatte Unitymedia mitgeteilt, dass Arena im ersten Quartal 2007 Verlus-

---

[214] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 325.

[215] Siehe zu den Premiere Programmpaketen, *Premiere AG* <http://www.premiere.de/premweb/cms/de/abos_baukasten_start.jsp?startTransaction=Y&wkz=TO117S4&partnerid=90.09999&aktionkz=ds_standard& abotyp=N&et_cid=18&et_lid=44&et_sub=navi_abo_bauk> [Stand 18.10.2007].

[216] *KEK,* Dritter Konzentrationsbericht, 325.

te in Höhe von 73,4 Millionen Euro realisiert habe[217]. Arena war der erste Fall einer vertikalen Integration eines Kabelnetzbetreibers mit einem eigenen Inhalteanbieter. Nach nur einem Jahr wird das Vorhaben als gescheitert bewertet. Auch die Satellitenplattform **entavio** hatte einen schwierigen Start. Bei entavio handelt es sich um ein Angebot der SES, die auch das Astra-Satellitensystem betreibt. Die Plattform ist seit September 2007 am Markt. Das Angebot umfasst die mehr als 350 über Astra weiterhin kostenlos zu empfangenden digitalen TV-Sender und über 200 digitale Radiosender sowie, gegen eine geringe Monatspauschale, den technischen Zugang zu Pay TV-Angeboten wie Premiere Star[218].

1.2.4.1.3.3 Internet-Protokoll-Plattformen

IPTV bezeichnet die Übertragung von Inhalten über das Internet Protokoll auf den Fernseher oder einen Bildschirm. Seit Mitte 2006 haben sowohl die Deutsche Telekom AG als auch HanseNet mit der Übertragung von klassischen Fernsehinhalten auf Basis des Internet Protokolls begonnen und ihre Plattformen in Betrieb genommen.

Das Angebot bei **T-Entertain**, der Plattform der Deutschen Telekom AG, umfasst 100 TV-Programme. Das Angebot startete zunächst ausschließlich auf dem neuen, in zehn Großstädten verfügbaren, Hochgeschwindigkeitsnetz VDSL. Die Einspeisung der Programme erfolgt nun aber auch über die ADSL2+-Technologie, die eine höhere Nutzerreichweite hat. Das Angebot umfasst alle relevanten öffentlich-rechtlichen und privaten Free TV-Sender sowie ein reichhaltiges Angebot an Special-Interest Pay TV-Kanälen. Hinzubuchbar ist neben diversen Fremdsprachenpaketen unter anderem das Premiere Bundesliga-Paket, das in der IP-basierten Übertragung exklusiv bei T-Home angeboten wird[219].

HanseNet, eine Tochterfirma der Telecom Italia, vermarktet die Plattform **Alice homeTV**. Das IPTV-Angebot umfasst 100 Programme (60 Free TV-, 40 Pay TV-Sender) sowie 1.000 Filme auf Abruf (Video-on-Demand). Das Angebot ist in über 20 Städten verfügbar, es soll aber bis Ende 2007 in 40 Städten erhältlich sein. Das Angebot verwendet ebenso wie T-Entertain die ADSL2+-Technologie. Im Januar 2008 hatte die Plattform rund 18.000 Kunden[220].

Weitere Anbieter stehen kurz vor der Einführung. Arcor beispielsweise wird sein IPTV-Angebot **„Arcor-Digital TV“** im Herbst 2007 mit einer eigenen Set-Top-Box auf den heimischen Fernseher bringen. Anfangs werden die Kunden rund 110 Kanäle empfangen können. Rund 50 davon werden in der Grundgebühr enthalten sein, für den Rest werden zusätzlichen Zahlungen fällig (Pay TV)[221].

1.2.4.1.3.4 Digitale Plattformen für mobile Endgeräte

Die Firma **MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH (MFD)** hat im Frühjahr 2006 im Rahmen von 14 Ausschreibungen der Landesmedienanstalten jeweils den Zuschlag erhalten,

---

[217] *Heise Online*, Arena-Mitarbeiter wehren sich gegen den Totalausverkauf, 9.7.2007.

[218] *entavio*.

[219] *Deutsche Telekom*, <http://www.t-home.de> [Stand 18.10.07].

[220] *Alice,* Unternehmensangaben.

[221] *Spiegel Online*, Die Fernseh-Such(t)maschinen, 27.8.2007.

um bundesweit Mobile TV über den Übertragungsstandard DMB anzubieten. Sie hat den Sendebetrieb im Mai 2006 aufgenommen. Zurzeit werden folgende Programme übertragen: ARD, ZDF, N24, MTV sowie ein speziell zusammengestellter Kanal mit ausgewählten Sendungen der ProSiebenSat.1-Gruppe[222]. MFD vermarktet das DMB-Angebot nicht selbst, sondern vertreibt es hauptsächlich über Mobilfunk-Serviceprovider. Aktuell haben die Mobilfunk-Serviceprovider Debitel, Mobilcom oder Simply das Produkt im Angebot[223]. Der Betrieb des mobilen Fernsehangebots „watcha" startete zunächst in Berlin, Köln, Frankfurt, München, Stuttgart und Nürnberg, Im Jahr 2010 soll eine deutschlandweite Versorgung sichergestellt sein. Zurzeit ist erst ein DMB-fähiges Endgerät am Markt erhältlich. Weitere sollen folgen[224]. Zu dem Pilotprojekt DVB-H wurde bereits an anderer Stelle ausgeführt. Die genaue Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist noch unklar.

1.2.4.2 Zugangsrelevante Dienste

1.2.4.2.1 Verschlüsselungssysteme

Einer der Hauptvorteile digitalisierter Daten ist die Möglichkeit, sie ohne jeden Qualitätsverlust und ohne nennenswerten Aufwand beziehungsweise Kosten kopieren zu können. Dies ist seitens der Urheber und Verwerter nicht immer erwünscht: Sie haben häufig ein Interesse daran, die Verbreitung und Verwendung ihres geistigen Eigentums auch nach einer erfolgten Weitergabe zu kontrollieren oder zu beschränken, das Gleiche gilt ebenfalls für die Betreiber der entsprechenden Plattformen. Verschlüsselungssysteme können für bestimmte Geschäftsmodelle eine wichtige ökonomische Funktion haben. Sie können in diesen Fällen als „Enabler" betrachtet werden. Sie machen Geschäftsmodelle möglich, die sonst nicht zustande kämen. Sie schaffen eine Basis, die es Inhalteanbietern ermöglicht, ihre „Ware" in proprietären Systemen zu vermarkten.

Verschlüsselungssysteme ermöglichen neben der Abbildung von Geschäftsmodellen auch den Schutz von Inhalten, sie verhindern den unerlaubten Zugang von Nutzern zu Inhalten und können, in Verbindung mit dem Kopierschutzsystem, das unerlaubte Kopieren von digitalen Inhalten unterbinden.

Der **Einsatz von Verschlüsselungssystemen** ist daher für bestimmte Geschäftsmodelle ein unerlässlicher Dienst für den Zugang und die Nutzung von Inhalten. Es handelt sich um eine entscheidende Dienstleistung, die die Vermarktungsformen für digitale Medieninhalte um mehrere Varianten erweitert und für viele davon sogar grundlegende Voraussetzung ist. Demgegenüber ist die Verschlüsselung von Free-TV Signalen nicht unproblematisch: Eine obligatorische Verschlüsselung widerspräche europäischen Prinzipien des grenzüberschreitenden Rundfunks, wie sie der audiovisuellen Medienrichtlinie oder aber auch der Kabel- und Satellitenrichtlinie zugrunde liegen. Sie widerspräche für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk deutschem Verfassungsverständnis. Eine Verschlüsselung von Free-TV Sendungen würde die Möglichkeit rechtmäßiger Privatkopien verhindern (§ 53 Abs. 1 UrhG). Sie würde daher auch dem Bedürfnis der Konsumenten nach zeitunabhängigem Fernsehen nicht

---

[222] *watcha*, <http://www.watcha.de> [Stand 18.10.07].

[223] *KEK,* Zehnter Jahresbericht, 304 ff.

[224] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 330.

gerecht. Unabhängig von Verschlüsselungsfragen haben sich in den letzten Jahren zwei Systeme entwickelt, die in unterschiedlichen Übertragungswegen zum Tragen kommen.

- Im Bereich der IP-basierten Übertragung finden **Digital Rights Management (DRM)-Systeme** verstärkt Anwendung.
- **Conditional Access (CA)-Systeme** hingegen werden hauptsächlich im digitalen Pay TV als spezielles System der Zugangskontrolle und eine Smart-Card-Infrastruktur zur Freischaltung eingesetzt.

Beide Verschlüsselungssysteme ermöglichen Geschäftmodelle, bei denen interaktive Programme an genau adressierbare Nutzer vermarktet werden können. Individualisierbare Dienste erlauben moderne Abrechnungsmethoden.

Ein besonderes Interesse an funktionierenden Rechtmanagement-Systemen haben solche Inhalteanbieter, die ihre Inhalte an Plattformbetreiber verkaufen und die schließlich durch Zugangsnetzbetreiber übertragen werden. Gerade in Anbetracht der IP-basierten Übertragung ist es für ein Vertriebsmodell von entscheidender Bedeutung, das Bündel an Verfügungsrechten, das jedem Inhalt zugeordnet werden kann, kontrolliert vermarkten zu können. Diese Inhalteanbieter müssen sicher sein können, die Verwertung der Inhalte kontrollieren zu können, um deren Wert zu erhalten. Dies könnte durch eine funktionierende digitale Rechtverwaltung gewährleistet werden.

1.2.4.2.1.1 Digital Rights Management-Systeme (DRM)

Unter dem Begriff des Digital Rights Management/DRM werden technische Mechanismen eingeordnet, mit denen die unbeschränkte Verarbeitung von Daten verhindert und auf bestimmte Verarbeitungs- und Nutzungsarten beschränkt wird[225]. Durch DRM werden unautorisierte Personen von verschlüsselten Inhalten ferngehalten[226]. DRM-Lösungen schützen alle Arten von digitalisiertem Inhalt wie Musiktitel, Filme und Textdokumente. Ohne die Möglichkeit, die Verfügungsrechte an digitalen Inhalten nutzbar zu machen, zu steuern, gegebenenfalls einzuschränken, würde nach teilweise vertretener Auffassung kein Markt für die legale digitale Distribution von Musik existieren[227]. Durch die Implementierung von DRM in einem digitalen System ist es beispielsweise möglich, die Nutzung von Inhalten an mehreren Endgeräten zu autorisieren, ohne die Inhalte erneut transkribieren zu müssen[228]. Andererseits rücken immer mehr Tonträgerhersteller von der Anwendung von DRM-Systemen ab. Legale Distributionswege im Internet bescheren Geschäftsmodellen offenbar auch ohne die Anwendung von DRM-Systemen Erfolg. Verschiedene empirische Studien der OECD im Juni 2005 zeigten dann auch hinsichtlich des Zusammenhangs von P2P-Downloads und Absatzzahlen von CDs unterschiedliche Ergebnisse: teilweise wurde ein

---

[225] *Hansen*, Digital-Rights-Management, 4.

[226] Das Produkt Windows Media DRM wird beispielsweise als flexible Plattform beschrieben, die das Schützen und sichere Übermitteln von individuellen und abonnierten Inhalten für die Wiedergabe auf einem Computer, einem tragbaren Gerät oder einem Netzwerkgerät ermöglicht. http://www.microsoft.com/windows/windowsmedia/de/drm/features.aspx#secure.

[227] *Gee/Ivanova*, Fragmentation versus Standardization, 4.

[228] *Microsoft*, Fragenkatalog der BNetzA, 1.

Rückgang der Verkaufszahlen von circa 30 Prozent konstatiert, teilweise wurde festgestellt, dass kein nachweisbarer Zusammenhang besteht.

Bei der Bepreisung digitaler Audio-/Video-Inhalte existieren zwei Modelle: Ein Bezahlen pro erworbener Einheit, sei dies pro Titel oder pro Minute. Zudem entstehen immer mehr Tarifmodelle, die nach der Entrichtung einer monatlichen Gebühr zur (durch DRM beschränkten) Nutzung des Angebots berechtigen. Hierbei ermöglicht das DRM-System ein verbessertes Abschöpfen der Konsumentenrente durch differenzierte Preisgestaltung[229]. Bei DRM-Systemen kann eine Software-Aktualisierung bequem im Hintergrund laufen, ohne dass der Nutzer es wahrnimmt. Somit kann auch der Nutzungszeitraum exakt gesteuert werden[230]. Kritiker sehen darin eine Verletzung der Privatsphäre und fürchten den „gläsernen Konsumenten".

1.2.4.2.1.2 Conditional Access (CA)-Systeme

CA-Systeme sind historisch für Broadcasting (Einweg-Übertragungsformen) entwickelt worden. Sie hatten historisch zunächst ausschließlich die Funktion der Transportsicherung. Sie können aber grundsätzlich über den Schutz der Übertragungsstrecke hinaus DRM-Funktionen beinhalten. Allerdings ist der Funktionsumfang durch die Tatsache, dass kein Rückkanal besteht, unter Umständen beschränkt.

CA-Systeme können durch Software-Updates verändert und aktualisiert werden. In ein CA-System kann auch ein vollständiges DRM-System integriert sein und in einem unidirektionalen Netz umfangreiche DRM-Funktionalitäten abbilden. Lösungen dieser Art gibt es z.B. bei Nagra mit der Aladin-Erweiterung für Premiere PDR+, wo ein Endgerät mit Festplatte gesteuert wird, das DRM-Funktionen enthält.

1.2.4.2.2 Navigation

Aufgrund der gestiegenen Angebotsvielfalt (mehrere hundert digitale Programme können übertragen werden) haben Programmführer (Navigatoren, elektronische Programmführer beziehungsweise Electronic Programme Guide (EPG) oder Interactive Programme Guide (IPG)) eine große Bedeutung für den Zugang zum digitalen Fernsehen[231]. Auch im Internet ist die Navigation zu Inhalten ein wichtiges Thema, das durch neue Entwicklungen und neue Geschäftsmodelle weitere Relevanz gewinnt. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei Suchmaschinen, Aggregatoren, aber auch offene Plattformen wie YouTube oder Myspace sowie Social Communities wie Facebook, StudiVZ oder Xing. Eine enorme Bedeutung im Internet haben **Suchmaschinen**. Sollte Google oder Yahoo den Suchalgorithmus ändern, so kann dies eventuell die Auffindbarkeit einer Internetadresse verschlechtern. **Aggregatoren** wie Joost, das eine Auswahl an Web TV-Channels bereitstellt, treffen ebenfalls de facto eine Vorauswahl für den Nutzer und können ihn durch bewusste Gestaltung des Portals bei seiner Auswahl beeinflussen. Eine Sonderrolle nehmen auch hier die **Social Communities** ein, die auf der Prämisse basieren, dass nichts den Menschen mehr beeinflusst als die Empfehlung von einem Freund, dem er vertraut. So werden den Nutzern Empfehlungen eingeblendet mit

---

[229] *Gee/Ivanova*, Fragmentation versus Standardization, 14.

[230] *Microsoft*, Fragenkatalog der BNetzA, 3.

[231] *Screen Digest et al.*, Interactive Content and Convergence, 232.

den Produkten, die ein Freund erworben hat oder für die er sich interessiert hat. Durch selektive Weitergabe dieser Informationen kann der Nutzer gezielt zu bestimmten Angeboten im Internet geführt werden, ohne dass der Mechanismus dabei transparent wird.

Schwerpunkt der folgenden Betrachtung ist der **Elektronische Programmführer**. Elektronische Programmführer dienen als elektronischer Ersatz der Programmzeitschrift und ermöglichen eine zielgerichtete und vereinfachte Suche nach Inhalten. Sie werden vom Anbieter als Anwendungsprogramme gesendet oder sind als Dienst in eine Programmplattform integriert und können als Schnittstelle zu einem Personal Videorecorder (PVR) fungieren. Im Folgenden wird zunächst zu den Diensten, der Nutzung und den Angeboten der Elektronischen Programmführer ausgeführt.

1.2.4.2.2.1 Dienstleistungsfunktion

Elektronische Programmführer sind Dienstleistungen digitaler Plattformen. Sie sollen den Zuschauer bei der Auswahl und beim Auffinden der von ihm bevorzugten Programme unterstützen. Aufgrund der Vielzahl möglicher Digitalprogramme ist der Zuschauer darauf angewiesen, möglichst schnell und bequem zu den gewünschten Programmen zu finden. Der Elektronische Programmführer erfüllt diese Dienstleistungsfunktion.

Elektronische Programmführer sind von (Basis)**Navigatoren zu unterscheiden**. Während der (Basis)Navigator den Einstieg zur digitalen Plattform darstellt und gleichgewichtig auf die verschiedenen Angebote hinweisen möchte, bietet der Elektronische Programmführer dem Zuschauer umfassende Programminformationen[232]. Neben dem Überblick über das gesamte Inhalteangebot erhält der Zuschauer darüber hinaus programmbegleitende Hinweise und Tipps sowie eine Vorschau auf das Programm der kommenden Tage. Die Bildschirmanzeige ermöglicht es dem Nutzer, über die Fernbedienung, ein Keyboard oder eine Telefontastatur bestimmte Themen oder Inhalte zu suchen und auszuwählen[233]. Der Elektronische Programmführer unterstützt **intelligentes Zappen** („Smart Zapping“), beispielsweise durch die Suche nach Schlagworten oder eine proaktive Empfehlung auf Basis der Fernsehgewohnheiten[234]. Durch kurze Beschreibungen des Inhalts der einzelnen Sendungen sowie Bewertungen durch Redaktionen oder andere Zuschauer sind zudem **intelligente Planungsmöglichkeiten** („Smart Planning“) ausführbar[235].

Die letzte Evolution im Bereich der Elektronischen Programmführer ist ein **personalisierter Elektronischer Programmführer**, der mit Hilfe von Semantik in der Lage ist, dem Zuschauer aufgrund seiner Interessen eine Programmempfehlung zu geben[236]. Elektronische Programmführer sind derzeit als netzbasierte Versionen oder eingebunden in eine Hardware (z.B. digitaler Videorekorder oder DVB-T/-S-Empfänger) auf dem Markt.

---

[232] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 319.

[233] *Screen Digest et al.,* Interactive Content and Convergence, 232.

[234] *IBM,* Konvergenz oder Divergenz?, 8.

[235] *IBM,* Konvergenz oder Divergenz?, 8.

[236] *Akkermans et al*., iFanzy, 1 f.

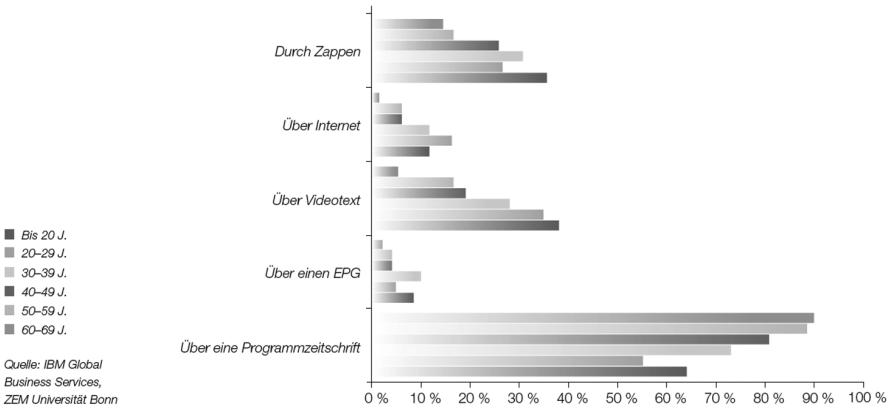
1.2.4.2.2.2 Nutzung

In Großbritannien und den USA ist die Nutzung von Elektronischen Programmführern bei digitalen Fernsehzuschauern seit längerem sehr beliebt. Laut einer Umfrage in Großbritannien nutzten bereits im Jahr 2000 73 Prozent der befragten Digitalfernsehhaushalte regelmäßig einen Elektronischen Programmführer[237]. In Deutschland ist die Programmzeitschrift nach wie vor das Medium der Wahl, um sich über das aktuelle Fernsehprogramm zu informieren.

In Deutschland nutzen die jüngeren Konsumenten generell weniger Programmzeitschriften als die älteren Zielgruppen. Der Unterschied zwischen den 20 bis 29 Jährigen und den 50 bis 59 Jährigen liegt immerhin bei 33 Prozentpunkten. Bei den Jüngeren genießt der Videotext eine große Beliebtheit. Dies lässt sich vor allem auf die einfache Handhabung über die Fernbedienung und die Verfügbarkeit auf bestehenden Fernsehgeräten zurückführen. Die untenstehende Abb. 1-69 belegt insbesondere das Interesse der Jüngeren an Elektronischen Programmführern.

Vor allem Funktionen wie zusätzliche Hintergrundinformationen, Empfehlungen auf Basis von Fernsehgewohnheiten oder die Programmvorauswahl nach Schauspielern oder Schlagworten wird von den Nutzern als positiv bewertet (siehe hierzu Abb. 1-70).

Die Elektronischen Programmführer haben absolut gesehen noch keine große Bedeutung. Trotzdem ist davon auszugehen, dass sie zukünftig ein wichtiges Element in der Programmnavigation werden[238].



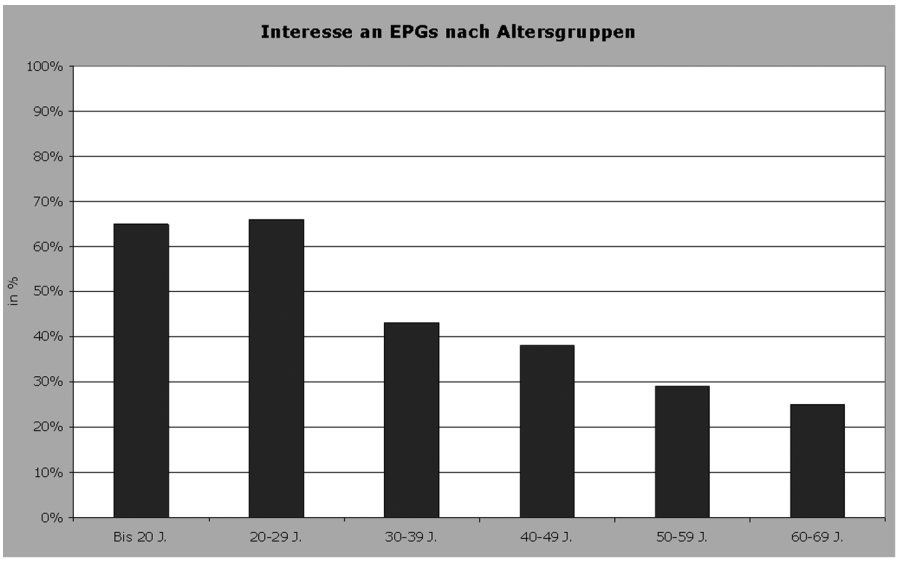
Quelle: *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 8.

Abb. 1-68: Arten der Programmnavigation

---

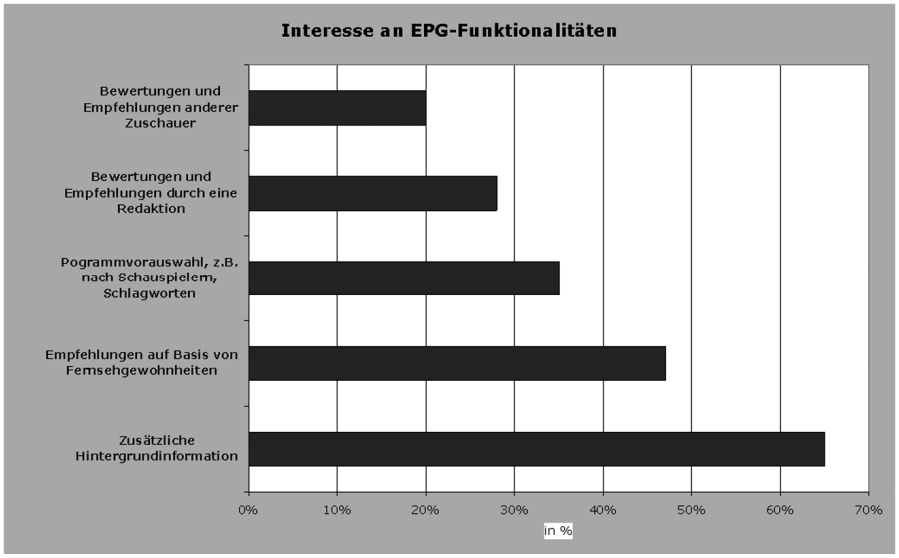
[237] So eine Befragung im Auftrag des Office of Telecommunications von Mai und Juli 2000. Dazu: *Zimmer*, Großbritannien und Frankreich, 444.

[238] *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 8.



Quelle: *IBM* Konvergenz oder Divergenz?, 8.

Abb. 1-69: Interesse an Elektronischen Programmführern nach Altersgruppen



Quelle: *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 8.

Abb. 1-70: Interesse an Funktionalitäten der Elektronischen Programmführer

1.2.4.2.2.3 Aktuelle Angebote

Im Markt für Elektronische Programmführer sind zum einen die Hersteller beziehungsweise Gestalter vertreten. Diese Gruppe entwickelt und produziert Elektronische Programmführer. Sie bündelt Know-how hinsichtlich Konsumentenpräferenzen sowie technischen und redaktionellen Erfahrungen. In diesem Zusammenhang kann zwischen programmgebundenen Elektronischen Programmführern einzelner Veranstalter und unabhängigen programmübergreifenden Elektronischen Programmführern von Dritten differenziert werden.

Zu den **programmgebundenen Angeboten** zählen der Premiere EPG, das ARD Portal, ZDF Digitext, RTL TV interaktiv und das ProSieben iTV Portal.

Verlage wiederum, die auch Programmzeitschriften auf den Markt bringen, gehen dazu über, ihre Erfahrungen auch für die Erstellung von unabhängigen **programmübergreifenden Angeboten** zu nutzen. Seit längerem bietet die Axel Springer AG verschiedene Versionen des Hörzu-EPG's an. Der Heinrich Bauer Verlag, Herausgeber der Programmzeitschrift TV Movie, hat ebenfalls einen programmübergreifenden EPG auf den Markt gebracht. Nicht nur die Verlage von Programmzeitschriften sondern auch Gerätehersteller arbeiten an übergreifenden Elektronischen Programmführern. TechniSat bietet den Nutzern ihrer Satelliten-Set-Top-Boxen einen kostenlosen, eigens redaktionell gestalteten und programmübergreifenden EPG an[239]. Die nachstehende Abbildung gibt dazu einen Überblick.

EPG	Betreiber (Boxenhersteller)	Mindestausstattung bei den Set-Top-Boxen	Verbreitung (DVB)
Siehe FernINFO - (SFI) EPG	Technisat	Technisat Home Platform (THP)	DVB-S
Kabel Digital EPG	Kabel Deutschland	HTML	DVB-C
Activity Media Center	Fujitsu Siemens	DVB und analoges Fernsehen	DVB-C und DSL (T-Online Vision)
ARD Portal	ARD Digital	MHP	DVB-S
ZDF Digitext	ZDF	MHP	DVB-S und DVB-T
RTL TV Interaktiv	RTL	MHP	DVB-S
ProSieben iTV Portal	ProSieben	MHP	DVB-S
HörZu EPG	HörZu	MHP	DVB-S
TV Movie EPG	TV Movie	MHP	DVB-S

Quelle: *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 321.

Abb. 1-71: Auswahl aktueller Elektronischer Programmführer für das Digitalfernsehen

1.3 Beschäftigung und Wertschöpfung

Beschäftigung und Wertschöpfung sind gewichtige Grössen. Der Vollständigkeit halber werden sie an dieser Stelle präsentiert. Aus Regulierungssicht sind Beschäftigung und Wertschöpfung jedoch nicht entscheidend. Vielmehr ist es bedeutsam, den **Regulierungsbedarf auf das (zukünftige) Marktgeschehen** abzustellen. Die zu beantwortende Frage ist, ob effektiver Wettbewerb in den unterschiedlichen Märkten funktionieren kann. Diese Ausarbeitungen werden in Teil 3 durchgeführt. Daran anschliessend erfolgt eine Bewertung möglicher Regulierungsszenarien aus Sicht der Nutzer. Regulierung ist ein Eingriff des Staates und bedarf einer sorgfältigen Begründung. Von Bedeutung bei der Bewertung von Regulierungsoptionen ist zunächst einmal die Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt, aber auch die Veränderungen in Beschäftigung oder Wertschöpfung von Unternehmen.

[239] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 320.

Bevor Beschäftigung und Wertschöpfung im Mediensektor näher dargestellt werden, ist es zunächst angebracht, den Begriff der Wertschöpfung näher zu erläutern. Die Analyse der **Wertschöpfung** ist ein sowohl in der Volkswirtschaftslehre[240] als auch in der Betriebswirtschaftslehre[241] verankertes Konzept. Beide Konzepte orientieren sich an Preisen, um die Wertschöpfung zu ermitteln. Für strategische Fragen des Managements werden diese Konzepte durch eine Nutzenbetrachtung ergänzt: Güter stiften Konsumenten Nutzen. Die gesamte Konsumentenrente bezüglich eines Gutes entspricht dem Überschuss der marginalen Zahlungsbereitschaft aller Konsumenten über den von den Produzenten verlangten Güterpreis für alle konsumierten Einheiten. Der Anteil der Wertschöpfung, den sich die Produzenten pro Einheit aneignen können, ergibt sich aus den jeweiligen Grenzkosten c der produzierten Einheiten und dem verlangten Preis p. In Summe ergibt dies die Konsumenten- und die Produzentenrente. Dieses Verständnis, das nicht nur den sich vom Unternehmen angeeigneten Wert, sondern auch den für den Kunden geschaffenen Individualnutzen beinhaltet, setzt sich zunehmend auch in der Strategieforschung durch[242]. Wertschöpfung im Sinne der im Folgenden diskutierten Studie wird aus der **Sicht der Kosten- und Leistungsrechung** verstanden. Die Bestimmung der Konsumentenrente ist nicht Gegenstand der Betrachtung. Individuelle Zahlungsbereitschaften wurden nicht ermittelt. Der Fokus liegt auf der Ermittlung der Bruttowertschöpfung anhand von beobachtbaren Zahlen. Die Wertschöpfung, definiert in dieser Form, ist der durch die Produktion geschaffene Mehrwert. Wertschöpfung in dieser Betrachtungsweise ist die Differenz zwischen der Leistung einer Wirtschaftseinheit als Produktionswert ausgedrückt und der zur Leistungserstellung verbrauchten Vorleistung. Der Produktionswert ist die Leistung als bewerteter Produktionsausstoß. Dies umfasst Umsatzerlös +/- Bestandsveränderung. Bei Nichtmarktproduzenten ist dies die Summe der Aufwendungen. Unter Vorleistungen werden fremdbezogene Güter und Dienste zusammengefasst, die im Leistungsprozess verbraucht werden. Hierzu zählen gelieferte Materialien und bezogene Serviceleistungen, nicht aber der Faktor Arbeit. Der Faktor Arbeit ist zusammen mit dem Faktor Kapital das Subjekt der Wertschöpfung. Unter dem Begriff Beschäftigung werden im Folgenden die Erwerbstätigen erfasst.

Eine Einordnung der deutschen Rundfunkwirtschaft in die Gesamtwirtschaft kann demnach anhand der Kennziffern Erwerbstätige und Wertschöpfung erfolgen.

- Ende 2006 waren bei deutschen Fernsehveranstaltern zusammen rund 46.400 feste Mitarbeiter (Erwerbstätige) beschäftigt.
- Der Produktionswert (betriebliche Erträge abzüglich Wert der staatlichen Subventionen) der Rundfunkunternehmen im Jahr 2006 betrug zusammen knapp 16,8 Milliarden Euro.

---

[240] Wertschöpfung entspricht dem Konstrukt der Nettoproduktionswerte, welche die während einer Periode in einzelnen Wirtschaftsbereichen erbrachte wirtschaftliche Leistung erfassen und als Differenz zwischen den Produktionswerten und den Vorleistungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche bestimmt.

[241] Das Ergebnis des wertschaffenden Prozesses eines Betriebes wird als Wertgröße in Geldeinheiten und somit die Eigenleistung des Betriebes ermittelt.

[242] Deren dominantes Paradigma ist der „Market Based View“ in der Tradition von Porter.

- Die Bruttowertschöpfung – d.h. der Beitrag der Rundfunkwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – lag 2006 bei 5,4 Milliarden Euro. Die Wertschöpfung je Erwerbstätigem war dabei in der Rundfunkwirtschaft mit gut 117.000 Euro deutlich höher als der Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (59.000 Euro).

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Rundfunkunternehmen lässt sich nicht nur anhand ihrer Bruttowertschöpfung, d.h. an ihrem direkten Beitrag zur Einkommensentstehung messen. Ebenso bedeutsam sind die indirekten Wirkungen, die von den Vorleistungsbezügen und den Investitionen auf andere Wirtschaftszweige ausgehen. Bei anderen Unternehmen sowie bei Selbständigen wurden 2006 Waren und Dienstleistungen im Wert von 11 Mrd. Euro nachgefragt. Außerdem investierten die öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter zusammen 0,7 Milliarden Euro in Bauten, Ausrüstungen und immaterielle Vermögenswerte. Von der Vorleistungsnachfrage entfielen rund 8,1 Milliarden Euro auf die Nachfrage im Inland und sicherten damit in anderen Wirtschaftszweigen mittelbar Arbeitsplätze und Einkommen:

- Für 0,7 Milliarden Euro wurden Telekommunikationsdienste zur Programmverbreitung über Satelliten, Kabelnetze und terrestrische Sender in Anspruch genommen,
- rund 1,1 Milliarden Euro wurden als Vergütungen an selbständiges künstlerisches und technisches Personal (freie Mitarbeiter) gezahlt,
- etwa 0,5 Milliarden Euro wurden für den Ankauf von Sende- und Übertragungsrechten, weitere 2,7 Milliarden Euro wurden für TV-Auftragsproduktionen im Inland ausgegeben (davon etwa 1,8 Milliarden Euro von Privaten).

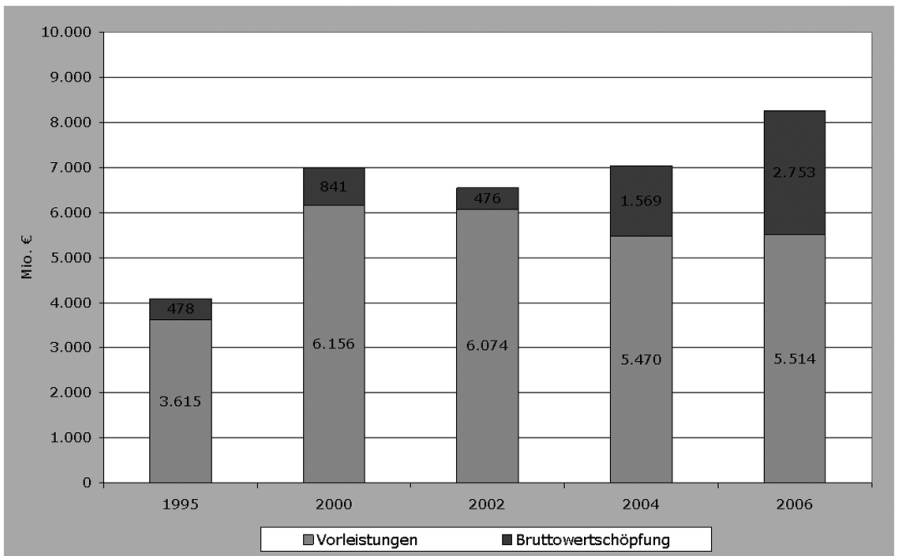
1.3.1 Bruttowertschöpfung in der Entwicklung

1.3.1.1 Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk

Die folgenden Ausführungen zeigen die Entwicklung der Bruttowertschöpfung sowie die Entwicklung der Vorleistungen getrennt nach öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern auf. Die Datenerhebung bei den privaten Rundfunkanbietern wurde von TNS Infratest MediaResearch durchgeführt und der Friedrich-Schiller-Universität Jena zur Auswertung zur Verfügung gestellt. Letztere war zudem für die Erhebung und Auswertung bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalten verantwortlich[243]. In Summe waren die Werte der **Bruttowertschöpfung** der privaten Rundfunkanbieter im Jahre 1995 mit 478 Millionen Euro und im Jahre 2002 mit 476 Millionen Euro in einem ähnlichen Bereich. Im Jahre 2004 verdreifachte sich die Bruttowertschöpfung auf den Betrag von 1,57 Milliarden Euro. In den Jahren 2005 und 2006 konnte sich die Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk nochmals auf 2,75 Milliarden Euro erhöhen.

---

[243] Damit werden die sechs bisherigen im Auftrag der DLM vom Hans-Bredow-Institut durchgeführten Erhebungen fortgesetzt. Grundlage der Studie ist – wie in den vergangenen Jahren auch – eine Primärdatenerhebung bei allen privaten Rundfunkveranstaltern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Einbezogen in die Umfrage waren 177 private Fernsehunternehmen, 165 private Hörfunkunternehmen und 12 öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.



Quelle: *DLM*, Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2003/2004, 4; *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25. Darstellung EE&MC.

Abb. 1-72: Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk in Millionen Euro in Deutschland 1995-2006

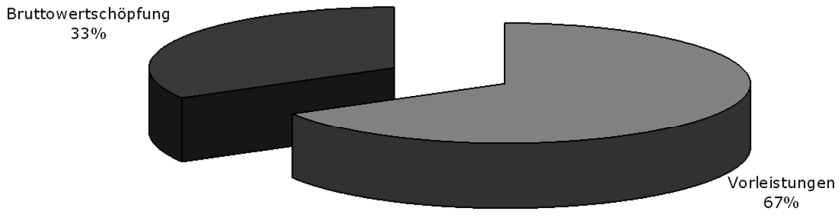
Gegenüber 2002 nahm der Bezug an **Vorleistungen** von 6,07 Milliarden Euro auf 5,47 Milliarden Euro im Jahr 2004 ab und blieb bis 2006 in etwa konstant. Während das Wachstum zwischen 2002 und 2004 nicht nur auf einen steigenden Produktionswert, sondern mehr auf eine Kostenreduzierung bei den Vorleistungen zurückzuführen ist, ist die Zunahme der Wertschöpfung in den letzten beiden Jahren vor allem auf die verbesserte Gewinnsituation des privaten Fernsehens zurückzuführen[244]. 2004 betrug der Anteil der Vorleistungen im privaten Rundfunk 78 Prozent und der Anteil der Bruttowertschöpfung 22 Prozent. Gemäß neueren Zahlen betrug der Anteil der Bruttowertschöpfung im Jahr 2006 33 Prozent und der Anteil der Vorleistung lag bei 67 Prozent.

1.3.1.2 Bruttowertschöpfung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die Lage im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergibt ein anderes Ergebnis. Im Zeitverlauf ist die **Bruttowertschöpfung** mit 2,45 Milliarden Euro im Jahr 1995, 2,16 Milliarden Euro (2000), 2,50 Milliarden Euro (2002), 2,41 Milliarden Euro (2004) und 2,68 Milliarden Euro (2006) in einer ähnlichen Bandbreite. Der Bezug der Vorleistungen nahm von 3,61 Milliarden Euro (1995) auf 5,53 Milliarden Euro (2006) zu. Der dargestellte öffentlich-rechtliche Rundfunk umfasst auch den Hörfunk.

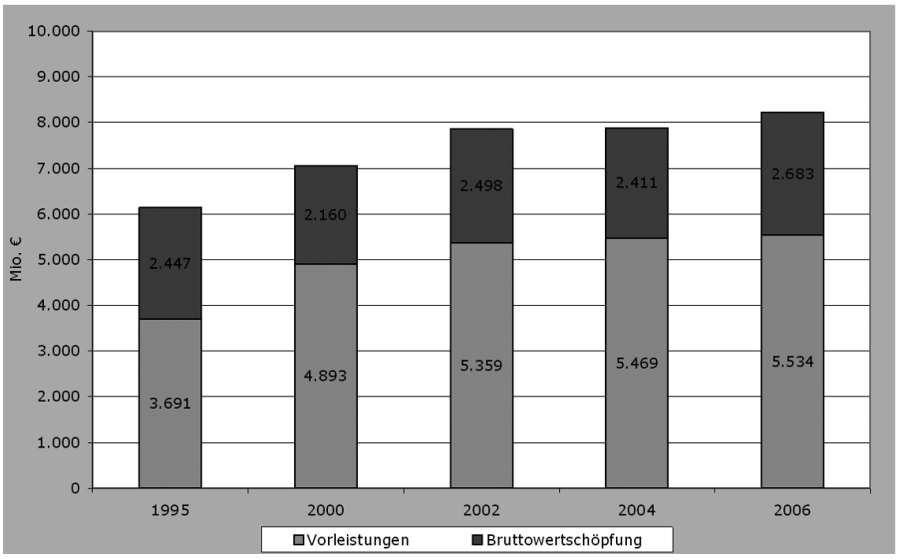
---

[244] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25.



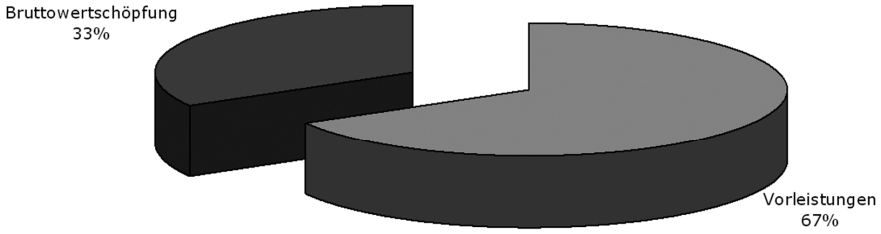
Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25; Darstellung EE&MC.

Abb. 1-73: Anteil von Bruttowertschöpfung und Vorleistungen beim privaten Rundfunk in Prozent in Deutschland 2006



Quelle: *DLM*, Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2003/2004, 4; *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25; Darstellung EE&MC.

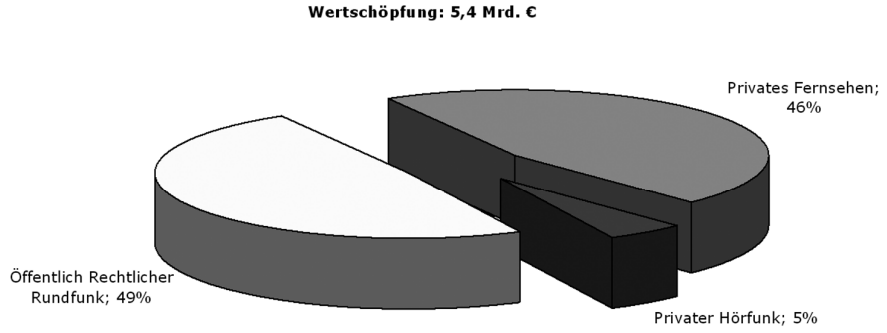
Abb. 1-74: Bruttowertschöpfung und Vorleistung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Millionen Euro in Deutschland 1995-2006



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25; Darstellung EE&MC.

Abb. 1-75: Anteil von Bruttowertschöpfung und Vorleistung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Prozent in Deutschland 2006

Ein direkter Vergleich der **Vorleistungen** im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeigt, dass die absoluten Werte der Vorleistungen sich gegenüber 2004 kaum verändert haben. Die gesunkene Wertschöpfung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk führte dazu, dass der Vorleistungsanteil beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk 2006, ebenso wie beim privaten Rundfunk, 67 Prozent beträgt. Die Anteile der Bruttowertschöpfung und der Vorleistungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für das Jahr 2006 sind in Abb. 1-75 dargestellt.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 25; Darstellung EE&MC.

Abb. 1-76: Anteile an der Wertschöpfung im Rundfunk in Deutschland 2006

Infolge des Gewinnanstiegs im privaten Rundfunk hat dessen Anteil der Bruttowertschöpfung am absoluten Betrag von 5,4 Milliarden Euro mit 51 Prozent 2006 erstmals über dem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gelegen. Den jeweiligen Anteilen an den Gesamterträgen entsprechend, trägt das private Fernsehen einschließlich Teleshopping deutlich mehr zur Wertschöpfung bei als der private Hörfunk.

1.3.2 Beschäftigung

1.3.2.1 Beschäftigung im privaten Fernsehen

Verglichen mit dem Stand zum Jahresende 1996 hat sich im privaten Fernsehen die Zahl der Beschäftigten und der Sonstigen Mitarbeiter[245] bis Ende 2006 auf knapp 16.600 nahezu verdoppelt, wobei sich die Zahl der Sonstigen Mitarbeiter kaum erhöht hat. Ohne Teleshopping-Kanäle ist die Beschäftigtenzahl seit 1996 um 50 Prozent auf etwa 12.800 angewachsen. Bei der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2006 ist eine Ausgründung bei einem grossen Teleshopping-Anbieter zu berücksichtigen, die allein 1.300 Mitarbeiter betroffen hat. Ohne diesen Sondereffekt hat es 2006 eine Zunahme gegeben[246]. Die Gesamtentwicklung wird vor allem durch die Erwerbstätigenzahlen bei den bundesweiten Fernsehanbietern geprägt. Die 177 privaten Fernsehanbieter beschäftigten Ende 2006 etwa 13.200 feste Mitarbeiter und 3.350 Sonstige Mitarbeiter. Von dieser Anzahl an Beschäftigten waren bei der RTL Group 2006 rund 2.500 Mitarbeiter beschäftigt[247]. Bei der ProSiebenSat.1 Media AG waren 2.976 Mitarbeiter[248] erwerbstätig und die Premiere AG beschäftigte 1.150 Mitarbeiter[249].

Die Beschäftigungsentwicklung im privaten Fernsehen lässt sich in folgende Phasen einteilen: Von 1998 bis 2001 kam es zu einem kräftigen Beschäftigtenaufbau. Bis 2003 ist dann aufgrund der konjunkturell bedingten Ertragsrückgänge die Beschäftigtenzahl im Rahmen von Kostensenkungsmaßnahmen weiter zurückgegangen[250]. Seitdem folgt erneut eine Phase kontinuierlichen Anstiegs. Hinzu kommt die Expansion im Teleshopping, die 2005 mit insgesamt über 5.000 Beschäftigten ihren Höhepunkt erreichte. Vier Fünftel der Beschäftigten im privaten Fernsehen hatten am Jahresende 2006 ein festes Arbeitsverhältnis. Darunter waren 65 Prozent Vollzeitbeschäftigte, 11 Prozent Teilzeitbeschäftigte und 4 Prozent Auszubildende. Die Zahl der Sonstigen Mitarbeiter stieg von 1996 bis 2001 kontinuierlich an, sank nach einem starken Rückgang im Jahr 2003 wieder auf das Niveau von 1996[251]. Die

---

[245] Unter Sonstige Mitarbeiter fallen Mitarbeiter ohne festes Arbeitsverhältnis (Praktikanten, feste Freie und sonstige Freie). *DLM*, Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2003/2004, 6.

[246] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 16 f.

[247] Die Mitarbeiterzahl bezieht sich auf die Mediengruppe Deutschland (ohne SuperRTL und RTL2). Anmerkungen *RTL* v. 10.12.2007.

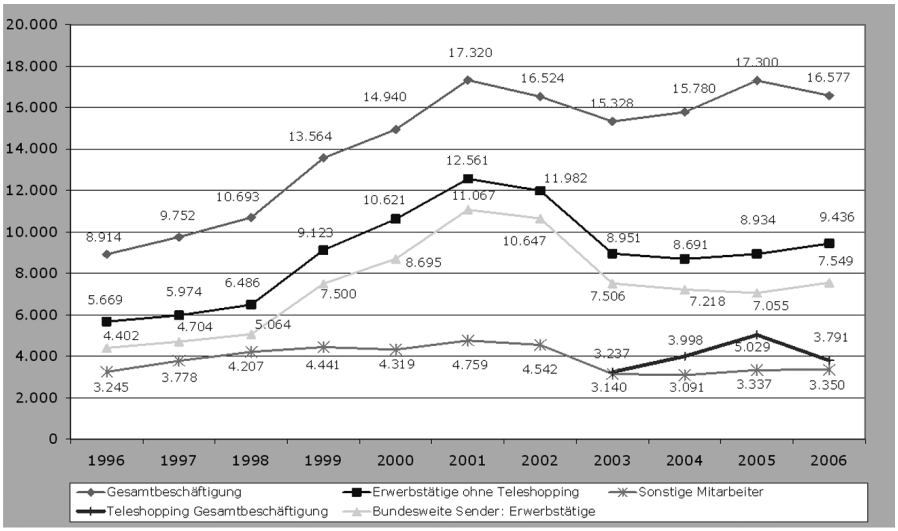
[248] ProSiebenSat.1 Media AG, Geschäftbericht 2006, 2.

[249] Premiere AG, Geschäftbericht 2006, 10.

[250] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 17.

[251] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 17.

Sonstigen Mitarbeiter machen 20 Prozent der Beschäftigten im privaten Fernsehen aus. Sogenannte Feste Freie hatten einen Anteil von 12 Prozent an allen Beschäftigten.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 17.

Abb. 1-77: Anzahl der Beschäftigten im privaten Fernsehen 1996-2006

1.3.2.2 Beschäftigung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

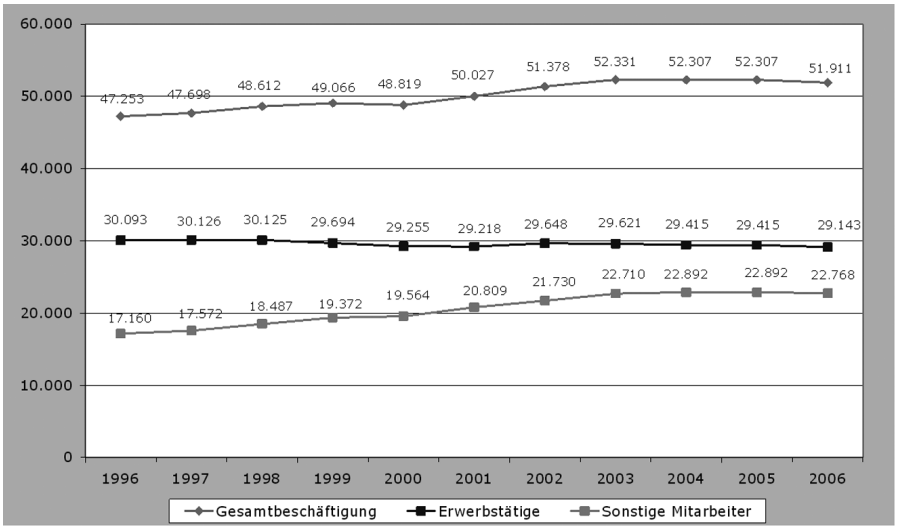
Von den insgesamt rund 46.400 festen Mitarbeitern bei den deutschen Rundfunkunternehmen waren 2006 rund 63 Prozent (29.143) beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschäftigt. Bei den 28.842 Sonstigen Mitarbeitern im deutschen Rundfunk lag der Anteil der Beschäftigten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Jahr 2006 bei fast 80 Prozent (22.768).

Laut Angaben des KEF-Berichtes beschäftigten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF im **Jahr 2006** etwa 25.000 Mitarbeiter. Die ARD hat mit insgesamt 21.276 den größten Anteil. Diese Zahl inkludiert aber auch den Hörfunk sowie die Mitarbeiterkapazität der ARD-Gemeinschaftseinrichtungen. Das ZDF hat 3.703 besetzte Stellen[252]. Rechnet man zudem die Mitarbeiter bei den Tochterunternehmen der ARD und ZDF (2.260 Mitarbeiter bei ARD-Tochterunternehmen, 185 Mitarbeiter bei ZDF-Tochterfirmen) hinzu, sowie die 1.500 Mitarbeiter der Deutschen Welle, bestätigt sich die Gesamtzahl der Mitarbeiter im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der im Auftrag der BLM durchgeführten Studie „Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006“ von etwa 29.000 Beschäftigten[253].

---

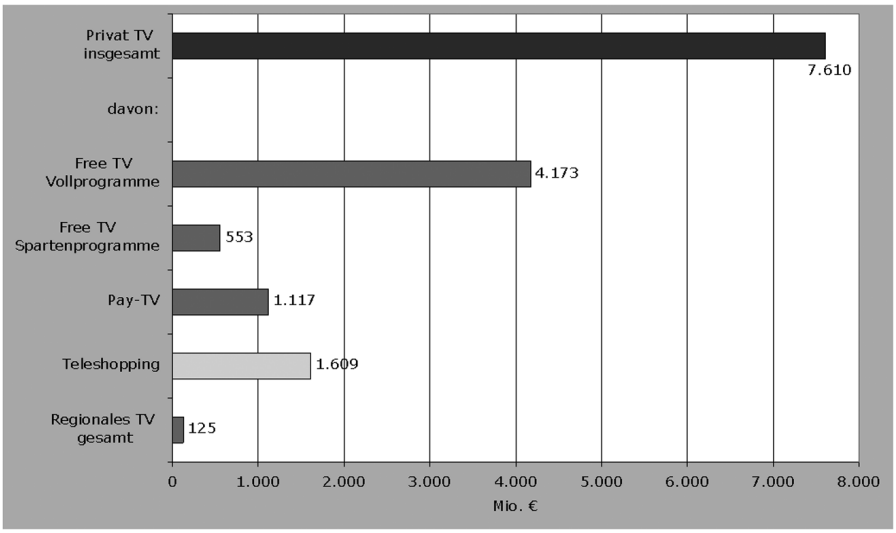
[252] *KEF*, 15. Bericht, 100 f.

[253] *KEF*, 15. Bericht, Tz. 440-443 und *Deutsche Welle*, http://www.dw-world.de/dw/0,2142,11522,00.html> Stand[12.12.2007].



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 23.

Abb. 1-78: Anzahl der Beschäftigten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1996-2006



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 8.

Abb. 1-79: Privates Fernsehen: Gesamterträge 2006

1.3.3 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis

1.3.3.1 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis im privaten Fernsehen

Das private Fernsehen in Deutschland war auch 2006 überwiegend werbefinanziert. Erhebliche Bedeutung haben in den letzten beiden Jahren die Erträge der Teleshopping-Kanäle gewonnen. Sie machten im Jahre 2006 mit 1,6 Milliarden Euro bereits 20 Prozent der Gesamterträge aller lizenzierten Veranstalter aus. Um Verzerrungen durch das völlig andere Geschäftsmodell der Teleshopping-Kanäle zu vermeiden, beziehen sich die folgenden Analysen nur auf die Erträge und Aufwendungen des „klassischen" Fernsehens, also auf Free TV und Pay TV. Von den **Gesamterträgen** des Free TV und Pay TV in Höhe von rund 6 Milliarden Euro stammten 4,15 Milliarden Euro (69 Prozent) aus Werbeerträgen einschließlich der Sonderwerbeformen wie Sponsoring. Rund 1 Milliarde Euro wurden 2006 durch Pay TV-Gebühren eingenommen. Weitere 180 Millionen Euro haben die Free TV und Pay TV-Anbieter durch telefonbasierte Mehrwertdienste (sogenannte Call Media) erzielt. Diese **Ertragsstruktur** lässt sich anhand der Betrachtung der drei großen privaten Fernsehunternehmen ProSiebenSat.1 Media AG, der RTL Group und Premiere AG bestätigen. Der Umsatz der ProSiebenSat.1 Media AG betrug 2006 2,1 Milliarden Euro während sich der Umsatz der RTL Group in Deutschland im Jahr 2006 auf 1,85 Milliarden Euro belief[254]. Der Pay TV-Anbieter Premiere AG erzielte im Jahre 2007 einen Umsatz von etwa 984,5 Millionen Euro[255]. Zusammen ergibt dies Erträge in Höhe von 5 Milliarden Euro. Von diesen Erträgen leistete wiederum der Bereich Werbung (3,44 Milliarden Euro beziehungsweise 68 Prozent) den größten Beitrag. Durchschnittlich machen die Werbeerlöse im Free TV etwa 85 Prozent des Umsatzes aus[256]. Bei ProSiebenSat.1 Media AG belaufen sich die Werbeerlöse auf etwa 92 Prozent, Erlöse, die nicht über Fernsehwerbung erzielt werden, weist die ProSiebenSat.1 Media AG als Transaktions-TV (Call Media) beziehungsweise sonstige Diversifikation aus[257]. Die Aufteilung der Umsätze für die RTL Group ist nicht so detailliert wie die für die ProSiebenSat.1 Media AG. Geschätzt wird der Umsatzanteil des Bereichs Diversifikation bei der RTL Group 2006 auf 18 Prozent[258]. Damit beträgt der Anteil der Fernsehwerbeumsätze bei der RTL Group etwa 82 Prozent. Die Werbeerlöse beim Pay TV-Anbieter Premiere machen dagegen lediglich 5,6 Prozent des Umsatzes aus. Durch Programmabonnenten werden 91 Prozent des Umsatzes erzielt[259]. Die wirtschaftliche Lage der privaten Fernsehanbieter hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Sie erwirtschafteten 2006 zusammen **Betriebsgewinne** in Höhe von 1,05 Milliarden Euro und konnten damit ihr positives Ergebnis von 2005 noch um 150 Millionen Euro steigern[260].

---

[254] *ALM*, Jahrbuch 2006, 227.

[255] *Premiere AG*, Geschäftszahlen 2007.

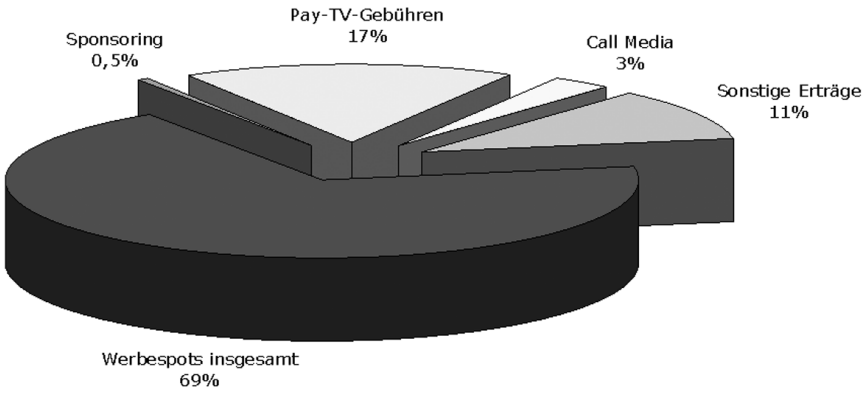
[256] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 9.

[257] *ProSiebenSat.1 Media AG*, Geschäftsbericht 2006, 206.

[258] *ALM*, Jahrbuch 2006, 228.

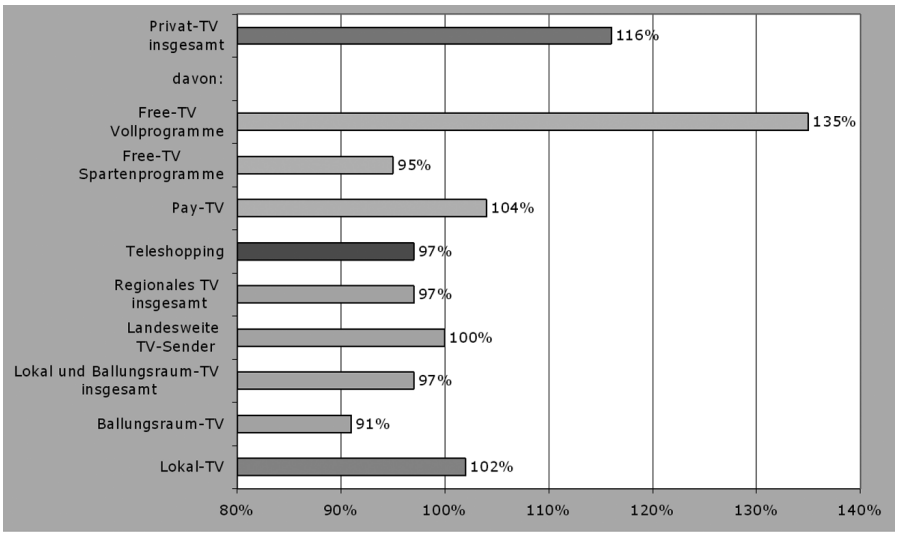
[259] *ProSiebenSat.1 Media AG*, Geschäftsbericht 2006, 206; *Premiere AG*, Geschäftsbericht 2006, 103.

[260] *BLM,* Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 7.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 9.

Abb. 1-80: Ertragsstruktur im Free TV und Pay TV 2006



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 7.

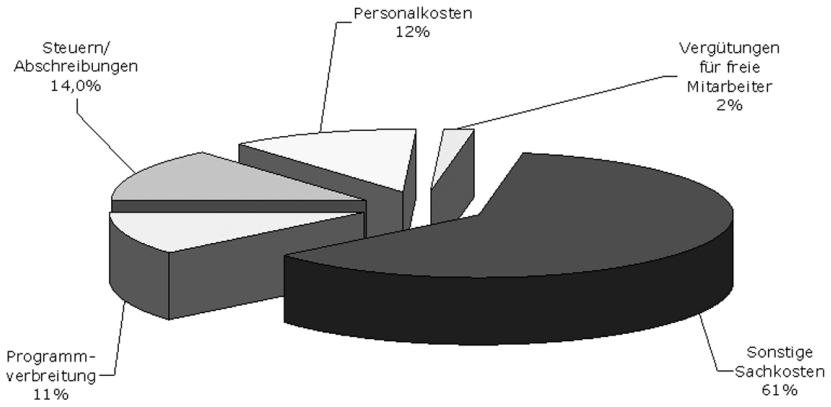
Abb. 1-81: Kostendeckungsgrad im privaten Fernsehen 2006

Die größten Anbieter, die ProSiebenSat.1 Media AG erzielte 2006 ein Betriebsergebnis von 444 Millionen Euro und die RTL Group insgesamt 301 Millionen Euro. Die Premiere AG erwirtschaftete im Jahr 2007 ein betriebliches Ergebnis (EBITDA) von 83,4 Millionen

Euro[261]. Die Kennziffer **Kostendeckungsgrad**, die betriebliche Erträge und Aufwendungen aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit ins Verhältnis setzt, lag damit 2006 im Durchschnitt aller Anbieter bei 116 Prozent (2005: 115 Prozent).

Die **höchsten Gewinne** im Jahr 2006 erwirtschafteten die Anbieter der Free TV-Vollprogramme (Kostendeckungsgrad von 135 Prozent). Ebenfalls im Plus waren die Pay TV-Veranstalter (Kostendeckungsgrad von 104 Prozent), während die Free TV-Spartenprogramme (Kostendeckungsgrad von 95 Prozent) im Durchschnitt Verluste hinnehmen mussten. Dies gilt auch für die Teleshopping-Kanäle (Kostendeckungsgrad von 97 Prozent). Die **Gesamtaufwendungen** im Free TV und Pay TV lagen **2006** bei 4,78 Milliarden Euro. Trotz der hohen Beschäftigtenzahlen hat der **Personalaufwand** nur ein **begrenztes Gewicht**. Zusammen mit den Vergütungen für freie Mitarbeiter machen die **Personalkosten** lediglich **14 Prozent** aus. Dies ist vor allem aufgrund des großen Anteils der Ausgaben für Auftragsproduktionen und Kaufprogramme, die in der Position Sonstige Sachkosten enthalten sind, zurückzuführen. Der Anteil der **Sachkosten** an den gesamten Aufwendungen beträgt **61 Prozent**. Das restliche Viertel der Aufwendungen verteilt sich auf die Positionen Programmverbreitung (11 Prozent) und Steuern & Abschreibungen (14 Prozent).

Betrachtet man die **Aufwendungen und Erträge in ihrer längerfristigen Entwicklung**, so zeigt sich beim privaten Fernsehen von 1996 bis 2000 eine parallele Aufwärtsentwicklung, die nahezu eine Verdoppelung von Erträgen und Aufwendungen mit sich bringt. Schon in dieser Zeit steigen aber die Werbeeinnahmen langsamer als die Gesamterträge, weil unter anderem Pay TV und Teleshopping an Bedeutung gewinnen.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 10.

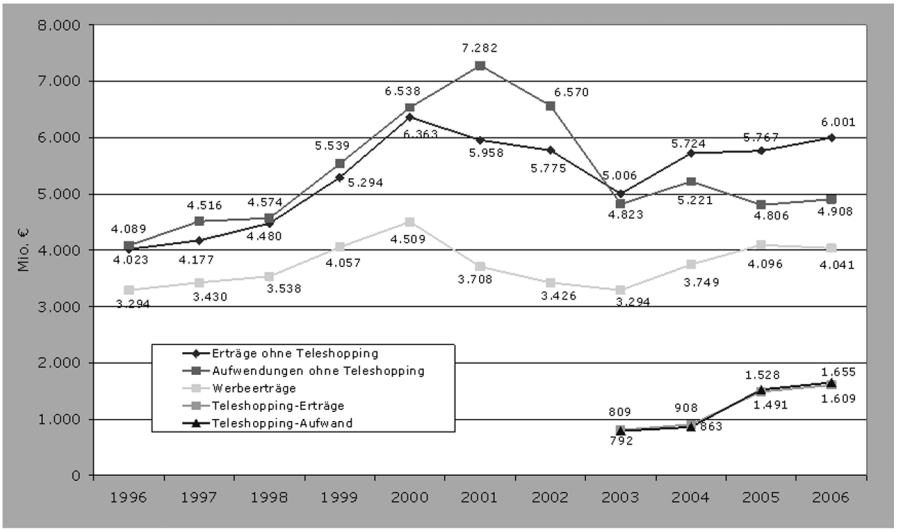
Abb. 1-82: Aufwandsstruktur im Free TV und Pay TV 2006

[261] *ProSiebenSat.1 Media AG*, Geschäftsbericht 2006, 206; *RTL Group*, Annual Report 2006, 172; *Premiere AG*, Geschäftszahlen 2007.

Ab 2001 zeigt sich der Ertragseinbruch bei der Fernsehwerbung, der bis 2004 anhält und durch den Zuwachs sonstiger Erträge nicht ausgeglichen werden kann. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf die konjunkturelle Stagnationsphase von 2000 bis 2003 zurückzuführen, von der mehrere Teile der Medienwirtschaft stark getroffen wurden. In den Jahren 2005 und 2006 hat sich die Werbeertragssituation wieder deutlich verbessert. Dennoch wurde das Niveau von 2000 bislang nicht wieder erreicht. Demgegenüber hat es bei den Aufwendungen zunächst bis 2001 einen kontinuierlichen Aufwärtstrend gegeben. Ab 2002 zeigen sich die Wirkungen einschneidender Kostensenkungsprogramme. Durch Personalabbau, aber auch durch kostengünstigere Programmelemente im Free TV sowie niedrigere Rechtekosten im Pay TV konnten die Anbieter im Free TV und Pay TV ihr Kostenniveau bis 2003 um rund 25 Prozent senken, und damit liegen die Erträge im Jahr 2003 wieder geringfügig über den Aufwendungen. Seit 2004 bleiben die Aufwendungen nahezu konstant, während die Erträge deutlich steigen – allerdings gilt dies nicht für die Werbeerträge. Abb. 1-83 stellt die Entwicklung der betrieblichen Erträge, der betrieblichen Aufwendungen und der Werbeerträge im Zeitverlauf 1996-2006 dar.

1.3.3.2 Erträge, Aufwendungen und Betriebsergebnis im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Im Jahr 2006 hat das öffentlich-rechtliche Fernsehen beim Ertrag ein leichtes Wachstum zu verzeichnen. Erträge und Kosten liegen stets nahe beieinander. Als Grund kann angeführt werden, dass die Bemessung der Rundfunkgebühren sich an den Finanzbedarf anlehnt, der von der KEF, also einer Sachverständigenkommission, festgelegt wird[262].

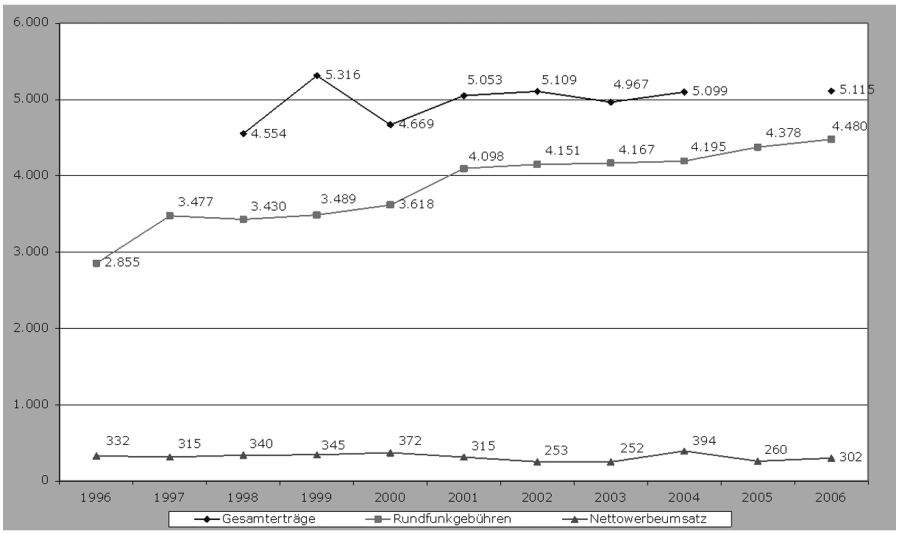


Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 15.

Abb. 1-83: Wirtschaftliche Entwicklung des privaten Fernsehens 1996-2006

[262] *DLM*, Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2003/2004, 16.

Der **Gesamtertrag** des öffentlich-rechtlichen Fernsehens betrug **2006** 5,1 Milliarden Euro. Im Unterschied zu den privaten Fernsehanbietern sind die Werbeerträge gering. Sie machen mit circa 302 Millionen Euro oder 5,9 Prozent einen kleinen Anteil am Ertrag aus[263]. Der größte Teil des Finanzierungsbedarfs (88 Prozent) wird durch die Rundfunkgebühren erzielt. Die Ertragsentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird aufgrund des geringen Werbefinanzierungsanteils weniger stark von Konjunkturentwicklungen beeinflusst als die des privaten Rundfunks. Wesentlich sind vielmehr – neben der Entwicklung der Zahl der Privathaushalte – der Umfang und der zeitliche Abstand der Erhöhungen der Rundfunkgebühr. Sie wurden im Zeitraum ab 1996 jeweils zum Jahresbeginn 1997, zum Jahresbeginn 2001 und zum 1. April 2005 angehoben. In diesen Jahren verzeichneten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsprechend grössere Ertragszuwächse[264]. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sollten sich Finanzierungsbedarf und Kosten beinahe decken. Die Gesamterträge 2006 (ohne Hörfunk) beliefen sich auf etwa 5,1 Milliarden Euro, während die Kosten ebenfalls bei 5,1 Milliarden Euro lagen[265]. Positive Betriebsergebnisse werden demnach nicht generiert. Die Kostenstruktur wird unten in Abb. 1-85 dargelegt.



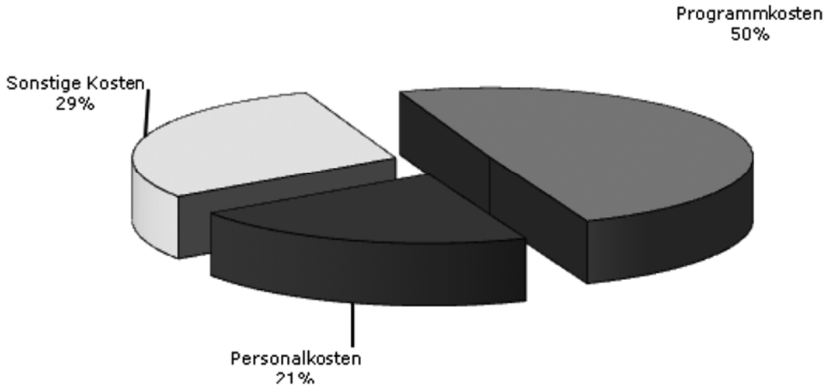
Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 21.

Abb. 1-84: Erträge im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in Millionen Euro in Deutschland 1996-2006

[263] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 21.

[264] *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 20.

[265] *KEF*, 15. Bericht, 20 f.



Quelle: *KEF*, 15. Bericht, 20, 32, 35; Darstellung EE&MC.

Abb. 1-85: Kostenstruktur des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Prozent 2006 (Angaben gerundet)

Die folgende Tabelle fasst nochmals die **Anzahl der Mitarbeiter**, den **Ertrag**, die **Vorleistungen** sowie die **Bruttowertschöpfung** für die größten privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehinhalteanbieter für das Jahr 2006 zusammen.

Unternehmen	Anzahl Mitarbeiter	Ertrag	Vorleistungen	Bruttowertschöpfung
ProSiebenSat.1 Media AG	2.976	2,1 Mrd. €	1,42 Mrd. €	689 Mio. €
RTL Group	2.500	1,85 Mrd. €	1,24 Mrd. €	611 Mio. €
Premiere	1.150	1,1 Mrd. €	947 Mio. €	109 Mio. €
ARD/Dritte	21.276	5,7 Mrd. €	3,8 Mrd. €	1,9 Mrd. €
ZDF	3.703	1,9 Mrd. €	1,5 Mrd. €	392 Mio. €

Quelle: Unternehmensangaben, Zusammenstellung *EE&MC*.

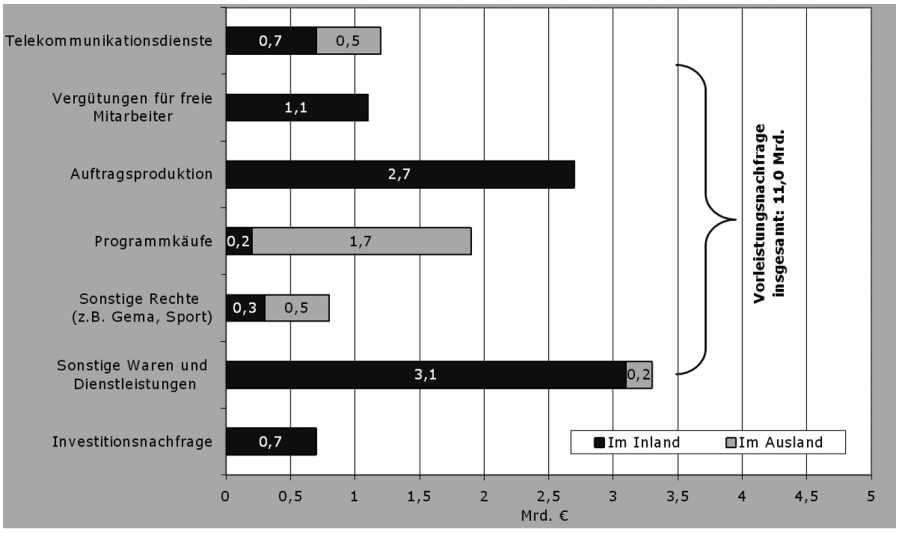
Tab. 1-3

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Rundfunkunternehmen lässt sich nicht nur anhand ihrer Bruttowertschöpfung, d.h. an ihrem direkten Beitrag zur Einkommensentstehung messen. Ebenso bedeutsam sind die **indirekten Wirkungen**, die von den Vorleistungsbezügen und den Investitionen auf andere Wirtschaftszweige ausgehen. Bei anderen Unternehmen sowie bei Selbständigen wurden 2006 Waren und Dienstleistungen im Wert von 11 Milliar-

den Euro nachgefragt. Außerdem investierten die öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter zusammen rund 0,7 Milliarden Euro in Bauten, Ausrüstungen und immaterielle Vermögenswerte.

Von der Vorleistungsnachfrage entfielen rund 8,1 Milliarden Euro auf die Nachfrage im Inland und sicherten damit in anderen Wirtschaftszweigen mittelbar Arbeitsplätze und Einkommen. Allein ein Drittel der inländischen Vorleistungsnachfrage wurde für Fernsehauftragsproduktionen ausgegeben. Von den 8,1 Milliarden wurden knapp 9 Prozent (0,7 Milliarden Euro) von Telekommunikationsdiensten zur Programmverbreitung über Satelliten, Kabelnetze und terrestrische Sender in Anspruch genommen. Etwa 14 Prozent wurden als Vergütung an freie Mitarbeiter gezahlt. Etwa 0,5 Milliarden Euro wurde für den Ankauf von Sende- und Übertragungsrechte ausgegeben.

Abb. 1-87 fasst die Erträge und die Beschäftigung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks sowie des Pay TV-Modells im Zeitablauf noch mal zusammen. Bei Beobachtung der Erträge erkennt man zum einen die Gleichmäßigkeit der Ertragslage der öffentlich-rechtlichen Veranstalter, die aus der geringen Abhängigkeit von Werbeeinnahmen und dem stabilen Zufluss der Rundfunkgebühren herkommt, sowie den Knick in der Ertragsentwicklung der privaten Veranstalter, der der Werbekrise im Jahr 2003 geschuldet ist. Abb. 1-88 stellt die Tabelle graphisch dar. Abb. 1-89 bietet eine Übersicht zu den Umsätzen (im Mediensektor) der Unternehmen auf den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, sowie die Zahl der Beschäftigten in 2006. Es fällt auf, dass insbesondere die Umsatzanteile der **Elektronischen Presse** stetig angestiegen sind. Sie wurden in der Tabelle mit 3 Prozent im Jahr 2003, mit 5 Prozent im Jahr 2004 sowie mit 7 Prozent in den Jahren 2005 und 2006 berücksichtigt.



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 27.

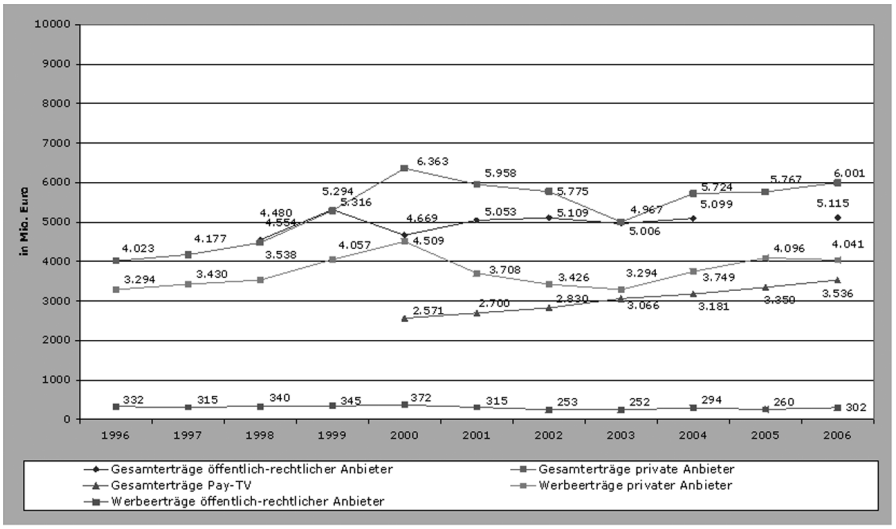
Abb. 1-86: Nachfragestruktur der Rundfunkwirtschaft 2006

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk (inkl. Hörfunk)	Gesamterträge	6.233	6.958	7.104	7.573	7.349	8.046	8.133	8.013	8.166	8.273	8.505
	Rundfunkgebühren	4.635	5.498	5.574	5.683	5.800	6.487	6.583	6.754	6.619	6.923	7.152
	Nettowerbeumsatz	535	527	552	566	598	507	465	457	410	497	547
	Anteil Werbeumsätze	8,58%	7,57%	7,77%	7,47%	8,14%	6,30%	5,72%	5,70%	5,02%	6,01%	6,43%
	Anzahl Beschäftigte (nur Erwerbstätige)	30.093	30.126	30.125	29.694	29.255	29.218	29.648	29.621	29.415	29.415	29.143
Privates Fernsehen	Gesamterträge	4.023	4.177	4.480	5.294	6.363	5.958	5.775	5.006	5.724	5.767	6.001
	Werbeerträge	3.294	3.430	3.538	4.057	4.509	3.708	3.426	3.294	3.749	4.096	4.041
	Anteil Werbeerträge	81,88%	82,12%	78,97%	76,63%	70,86%	62,24%	59,32%	65,80%	65,50%	71,02%	67,34%
	Anzahl Beschäftigte (nur Erwerbstätige)	5.669	5.974	6.484	9.123	10.621	12.561	11.982	8.951	8.691	8.934	9.436
Pay-TV	Gesamterträge					2.571	2.700	2.830	3.066	3.181	3.350	3.536
	Beschäftigte (Premiere Gruppe)								1.790	1.595	1.147	1.150

Quelle: Unternehmensangaben, Zusammenstellung *EE&MC*.

Abb. 1-87: Entwicklung wichtiger Kennzahlen im deutschen Rundfunk, 1996-2006

Ansteigend ist ebenfalls die Zahl der DSL-Nutzer und damit einhergehend auch die Zahl der potentiellen IPTV- und WebTV-Nutzer. Die Umsätze der **Telekommunikationsanbieter**, die in diesen Bereichen generiert werden, haben kontinuierlich zugenommen und dürften in den nächsten Jahren noch weiteren Schub bekommen. Die Umsatzberechnung basiert auf der Anzahl der tatsächlichen DSL-Leitungen des Unternehmens multipliziert mit den entsprechenden jährlichen durchschnittlichen Aufwendungen für einen DSL-Anschluss[266]. Die **Mobilfunkunternehmen** spielen verstärkt auch im Bereich der Bewegtbilder eine Rolle.



Quelle: Zusammenstellung *EE&MC*; *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006.

Abb. 1-88: Entwicklung der Erträge der Fernsehveranstalter, 1996-2006 in Millionen Euro

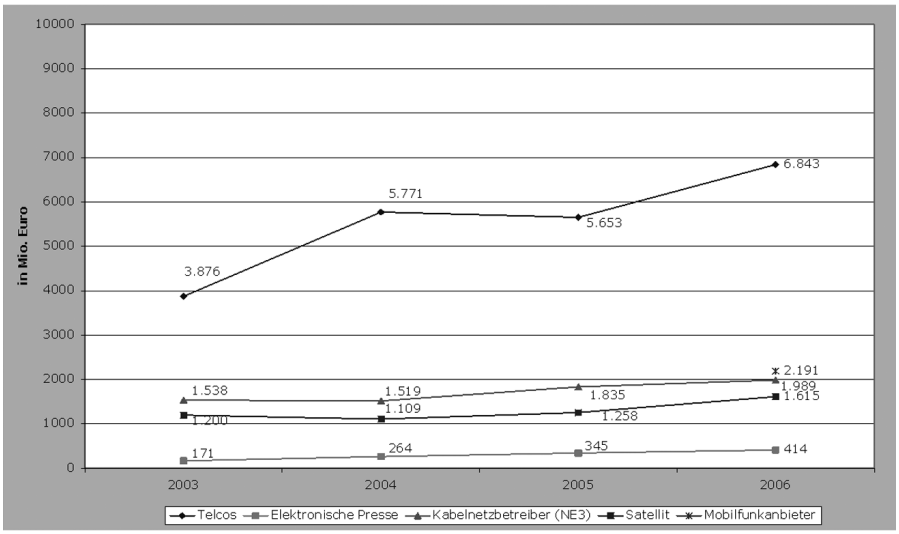
[266] *Schwab*, Entwicklung der ADSL-Endkunden-Preise im Vergleich zur nachgefragten Bandbreite, 1 ff.

		2003		2004		2005		2006		
		Umsatz in Mio. €	Anteil in Mio. €	Umsatz in Mio. €	Anteil in Mio. €	Umsatz in Mio. €	Anteil in Mio. €	Umsatz in Mio. €	Anteil in Mio. €	Beschäftigung
DSL	DTAG	25.351	3.132	23.921	4.421	23.249	3.377	21.835	3.600	14.231
	Arcor	1.400	136	1.600	403	1.900	804	2.100	1.078	3.735
	HanseNet	103	76	161	161	298	298	528	507	1.400
	Freenet	398	117	472	278	715	376	726	507	3.646
	United Internet	415	415	510	510	801	801	1.270	1.151	3.983
Mobil	T-Mobile	8.500	-	8.745	-	8.621	-	8.215	821	7.100
	Vodafone	7.800		8.300		8.400		8.000	800	9.000
	O2	2.172	-	2.736	-	2.768	-	2.800	280	4.700
	E-Plus	2.453		2.608		2.822		2.900	290	2.934
Elektronische Presse	Spiegel Gruppe	307	9	316	16	326	23	332	23	88
	Axel Springer	2.321	70	2.402	120	2.120	148	2.380	160	681
	Hubert Burda Media	1.403	92	1.480	128	1.525	174	2.150	231	496
Kabelnetze	Kabel Deutschland	1.000		1.003		1.012		1.100		2.500
	Kabel BW					255		290		680
	Unitymedia	538		516		568		599		1.370
Satellit	SES Astra (SES Global)	1.200		1.109		1.258		1.615		140

Quelle: Zusammenstellung *EE&MC*; *Schwab*

Abb. 1-89: Entwicklung der Medienumsätze, 2003-2006

Maßgeblich hierbei sind die Umsätze, die über die Breitbandtechnologie UMTS erzielt werden. Dieser Anteil liegt derzeit bei ca. 10 Prozent[267]. Die Berechnung der Beschäftigtenzahlen für das Jahr 2006 erfolgte bei der DTAG sowie bei der Elektronischen Presse entsprechend des Anteils der Medienumsätze. Abb. 1-90 zeigt die Entwicklung der Medienumsätze nach Branchen. Der Trend ging in den letzten Jahren allgemein aufwärts, insbesondere die Umsätze aus DSL-Anschlüssen wuchsen stetig. Aber auch die drei bedeutendsten Verlage konnten in jedem Jahr solide Zuwachsraten ihrer Online-Umsätze vorweisen.



Quelle: Unternehmensangaben, Zusammenstellung *EE&MC*.

Abb. 1-90: Entwicklung der Medienumsätze nach Übertragungswegen, Branchenbetrachtung in Millionen Euro

[267] *VoIPmagazin,* http://www.voipmagazin.de/magazin/artikel_1142-print_umts-markt_eine_milliarde_kunden_bis.html [Stand: 21.12.2007].

2. Bisheriger Ordnungsrahmen und seine Ziele

2.1 Regelungsbereiche

2.1.1 Rundfunkrecht (Europa/Deutschland)

Als zentral im Bereich der elektronischen Massenmedien wird in der Bundesrepublik Deutschland der Rundfunk angesehen. Grund dafür ist seine besondere Breitenwirkung, Suggestivkraft und Aktualität. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner neuesten Rundfunkentscheidung vom 11. September 2007[1] nochmals nachdrücklich betont. Bis heute gilt wegen seiner Verbreitung und Wirkkraft das Fernsehen als das eigentliche Leitmedium bei der Meinungsbildung, wenngleich in den letzten Jahren durch die zunehmende Nutzung des Internets und die Verbreitung von Informationen auf diese Art ein weiterer wichtiger Kommunikationsweg neben Presse und Rundfunk entstanden ist. Daher bedarf die Rundfunkfreiheit aus Sicht der Karlsruher Richter einer besonderen gesetzlichen Ausgestaltung. Dieses Gebot bezieht sich auf den gesamten Rundfunk, nicht nur auf das Fernsehen. Daran hat sich auch durch die neuen Verbreitungstechniken und die damit verbundenen neuen Angebote nichts geändert. Vielmehr geht das Bundesverfassungsgericht ganz im Gegenteil davon aus, dass die gesetzliche Ausgestaltung des Rundfunks, insbesondere die Sicherung der Angebotsvielfalt zusätzliches Gewicht erhält. Beim Rundfunkrecht geht es also vor allem darum, den Rezipienten ein vielfältiges und umfassendes Angebot zu gewährleisten und den kulturellen Auftrag des Rundfunks zu sichern.[2]

Auch im europäischen Recht[3] bestehen spezielle Regelungen, die aber bisher nicht den gesamten Rundfunk, sondern überwiegend das Fernsehen betreffen. Bemerkenswert ist dabei, dass auch die im deutschen Recht zentrale demokratische Funktion des Rundfunks aufgegriffen wird. In diesem Zusammenhang ist etwa auf das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Gemeinschaft hinzuweisen. Im Übrigen wird das Fernsehen aber vor allem wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung vom Primären und Sekundären Gemeinschaftsrecht erfasst. Es geht also in erster Linie darum, für die Dienstleistung Fernsehen das Binnenmarktkonzept zu verwirklichen. Zentrales Instrument dafür ist die Fernsehrichtlinie, die nunmehr durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen abgelöst werden wird.

---

[1] Entscheidung vom 11.9.2007, AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, Rz. 115 f., abrufbar unter <www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html> [Stand 19.10.2007].

[2] Vgl. dazu im Einzelnen 2.2.2.1.2.1.

[3] Vgl. dazu im Einzelnen 2.2.1

2.1.2 Telemedien einschließlich der elektronischen Presse

Als elektronisches Massenmedium gewinnt auch der Bereich der über neuere Kommunikationsnetze verbreiteten Inhalte zunehmend an Bedeutung. Diese heute in Deutschland rechtstechnisch als Telemedien bezeichneten Inhalte beziehen sich vor allem auf das als Internet bekannte Netzwerk von Rechnern, die es Nutzern auf der ganzen Welt einfach machen, auf unterschiedlichste, an anderen Orten gespeicherte Informationen zugreifen zu können[4].

Unter den Begriff Telemedien, die zunächst unter dem Schlagwort Multimedia erfasst wurden, ist eine Vielzahl unterschiedlicher Erscheinungsformen elektronisch gespeicherter und verbreiteter Inhalte zu verstehen, die typischerweise verschiedene Elemente der klassischen Medien kombinieren und sowohl zum individuellen Austausch wie der massenmedialen Verbreitung geeignet sind. Schwierig ist es, bei diesen Erscheinungsformen den Bereich des Rundfunks von den Telemedien abzugrenzen. Besonders bedeutsam im Bereich der Telemedien sind die journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote, die als elektronische Presse bezeichnet werden und in Deutschland nunmehr besonderen Vorschriften innerhalb des Rundfunkstaatsvertrags unterfallen. Zudem unterliegen die Telemedien aber auch dem Telemediengesetz des Bundes. Bei den besonderen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag und im Telemediengesetz geht es in erster Linie darum, diese neuen Angebote einem „liberaleren“ Regime zu unterstellen, also etwa von der Zulassungspflicht, wie sie beim Rundfunk besteht, abzusehen. Es bleibt aber dabei, dass diese neuen Angebote, einschließlich der gesamten elektronischen Presse vom Rundfunkstaatsvertrag erfasst und damit strukturell in die Nähe des Rundfunks gerückt werden.

In Europa[5] ging es bei der Ablösung der Fernsehrichtlinie durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen ebenfalls darum, ob und inwieweit man die neuen Angebote, die in Deutschland nunmehr unter dem Begriff Telemedien zusammengefasst sind, in den Geltungsbereich dieser Richtlinie mit einbezieht und damit ebenfalls strukturell dem Fernsehen annähert. Dabei hat der europäische Gesetzgeber eine differenzierte Lösung gewählt. Nur ein Teil der elektronischen Angebote soll von der neuen Richtlinie erfasst werden, insbesondere die so genannte elektronische Presse bleibt jedenfalls insoweit ausgeklammert, als es um elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften geht[6]. Diese fallen daher unter die E-Commerce-Richtlinie.

2.1.3 Telekommunikationsrecht

Das Telekommunikationsrecht beschäftigt sich nicht mit Rundfunk- und Telemedien, sondern mit den Übertragungswegen, die solche Inhalte verbreiten. Die Ziele des europäischen Telekommunikationsrechts lassen sich detailliert den Richtlinien des Europäischen Rechts-

---

[4] Vgl. dazu *Etling-Ernst*, Internet, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, 4. Aufl., Köln u.a. 2006, 226 ff.

[5] Vgl. im Einzelnen hierzu 2.2.1.3.2.

[6] 2.2.1.3.2

rahmens für elektronische Kommunikationnetze und -dienste entnehmen[7]. Hiernach ist dieser Rechtskreis u.a. der Schaffung von Wettbewerb im Sektor der elektronischen Kommunikationsnetze und –dienste, der Wahrung der Nutzerinteressen sowie der Unterstützung von Infrastrukturinvestitionen und Innovationen verpflichtet. Diese Zielsetzungen spiegeln sich im nationalen TK-Recht wider: Durch das Telekommunikationsgesetz (TKG) soll der Wettbewerb sowie leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen gefördert sowie flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet werden (§ 1 TKG). Es gilt das Prinzip der Technologieneutralität, nach dem sämtliche eingesetzten Technologien soweit sinnvoll und möglich als gleichwertig zu betrachten sind[8]. Einige der wichtigsten in § 2 Abs. 2 TKG niedergelegten Regulierungsziele sind die Wahrung der Interessen der Nutzer (§ 2 Abs. 2 Nr. 1), die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikationsdienste und -netze (§ 2 Abs. 2 Nr. 2) sowie die Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und die Unterstützung von Innovationen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3). Das Telekommunikationsrecht ist somit nicht nur einem Ziel, wie der Institution des Wettbewerbs, sondern einem Bündel von zahlreichen Belangen verpflichtet. Hierzu gehören die Interessen des Rundfunks, der Nutzer und Verbraucher u.ä.

Im Unterschied zum Kartellrecht kann die Existenz von Wettbewerb im Telekommunikationsrecht nicht einfach vorausgesetzt werden. Für den TK-Sektor ist in den letzten Jahren vielmehr in zahlreichen Bereichen eine andauernde Marktstörung kennzeichnend. Der Telekommunikationssektor war lange Zeit durch ein staatliches Monopol geprägt. Zu den strukturellen Marktzutrittsschranken im TK-Sektor zählt der Umstand, dass es sich bei den Kosten für die Herstellung des Netzes überwiegend um irreversible Kosten handelt. Dies stellt für Unternehmen, die neu auf den Telekommunikationsmärkten Fuß fassen möchten, eine hohe Marktzutrittsschranke dar, da die Kosten für den Netzaufbau bei einem Marktaustritt praktisch als verloren zu betrachten sind[9]. Demgegenüber können etablierte Unternehmen mit eigener Netzstruktur sowohl Größenvorteile als auch Netzwerkexternalitäten als Vorteil verbuchen. Eine weitere sektortypische Marktzutrittsschranke stellt die Tatsache dar, dass es sich bei den Netzstrukturen häufig um sog. natürliche Monopole handelt. Ein solches wird angenommen, wenn Telekommunikationsnetze nicht duplizierbar sind und daher die marktbeherrschende Stellung des Netzbetreibers von potentiellen Konkurrenten auf natürlichem Wege nicht angegriffen werden kann. Diese beherrschende Marktmacht kann von den Monopolisten oft auch auf die nachgelagerten Endkundenmärkte übertragen werden, was insbesondere bei vertikaler Integration eines Netzbetreibers der Fall sein kann, der neben der Infrastruktur auch ein eigenes Diensteangebot über diese Infrastruktur erbringt.

Um eine andauernde Marktstörung zu beheben, bedarf es besonders einschneidender Maßnahmen. Der Telekommunikationssektor ist daher einer Regulierung durch die nationale Regulierungsbehörde, der Bundesnetzagentur, unterworfen. Sie ist nicht auf eine nachträgliche Missbrauchskontrolle beschränkt, sondern kann vorab (ex-ante) marktöffnende Maß-

---

[7] Für einen Überblick vgl. *Holznagel/Enaux/Nienhaus*, Telekommunikationsrecht, 2006, Rn. 757 ff.

[8] *Schuster*, in: Beck`scher TKG Kommentar, 2006, § 1 Rn. 143; *Holznagel/Enaux/Nienhaus,* Rn. 56.

[9] *Piepenbrock/Attendorn*, in: Beck`scher TKG-Kommentar, § 21 Rn. 1.

nahmen wie Zusammenschaltungsverpflichtungen und Preisfestsetzungen anordnen. In dem Maße, in dem Marktstörungen abgebaut werden können, soll das sektorspezifsche Recht zurückgefahren und der Sektor dem allgemeinen Kartellrecht überantwortet werden.

EU-Recht	**§ 2 Abs. 2 TKG**
Art. 8 RahmenRL: Die nationalen Regulierer fördern den Wettbewerb, indem sie… ▪ sicherstellen, dass die Nutzer größtmögliche Vorteile in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität genießen; ▪ gewährleisten, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen im Bereich der elektronischen Kommunikation gibt; ▪ effiziente Infrastrukturinvestitionen fördern und die Innovation unterstützen; ▪ für eine effiziente Nutzung der Funkfrequenzen und der Nummerierungsressourcen sorgen und deren effiziente Verwaltung sicherstellen. Art. 1 ZugangsRL: Ziel ist es, einen Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern zu schaffen, ▪ der einen nachhaltigen Wettbewerb und die Interoperabilität der elektronischen Kommunikationsdienste gewährleistet und ▪ die Interessen der Verbraucher fördert.	Ziele der Regulierung sind… ▪ die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation und die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses, ▪ die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze sowie der zugehörigen Einrichtungen und Dienste, auch in der Fläche, ▪ effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern und Innovationen zu unterstützen, ▪ die Entwicklung des Binnenmarktes der Europäischen Union zu fördern, ▪ die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdiensten (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen, ▪ die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen, ▪ die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks, ▪ eine effiziente Nutzung von Nummerierungsressourcen zu gewährleisten, ▪ die Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.
→ Regulierungsziele sind hier nicht nur auf Wettbewerb gerichtet, sondern auf mehrere Aspekte; die Behörde muss hier jeweils eine Abwägung vornehmen. → Der Zweck der Wahrung der Nutzer- und Verbraucherinteressen bildet sowohl im nationalen wie auch im EU-Recht einen Kernpunkt der Regulierungsziele[10].	

Tab. 2-1: Ziele der Regulierung im TK-Recht

2.1.4 Kartell- und Wettbewerbsrecht

Die Regelungen des Kartell- und Wettbewerbsrechts basieren auf der Annahme der Existenz funktionierenden Wettbewerbs und damit einer Abwesenheit andauernder Marktstörungen. Anders als das Rundfunk- und Telekommunikationsrecht ist das Kartellrecht nicht auf bestimmte Sektoren beschränkt, sondern soll für einheitliche Regelungen in der gesamten Wirtschaft sorgen. Das Verhältnis von sektorspezifischem Recht und allgemeinem Wettbe-

[10] *Holznagel/Enaux/Nienhaus*, Rn. 58.

werbsrecht ist häufig schwierig zu bestimmen. Im Grundsatz geht das sektorspezifische Recht vor, soweit es ausschließlich abschließende Vorschriften enthält (vgl. § 2 Abs. 3 TKG). In der Praxis kommt es leicht vor, dass eine Sachverhaltskonstellation sowohl durch Vorgaben des sektorspezifischen Rechts als auch des allgemeinen Wirtschaftsrechts geregelt wird.

Die europäischen Wettbewerbsregeln finden sich in den Art. 81 ff. des EG-Vertrages. In Deutschland sind die einschlägigen Hauptregelungswerke das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Das UWG dient dem Schutz der Mitbewerber, Verbraucher und sonstiger Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb (§ 1 Satz 1 UWG) sowie dem Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb (§ 1 Satz 2 UWG). Es soll verhindert werden, dass der reale Wettbewerbsprozess aufgrund eines wettbewerbswidrigen Verhaltens einen anderen Verlauf nimmt[11]. Die generelle Zielsetzung des GWB ist es, die „Freiheit des Wettbewerbs" gegen bestimmte, tatbestandlich genau festgelegte Beschränkungen zu schützen[12], die die wirtschaftliche Betätigungs- und Entscheidungsfreiheit der Marktteilnehmer einengen[13]. Von diesem Ausgangspunkt aus beantwortet die vorherrschende Ansicht im Schrifttum ebenso wie das BKartA die Frage nach dem Schutzobjekt des allgemeinen Kartellrechts: Die Förderung von Wettbewerb als eigenständiges wettbewerbspolitisches Anliegen habe primär den Schutz des „Wettbewerbs als Institution" im Auge[14]. Verbraucherschutzbelange, individuelle Interessen der Marktgegenseite oder wohlfahrtsökonomische Ziele sollen hier nur insoweit Berücksichtigung finden, als sie mittelbar aus der Sicherstellung einer wettbewerblichen Marktlandschaft resultieren. Als eigenständiger Zielkanon des deutschen Kartellrechts sind sie hingegen nicht anerkannt. Anders ist die Lage im europäischen Kartellrecht. Dort setzt sich mehr und mehr ein „more economic approach" durch, der das kartellrechtliche Instrumentarium im Lichte von Effizienzerwägungen interpretiert. Die Entscheidungen stellen daher stärker auf die erwarteten (ökonomischen) Folgen ab und sind daher stärker einzelfallorientiert[15].

Für den Rundfunk und die übrigen elektronischen Angebote ist das Kartell- und Wettbewerbsrecht von besonderer Bedeutung, da in diesem Bereich neben der Meinungsmacht auch wirtschaftliche Macht kontrolliert werden muss. Gerade bei Zusammenschlüssen, Beteiligungsveränderungen und dem Umgang mit marktbeherrschenden Stellungen setzen die dort verankerten Instrumente Grenzen. Je nach Dimension des Zusammenschlusses beziehungsweise der Beteiligungsveränderungen kommt entweder europäisches oder nationales Kartellrecht zur Anwendung[16].

---

[11] *Hefermehl/Köhler/Bornkamm*, Wettbewerbsrecht, 2007, § 1 UWG Rn. 38.

[12] *Möschel*, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 2001, § 19 Rn. 5.

[13] *Hefermehl/Köhler/Bornkamm*, Einl. Rn. 1.7.

[14] Vgl. *Möschel*, in: Immenga/Mestmäcker, § 19 Rn. 186.

[15] Vgl. hierzu ausführlich *Böge,* WuW 7 u. 8/2004, 726 ff.; *BKartA*, Wettbewerbsschutz und Verbraucherinteressen im Lichte neuerer ökonomischer Methoden, Diskussionspapier, 2004; *Nitsche/Thielert*, WuW 3/2004, 250 ff.

[16] Vgl. dazu im Einzelnen 2.2.2.4.3

2.2 Regelungen für Inhalteanbieter

2.2.1 Internationale Vorgaben

Die elektronische Massenkommunikation – und damit die gesamte elektronische Medienlandschaft – spielt für Europa eine immer wichtigere Rolle[17]. Dies liegt auch und vor allem an der wirtschaftlichen Bedeutung der elektronischen Massenmedien. Da aber die Europäische Gemeinschaft längst nicht mehr nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Rechts- und Wertegemeinschaft geworden ist, wird die publizistisch-demokratische Funktion der Medien für Europa ständig bedeutsamer. Daher kann es nicht verwundern, dass die europarechtlichen Aspekte der Medienordnung und Medienpolitik in der letzten Zeit fortwährend an Bedeutung gewonnen haben. Es ist damit zu rechnen, dass sich dieser Prozess in Zukunft weiter beschleunigen wird. Der Grund für diesen Prozess erschließt sich gerade für den Rundfunk schon auf den ersten Blick, denn Rundfunkwellen machen naturgemäß an den Staatsgrenzen nicht Halt, oder – wie es das Bundesverfassungsgericht[18] formuliert hat – Funkwellen halten sich nicht an Ländergrenzen.

Die Grenzüberschreitung war bei Hörfunk und Fernsehen schon immer systemimmanent. Eine neue Dimension erhielt dieser Tatbestand bereits mit dem gerade in Europa weiterhin ungebrochenen Siegeszug der Satellitentechnik. Über moderne Medium-Power-Satelliten ist es heute technisch möglich, mit einer Rundfunksendung allein in Europa etwa 400 Millionen Menschen zu erreichen. Allerdings muss man in diesem Zusammenhang auch vor Überschätzungen warnen. 400 Millionen erreichbare europäische Fernsehzuschauer leben in über 40 Staaten mit 17 verschiedenen Sprachen, jeweils unterschiedlichen historischen Traditionen und verschiedenen politischen Strukturen sowie kulturell unterschiedlichen Denk- und Verhaltensweisen. Anders als beispielsweise in Nordamerika gibt es in Europa Sprachräume. Die Grenzen zwischen diesen Sprachräumen sind gerade für das Fernsehen sehr schwer zu überwinden. Grenzüberschreitende Fernsehprogramme sind daher in erster Linie auf längere Sicht Sprachraumprogramme, während die Akzeptanz ausländischer Programme fremder Sprache zunächst vergleichsweise gering ist und dies auch auf mittlere Sicht bleiben wird. Gleichwohl ist auch eine Entwicklung zu Programmen feststellbar, die mittels der Mehrkanaltechnik bei gleichem Bild mehrere Sprachfassungen für die verschiedenen Sprachräume anbieten. Zudem haben sich in den letzten Jahren auch Sendeformen wie etwa diverse Musikspartenprogramme durchgesetzt, für die die Sprachgrenzen keine entscheidenden Barrieren mehr darstellen.

Der europäische Gesetzgeber versucht auch Regelungen über die neuen Angebote zu treffen, die als Neue Mediendienste bezeichnet werden. Die Regelungsbedürftigkeit dieser Materie wird zwar vielfältig noch bestritten, überwiegend aber mit dem auch in diesem Bereich tätigen Gesetzgeber die Notwendigkeit gesehen, rechtlich verbindliche Regelungen zu schaffen und damit Rechts- und Planungssicherheit herzustellen. Weit stärker kann man daran zweifeln, ob der Gesetzgeber überhaupt fähig ist, Neue Mediendienste insgesamt in

---

[17] Vgl. zu elektronischen Massenmedien eingehend Dörr/Kreile/Cole (Hrsg.), Handbuch Medienrecht – Recht der elektronischen Massenmedien.

[18] BVerfGE 12, 205, 251.

ein Regelungswerk einzubeziehen. Wenn schon das klassische Fernsehen und der klassische Hörfunk wegen der durch die Satellitentechnik zunehmenden Grenzüberschreitung transnationale Herangehensweisen erfordern, ist es gerade das Internet mit seinen vielfältigen Möglichkeiten, das als Prototyp Grenzen ignorierender Technik die nationale Regulierung zumindest in Frage stellt. Nicht zuletzt deshalb ist auf europäischer Ebene in jüngster Zeit eine erhebliche Zunahme politischer und rechtlicher Initiativen im Zusammenhang mit den Neuen Mediendiensten zu beobachten. Dies gilt insbesondere für den Sektor der audiovisuellen Politik[19].

Die Fortschritte bei der Übertragungstechnik und die Entwicklung international ausgelegter Programme haben die elektronischen Medien insgesamt zu einer europäischen Herausforderung werden lassen, die die Europäische Union mit vielfältigen Aktivitäten angenommen hat. Dagegen sind die Initiativen Europas bezüglich der klassischen Presse noch spärlich. Bei diesen Presseerzeugnissen spielt die Grenzüberschreitung immer noch eine eher untergeordnete Rolle. Vor allem die Europäische Kommission hat die Entwicklung aufgegriffen und frühzeitig versucht, dem entstehenden europäischen Medienmarkt durch eine europäische Medienordnung gerecht zu werden. Dabei sind zum Teil zentralistische Tendenzen unverkennbar, die in Konflikt mit der durch das Grundgesetz vorgegebenen föderalen Medienordnung der Bundesrepublik Deutschland geraten und zunehmend den Widerspruch der Bundesländer und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, aber auch der privaten Rundfunkveranstalter hervorrufen. Deutlich geworden ist die Spannungslage auch durch den Streit um die EG-Fernsehrichtlinie vor dem Bundesverfassungsgericht[20]. Auf der anderen Seite wird der publizistischen Funktion der Medien auf europäischer Ebene mehr und mehr Beachtung geschenkt. Gerade das Parlament und der Rat haben wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass die elektronischen Medien, insbesondere der öffentliche Rundfunk für die kulturelle Vielfalt und die Demokratie in der Europäischen Union besondere Bedeutung haben. Dies zeigt sich etwa in dem Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Gemeinschaft, das Bestandteil des EG-Vertrages geworden ist.

Für die Medien in Europa sind neben den gerade angeführten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auch die Aktivitäten des Europarates von erheblicher Bedeutung. Wenn auch hier eine deutlich langsamere Rechtsentwicklung festzustellen ist, darf nicht übersehen werden, dass der Europarat – der im Rahmen seiner Ziele und Aufgaben auch die Massenmedien behandelt – in geographischer Hinsicht über einen Einfluss verfügt, der mittlerweile weit über den der Europäischen Union hinausreicht; ihm gehören mittlerweile als gesamteuropäische Organisation nahezu alle mittel- und osteuropäischen Staaten (47 Mitgliedstaaten[21]) an. Daher wird das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989 in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Schließlich wirkt sich auch die Bestimmung des Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und die dazu ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf den Medienbereich aus. Schließlich ist für die gemein-

---

[19] Vgl. die umfassenden Übersichten bei *Dörr/Zorn*, NJW 2001, 2387 ff.; NJW 2003, 3020 ff. und NJW 2005, 3114 ff.

[20] BVerfGE 92, 203.

[21] <http://www.coe.int/T/D/Com/Europarat_kurz/Mitgliedslaender/default.asp> [Stand 15.10.2007].

schaftsrechtliche Gewährleistung der Medienfreiheiten nunmehr Art. 11 der EU-Grundrechtecharta von Bedeutung.

2.2.1.1 Die Grundfreiheiten

Innerhalb der internationalen Vorgaben kommt den Bestimmungen über die Grundfreiheiten, insbesondere über die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit eine besondere Bedeutung zu. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben sich zur Errichtung eines Binnenmarktes, also auch darauf, auf Handelsschranken untereinander zu verzichten, verpflichtet. Der Binnenmarkt beschreibt einen Raum, in dem Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital möglichst frei und ohne Hindernisse die nationalen Grenzen überschreiten können. Zur Errichtung dieses Binnenmarkts haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wichtige Kompetenzen übertragen.

Medien lassen sich nun, ganz gleich ob elektronisch in Form des Rundfunks oder klassisch in Form einer Zeitung oder eines Buches, als Dienstleistung oder als Ware verstehen; sie unterfallen somit prinzipiell jedenfalls dann den Regelungen der Grundfreiheiten, wenn ein grenzüberschreitender Bezug besteht.

2.2.1.1.1 Die Dienstleistungsfreiheit

Die Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 ff. EG) spielen hier eine zentrale Rolle. Insbesondere den Art. 55 iVm. 47 Abs. 2 EG können unter Umständen weit reichende Regelungskompetenzen der Gemeinschaft entnommen werden. Dabei war lange Zeit streitig, ob der Rundfunk eine Dienstleistung im Sinne des EG-Vertrags darstellt.

Früher ging ein Teil der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur davon aus, dass der Rundfunk insgesamt nicht unter den Dienstleistungsbegriff des Art. 49 Abs. 1 EG falle. Dies wurde einmal damit begründet, dass der Bereich der Kultur insgesamt aus der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgenommen sei. Zum anderen wurde eingewandt, dass die Fernsehtätigkeit keine Dienstleistung im Sinne der Legaldefinition des Art. 50 EG sei. Ein anderer Teil der Literatur ging davon aus, dass der Gemeinschaft über Art. 49 ff. EG umfassende Kompetenzen zur Regelung des Rundfunkwesens zustehen. Nach dieser Ansicht stellen Kultur und dem Wirtschaftsleben zugehörige Dienstleistung diesbezüglich keine Gegensätze dar. Vielmehr seien Rundfunksendungen kulturelle Leistungen, die sich gleichzeitig als Dienstleistungen im Sinne von Art. 49 ff. EG einordnen lassen.

Dementsprechend wird auch noch heute die Kompetenzfrage zunehmend differenziert beantwortet[22]: Die Bestimmungen des EG-Vertrages müssten einerseits entsprechend der primären wirtschaftspolitischen Zielsetzung ausgelegt werden. Es gelte das Prinzip der nichtkulturellen Interpretation. Andererseits bestehe kein alles überwölbender Exklusionsgrund für den Bereich der Kultur, der die Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht generell ausschließe. Dem ist im Ergebnis voll zuzustimmen. Es kann auch angesichts der Rechtsprechung des EuGH nicht mehr geleugnet werden, dass der Rundfunk Elemente einer Dienstleistung aufweist. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die Gemeinschaft jede Frage regeln darf, die den Rundfunk betrifft. Dies macht gerade auch Art. 151 EG deutlich, der die Gemeinschaft im Bereich der Kultur auf Fördermaßnahmen begrenzt und nach Abs. 5 eine

[22] *Ress*, Kultur und europäischer Binnenmarkt, Stuttgart u.a. 1991, 29 ff. und 47 ff.

Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften erklärtermaßen ausschließt. Wie die Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Bereich des Rundfunks exakt abzugrenzen sind, ist weitgehend ungeklärt. Das Problem ist deshalb so schwierig, weil gemeinschaftliche Querschnittskompetenzen bzw. funktionale Zuständigkeiten, denn um solche handelt es sich bei den Kompetenzen aus Art. 55 EG und den in Bezug genommenen Art. 47 Abs. 2 EG, gegenüber mitgliedschaftlichen Sachzuständigkeiten abzugrenzen sind.

2.2.1.1.1.1 Der Rundfunk als Dienstleistung

Der EuGH geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass es sich beim Rundfunk um eine Dienstleistung im Sinne des Art. 49 EG handelt. Bereits im Fall Sacchi[23] stellte er klar, dass die Ausstrahlung von Fernsehsendungen als Dienstleistung anzusehen ist. Mit der Entscheidung Debauve[24] nahm der EuGH im Jahre 1980 auf die Sacchi-Entscheidung Bezug und führte aus, dass es keinen Grund gibt, die Übertragung von Fernsehsendungen im Wege des Kabelfernsehens anders zu behandeln. Bestätigt wurde dies in der Coditel I-Entscheidung[25]. Auch im Kabelregeling-Urteil[26] hielt der EuGH daran fest, dass Dienstleistungen im Sinne der EG-Bestimmungen vorliegen, wenn in einem Mitgliedstaat ansässige Betreiber von Kabelnetzen Fernsehprogramme verbreiten, die von Sendern in anderen Mitgliedstaaten angeboten werden und Werbemitteilungen enthalten. Die Begründung enthielt erstmals Ausführungen, warum eine grenzüberschreitende Dienstleistung vorliegt. In den neuesten Fällen, die der EuGH zu entscheiden hatte, hielt er an dieser Beurteilung fest und bejahte den Dienstleistungscharakter von Fernsehsendungen in den Fällen ERT[27], in der Sache Stichting Collective Gouda[28], Kommission/Niederlande[29] und Kommission/Belgien[30]. In der Sache Stichting Collective Gouda[31] und in der Entscheidung Kommission gegen Niederlande[32] traf der Gerichtshof zudem die bis heute äußerst bedeutsame Feststellung, dass die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens ein Ziel ist, das im Allgemeininteresse liegt und Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen vermag. Am Charakter der Rundfunkfreiheit als Dienstleistung hielt der EuGH auch im Fall TV 10 SA[33] fest und wies nochmals darauf hin, dass sich das Konzept des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Übertragung von Fernsehprogrammen eines Rundfunkveranstalters im Kabelnetz eines Mitgliedstaates bezieht, selbst wenn der Rundfunkveranstalter in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und den Sitz deshalb dort gewählt hat,

---

[23] Slg. 1974, 409.

[24] Slg. 1980, 833.

[25] Slg. 1980, 881.

[26] Slg. 1988, 2085.

[27] Slg. 1991, I-2925.

[28] Slg. 1991, I-4007.

[29] Slg. 1991, I-4069.

[30] Slg. 1992, I-6757.

[31] Slg. 1991, I-4007.

[32] Slg. 1991, I-4069.

[33] Slg. 1994, I-4795.

um das im Empfangsstaat für einheimische Rundfunkveranstalter geltende Recht zu umgehen. Angesichts dieser ständigen Rechtsprechung des EuGH ist geklärt, dass der EU unter Berufung auf die Art. 49 ff. EG Kompetenzen zur Regelung des Rundfunkbereichs zustehen.

2.2.1.1.1.2 Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten[34] zum EG-Vertrag ist keine bloße Absichtserklärung, sondern ein rechtsverbindlicher Bestandteil des EG-Vertrages[35]. Sein Einleitungssatz verdeutlicht, dass es sich um eine auslegende Bestimmung handelt; dies bedeutet, dass das Protokoll das Primärrecht nicht selbst modifiziert, sondern vielmehr klarstellenden Charakter hat. Es bestätigt, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die primäre Zuständigkeit besitzen, den Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu bestimmen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zum 1. Mai 1999 hat dieses Protokoll volle Rechtskraft erlangt. Das Protokoll zeigt, wie die entsprechenden Bestimmungen des Vertrages nach dem übereinstimmenden Willen der Mitgliedstaaten, die immerhin die „Herren der Verträge" sind, verstanden werden sollen. Daher hat das neue Protokoll für die Auslegung des EG-Vertrages eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Das Protokoll erkennt ausdrücklich die Kompetenz der Mitgliedstaaten an, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen bestimmten Aufgabenkreis oder Funktionsbereich zu übertragen, diesen festzulegen und auszugestalten. Dies verdeutlicht und bestätigt also das bereits aus Art. 151 EG abzuleitende Ergebnis, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, diesen Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu bestimmen. Auch haben der Rat und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten mit ihrer Entschließung vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk[36] dessen zentrale Bedeutung für die Kultur und die Demokratie hervorgehoben.

2.2.1.1.2 Die Niederlassungs- und Warenverkehrsfreiheit

Bislang stand die Niederlassungsfreiheit im Rundfunksektor deutlich im Schatten der Dienstleistungsfreiheit. Aufgrund der Knappheit der terrestrischen Übertragungskapazitäten hatten Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten bei der Kabelweiterverbreitung grundsätzlich bessere Chancen, wenn sie in einem anderen als ihrem eigenen Staat Fuß fassen wollten. Neue Konstellationen zeigen jedoch, dass auch die Niederlassungsfreiheit bei der Rundfunkveranstaltung durchaus eine Rolle zu spielen vermag. Die Niederlassungsfreiheit aus Art. 43 EG umfasst die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten in den anderen Mitgliedstaaten. Für Art. 43 EG spezifisch ist der Begriff der Niederlassung. Nach der Rechtsprechung des EuGH erfasst er die tatsächliche Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mittels einer festen Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat auf unbestimmte Zeit[37].

---

[34] Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht Nr. A 52a.

[35] *Zeller*, Die EBU, Baden-Baden 1999, 233.

[36] ABl. EG Nr. C vom 5.2.1999, 1.

[37] EuGH, Slg. 1991, I-3905 Rn. 20 – Factortame.

Schließlich kann auch die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. EG) für den Medienbereich Bedeutung erlangen. Dies gilt für die verkörperten Medien, etwa Videokassetten, DVDs und Bücher, die Waren im Sinne des Gemeinschaftsrechts darstellen[38].

2.2.1.2 Art. 151 EG

Den Medien kommt von jeher eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die Voraussetzungen von funktionierender Demokratie und dem Funktionieren der Demokratie selbst zu. Medien transportieren zum einen politische Inhalte, zum anderen Inhalte, die den kulturellen Boden für gemeinsame Grundwerte bilden. Kultur im hier verstandenen Sinne meint nicht lediglich Hochkultur wie die Übertragung einer Operndarbietung oder einer Diskussionsrunde von Literaturkritikern. Auch die Verbreitung von zum Beispiel Bildern sportlicher Ereignisse stiftet Gemeinsinn und darf daher nicht allein unter dem wirtschaftlichen Blickwinkel betrachtet werden. Zudem existiert auch bei grundsätzlicher Übereinstimmung in einem Kanon der Grundwerte, wie er sehr eindrucksvoll in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union deutlich geworden ist, doch in jedem Mitgliedstaat eine eigene Kultur, die es verdient, bewahrt zu werden. Bei aller Offenheit für Europa wollen die Menschen in ihren Staaten und Regionen ihre Kultur und das, was sie dazu zählen, nicht aufgeben. Die europäische Einigung würde Schaden erleiden und womöglich scheitern, wenn man vor lauter Integrationsenthusiasmus vergisst, dass jeder Mensch eine Verwurzelung benötigt, um sich seiner Identität zu vergewissern.

Diesen Anspruch auf kulturelle Autonomie haben die Mitgliedstaaten durchaus als Gegengewicht zum expansiven Binnenmarktkonzept in Art. 151 EG verankert. Hier verdient es eine Hervorhebung, dass Art. 151 Abs. 1 EG von den Kulturen der Mitgliedstaaten und Regionen spricht. Daraus kann man folgern, dass die Gemeinschaft im Bereich der elektronischen Medien keine Regelungen erlassen darf, die ihrem Schwerpunkt nach den kulturellen Aspekt der Medien berühren, es sei denn, es handelt sich um Fördermaßnahmen.

Der Kulturartikel des Art. 151 EG ist durchaus dazu geeignet, die Regelungskompetenzen der Gemeinschaft im Bereich des Rundfunks wirksam zu begrenzen. Die Bestimmung ermöglicht der Gemeinschaft in Absatz 1, einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes zu leisten. Nach Absatz 2 fördert die Gemeinschaft durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Kulturbereich und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in den in Absatz 2 aufgeführten Bereichen.

Art. 151 Abs. 2 EG, vierter Spiegelstrich, rechnet den audiovisuellen Bereich zur Kulturpolitik der Gemeinschaft. In diesem Bereich wird die Gemeinschaft bei ihrer Rechtsetzungsbefugnis durch Art. 151 Abs. 5 EG auf Fördermaßnahmen begrenzt. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften wird für diesen Bereich zusätzlich ausdrücklich ausgeschlossen. Daraus kann man unter Berücksichtigung der Theorie vom Regelungsschwerpunkt durchaus folgern, dass die Gemeinschaft im Rundfunkbereich keine Regelungen erlassen darf, die ihrem Schwerpunkt nach den kulturellen Sektor des Rundfunks berühren,

---

[38] Vgl. dazu EuGH, Slg. 1985, 1 – Leclerc; Slg. 1985, 2605 – Cinéthèque; Slg. 1988, 2605 – Warner Brothers; Slg. 1998, I-5171 – Laserdisken.

es sei denn, es handelt sich um Fördermaßnahmen. Auch das Bundesverfassungsgericht[39] hat den Kulturartikel in diesem kompetenzbegrenzenden und nicht in einem kompetenzausweitenden Sinne interpretiert. Dagegen sehen andere unter Berufung auf Art. 151 Abs. 4 EG in der Vorschrift eine Querschnittskompetenz, die nicht etwa als Begrenzung der bisher der Gemeinschaft zugebilligten Ermächtigungen konzipiert sei, sondern als eine zusätzliche Erweiterung in den Bereich der Kulturpolitik hineinwirke[40]. Art. 151 Abs. 4 EG ändere an der bisherigen Kompetenz nichts, sondern verlange nur, dass die Gemeinschaft jetzt bei allen Aktivitäten der Kultur Rechnung trägt[41]. Übersehen wird dabei aber, dass die Gemeinschaft auf das Ziel der regionalen und mitgliedstaatlichen kulturellen Vielfalt verpflichtet wird und dass es nicht angeht, über Art. 151 Abs. 4 EG das in Art. 151 Abs. 5 EG ausdrücklich verankerte Verbot der Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der Kultur auszuhebeln.

2.2.1.3 Die Fernsehrichtlinie bzw. Revision der Fernsehrichtlinie

Die Gemeinschaft hat die europäische Medienordnung und damit auch die Kommunikationsfreiheiten durch Sekundärrecht in einem erheblichen Umfang ausgestaltet[42], um die audiovisuellen Dienstleistungen zu harmonisieren, aber dabei auch der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität Rechnung zu tragen.

Von grundlegender Bedeutung für das Fernsehen ist heute noch die Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, die als EG-Fernsehrichtlinie bezeichnet wird[43]. Diese Fernsehrichtlinie wird jedoch von der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen abgelöst werden. Das Europäische Parlament hat am 29. November 2007 die neue Richtlinie verabschiedet. Die Mitgliedstaaten haben nun bis Ende 2009 Zeit ihre nationalen Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen anzupassen.

2.2.1.3.1 Die EG-Fernsehrichtlinie

Nach intensiven Verhandlungen gelang es 1997, die ursprüngliche Richtlinie aus dem Jahr 1989 durch eine Änderungsrichtlinie[44] zu modifizieren. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ gilt nur für Fernsehsendungen; Hörfunkprogramme werden nicht erfasst. Allerdings regelt sie sowohl grenzüberschreitende als auch rein inländische Sendungen.

---

[39] BVerfGE 89, 155 – Maastricht; vgl. dazu *Dörr*, Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und ihre Auswirkungen auf die Medienpolitik, ZUM 1995, 14 ff.

[40] *Ress,* Kultursubventionen und Rundfunkfreiheit in der EU, in: Prinzipien des Kulturgüterschutzes, Berlin 1996, 123, 124 f.

[41] *Ress*/*Ukrow,* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.) Kommentar zur Europäischen Union, Hamburg, München Stand 2006, Art. 151 EG, Rn. 8; für eine „weite“ Auslegung des Kulturbegriffs plädieren *Selmer/Gersdorf*, Die Finanzierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand des EG-Beihilfenregimes, Berlin 1994, 63 f.

[42] Vgl. dazu etwa *Roßnagel/Scheuer,* Das europäische Medienrecht, MMR 2005, 271.

[43] Vgl. ABl. EG Nr. L 298 vom 17.10.1989, 23 ff., i.d.F. der Berichtigung gemäß ABl. EG Nr. L 331 vom 16.11.1989, 51, Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht Nr. A 65 und 65a.

[44] RL 97/36/EG, ABl. EG Nr. L 202 vom 30.7.1997, 60 ff., konsolidierte Fassung in Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht Nr. A 65.

Die bedeutsamste Grundregel bilden das Sendestaatsprinzip und der Grundsatz der freien Weiterverbreitung. Das in Art. 2 niedergelegte Sendestaatsprinzip besagt, dass sich die Zulässigkeit des Programms stets nach dem Recht des Sitzstaates des Veranstalters richtet. Demnach hat ein Fernsehveranstalter grundsätzlich in dem Mitgliedstaat seinen Sitz, in dem sich seine Hauptniederlassung befindet und in dem die redaktionellen Entscheidungen getroffen werden. Mit dem Sendestaatsprinzip verknüpft ist der in Art. 2a Abs. 1 geregelte Grundsatz der freien Weiterverbreitung. Die Weiterverbreitung von Sendungen kann von den anderen Mitgliedstaaten nur bei besonders schwerwiegenden Verstößen beschränkt werden. Dabei ist der Empfangsstaat gemäß Art. 2a Abs. 2 zudem an ein bestimmtes Verfahren gebunden.

Von erheblicher praktischer Bedeutung sind auch die in Kapitel IV (Art. 10 bis 20) enthaltenen Werberegelungen. So statuieren etwa Art. 13, 14 und 15 Werbeverbote und Werbebeschränkungen im Hinblick auf Tabakerzeugnisse, Arzneimittel und Alkohol. Die Dauer von Spotwerbung wird gemäß Art. 18 auf 15 Prozent der täglichen Sendezeit begrenzt. Allerdings kann die tägliche Gesamtwerbezeit unter Einbeziehung von Teleshoppingspots auf 20 Prozent erhöht werden. Pro Stunde dürfen nicht mehr als 20 Prozent, also 12 Minuten, der Sendezeit für Werbung genutzt werden. Sponsoring von Sendungen wird in Art. 17 grundsätzlich zugelassen. Allerdings darf der Sponsor keinen Einfluss auf den Inhalt und den Programmplatz der Sendung nehmen und die Verantwortung einschließlich der redaktionellen Unabhängigkeit des Fernsehveranstalters muss unangetastet bleiben. Die Sendung muss durch den Namen und/oder das Firmenemblem des Sponsors am Anfang und/oder am Ende des Programms eindeutig gekennzeichnet werden. Ein wichtiger Bestandteil der Änderungsrichtlinie von 1997 sind in diesem Zusammenhang die Regelungen im Bereich des Teleshopping. So wurde das zuvor geltende Zeitlimit für Teleshopping-Fenster auf drei Stunden erhöht. Darüber hinaus wurden reine Teleshopping-Kanäle ausdrücklich zugelassen. Auch das Sponsoring wurde liberalisiert. So dürfen nunmehr auch Arzneimittelfirmen Sendungen sponsern; sie sind allerdings nicht berechtigt, für bestimmte Arzneimittel oder medizinische Behandlungen zu werben.

Der Jugendschutz ist in Kapitel V geregelt. Hier ist vorgeschrieben, dass Programme, die die Entwicklung Minderjähriger schwer schädigen können, verboten sind. Bei Programmen, die für Minderjährige lediglich schädlich sein können, muss – sofern sie nicht verschlüsselt sind – eine akustische Warnung vorangestellt werden, oder sie müssen während ihrer gesamten Dauer anhand eines visuellen Symbols eindeutig erkennbar sein. Insgesamt bleibt die Ausgestaltung des Minderjährigenschutzes im Einzelnen aber Aufgabe des nationalen Gesetzgebers. Kapitel VI enthält in Art. 23 eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Gegendarstellungsrecht oder ein diesem Recht vergleichbares Institut zu effektivem Persönlichkeitsschutz einzuführen.

Schon bei ihrer Entstehung heftig umstritten waren die Quotenregelungen für europäische Werke in Kapitel III der Richtlinie. Nach Art. 6 sind europäische Werke alle Werke, an deren Herstellung überwiegend Autoren und Arbeitnehmer beteiligt waren, die in den Mitgliedstaaten der EG oder in einem Land, das Vertragspartei der Europaratskonvention ist, ansässig sind. Den Umfang der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Ausstrahlung europäischer Werke und unabhängiger Produktionen zu gewährleisten, regeln Art. 4 und 5. Danach tragen die Mitgliedstaaten „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemesse-

nen Mitteln dafür Sorge, dass die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit [...] europäischen Werken vorbehalten". Nach Art. 5 sollen die Mitgliedstaaten unter den gleichen Voraussetzungen wie bei den europäischen Werken dafür Sorge tragen, dass 10 Prozent der Sendezeiten oder 10 Prozent der Haushaltsmittel der einzelnen Fernsehveranstalter für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke solchen Herstellern vorbehalten sind, die von den Veranstaltern unabhängig sind. Dieser angestrebte Anteil der unabhängigen Produktionen soll schrittweise erreicht werden. Zur Überwachung der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung der in Art. 4, 5 EG-Fernsehrichtlinie enthaltenen Quotenverpflichtungen sehen Art. 4 Abs. 2 bis 4 umfangreiche Berichtspflichten vor.

Schließlich ist im Zusammenhang mit der EG-Fernsehrichtlinie die in Art. 3 geregelte Problematik der so genannten Inländerdiskriminierung besonders wichtig. Dazu hat der EuGH in mehreren Urteilen[45] klargestellt, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die ihrer Rechtshoheit unterstehenden Fernsehveranstalter strengeren und ausführlicheren Werbebestimmungen zu unterwerfen.

2.2.1.3.2 Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Die Kommission hat nach einem längeren Vorbereitungsprozess einen Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der EG-Fernsehrichtlinie[46] vorgelegt. Der Entwurf sah bereits eine neue Bezeichnung „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste" vor. Auf der Grundlage dieses Entwurfs entstand die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vom 11. Dezember 2007, die am 19. Dezember 2007 in Kraft getreten ist[47]. Zwischen Parlament, Kommission und Rat herrschte Übereinstimmung, dass der geltende Rechtsrahmen reformbedürftig war. Insbesondere die Digitalisierung und die Konvergenz der Medien machten es aus deren Sicht notwendig, ihn an die neuen Herausforderungen anzupassen. In Zukunft wird es möglich sein, digitalisierte Kommunikationsinhalte auf verschiedenen Übertragungswegen zu verbreiten und somit die Empfänger auf beliebigen Endgeräten mit einem umfassenden Informations- und Unterhaltungsangebot zu versorgen. Dieser Entwicklung muss das Recht schon deshalb Rechnung tragen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen klassischen Fernsehdiensten und sonstigen Mediendiensten zu vermeiden. Die Richtlinie enthält deshalb einige bedeutende Änderungen des bisher durch die Fernsehrichtlinie gezogenen Rahmens.

Zunächst ist bemerkenswert, dass in Erwägungsgrund 3 ausdrücklich festgehalten wird, dass audiovisuelle Mediendienste gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgüter sind. Eine Definition der Audiovisualität fehlt in dem verfügenden Teil der Richtlinie. In Erwägungsgrund 22 wird aber darauf hingewiesen, dass sich der Begriff „audiovisuell" auf bewegte Bilder mit oder ohne Ton bezieht. Weiterhin macht der Erwägungsgrund 16 deutlich, dass es sich bei den audiovisuellen Mediendiensten um Massenmedien handeln muss. Darunter sind nach

---

[45] Slg. 1995, I-179; Slg. 1996, I-6471; Slg. 1999, I-7599.

[46] Vgl. zum endgültigen Vorschlag KOM(2007)170 endg. – 2005/0260 (COD). Zu finden unter Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht – Zusatztexte Nr. A 66.

[47] Vgl. ABl. EG Nr. L 332 vom 18.12.2007, 27 ff.

diesem Erwägungsgrund Angebote zu fassen, die für den Empfang durch einen wesentlichen Teil der Allgemeinheit bestimmt sind und bei dieser eine deutliche Wirkung entfalten.

Dabei sind audiovisuelle Mediendienste nach der Definition des Art. 1 lit. a Dienstleistungen im Sinne von Art. 49 und 50 EG, für die ein Mediendiensteanbieter die redaktionelle Verantwortung trägt und deren Hauptzweck die Bereitstellung von Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze ist. Damit kommt dem Merkmal der Sendung entscheidende Bedeutung zu, um die Mediendienste, die unter die neue Richtlinie fallen, von denen abzugrenzen, die nicht von der neuen Richtlinie erfasst werden. Wie Erwägungsgrund 17 deutlich macht, muss es sich um „fernsehähnliche“ Angebote handeln. Deshalb werden alle Formen privater Korrespondenz aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Auch Internetseiten, die lediglich zu Ergänzungszwecken audiovisuelle Elemente enthalten, oder Glücksspiele fallen, wie Erwägungsgrund 18 deutlich macht, nicht unter die Richtlinie. Schließlich betont Erwägungsgrund 21, dass elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften nicht erfasst werden.

Gegenüber der alten Fernsehrichtlinie wird der Geltungsbereich also nur ein Stück weit ausgedehnt, indem die neue Richtlinie auch auf „audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ (Art 1 lit. g) erstreckt wird. Dies kommt auch in dem neuen Namen „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ zum Ausdruck. Dabei differenziert sie zwischen Fernsehprogrammen (linearen audiovisuellen Mediendiensten) und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf (nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten). Fernsehprogramme, also lineare audiovisuelle Mediendienste, sind solche, die von einem Anbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt werden. Dagegen handelt es sich bei einem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf (nicht-linearen audiovisuellen Mediendienst) um ein Angebot, das von einem Anbieter für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Anbieter festgelegten Programmkatalog bereitgestellt wird. Danach zählen Live Streaming, webcasting und der zeitversetzte Videoabruf („Near-video-on-demand“), wie Erwägungsgrund 20 verdeutlicht, zu den Fernsehprogrammen, während echtes „Video-on-demand“ ein audiovisueller Mediendienst auf Abruf ist.

Die Richtlinie bekennt sich zu abgestuften Regelungen. Die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf sollen nur den allgemeinen Bestimmungen der Art 3a bis 3g und den Sonderbestimmungen (Art. 3h und Art. 3i) unterliegen. Dagegen werden Fernsehprogramme, also lineare audiovisuelle Mediendienste, auch allen übrigen Vorschriften, mit Ausnahme der Sonderbestimmungen für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, unterworfen. Dies wird damit gerechtfertigt, dass der Nutzer bei den nicht-linearen Diensten sehr viel mehr Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten hat. Hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereichs hält sie am Sendestaatsprinzip fest. Allerdings lässt Art. 2a Abs. 2 (Fernsehprogramme) und 4 (Abrufdienste) Abweichungen vom Grundsatz der freien Weiterverbreitung – bei Fernsehprogrammen allerdings nur vorübergehend – unter bestimmten Voraussetzungen zu.

Nicht audiovisuelle Mediendienste bleiben vollständig aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert. Dazu zählen, wie bereits oben ausgeführt wurde, die private

Korrespondenz, Internetseiten, die lediglich zu Ergänzungszwecken audiovisuelle Elemente enthalten, Glücksspiele und elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften.

Zudem wird das Mittel der Co-Regulierung und Selbstregulierung in Art. 3 Abs. 7 und in Erwägungsgrund 36 begrüßt. Voraussetzung für eine fördernde Regelung in den Mitgliedstaaten ist dabei, dass die Co-Regulierung von den hauptsächlich Beteiligten allgemein anerkannt wird und eine wirksame Durchsetzung gewährleistet ist. Von inhaltlichen Vorgaben für die Selbstkontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die Richtlinie dagegen ab.

Durch Art. 3j wird das Recht auf grenzüberschreitende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung verankert. Nach der Sonderbestimmung des Art 3h haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Mediendienste auf Abruf nicht in einer Art und Weise verbreitet werden, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach Art. 3b verpflichtet, mit angemessenen Mitteln dafür zu sorgen, dass alle audiovisuellen Mediendienste nicht zu Hass aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung aufstacheln.

Die qualitativen Werbe-, Sponsoring- und Produktplatzierungsregelungen werden als Art. 3e-g „vor die Klammer“ gezogen. Dabei bezeichnet die Richtlinie diese Angebote als „audiovisuelle kommerzielle Kommunikation“. Als Grundsatz wird die klare Erkennbarkeit kommerzieller Kommunikation festgeschrieben. Schleichwerbung und der Einsatz subliminaler Techniken bleiben verboten. Auch die Produktplatzierung bleibt prinzipiell verboten. Ausnahmsweise ist sie unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, sofern die Mitgliedstaaten nicht anders entscheiden. Diese dürfen also ein uneingeschränktes Verbot verankern oder beibehalten[48]. Zulässig sind Produktplatzierungen in Kinofilmen, Filmen und Serien für audiovisuelle Mediendienste, Sportsendungen und Sendungen der leichten Unterhaltung. Außerdem sind Produktplatzierungen zulässig, wenn kein Entgelt gezahlt wird, sondern lediglich bestimmte Waren oder Dienstleistungen wie Produktionshilfen und Preise im Hinblick auf ihre Einbeziehung in eine Sendung kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Entgeltliche Produktplatzierungen dürfen allerdings nur außerhalb von Kindersendungen stattfinden. Voraussetzung für Produktplatzierungen ist, dass zu Programmbeginn und -ende sowie bei Fortsetzung einer Sendung nach einer Werbeunterbrechung angemessen auf deren Existenz hingewiesen und der Inhalt des Mediendienstes nicht in einer Weise beeinflusst wird, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit beeinträchtigt werden. Zudem dürfen Produktplatzierungen ebenso wie das Sponsoring nicht unmittelbar zu Kauf, Miete oder Pacht von Waren oder Dienstleistungen auffordern.

Bemerkenswert ist, dass die quantitativen Regelungen der Fernsehwerbung nur eine moderate Liberalisierung erfahren. So hält Art. 10 Abs. 2 an dem Grundsatz fest, dass einzeln gesendete Spots die Ausnahme bleiben müssen. Eine Ausnahme von dieser Grundregel wird lediglich für die Übertragung von Sportveranstaltungen anerkannt. Nach Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie dürfen Fernsehfilme, Kinospielfilme, Kinderprogramme und Nachrichtensendun-

---

[48] Krit. *Gounalakis/Wege*, Product Placement und Schleichwerbungsverbot – Widersprüche im Fernsehrichtlinien-Entwurf, K&R 2006, 97.

gen für jeden Zeitraum von 30 Minuten (in der alten Fassung 45 Minuten) nur einmal für Werbung und/oder Teleshopping unterbrochen werden. In Art. 18 wird zwar die bisherige Regelung zur täglichen Höchstdauer von Werbung aufgehoben, aber die stündliche Beschränkung der Werbezeit auf 20 Prozent, also 12 Minuten, bleibt erhalten.

Schließlich wird mit Art. 23b eine gänzlich neue Vorschrift aufgenommen. Wegen der ursprünglichen Kritik an der ersten Fassung dieser Bestimmung sieht Art. 23b nur noch vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden der Kommission und sich gegenseitig alle Informationen übermitteln, die für die Anwendung der gesamten Richtlinie notwendig sind.

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 3 ab dem Inkrafttreten der Richtlinie zwei Jahre Zeit zur Umsetzung der neuen Vorschriften.

2.2.1.4 Die Vergaberichtlinien

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Bedeutung sind darüber hinaus die Vergaberichtlinien der EU. Die Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18/EG vom 31. März 2004 fasst die bisherigen vergaberechtlichen Richtlinien 93/37/EWG, 93/36/EWG sowie 92/50/EWG zusammen[49]. Der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie ist nur dann eröffnet, wenn ein „öffentlicher Auftraggeber" gegeben ist. Was hierunter zu verstehen ist, definiert Art. 1 Abs. 9 der Vergaberichtlinie 2004[50]. Nach dieser Legaldefinition sind der Staat, die Gebietskörperschaften, die Einrichtungen des öffentlichen Rechts und die hieraus gebildeten Verbände als „öffentliche Auftraggeber" zu verstehen. Für das Vorliegen einer „Einrichtung des öffentlichen Rechts" müssen kumulativ drei Kriterien vorliegen: 1. Die Einrichtung muss Rechtspersönlichkeit besitzen, 2. sie muss zu dem Zweck gegründet worden sein, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen und sie muss 3. staatlichem Einfluss unterliegen, also überwiegend vom Staat finanziert und kontrolliert werden[51].

Bezüglich des letzten Kriteriums könnte man im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Zweifel anmelden, da diese verfassungsrechtlich notwendig staatsfern organisiert werden müssen, also insoweit gerade nicht vom Staat „kontrolliert" werden dürfen. Hier hat das Urteil des EuGH vom 13. Dezember 2007 für Klarheit gesorgt[52]. Darin beantwortete der EuGH anlässlich eines Vorlageverfahrens die Frage, ob es sich bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um öffentliche Auftraggeber im Sinne der europäischen Vergaberichtlinien handelt. Der Gerichtshof führte aus, dass der Begriff des „öffentlichen Auftraggebers" einschließlich des Begriffes der „Einrichtung des öffentlichen Rechts" funktionell zu verstehen sei. Gleiches gelte für die „Finanzierung durch den Staat". Die Rundfunkgebühr habe ihren Ursprung im RStV, also in einem staatlichen Akt und das

---

[49] Vgl. den Überblick über die Neuerungen dieser Richtlinie bei *Rainer Noch*, Vergaberecht kompakt, 3. Auflage, München 2005, 137 ff.

[50] Eine gleichlautende Legaldefinition enthält Art. 1b der Richtlinie 93/36/EWG.

[51] Vgl. zu diesen drei Kriterien die ständige Rechtsprechung des EuGH, Rs C-44/96, Rn. 21, 26 (Mannesmann); C-353/96, Rn. 9 ff. (Kommission/Irland); Rs C-328/96, Rn. 74 (Kommission/Österreich).

[52] Vgl. hierzu die Entscheidung des EuGH vom 13.12.2007, zu finden unter unter http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de (Stand: 17.12.2007).

Verfahren der Gebührenfestsetzung werde auch bei der Einschaltung der KEK – die ja letztlich ebenfalls durch den Staat erfolge – staatlich bestimmt. Die Gebührenerhebung erfolge hoheitlich und im Falle des Zahlungsverzuges würden die Bescheide auch hoheitlich im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vollstreckt. Dass die Finanzmittel nicht den öffentlichen Haushalt durchlaufen, hält der EuGH für unbeachtlich, da es keinen Unterschied machen könne, ob der Staat die Gebühr zunächst einzieht und die Einnahmen dann den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Verfügung stellt oder ob diese die Gebühren selbst erheben. Da die Existenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom Staat abhänge, sei dem Kriterium der Verbundenheit einer Einrichtung mit dem Staat Rechnung getragen. Ein direkter Einfluss des Staates sei hingegen nicht erforderlich. Die Gebührenfinanzierung ist damit nach dem EuGH als „Finanzierung durch den Staat" zu bewerten, so dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als „Einrichtungen des öffentlichen Rechts" und „öffentliche Auftraggeber" den Pflichten zur Vergabe öffentlicher Aufträge unterfallen. Ab dem Erreichen des Schwellenwertes für öffentliche Lieferaufträge von 249.000 Euro sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten somit gemäß Art. 7b der Vergaberichtlinie 2004 zur europaweiten Ausschreibung verpflichtet.

2.2.1.5 Die E-Commerce Richtlinie

Die E-Commerce-Richtlinie hingegen ist von der Fernsehrichtlinie abzugrenzen. Sie sichert in erster Linie das Funktionieren des elektronischen Rechtsverkehrs. Auswirkungen auf das nationale Recht hatte diese Richtlinie hauptsächlich auf das TDG; hier wurden einige Bestimmungen angepasst.

2.2.1.6 Das europäische Wettbewerbsrecht – Art. 81, 82 EG

Bedeutung für den Medienbereich haben auch die Wettbewerbsvorschriften der Art. 81 ff. EG. Insoweit werden Rundfunkveranstalter und sonstige Medienunternehmen vom Gemeinschaftsrecht ohne weiteres und vor allem ohne Rücksicht auf die öffentlich-rechtlichen Bindungen, denen sie unter Umständen unterliegen, als Unternehmen betrachtet. Sowohl die privaten als auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter unterliegen damit dem Kartellverbot und dem Missbrauchsverbot, wie sie in Art. 81 und 82 EG normiert sind. Zugleich bedeutet der Umstand, dass Rundfunkveranstalter Unternehmen sind, dass jede staatlich veranlasste finanzielle Zuwendung an die Rundfunkveranstalter am Beihilfenverbot zu messen ist, welches die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln ergänzt.

Die Prüfung des Gebührenfinanzierungsrechts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beschäftigte die Kommission schon seit längerem.

Die Regelungen der Art. 81 ff. EG sind denen des deutschen Rechts ähnlich. Sie finden immer dann Anwendung, wenn eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten möglich ist (Zwischenstaatlichkeitsklausel), womit deutlich wird, dass das EG-Recht nur dann einschlägig ist, wenn Handlungen vorliegen, die sich nicht nur auf das Gebiet eines Mitgliedstaates auswirken. Nationales und europäisches Kartellrecht sind aber parallel nebeneinander anwendbar, solange nicht der effet utile des Gemeinschaftsrechts behindert wird, in diesen Fällen hat dann Letzteres Vorrang. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschrif-

ten gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten[53]. Daneben geht der EG-Vertrag von einem weiten Unternehmensbegriff aus, der autonom nach Gemeinschaftsrecht zu bestimmen ist. Grundsätzlich sind Rundfunkunternehmen Unternehmen i.S.d. Art. 81 ff. EG[54], möglicherweise gelten aber für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wegen Art. 86 Abs. 2 EG die Regelungen der Art. 81 ff. EG und auch des Art. 87 EG nur eingeschränkt.

Art. 81 EG umfasst horizontale und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen und erklärt die verbotenen Vereinbarungen für nichtig. Verboten sind alle Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, die geeignet sind, „den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken“. Von besonderer Bedeutung sind die Verbotsausnahmen nach Art. 81 Abs. 3 EG. Art. 82 EG verbietet den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, wobei die Rechtsfolgen eines Verstoßes in der Kartell-VO niedergelegt sind.

2.2.1.7 Das europäische Beihilfenrecht – Art. 87, 86 EG

Das europäische Wettbewerbsrecht betreffend ist das Verbot staatlicher Beihilfen und hier die Frage der Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit diesem Verbot wichtig; für deren Beurteilung sind die Art. 87 ff. EG und die Transparenz-Richtlinie maßgeblich.

2.2.1.7.1 Das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 EG

Art. 87 Abs. 1 EG erklärt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt für unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Absatz 2 nimmt bestimmte Beihilfen generell vom Verbot aus, und nach Absatz 3 können bestimmte Beihilfen im Einzelfall für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden. Hier ist für den Medienbereich einmal die Ausnahme nach Absatz 3 lit. d) von Bedeutung, wonach Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein können, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maße beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Bevor die sog. Ausnahmegründe eingreifen, ist immer nach Art. 87 Abs. 1 EG festzustellen, ob eine tatbestandlich verbotene Beihilfe vorliegt. Schließlich kann auch die Regelung des Art. 86 Abs. 2 EG als Ausnahme eingreifen, was für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Betracht kommt.

Der Begriff der Beihilfe ist nicht definiert, wird aber vom EuGH weit ausgelegt. Beihilfen sind staatliche Maßnahmen, die bestimmten Unternehmen wirtschaftliche Vorteile gewähren und damit den unternehmerischen Leistungswettbewerb und die Handelsströme im Binnenmarkt verfälschen. Elemente des Beihilfenbegriffs sind demnach, dass ein finanzieller Vorteil bestehen muss, die Maßnahmen müssen staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt

---

[53] Vgl. *Grill*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, Kommentar, Köln 2006, Vorbem. Art. 81-86, Rn. 9 ff.

[54] EuGH, Urteil vom 30.4.1974, Rs. 155/73, Slg. 1974, 409 – Sacchi.

werden, es muss eine Begünstigung gegeben sein, und es muss eine Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels eintreten[55]. Nicht dagegen sind Beihilfen beschränkt auf den Transfer finanzieller Mittel.

2.2.1.7.2 Die Rundfunkgebühren und das Beihilfenrecht

Das Problem, ob die Rundfunkgebühren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Beihilfen sind und ob sie gegebenenfalls gerechtfertigt werden können, ist Gegen-stand einer lang andauernden und intensiven Diskussion[56]. Nachdem die Kommission zunächst die Auffassung vertrat, dass Rundfunkgebühren keine Beihilfen darstellten, verfasste sie 2001 eine Mitteilung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nach der sie davon ausgeht, dass die Gebühren grundsätzlich den Tatbestand des Art. 87 Abs. 1 EG erfüllen, aber auch die Voraussetzungen des Absatzes 3 lit. d) erfüllen bzw. unter Art. 86 Abs. 2 EG fallen können[57]. Wird eine Lösung über Art. 86 Abs. 2 EG gewählt, haben die Mitgliedstaaten die Dienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse, bezogen auf den Rundfunk also den Programmauftrag, zu definieren. Hierzu sind sie und nicht die Kommission wegen des Amsterdamer Protokolls Nr. 32 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten von 1997, welches gemäß Art. 311 EG Teil des EG-Vertrages ist, befugt. Die Kommission bliebe jedoch unter diesen Voraussetzungen für die Prüfung zuständig, ob die Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar wären. Das EuG erließ 2000 ein Urteil, das in die gleiche Richtung wie die spätere Mitteilung der Kommission ging und nach dem man davon ausgehen konnte, dass Gebühren doch Beihilfen sein könnten[58]. Dagegen stehen nunmehr drei Urteile des EuGH, die sich zwar nicht direkt mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühren befassen, deren Grundsätze aber übertragbar sind.

Zunächst hat der EuGH in der Rechtssache Ferring/Acoss[59] am 22. November 2001 auf der Ebene des Tatbestandes des Art. 87 Abs. 1 EG geprüft, unter welchen Umständen – bezogen auf die Voraussetzung des wirtschaftlichen Vorteils – von einer Beihilfe zu sprechen ist. Er verneinte das Vorliegen einer Beihilfe unter dem Aspekt des Vorteils bei einer Abgabenvergünstigung für Unternehmen, die mit einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe betraut sind, wenn diese Vergünstigung, die sich aus der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe ergibt, die zur Erfüllung der Aufgabe zusätzlichen Kosten nicht übersteigt. Daraus folgt für den öffentlich-

---

55 Vgl. zum Begriff der Beihilfe *Mestmäcker/Schweitzer* (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, München 2004, S. 1054 ff.; und zu den einzelnen Elementen *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 87 Rn. 27 ff.

56 Zur Debatte *Dörr*, K&R 2001, 233; *Eberle*, Gestaltung der deutschen Rundfunkordnung durch die europäische Beihilfenaufsicht?, in: FS Mailänder, 2006, 497 ff.; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003, Rn. 556 ff.; Zur aktuellen Diskussion *Dörr*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts: Public-Service-Idee, Dienstleistungsfreiheit und Beihilfenkontrolle, Media Perspektiven 2005, 333 ff.; *Schipanski*, K&R 2006, 217 ff.; insbesondere zur Konkretisierung des Aufgabenbereichs *Dörr*, Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, FS für Ress, Köln u.a. 2005, 1151, 1156 ff.

57 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. EG vom 15.11.2001, Nr. C 320, 5. Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht – online – Nr. A 63.

58 EuG, Rs. T-46/97, Slg. 2000, II-2125 – SIC.

59 EuGH, Rs. C-53/00, Slg. 2001, I-9067 – Ferring.

rechtlichen Rundfunk, dass keine Beihilfe vorliegt, wenn die Kosten für die staatlich übertragene Aufgabe Rundfunk mit dem Gebührenaufkommen übereinstimmen.

Dieses Ergebnis wird durch das zweite Urteil des EuGH in der Sache Altmark Trans[60] bestätigt, in der der Gerichtshof präzise Kriterien dafür aufstellt, wann eine staatliche Maßnahme als Beihilfe anzusehen ist. Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher, klar definierter Verpflichtungen betraut sein. Der Ausgleich, der einem Unternehmen mittels vorher festgelegter, transparenter Kriterien für diese Verpflichtungen gewährt wird, darf keinen wirtschaftlichen Vorteil in der Form mit sich bringen, dass er das betroffene Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt. Und dieser Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Als viertes Kriterium ist ein Vergleich mit der Kostenstruktur eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens anzustellen, wenn das Unternehmen nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgewählt wurde. Das Urteil macht daher auch deutlich, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klar zu definieren ist.

Geht man bei der Rundfunkgebühr davon aus, dass trotz der Rechtsprechung des EuGH zu den beiden genannten Urteilen ein wirtschaftlicher Vorteil vorliegt, so kann ergänzend das Urteil des EuGH in der Sache Preußen Elektra[61] herangezogen werden, welches ebenfalls nicht auf den Rundfunk bezogen ist. Danach fehlt es unter bestimmten Umständen am Merkmal der Staatlichkeit, was im Falle der Rundfunkgebühr wegen des staatsfern organisierten Verfahrens zur Festsetzung der Gebühr einschlägig sein könnte. In der Rechtssache interpretiert der Gerichtshof das Merkmal der Staatlichkeit in der Weise, dass der Staat in irgendeiner Weise Kontrolle über diese Mittel ausüben können muss, sie demnach unmittelbar aus seinem Haushalt stammen oder mittelbar über vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtungen gewährt werden. Die Mittel müssen gleichsam durch staatliche Hände gehen. Auf den ersten Blick scheint keine der beiden Alternativen für das deutsche Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr unter Zuhilfenahme der staatsfernen Expertenkommission KEF einschlägig.

Nach dem bereits beschriebenen Gebührenfestsetzungsverfahren bestimmt die KEF die Höhe der Gebühren zunächst unabhängig und verfügt dabei auch nicht über staatliche Mittel. Verbindlichkeit erlangt dieser Beschluss allerdings erst durch die Handlung einer staatlichen Stelle, nämlich durch die Länderparlamente; diese dürfen jedoch nur in ausreichend auch als solche begründeten Ausnahmefällen von dem Vorschlag der Expertenkommission abweichen. Dies wurde im aktuellen Gebührenurteil durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt, so dass sich das Verfahren weniger denn je dem Vorwurf ausgesetzt sehen muss,

---

[60] EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747. Weiterführend *Bartosch*, Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark – Worin liegt das Neue?, EuZW 2004, 295 ff.

[61] EuGH, Urteil vom 31.3.2001, Rs. C-379/98, Slg. 2001, I-2099. Siehe hierzu *Koenig/Kühling*, How to cut a long story short: Das Preußen Elektra Urteil des EuGH und die EG-Beihilfenkontrolle über das deutsche Rundfunkgebührensystem, ZUM 2001, 537 ff.

dass die Länder doch einseitig durch politische Maßnahmen in das staatsferne Gebührenfestsetzungsverfahren eingreifen[62].

Allerdings hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 13. Dezember 2007 wichtige Ausführungen zu der Frage gemacht, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „öffentliche Auftraggeber" im Sinne des europäischen Vergaberechts darstellen[63]. Der EuGH hat hier ausgeführt, die für den „öffentlichen Auftraggeber" charakteristische „Finanzierung durch den Staat" sei funktional zu bestimmen und liege im Falle der Erhebung der Rundfunkgebühren vor, da es sich bei der Gebührenerhebung um ein staatliches Verfahren handele, auch wenn die Gebühren nicht direkt über den staatlichen Haushalt eingenommen würden. Dies müsste – so der EuGH in der betreffenden Entscheidung – sogar gelten, wenn die endgültige Gebührenentscheidung nicht durch die Landesparlamente, sondern durch die KEK selbst getroffen würde, da auch die KEK ihre Einsetzung letztlich einem staatlichen Hoheitsakt verdanke. Angesichts dieser neuen Entscheidung des EuGH erscheint es angebracht, das Merkmal der „staatlichen Finanzierung" auch im Zusammenhang mit dem Beihilfenrecht funktional und damit einheitlich auszulegen. Danach ist das Verfahren der Rundfunkgebührenerhebung letztlich als „staatliche Finanzierung" und die Rundfunkgebühr folglich als „Beihilfe" im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG zu bewerten.

Nimmt man mit der hier vertretenen Auffassung mit der Kommission an, dass der Tatbestand einer Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EG erfüllt ist, so stellt sich die Frage, ob ein Ausnahmetatbestand nach Art. 87 Abs. 3 d) EG oder Art. 86 Abs. 2 EG eingreift, was im Ergebnis bezüglich der letzten Norm zu bejahen ist.

Besonders intensiv wurde die Beihilfefrage in der jüngeren Vergangenheit im Blick auf die deutsche Rundfunkgebühr beleuchtet. Die Kommission kann, wenn sie der vorläufigen Auffassung ist, dass eine ihr bekannt gewordene, bestehende Beihilferegelung nicht oder nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, den betreffenden Mitgliedstaat hiervon in Kenntnis setzen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer verlängerbaren Frist von einem Monat geben. Gelangt die Kommission nach Antwort des betroffenen Mitgliedstaates zu dem Schluss, dass die bestehende Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt nicht oder nicht mehr vereinbar ist, so schlägt sie dem betreffenden Mitgliedstaat zweckdienliche Maßnahmen vor (Art. 18 VO 659/1999). Diese können in einer inhaltlichen Änderung der Beihilferegelung, der Einführung von Verfahrensvorschriften oder der Abschaffung der Beihilferegelung bestehen.

Im März 2005 hatte die Kommission das Verfahren nach Art. 17 VO 659/1999 gegen Deutschland aufgrund einer Beschwerde des Privatrundfunkverbandes VPRT eingeleitet. Sie hielt die geltende deutsche Rundfunkfinanzierung für europarechtswidrig. Insbesondere wurde die Transparenz bei der Verteilung der Gebühreneinnahmen, der Online-Auftritt von ARD und ZDF sowie der Handel mit Sportübertragungsrechten bemängelt.

Die Kommission verlangte eine eindeutige Definition des Grundversorgungsauftrags, die Führung getrennter Bücher, so dass zwischen den öffentlich-rechtlichen und sonstigen Tä-

---

[62] Siehe hierzu unten ausführlich die Ausführungen zum nationalen Recht.

[63] Näher zu der Entscheidung des EuGH unter 2.2.1.4

tigkeiten unterschieden werden kann, und geeignete Mechanismen, um eine Überkompensation der öffentlich-rechtlichen Tätigkeiten zu verhindern[64]. Weiter sollte gewährleistet werden, dass die kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgeübt werden. Zudem sollte eine unabhängige nationale Behörde zur Überwachung der Einhaltung dieser Grundsätze errichtet werden. Zwar hielt die Kommission Online-Aktivitäten der Anstalten im Rahmen des Grundversorgungsauftrages für grundsätzlich zulässig. Die Mitgliedstaaten wurden aber aufgefordert, den Umfang dieser Aktivitäten und ihre Finanzierung durch öffentliche Mittel zu regeln. Es dürften nur solche Dienstleistungen einbezogen werden, die die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft in gleicher Weise wie die herkömmlichen Rundfunkanstalten befriedigten.

Die Bundesregierung gab in Beantwortung des Kommissionsschreibens eine umfassende Stellungnahme ab[65], die Kommission hielt jedoch weiter an ihrer Sichtweise fest und übersandte der Bundesregierung im Februar 2006 einen detaillierten Fragenkatalog[66], mit der sie im Ergebnis für sich reklamierte, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland in allen Einzelheiten zu prüfen oder gar mitzubestimmen. Im Dezember 2006 wurde zwischen der Bundesregierung und der Kommission schließlich ein Kompromiss ausgehandelt[67], der zur Verfahrenseinstellung durch die Entscheidung vom 24. April 2007 führte[68].

Die erzielte Einigung, die in der Einstellungsentscheidung festgeschrieben ist, sieht vor, dass Deutschland innerhalb von zwei Jahren verschiedene „zweckdienliche“ Maßnahmen – durch Umsetzung im Rundfunkstaatsvertrag – ergreifen wird, die nach Ansicht der Kommission dazu geeignet sind, die beihilfenrechtlichen Bedenken auszuräumen[69].

Dazu zählt eine weitere Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der Rundfunkanstalten hinsichtlich neuer Mediendienste, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere gewährleisten müssten, dass rein kommerzielle Tätigkeiten nicht Bestandteil des öffentlichen Auftrages sind und damit den Anstalten auch kein Anspruch auf finanziellen Ausgleich dieser Tätigkeiten zusteht. Die Kommission verlangt eine deutliche Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags bezüglich neuer Mediendienste und Zusatzkanäle und sieht insoweit die Bestimmungen der §§ 11, 19, RStV als nicht ausreichend an. Dies begründet sie vor allem damit, dass § 11 RStV lediglich eine Ermächtigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum Angebot von Telemedien enthalte, aber keine Verpflichtung. Zudem sei die derzeitige Definition von „programmbezogenem Inhalt“ und „programmbegleitend“ nicht ausreichend präzise. Dasselbe gelte für die digitalen Zusatzkanäle, bei denen

---

[64] Pressemitteilung der Kommission vom 3.3.2005, IP/05/250.

[65] Vgl. epd medien 38/2005, 2 ff.

[66] Abgedruckt in Funkkorrespondenz 08/2006, 39 ff. Dazu *Dörr*, Ohne Ende?, Die EU-Kommission und ihre Prüfung der deutschen Rundfunkfinanzierung, Funkkorrespondenz 19/2006, 13 ff.

[67] Vgl. epd medien 100/2006.

[68] Entscheidung der Kommission vom 24.4.2007, K(2007) 1761 endg., teilweise abgedruckt in epd medien 39/2007, 3 ff.; vgl. dazu auch epd medien 32/2007, 12 f.; MMR 2007, XIV f.

[69] Vgl. Pressemitteilung IP/07/543 und MEMO/07/150 zu den Details der Einigung im Rahmen der Entscheidung v. 24.4.2007, K(2007) 1761 endg., tw. abgedr. in epd medien 39/2007, Ziff. 7.4. ff. Kritisch zur Sichtweise der Kommission Editorial, ebda., 2.

ebenfalls eine klare Auftragsübertragung und hinreichend präzise Vorgaben fehlten. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereit erklärt, verbindliche Kriterien festzulegen. So werde sie für die digitalen Zusatzangebote beispielhaft Programmkategorien einfügen, um die bestehenden Angebote des allgemeinen Programmauftrags (das heißt der Schwerpunktbildung auf Information, Bildung und Kultur) weiter zu konkretisieren. So könne etwa im Rundfunkstaatsvertrag die Kategorie „Bildung" durch Unterkategorien wie „Wissenschaft und Technik", „Kinder und Jugend", „Erziehung", „Geschichte", „Religion" und „Naturkunde" näher bestimmt werden[70].

Zur Präzisierung der neuen Mediendienste hat die Bundesrepublik Deutschland ein besonderes Beauftragungsverfahren zugesagt[71], das die Kommission für angemessen hält[72]. Dieses Verfahren soll auch für „mobile Dienste" gelten und drei Stufen umfassen. Zunächst müssen die Rundfunkanstalten durch ihre Gremien prüfen, ob das jeweilige Angebot zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist. Dabei wird zudem der Begriff des publizistischen Wettbewerbs in der Begründung des Rundfunkstaatsvertrags weiter konkretisiert werden. Zudem werden Dritte Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, wie sich das neue Angebot auf den Markt auswirkt. Der geänderte Rundfunkstaatsvertrag wird die internen Gremien der Rundfunkanstalten verpflichten, sich vor ihrer Entscheidung, ob das neue Angebot stattfinden soll, mit den Stellungnahmen Dritter zu den Auswirkungen auf den Markt zu befassen. Die Selbstverpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für das jeweilige neue Angebot werden nach Genehmigung durch die Aufsichtsgremien in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder veröffentlicht. In diesem Zusammenhang hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, dass ein Aufsichtsgremium, also die staatliche Rechtsaufsicht, die Selbstverpflichtungen auf ihre Übereinstimmung mit dem gesetzlich festgelegten Auftrag prüft und den Inhalt der Selbstverpflichtungen feststellt. In Bezug auf bereits bestehende Angebote neuer Mediendienste, also der „Telemedien" im Sinne des deutschen Rechts, hat die Bundesrepublik zugesagt, diese nochmals förmlich zu bestätigen, etwa durch Erklärung zum 11. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Zudem werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Ländern ein Gesamtkonzept zu den neuen Mediendiensten vorlegen. Schließlich hat Deutschland ausdrücklich erklärt, dass Angebote, die nicht von diesem präzisierten Auftrag gedeckt sind, nicht stattfinden dürfen und dass dies von der Rechtsaufsicht sowohl auf Grund von Beschwerden als auch von Amts wegen kontrolliert werde. Dieses Verfahren weist Ähnlichkeiten zum „Public-Value-Test" der BBC auf[73].

Ferner sollen die kommerziellen Tätigkeiten strikt von den öffentlich-rechtlichen Auftragsaufgaben getrennt und von den Landesrechnungshöfen kontrolliert werden. Das Defizit im Bereich der getrennten Buchführung soll also ausgeglichen und durch ein geeignetes Ver-

---

[70] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission epd 39/2007, 3 ff., Rz. 335.

[71] AaO Rz. 328 u. 337.

[72] AaO Rz. 362.

[73] Siehe hierzu näher in 3.2.1.2.4

fahren der Gefahr einer Überkompensation oder Quersubventionierung kommerzieller Tätigkeiten begegnet werden.

Sportrechte schließlich können auch weiterhin im bestehenden Umfang, auch mit Exklusivlizenz erworben werden, jedoch sind Sublizenzierungsmodelle für die Weitergabe nicht genutzter Teilrechte vorzusehen und dieser Weiterverkauf muss zu angemessenen Preisen in „transparenter" Weise erfolgen.

Sollte die Bundesrepublik Deutschland ihre Zusagen generell oder konkret nicht einhalten, hat sich die Kommission eine umfassende Wiederaufnahme des Prüfungsverfahrens bzw. eine fortlaufende Überprüfung im Einzelfall vorbehalten.

Unabhängig von dem im Zusammenhang mit der Einstellungsentscheidung gefundenen Kompromiss halten sowohl die Kommission als auch die Länder und der öffentlich-rechtliche Rundfunk an ihrem jeweiligen Standpunkt fest, was die Einordnung der Rundfunkgebühr angeht. Die Kommission sieht darin weiter eine Beihilfe, wohingegen die Länder und die Rundfunkanstalten davon ausgehen, dass es sich schon tatbestandlich nicht um eine Beihilfe handelt. Weil der Streit wegen der Kompromissentscheidung vorerst nicht zu den europäischen Gerichten kommt, bleibt die Grundsatzfrage zumindest für die kommende Zeit ungeklärt[74].

2.2.1.7.3 Die Transparenzrichtlinie

Für den Mediensektor weiter relevant ist die Transparenzrichtlinie, die auf der Grundlage von Art. 86 Abs. 3 EG erlassen wurde[75]. Mit der Richtlinie wird das Ziel verfolgt, die Beihilfenvorschriften angemessen und wirkungsvoll auf öffentliche und private Unternehmen anwenden zu können. Erreicht werden soll, dass die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und öffentlichen Unternehmen transparenter werden (vgl. Art. 1 der Transparenzrichtlinie). Die Richtlinie kann Auswirkungen auf den Rundfunksektor haben, da sie festlegt, dass Unternehmen nach Art. 86 Abs. 2 EG eine Pflicht zur getrennten Buchführung haben (Art. 2 Abs. 1 d) Transparenzrichtlinie), um Quersubventionierungen offen zu legen. Entscheidend für die Anwendbarkeit der Richtlinie ist zum einen die Frage, ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Unternehmen sind, die in verschiedenen Bereichen tätig sind (Art. 2 Abs. 1 e) Transparenzrichtlinie). Zum anderen ist wegen Art. 4 Abs. 2 lit. c) Transparenzrichtlinie entscheidend, ob die Rundfunkgebühr eine Beihilfe nach Art. 87 Abs. 1 EG ist und ob die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegebenenfalls unter Art. 86 Abs. 2 EG zu subsumieren sind. Nach der hier vertretenen Auffassung zur Beihilfenproblematik findet die Richtlinie nach Art. 4 Abs. 2 c) Transparenzrichtlinie keine Anwendung auf ARD und ZDF. Allerdings ist die Anwendbarkeit in Bezug auf Art. 2 Abs. 1 e) Transparenzrichtlinie nicht grundsätzlich auszuschließen.

---

[74] Siehe auch *Meyer*, Ende gut, alles gut? – Zum Abschluss der Beihilfeprüfung der deutschen Rundfunkgebühren durch die europäische Kommission, EWS 2007, 341 ff.

[75] Zu den Auswirkungen der Richtlinie auf den Rundfunksektor *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003, Rn. 572.

2.2.1.8 Art. 10 EMRK und die Charta der Grundrechte

2.2.1.8.1 Art. 10 EMRK

Art. 10 EMRK ist die europarechtliche zentrale Bestimmung, mit der die Medienfreiheiten umfassend und bindend gewährleistet werden[76]. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 EMRK enthält primär das Individualrecht auf freie Meinungsäußerung. Absatz 2 konkretisiert dieses Recht dahingehend, dass Meinungs- und Informationsfreiheit ebenfalls gewährleistet werden. Darüber hinaus werden, obwohl nicht ausdrücklich genannt, die Presse-, Rundfunk- und Kunstfreiheit von Art. 10 Abs. 1 EMRK geschützt.

Im EU-Vertrag findet sich in Art. 6 Abs. 2 EU eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Kommunikationsfreiheiten. Diese Bestimmung enthält das Bekenntnis der Union zu den Grund- und Menschenrechten, wie sie in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und der EMRK – und somit auch in Art. 10 EMRK – ihren Niederschlag gefunden haben. Damit bekennt sich die Union zu der in Art. 10 EMRK umfassend gewährleisteten Meinungs- und Informationsfreiheit, die dadurch zu einem auch von der Gemeinschaft zu beachtenden Gemeinschaftsgrundrecht wird. In ihrer Funktion als Gemeinschaftsgrundrecht unterliegt sie allerdings der Jurisdiktion des EuGH und nicht der des an sich für die EMRK zuständigen EGMR.

Der EGMR hat durch seine Rechtsprechung den Schutzbereich dieses Rechts, welches eine wesentliche Grundlage für die Demokratie bildet[77], detailliert herausgearbeitet. Zunächst ist der persönliche Schutzbereich der Freiheit weit gefasst, so dass auch juristische Personen in den Genuss des Rechts kommen[78]. Umstritten war, ob neben der individualrechtlich ausgestalteten Rundfunkfreiheit auch die Rundfunkveranstalterfreiheit garantiert wird[79]. Im Fall Groppera[80] hat dies der EGMR implizit zugunsten der privaten Rundfunkveranstalter entschieden. Daneben können sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten auf Art. 10 EMRK berufen[81]. Sachlich schützt Art. 10 EMRK Tatsachen und Werturteile, wobei auch solche Meinungen erfasst werden, die verletzen, schockieren oder irritieren[82]. Informationen wirtschaftlicher Art, auch die Werbung, soweit sie Meinungen und Informationen enthält, gehö-

---

[76] Siehe hierzu *Dörr*, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, 50 ff.; *ders.*, Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen, München u.a. 1992; *Holoubek*, AfP 2003, 193; *Engel*, Privater Rundfunk vor der Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 1993.

[77] Für die Pressefreiheit hat der *EGMR* in seinem Urteil vom 26.4.1979, EuGRZ 1979, 386 – Sunday Times festgestellt, dass der Presse eine besondere Rolle für die Bildung der öffentlichen Meinung zukommt. Im Urteil vom 20.5.1999, NJW 2000, 1015 – Bladet Tromsø und im Urteil vom 1.7.1997, NJW 1999, 1321 – Oberschlick (II) bezeichnet der EGMR sie als „public watchdog".

[78] *Ragaz*, Die Meinungsäußerungsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Bern u.a. 1979, 47 f.

[79] Hierzu *Dörr,* Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, 134 f.

[80] EGMR, Urteil vom 28.3.1990, EuGRZ 1990, 252 – Groppera.

[81] *Dörr,* Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, 55 f.

[82] Vgl. *EGMR*, Urteil vom 26.11.1991, EuGRZ 1995, 16 – Observer and Guardian.

ren nach Ansicht des Gerichtshofes ebenso zur umfassend gewährleisteten Freiheit[83]. Alle gewährleisteten Rechte gelten über Staatsgrenzen hinaus („ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen"), so dass weder der Empfang ausländischer Sendungen verboten oder anderweitig ausgeschlossen noch das Senden von einem prior consent abhängig gemacht werden darf[84]. Dies hat der EGMR in der ebenfalls 1990 getroffenen Entscheidung Autronic[85] festgestellt. Art. 10 EMRK schütze das Recht, Informationen zu empfangen und zu verbreiten. Dies gelte auch für den Direktempfang eines Satellitenprogramms unabhängig von dem damit verfolgten Zweck. Der Kommunikationsprozess an sich soll geschützt werden[86]. Somit ist der free flow of information im regionalen Völkerrecht, nur durch die engen Grenzen des Art. 10 Abs. 2 EMRK eingeschränkt, verwirklicht.

Im Gegensatz zum BVerfG versteht der EGMR auch die Rundfunkfreiheit als Teil der Meinungsfreiheit primär als subjektives Abwehrrecht und misst der objektiv-rechtlichen Seite erst im Rahmen der Schranken Bedeutung zu[87].

Art. 10 Abs. 2 EMRK bildet die Schranke zu Absatz 1. Diese Einschränkung muss gesetzlich vorgesehen sein, ein in Art. 10 Abs. 2 EMRK genanntes Ziel verfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein. Letzteres Merkmal bedeutet im Ergebnis, dass der EGMR eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen muss.

Nach dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK besteht für den Rundfunk eine eigenständige gesonderte Schranke. Wegen dieses Wortlauts war das Verhältnis dieser Schranke, welche den Staaten erlaubt, eine Genehmigung für Rundfunk- und Kinounternehmen vorzuschreiben, zu der Schranke des Art. 10 Abs. 2 EMRK zunächst umstritten[88]. Mit seiner Rechtsprechung in den Sachen Groppera und Autronic versuchte der EGMR, diese Frage zu klären. Er entschied in der Sache Groppera, dass jeder Genehmigungsvorbehalt, der auf Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK gestützt wird, auch die Kriterien des Absatzes 2 erfüllen muss[89]. In der Entscheidung Autronic ging der Gerichtshof noch einen Schritt weiter und prüfte den Genehmigungsvorbehalt allein an Art. 10 Abs. 2 EMRK[90]. Die Frage der Anwendbarkeit der Klausel auf die Beschränkung des Satellitendirektempfangs ließ er explizit außen vor. Im Gegensatz zu dieser Auslegung, wonach Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK ledig-

---

[83] EGMR, Urteil vom 20.11.1989, Series A Vol. 165, Rn. 26 – Markt Intern; Urteil vom 25.3.1985, NJW 1985, 2885, Rn. 42 – Barthold; Urteil vom 24.2.1994, Series A Vol. 285, Rn. 33-37 – Casados Coca. Ein neueres Urteil in diesem Bereich stellt die Sache Verein gegen Tierfabriken EGMR, Urteil vom 28.6.2001, Nr. 24699/94 dar, in dem es um die Ausstrahlung eines politischen Werbespots ging.

[84] *Klein*, AfP 1994, 9, 13.

[85] EGMR, Urteil vom 22.5.1990, NJW 1991, 620 – Autronic.

[86] EGMR, Urteil vom 22.5.1990, NJW 1991, 620, 621 Rn. 47 - Autronic.

[87] *Dörr*, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden 2004, Europäische Medienordnung, 40, 42 ff.

[88] Zu dieser Diskussion siehe *Astheimer*, Rundunkfreiheit – ein europäisches Grundrecht, Baden-Baden 1990; 55 ff.; *Engel*, Privater Rundfunk vor der Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 1993, 45 ff.; *Dörr,* Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, 139 ff.; *Probst*, Art. 10 EMRK – Bedeutung für den Rundfunk in Europa, Baden-Baden 1996, 40 ff.

[89] EGMR, Urteil vom 28.3.1990, NJW 1991, 615, Rn 60 f. – Groppera.

[90] EGMR, Urteil vom 22.5.1990, NJW 1991, 620 , Rn. 52 - Autronic.

lich eine Auslegungshilfe zu Absatz 2 darstellt, gab 1993 in der Informationsverein Lentia-Entscheidung[91] zum österreichischen Rundfunkmonopol der EGMR dem Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK eine eigenständige, wenn auch begrenzte Bedeutung zurück[92]. Die Klausel ermögliche den Staaten einmal, die Veranstaltung von Rundfunk wegen technischen Aspekten unter den Vorbehalt einer Genehmigung zu stellen[93]. Zum anderen bewirke die Bestimmung, dass die durch Absatz 2 begrenzten legitimen Zwecke erweitert würden. Insbesondere stelle die Sicherung eines pluralen und kulturell vielfältigen Rundfunkangebots einen wegen Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK legitimen Zweck dar, der Einschränkungen der Rundfunkveranstalterfreiheit zu rechtfertigen vermöge. Allerdings müsse die Einschränkung ansonsten den Voraussetzungen des Absatzes 2, also insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Die Notwendigkeit, den Medienpluralismus im Rahmen des Art. 10 EMRK zu sichern, hat der EGMR in weiteren Entscheidungen unterstrichen. So betonte er im Fall Jersild die Bedeutung der audiovisuellen Medien für eine demokratische Gesellschaft[94]. In der Entscheidung Piermont[95] verwies der Gerichtshof auf die wichtige Rolle der Medien in einer demokratischen Gesellschaft und die damit zusammenhängenden Anforderungen an Pluralismus, Toleranz und Offenheit. Schließlich hebt der EGMR in den Fällen Bladet Tromsø[96], Fressoz und Roire[97] sowie Oberschlick[98] und Janowski[99] die besondere demokratische Aufgabe der Presse hervor, die er mit der eines öffentlichen Wachhundes (public watchdog) verglich.

Bei den legitimen Zwecken der Einschränkung und der Verhältnismäßigkeitsprüfung kommt den Staaten ein Beurteilungsspielraum (margin of appreciation) zu, dessen Ausmaß sich nach dem betroffenen Menschenrecht richtet. Wegen der Bedeutung des Art. 10 EMRK übt der Gerichtshof eine strenge Kontrolle aus und verlangt, dass die Notwendigkeit eines Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft überzeugend darzulegen ist[100]. Bei der Frage, ob ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol konventionskonform ist, hat sich der EGMR mit dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit eingehend auseinander gesetzt. Dabei ist er zunächst davon ausgegangen, dass ein pluraler und kulturell vielfältiger öffentlich-

---

[91] EGMR, Urteil vom 24.11.1993, EuGRZ 1994, 549 Rn. 32 – Informationsverein Lentia.

[92] *Holoubek*, AfP 2003, 193, 200 und dort Fn. 64.

[93] *Dörr*, Europäisches Medienrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 4. Aufl.

[94] EGMR, Urteil vom 23.9.1994, Serie A, Bd. 298, S. 23, Nr. 31.

[95] EGMR, Urteil vom 27.4.1995, Yearbook of the European Convention on Human Rights 1995, 255.

[96] EGMR, Urteil vom 20.5.1999, NJW 2000, 1015.

[97] EGMR, Urteil vom 21.1.1999, NJW 1999, 1315.

[98] EGMR, Urteil vom 1.7.1997, NJW 1999, 1321.

[99] EGMR, Urteil vom 21.1.1999, NJW 1999, 1318.

[100] So z.B. EGMR, Urteil vom 22.5.1990, NJW 1991, 620, Rn. 61 - Autronic. In seinem Urteil vom 5.12.2002, EuGRZ 2003, 488 – Demuth lässt der Gerichtshof den nationalen Behörden trotz einer möglichen Verletzung des Art. 10 EMRK einen weiteren Beurteilungsspielraum bei der Einschätzung, ob ein Spartenprogramm bezogen auf Automobile, welches vorwiegend kommerziell ausgerichtet werden sollte, zuzulassen ist.

rechtlicher Rundfunk Einschränkungen der Rundfunkveranstalterfreiheit zu rechtfertigen vermag. Dies dürfe aber nicht so weit gehen, dass die private Rundfunkveranstalterfreiheit vollständig unmöglich gemacht wird, zumal ein vielfältiges Angebot auch in einer dualen Rundfunkordnung gewährleistet werden könne[101]. Das Argument der Knappheit von Sendefrequenzen und Kanälen sei überholt. Mit dem Hinweis auf die plurale und kulturell vielfältige Rundfunkordnung wird innerhalb der Schrankenprüfung die objektive Komponente des Rundfunks für die Gesellschaft betont[102].

Art. 10 Abs. 1 EMRK garantiert, wie bereits dargelegt, in erster Linie das individuelle Recht auf freie Meinungsäußerung. Eine Medienfreiheit bzw. die Pluralität und Vielfalt der Medien werden aber nicht ausdrücklich anerkannt. Vielmehr ist erst durch Auslegung, also unter Berücksichtigung des Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK zu ermitteln, dass auch die Rundfunk- und Pressefreiheit in die aktive und die passive Meinungsfreiheit eingeschlossen sind. Jedoch kennt Art. 10 Abs. 1 EMRK keine von dem individuellen Recht auf aktive und passive Meinungsfreiheit abgerückte Garantie einer freien Presse und eines freien Rundfunks. Er hat den Gedanken der „dienenden Funktion" der Medien für die Informationsfreiheit und die Demokratie, wie ihn vor allem das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG vertritt, an anderer Stelle, nämlich bei Art. 10 Abs. 2 EMRK aufgegriffen und nutzbar gemacht. Auf diesem Wege gelingt es ihm, die gesellschaftlich-kulturelle und politisch-demokratische Dimension der Medien zu berücksichtigen und in seine Entscheidungen einzubringen.

Bemerkenswert ist, dass der EuGH diese Rechtsprechung aufgegriffen hat. Nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH stellt die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunk- und Fernsehwesens im Hinblick auf Art. 10 Abs. 2 EMRK ein zwingendes Allgemeininteresse dar, das Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermag[103]. Die Bestimmung des Art. 10 EMRK enthält nach dieser Rechtsprechung nicht nur ein individuelles Recht auf Medienfreiheit. Vielmehr folgt aus ihr auch die Pflicht, den Meinungspluralismus und die kulturelle Vielfalt der Medien im Interesse einer funktionierenden Demokratie und der Informationsfreiheit aller Bürger wirksam zu sichern. Das Pluralismusgebot ist also ein gemeinsames Strukturprinzip der europäischen Medienordnung.

Wichtig ist im Hinblick auf Art. 10 EMRK auch die differierende Auslegung dieses Gemeinschaftsgrundrechts durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte von der Auslegung der vergleichbaren Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht. Gerade aufgrund der 1998 erfolgten Einführung der Individualbe-

---

[101] EGMR, Urteil vom 24.11.1993, EuGRZ 1994, 549 Rn. 39 ff. – Informationsverein Lentia; bestätigt in EGMR, Urteil vom 20.10.1997, Reports 1997-VI, 2188 – Radio ABC. Zum Rundfunkmonopol siehe auch EGMR, Urteil vom 21.09.2000, Nr. 32240/96 – Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH, in dem der Gerichtshof die Weigerung, einem privaten Rundfunkveranstalter eine Genehmigung für terrestrischen Rundfunk – der terrestrisch allein öffentlich-rechtlich organisiert ist - zu erteilen, nicht als Verletzung des Art. 10 EMRK ansah.

[102] *Dörr*, in: Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden 2004, 44.

[103] Slg. 1991, I-4007 Rn. 22 – Gouda; Slg. 1991, I-4069 Rn. 29 – Kommission/Niederlande; Slg. 1993, I-487 Rn. 9 f. – Veronica Omroep; Slg. 1994, I-4795 Rn. 18 – TV10; Slg. 1997, I-3689 Rn. 18, 26 – Familiapress.

schwerde direkt zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind hier weiterführende Judikate dieses Spruchkörpers zu erwarten.

2.2.1.8.2 Das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen

Das bereits angeführte Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, welches im Rahmen des Europarates entstanden ist, stimmt in weiten Teilen mit der EG-Fernsehrichtlinie überein[104]. Bezogen auf die 27 Mitgliedstaaten der EU untereinander genießt die Fernsehrichtlinie nach Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens Vorrang. Trotz dieses Vorrangs kommt dem Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen Bedeutung zu. Dem Europarat gehören inzwischen 47 Staaten an, denen die Ratifikation des Übereinkommens offen steht. Schon jetzt gehören dem Übereinkommen Staaten an, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind[105].

Das Übereinkommen zielt darauf ab, die Verbreitung und Weiterverbreitung des grenzüberschreitenden Fernsehens zu erleichtern (Art. 1). Es gibt das Sendestaatsprinzip vor (Art. 3 und 5) und verbindet es mit dem Grundsatz der freien Weiterverbreitung (Art. 4). Die Weiterverbreitung darf vom Empfangsstaat nur unter engen Voraussetzungen ausgesetzt werden (Art. 24). Dies setzt voraus, dass eine offensichtliche, ernsthafte und schwerwiegende Verletzung des Übereinkommens vorliegt.

Weiter werden Regelungen zu Werbung und Teleshopping, Sponsoring, Jugendschutz und Gegendarstellung getroffen. Zur Beilegung von Streitigkeiten gibt es ein Schiedsverfahren (Art. 26).

2.2.1.8.3 Art. 11 EU-Grundrechtecharta

Die EU-Grundrechtecharta hat ihre Grundlage in dem Beschluss des Europäischen Rates auf der Tagung vom Juni 1999[106]. und wurde am 7. Dezember 2000 in Nizza feierlich verkündet[107]. Derzeit stellt die Charta kein verbindliches Recht dar. Bald nach der Verkündung wurde schon darüber diskutiert, ob und gegebenenfalls wie die Charta der Grundrechte doch als verbindlicher Bestandteil in die europäischen Verträge aufgenommen werden kann. Unter anderem zur Klärung dieser Frage bereitete ein Verfassungskonvent unter Vorsitz des ehemaligen französischen Präsidenten Giscard d'Estaing den Entwurf eines Verfassungsvertrags vor, der auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs im Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wurde. Der Verfassungsvertrag sah unterem anderem die rechtsverbindliche Aufnahme der Grundrechtecharta und den Beitritt der EU zur EMRK vor. Nachdem in Frankreich und den Niederlanden der Verfassungsvertrag im Rahmen von Volksabstim-

---

[104] Insgesamt zum Übereinkommen siehe *Hesse*, Rundfunkrecht, München 2003, S. 343, Rn. 63 ff.; *Dörr,* Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, 128 ff.

[105] Liste der Staaten, für die das Übereinkommen gilt siehe unter http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=132&CM=8&DF=6/23/2007&CL=GER sowie Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht – Zusatztexte Nr. A 20. Zurzeit sind 31 Staaten Mitglieder (Stand Juni 2007).

[106] Beschluss vom 4.6.1999, EuGRZ 1999, 364 f.; abgedruckt bei *Stock*, Medienfreiheit in der EU-Grundrechtscharta: Art. 10 EMRK ergänzen und modernisieren!, Frankfurt 2000, 106.

[107] Vgl. Bekanntmachung der Endfassung, ABl. EG Nr. C 61 vom 18.12.2000, 1. Textsammlung Europäisches und Internationales Medienrecht Nr. A 51.

mungen abgelehnt wurde, ist der Europäische Rat auf seiner Tagung in Brüssel am 21./22. Juni 2007 übereingekommen, einen neuen Vertragsentwurf zu erstellen und diesen Entwurf der Regierungskonferenz zu unterbreiten. Der dann neue EU-Vertrag und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union (ehemaliger EG-Vertrag) sollen keinen Verfassungscharakter haben. Die in den Verträgen verwendete Begrifflichkeit soll diese Änderung widerspiegeln. Der Artikel über die Grundrechte soll einen Querverweis auf die im Rahmen der Regierungskonferenz 2004 vereinbarte Fassung der Charta der Grundrechte enthalten, dieser damit Rechtsverbindlichkeit verleihen und ihren Geltungsbereich festlegen. Die EU-Grundrechtecharta wird nicht als Teil im EU-Reformvertrag enthalten sein. Großbritannien und Irland sollen das Recht erhalten, vom Geltungsbereich der Grundrechtecharta ausgenommen zu werden[108].

Am 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft in Lissabon über das Vertragswerk des EU-Reformvertrages. Der Vertrag soll am 13. Dezember 2007 unterzeichnet werden und zum 1. Januar 2009 in Kraft treten.

Zurzeit stellt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union jedoch noch kein verbindliches Recht, sondern lediglich eine politische Deklaration dar. Die rechtliche Unverbindlichkeit schließt aber nicht aus, dass die Bestimmungen der Charta mittelbar rechtliche Wirkungen entfalten können. Der EuGH kann nämlich die Charta und die darin enthaltenen Vorschriften schon jetzt über Art. 6 Abs. 2 EU als Erkenntnisquelle heranziehen, um die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zu ermitteln[109]. Insoweit kommt der Bestimmung des Art. 11 EU-Grundrechtecharta bereits heute Bedeutung zu.

Art. 10 EMRK diente bei der Formulierung des Art. 11 Abs. 1 EU-Grundrechtscharta als Vorlage. Art. 11 EU-Grundrechtecharta hat die Meinungsfreiheit zum Gegenstand, und in Abs. 2 wird ausdrücklich die Freiheit der Medien angesprochen. Die Garantie des Art. 11 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta ist sehr allgemein gehalten und geht nicht über die Mindestgarantie des schon wesentlich älteren Art. 10 EMRK hinaus. Dagegen enthält Art. 11 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta eine weitreichendere Bestimmung als Art. 10 EMRK.

Fraglich ist, ob Art. 11 EU-Grundrechtecharta eine über Art. 10 EMRK hinausgehende Bedeutung hat. Die Bestimmung hat, wie bereits erwähnt, Art. 10 EMRK ausdrücklich als Ausgangspunkt genommen. Sie entspricht in ihrem Absatz 1 daher auch wörtlich der Bestimmung des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 EMRK. Allerdings wurde bei den Beratungen beklagt, dass der Entwurf ein medienrechtliches Defizit aufweise. Daher wurde gefordert, den Rundfunk und rundfunkrechtliche Mediendienste in die Bestimmung einzubeziehen, also in Art. 11 EU-Grundrechtecharta auch eine Medienfreiheit zu verankern. Hierzu gab es unterschiedliche Textvorschläge und intensive Diskussionen[110]. Schließlich einigte sich der Konvent auf eine Formulierung des Art. 11 Abs. 2, die heute wie folgt lautet: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“.

---

[108] Vgl. dazu http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf. [Stand 14.10.2007].

[109] Vgl. hierzu EuGH, EuZW 2006. 566 – Rs. C 540/03.

[110] Siehe hierzu *Stock*, Medienfreiheit in der EU-Grundrechtscharta: Art. 10 EMRK ergänzen und modernisieren!, Frankfurt 2000, 298 ff.

In der gegenwärtigen Fassung bleibt ein Stück weit unklar, ob mit Art. 11 EU-Grundrechtecharta der Sache nach die Idee einer dienenden Medienfreiheit, wie sie das Bundesverfassungsgericht vertritt, übernommen wird oder ob nicht im Hinblick auf Art. 11 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta eher eine Medienunternehmerfreiheit im Vordergrund steht. Immerhin macht diese Fassung aber deutlich, dass die Pluralität der Medien zu achten ist. Damit bestätigt sie das Ergebnis, dass ein kulturell vielfältiges und plurales Mediensystem in Europa geboten ist, etwa durch eine vorbeugende Konzentrationskontrolle bzw. durch Zugangsoffenheit der Übertragungswege. Insgesamt unterstreicht Art. 11 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta, dass die Vielfalt des medialen Angebots im Interesse der Informationsfreiheit ein Umstand ist, dem bei der Medienfreiheit entscheidende Bedeutung zukommt.

2.2.2 Nationale Vorgaben

2.2.2.1 Die duale Rundfunkordnung

2.2.2.1.1 Die Entstehung der bundesdeutschen Rundfunkordnung

Die Besonderheiten der deutschen Medienordnung, insbesondere der dualen Rundfunkordnung, lassen sich nur vor dem Hintergrund der Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem 2. Weltkrieg verstehen[111]. Hauptziel der die Rundfunkorganisation prägenden US-Amerikaner und Briten war es, einen demokratischen Rundfunk zu schaffen, der weder dem Staat oder den Parteien noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, z.B. den Kapitalgebern, sondern der Allgemeinheit gehören sollte. Daher sollte dieser nicht privatwirtschaftlich organisiert und finanziert sein, sondern durch Gebühren der Teilnehmer. Damit er nicht durch Regierungen oder Parteien kontrolliert wird, sollten Gremien aus Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen die Aufsicht übernehmen. Staatsferne, Föderalismus und Pluralität zur Gewährleistung umfassender und ausgewogener Information der Bürger bildeten also das Fundament dieses neuen Rundfunks.

In der Folgezeit lehnten manche deutschen Medienpolitiker die Vorstellungen der Alliierten als Besatzungsdiktat ab. Anderen schwebte ein zentralistischer staatlicher Rundfunk nach Weimarer Muster vor, weil in einem demokratischen Staat, so argumentierten sie, ein Staatsrundfunk ebenfalls zwangsläufig demokratisch sei. Jedoch waren Staatsnähe und Zentralismus die Konstruktionsfehler des Weimarer Rundfunks gewesen. Schon aus diesen historischen Erfahrungen lässt sich erkennen, dass auch in einem demokratischen System der Rundfunk föderal und staatsfern sowie auch sonst in einer Weise organisiert sein muss, die gewährleistet, dass die Bürger umfassend und ausgewogen über alle für die Gesellschaft und die Demokratie relevanten Lebensbereiche informiert werden.

Die Auseinandersetzung über die Rundfunkverfassung begann schon 1947/48. Sie spitzte sich zu Beginn der 50er Jahre dramatisch zu, als der Siegeszug des Fernsehens ganz allmäh-

---

[111] Vgl. dazu *Buchwald*, Mediensymposium Speyer, ZUM 1995, 258 ff.; *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, München 2003, Rn. 1 ff. *Dörr/Schwartmann*, Medienrecht, Heidelberg 2006, Rn. 168 ff. *Dörr,* Unabhängig und gemeinnützig, Ein Modell von gestern?, in: ARD (Hrsg.), 50 Jahre ARD, Baden-Baden 2000, 12 ff.; *Steinwärder*, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur: Eine rechtwissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD, Baden-Baden 1998.

lich begann. So sollte nach den Plänen der damaligen Bundesregierung, wie sie im Entwurf des Bundesrundfunkgesetzes von 1953 zum Ausdruck kamen, der gesamte Fernsehbetrieb und die Kurz- und Langwellensender sowie die Rundfunk- und Fernsehforschung in einer Institution unter Aufsicht der Bundesregierung zusammengefasst werden. Die Parallelen zur Weimarer Reichsrundfunkgesellschaft waren unverkennbar.

Nicht zuletzt zur Abwehr dieser sich bereits vor 1950 abzeichnenden Pläne, aber auch zur Lösung der alle ab 1947 gegründeten Landesrundfunkanstalten[112] betreffenden Fragen, beschlossen die Landesrundfunkanstalten in den drei Westzonen eine engere Zusammenarbeit in Form der am 9./10. Juni 1950 erfolgten Gründung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD). Diese Arbeitsgemeinschaft als ein Element des kooperativen Föderalismus hatte als einzige Rechtsgrundlage zunächst nur eine Satzung. In der ARD-Satzung ist auch die Mitgliedschaft in der ARD geregelt, der heute 9 Landesrundfunkanstalten sowie – und dies ist durchaus bemerkenswert – die Deutsche Welle als einzig verbliebene Rundfunkanstalt des Bundesrechts angehören. Die Landesrundfunkanstalten erbrachten durch die damalige Gründung der ARD den Beweis, dass auch ein föderales Rundfunksystem in der Lage ist, Ländergrenzen überschreitende Fragen – wie den Aufbau eines Fernsehgemeinschaftsprogramms – zu lösen, auch ohne staatsvertragliche Grundlage. Diese existiert erst seit dem 1. Januar 1992 in Form des ARD-Staatsvertrags, der allerdings keine – auch gar nicht erforderliche – Ermächtigung zur Veranstaltung des Fernsehgemeinschaftsprogramms enthält, sondern die Landesrundfunkanstalten lediglich zur Veranstaltung des bestehenden Fernsehgemeinschaftsprogramms verpflichtet.

Der Versuch von Bundeskanzler Adenauer, die Deutschland-Fernsehen GmbH zu gründen, die nunmehr in Form einer im staatlichen Eigentum stehenden privaten Gesellschaft ein zweites Fernsehprogramm veranstalten sollte, rief erstmals das Bundesverfassungsgericht auf den Plan. In seinem berühmten ersten Fernsehurteil vom 28. Februar 1961[113], das von dem damaligen Intendanten des SDR Bausch ganz zu Recht als „Magna Charta" des Rundfunkrechts bezeichnet wurde, klärte es nicht nur die Zuständigkeitsfrage, sondern machte grundsätzliche, bis heute gültige Aussagen zur Rundfunkfreiheit[114]. So wurde die Funktion des Rundfunks für die Demokratie und die freie Information des Bürgers hervorgehoben und die Bedeutung der Staatsfreiheit des Rundfunks betont, die es dem Staat verbietet, selbst – auch in der Form einer privaten Gesellschaft – als Rundfunkveranstalter aufzutreten.

Mit der Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland, der mit dem so genannten „Ludwigshafener Urknall" im Jahr 1984 erfolgte, begann das duale Rundfunksystem. Der Streit, welche Aufgaben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und welche Aufgaben den privaten Veranstaltern in einem dualen System zukommen, dauert bis heute an[115]. In einer

---

[112] Zur Gründungsgeschichte *Hesse*, Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2003, 1. Kap., Rn. 24 ff.

[113] BVerfGE 12, 205.

[114] BVerfGE 12, 205, 259 ff.

[115] Dazu aus der Perspektive der ARD *Dörr* (Fn. 111), 12 ff.

ganzen Reihe von Grundsatzentscheidungen[116] hat das Bundesverfassungsgericht dazu Stellung genommen und auch wichtige Vorgaben für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entwickelt. Es hat die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestärkt und den Rundfunkanstalten neben dem klassischen Rundfunkauftrag die Grundversorgungsaufgabe[117] übertragen.

2.2.2.1.2 Die verfassungsrechtlichen Leitentscheidungen

2.2.2.1.2.1 Die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit

Wie kaum ein anderer Bereich ist das Rundfunkrecht durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Das Bundesverfassungsgericht hat als authentischer Interpret des Grundgesetzes aus der knappen Bestimmung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG differenzierte und weitgehende Anforderungen an die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Es geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" zu verstehen ist[118]. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass die Grundrechte üblicherweise Freiheiten enthalten, die der Selbstverwirklichung des Individuums dienen und damit subjektiv-rechtliche, individuellen Eigeninteressen dienende Handlungsrechte bilden. Daneben gibt es aber auch Verbürgungen von Befugnissen, die im Interesse Dritter gegen den Zwang und die Intervention des Staates abgeschirmt sind. Bei diesen Grundrechten spricht man von dienenden oder drittnützigen Freiheitsrechten. Der Sinn der Freiheit liegt in diesem Fall darin, einem Rechtssubjekt, also der Rundfunkanstalt, Handlungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsautonomie zuzuerkennen, weil entweder ein öffentliches Interesse an einem aus autonomer Gestaltung, Handlung und Entscheidung hervorgegangenen geistigen oder gegenständlichen Produkt besteht[119] oder weil die Abschirmung von Handlungsbefugnissen der Gewährleistung des Rechts- und Freiheitsstatus Dritter dient. Diese letztgenannte Kategorie von drittnützigen Freiheitsrechten, zu der klassischer Weise die Rundfunkfreiheit zu zählen ist, kann am sinnfälligsten als dienende Freiheitsgewährleistung bezeichnet werden[120].

Die Rundfunkfreiheit dient nach dieser Vorstellung der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und ist demnach auch eine Grundvoraussetzung für eine funktionsfähige Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht geht wegen dieses dienenden Charakters davon aus, dass sich der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht in der Abwehr staatlicher Einflussnahmen erschöpfe. Vielmehr gebiete die Rundfunkfreiheit auch die Schaffung einer

---

[116] BVerfGE 57, 295; 73, 118; 74, 297; 83, 238; 90, 60; Entscheidung vom 11. September 2007, AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

[117] Dazu *Bethge*, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, MP 1996, 66 ff.; *Scheble*, Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994.

[118] Vgl. BVerfGE 87, 181, 197; 83, 238, 295; 57, 295, 319.

[119] So verhält es sich etwa bei der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Freiheit von Forschung und Lehre zugunsten der Universitätsprofessoren, andeutungsweise in diesem Sinn BVerfGE 47, 327, 379; eingehend dazu *Dörr*/*Schiedermair*, Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten, Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Bonn 2004, 24 ff.

[120] Vgl. *Niepalla*, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1990, 6 ff.; *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München1985, 325 ff.

positiven Ordnung, die die Meinungsvielfalt gewährleiste und sicherstelle, dass der Rundfunk einzelnen gesellschaftlichen Gruppen oder gar einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ebenso wenig wie dem Staat ausgeliefert wird. Auf der einen Seite soll die Rundfunkveranstaltung also durch öffentlich-rechtliche Anstalten autonom, also staatsfern erfolgen. Auf der anderen Seite ist der Staat gehalten, durch die Schaffung einer positiven Ordnung, also durch Rechtsnormen, gerade diese Staatsfreiheit sicherzustellen. Damit ist das Spannungsverhältnis im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Staatsferne bereits vorgegeben.

Die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit ist keineswegs, wie von manchen behauptet, eine freiheitsfeindliche und antiliberale Grundrechtsauslegung. Sie ist vielmehr darauf ausgerichtet, dem Bürger eine umfassende und ausgewogene Information zu sichern. So verpflichtet sie den Staat, Konzentrationsentwicklungen im Rundfunk, also der Entstehung einer vorherrschenden Meinungsmacht aktiv und vorbeugend entgegenzutreten[121]. Damit sichert diese Konzeption die Informationsfreiheit des Bürgers und letztlich auch die Funktionsfähigkeit der Demokratie.

2.2.2.1.2.2 Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung

Mit seiner neuesten rundfunkrechtlichen Grundsatzentscheidung vom 11. September 2007[122] hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts klare und eindeutige Weichenstellungen vorgenommen, die nicht nur das Gebührenfestsetzungsverfahren, sondern auch die Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung vor dem Hintergrund der Digitalisierung und Konvergenz betreffen. Diese Überlegungen knüpfen an der bisherigen Rechtsprechung, insbesondere am 1. Gebührenurteil vom 22. Februar 1994[123] an, bestätigen und bekräftigen sie, enthalten aber auch neue und weiterführende Aspekte.

So weist der Senat in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung erneut darauf hin, dass die Rundfunkfreiheit auch die Schaffung einer positiven Ordnung gebietet, die die Meinungsvielfalt gewährleistet und sicherstellt, dass der Rundfunk einzelnen gesellschaftlichen Gruppen oder gar einer einzigen gesellschaftlichen Gruppe ebenso wenig wie dem Staat ausgeliefert wird. Diese Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung ist aus Sicht des Senats in keiner Weise durch den Wegfall der durch die Knappheit der Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entfallen. Gerade dem Rundfunk kommt – so der Senat – wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft weiterhin eine herausgehobene Bedeutung zu, die nach Auffassung der Karlsruher Richter gesetzliche Regelungen erfordert. Die Wirkungen des Fernsehens, sowohl dessen Suggestivkraft als auch dessen Breitenwirkung,

---

[121] Vgl. dazu *Dörr,* Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahrensrecht, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berlin 1995, 331ff., 338 ff.; *Kübler,* Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl (Hrsg.), Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, 21 ff., 23 ff.; *KEK*, Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2004, 41 ff.

[122] AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR -809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

[123] BVerfGE 90, 60.

gewinnen, so der Senat, durch die neuen Technologien sogar zusätzliches Gewicht. So verstärken sich die Gefahren für die Vielfalt im privaten Bereich nach Auffassung des Senats durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck. Dies führe einmal zu verzerrenden Darstellungsweisen, Bevorzugung des Sensationellen und zur Skandalisierung von Vorgängen. Zum anderen geht der Senat auch unter Hinweis auf den neuesten Konzentrationsbericht der KEK[124] davon aus, dass der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten weiter voranschreitet. Mit den neuen Techniken, wie Programmführen und Navigatoren, nähmen zudem, wie der Senat hervorhebt, die Möglichkeiten zu, Einfluss auf die Rezipienten zu nehmen.

Sowohl für die Sicherung der Meinungsvielfalt als auch für die Qualität der Programme spielt daher der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine entscheidende Rolle, wie der Senat in Anknüpfung an die bisherige Rechtsprechung nachdrücklich betont. Dies liegt daran, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen in der in Deutschland verankerten dualen Rundfunkordnung nach den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts ein besonderes Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk besteht. Der private Rundfunk ist im dualen System durch die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks legitimiert, der seine Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen muss. Letztlich wird der Platz für den privaten Rundfunk erst dadurch frei, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktionen in vollem Umfang erfüllen kann. Nur unter dieser Voraussetzung ist es zulässig, an den privaten Rundfunk abgesenkte Anforderungen zu stellen. Er hat lediglich einem „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“[125] zu genügen. Dies ist von Bethge[126] treffend als eine „hinkende Dualität“ bezeichnet worden. Die Verfassung des demokratischen Rechtsstaats setzt eine grundsätzlich auf Vollständigkeit der Information und Vielfalt der Meinungen angelegte Struktur der Medien voraus. Diese ist im Rundfunkwesen nur dann gewährleistet, wenn neben dem werbeabhängigen privaten Rundfunk, der aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts strukturell dazu nicht in der Lage ist, ein über Gebühren finanzierter, auf eine umfassende Information verpflichteter öffentlich-rechtlicher Rundfunk tritt. Diese Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nimmt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht etwa an Gewicht ab, sondern gewinnt zunehmend an Bedeutung, je mehr die Medien insgesamt – also auch die Printmedien – in den Sog von Werbewirtschaft und Kapitalgebern geraten. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt also nach dieser Rechtsprechung eine zentrale Aufgabe in der durch Digitalisierung und Konvergenz gekennzeichneten Medienlandschaft der Zukunft zu. Er ist für die Karlsruher Richter in erster Linie Garant der Vielfalt und des klassischen Rundfunkauftrags.

Demnach hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe, umfassende und ausgewogene Informationen im Interesse einer funktionierenden Demokratie zu gewährleisten und damit in dem dualen Rundfunksystem die unerlässliche Grundversorgung sicherzustellen -

---

[124] *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2007, abrufbar unter <http://www.kek-online.de> [Stand 28.10.2007].

[125] BVerfGE 73, 118, 159; 83, 238, 297.

[126] *Bethge*, Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, 337 ff.

dieser Begriff taucht allerdings in der neuesten Entscheidung nicht auf. Mit dem Begriff der Grundversorgung werden Aufgaben und Befugnisse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschrieben, die dieser zu leisten hat, nämlich „gründliche" Information in einem umfassenden Sinne und ein grundlegendes Angebot aller Typen von Rundfunksendungen, die technisch für alle erreichbar sein müssen. Schon damit wird er in besonderer Weise auf die Qualität verpflichtet und muss, wie der Senat durchaus kritisch anmerkt, diesen klassischen Rundfunkauftrag, der auch die kulturelle Verantwortung umfasst, in vollem Umfang erfüllen, damit das duale System im Gleichgewicht bleibt.

2.2.2.1.2.3 Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Damit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Aufgabenerfüllung überhaupt möglich ist, gesteht das Bundesverfassungsgericht den Anstalten auch einen Anspruch auf funktionsgerechte Finanzierung zu[127]. Welchen Umfang dieser Anspruch hat, wird vom Bundesverfassungsgericht bereits im so genannten Hessen-3-Beschluss[128] näher erläutert. Unter Hinweis auf seine frühere Rechtsprechung betonte der Erste Senat schon in dieser Entscheidung, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Finanzierung derjenigen Programme zu ermöglichen ist, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht bloß entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist. Das Kriterium der „Erforderlichkeit" wird vom Gericht zur Lösung eines Dilemmas angeboten. Dieses Dilemma besteht darin, dass das zur Funktionserfüllung Notwendige einerseits nicht von den Rundfunkanstalten allein bestimmt werden kann. Sie bieten nach Ansicht des Senats keine hinreichende Gewähr dafür, dass sie sich bei der Mittelanforderung im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Aber auch dem gesetzgeberischen Gutdünken könne es andererseits nicht überlassen werden zu bestimmen, welche Mittel den Rundfunkanstalten zur Erfüllung ihrer Aufgabe bereitgestellt würden. Dies verbiete der enge Zusammenhang zwischen Programmfreiheit, Staatsfreiheit und Finanzausstattung. Denn sonst könne der Gesetzgeber Verfassungsrecht, das einem unmittelbaren Verbot von Rundfunkprogrammen bzw. einem unmittelbaren staatlichen Einfluss auf Programme entgegenstehe, dadurch umgehen, dass er mittelbar durch Entzug oder Beschränkung von Finanzierungsmöglichkeiten dasselbe Ergebnis erreiche.

Allerdings verkennt der Senat, wie er selber einräumt, nicht, dass sich die zur Entscheidung von Finanzfragen erstrebenswerte Quantifizierung aus dem Erforderlichkeitskriterium nicht stringent ableiten lässt. Dieses Kriterium erlaubt lediglich Eingrenzungen. Trotz der vom Bundesverfassungsgericht mit dem Hinweis auf das zur Funktionserfüllung Erforderliche gegebenen Anhaltspunkte bleibt der Bestimmtheitsgrad der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Grundsätze für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verhältnismäßig gering. Daher verlangt das Grundrecht, dass zum Ausgleich ein Verfahren der Entscheidungsfindung eingerichtet wird, das ein möglichst grundrechtskonformes Ergebnis gewährleistet. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Gebührenurteil[129] grundlegende Weichenstellungen vorgenommen.

---

[127] So schon BVerfGE 73, 118, 158; 83, 238, 298.

[128] BVerfGE 87, 181.

[129] Vgl. BVerfGE 90, 60.

In dieser Entscheidung entwickelte es ein Modell, das nach seiner Auffassung mit der Rundfunkfreiheit in Einklang steht und daher in besonderer Weise geeignet ist, den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Dieses Modell wird von ihm selbst als ein gestuftes und kooperatives Verfahren bezeichnet. Die Eckpfeiler dieses dreistufigen Verfahrens, die nunmehr die Grundlage für die Gebührenfestsetzung bilden, können wie folgt beschrieben werden:

Die Gebührenentscheidung muss an der Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten anknüpfen. Dies beruht darauf, dass der Finanzausstattung die Programmentscheidungen der Rundfunkanstalten zugrunde zu legen sind. Allerdings müssen sich die Programmentscheidungen innerhalb des verfassungsrechtlich vorgezeichneten und gesetzlich konkretisierten Rundfunkauftrags bewegen und unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umgesetzt werden. Diese Programmentscheidungen und die darauf gestützten Bedarfsanmeldungen der jeweiligen Rundfunkanstalten dürfen im nachfolgenden Verfahren weder übergangen noch finanziell ignoriert werden.

Auf der zweiten Stufe des Gebührenfestsetzungsverfahrens ist eine Überprüfung der Bedarfsanmeldungen grundsätzlich möglich und geboten. Allerdings darf sich die Kontrolle nach den Vorgaben des Ersten Senats nicht auf die Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit der Programmentscheidungen beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmentscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und in Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich also nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe. Daher hat die Kontrolle durch ein Fachgremium stattzufinden, das nicht nur rundfunk- sondern auch politikfrei zusammengesetzt werden muss. Die rundfunk- und politikfreie Zusammensetzung dieses neuen Gremiums, der heutigen KEF für Landesrundfunkanstalten und das ZDF, schließt eine Mitwirkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wie auch der Länder an der Bestellung der Kommissionsmitglieder nicht aus. Die Sachverständigen müssen sich aber durch Fachkompetenz, Neutralität und Objektivität auszeichnen. Mitglieder der Landesrechnungshöfe sind im Gegensatz zu Vertretern der Staatskanzleien nicht von vornherein ausgeschlossen, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont hat. Die Überprüfung der Kommission endet mit einem festgestellten Finanzbedarf, der in einen konkreten Gebührenvorschlag mündet.

Auf der dritten Stufe ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Gebührenentscheidung nach Maßgabe dieses überprüften Finanzbedarfs und des daraus abgeleiteten konkreten Gebührenvorschlags zu treffen. Wie diese Entscheidung gefällt wird, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings nachdrücklich betont, dass Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sind. Dabei erschöpfen sich die Abweichungsgründe im Wesentlichen in den Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer. Im Falle einer Abweichung zu Lasten der Rundfunkanstalten muss die Entscheidung dann im Einzelnen begründet werden. Insoweit bejaht das Bundesverfassungsgericht auch eine Überprüfbarkeit einer von dem Vorschlag KEF abweichenden Entscheidung über die Gebührenhöhe.

Bezogen auf die Gebührenentscheidung betont der Erste Senat in seiner neuesten Entscheidung vom 11. September 2007[130] noch deutlicher als zuvor, dass die Festsetzung der Rundfunkgebühr frei von medienpolitischen Zwecksetzungen erfolgen muss. Er bekräftigt nochmals, dass die Rundfunkanstalten einen Anspruch auf bedarfsgerechte Finanzierung haben. Wie dieser Anspruch zu bemessen ist, ist eine fachliche und keine politische Entscheidung. Daher hat der Gesetzgeber gerade nicht das Recht, mit dem Mittel der Gebührenfestsetzung medienpolitische Ziele zu verfolgen und etwa mit einer Entscheidung über Zeitpunkt, Umfang und Geltungsdauer der Gebührenerhöhung medienpolitische Vorgaben zu verstecken oder durchzusetzen. Nachdrücklich wird bestätigt, dass das im Anschluss an die erste Gebührenentscheidung eingeführte dreistufige Gebührenfestsetzungsverfahren besonders geeignet ist, eine bedarfsgerechte Finanzierung zu gewährleisten. Der Senat weist aber auch darauf hin, dass nicht nur indexgestützte Berechnungsfaktoren zur Ermittlung des Finanzbedarfs verwendet werden dürfen, sondern auch einer Vollindexierung der Rundfunkgebühr grundsätzlich keine Hindernisse von Verfassungs wegen entgegenstehen.

Darüber hinaus – und dies ist besonders wichtig – betont der Senat zwar, dass neben der Gebühr andere Finanzierungsquellen, wie Sponsoring und Werbung, nicht ausgeschlossen seien. Sie dürfen aber, so die Karlsruher Richter, nicht im Vordergrund stehen. Zudem muss die Nutzung dieser Finanzierung vom Gesetzgeber laufend daraufhin überprüft werden, ob sie nicht zu einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität und einer Erosion der Identifizierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Charakters führt. Es besteht insoweit durchaus ein Prüfauftrag, ob und inwieweit Werbung und Sponsoring dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin ermöglicht werden sollen.

Wenn der Gesetzgeber, wie im Rundfunkstaatsvertrag und im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vorgesehen, die Gebührenentscheidung selber trifft, darf er von dem Vorschlag der unabhängigen Sachverständigenkommission, also der KEF, nur aus Gründen abweichen, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Insoweit beschränken sich die Abweichungsgründe, wie der Senat bekräftigt, regelmäßig auf die Gesichtspunkte des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler, auch wenn dies, wie der Senat nunmehr klarstellt, nicht abschließend gemeint ist. Zudem muss der Gesetzgeber die Abweichungsgründe nachvollziehbar benennen und seine daran anknüpfende Bewertung offen legen. So muss etwa erkennbar sein, inwiefern die Gebühr den Rundfunkzahler unangemessen belastet und dass die abweichende Festsetzung dem Rechnung trägt. Entscheidend für die Nachprüfung ist die staatsvertragliche Begründung, auf die die Zustimmungsgesetze Bezug nehmen. Diese recht strengen Anforderungen an die Begründung dienen dazu, die Nachprüfung zu ermöglichen, dass tatsächlich aus zulässigen Gründen und nicht aus medienpolitischen Erwägungen abgewichen wird. Sie gelten auch unter den erschwerten Bedingungen des geltenden Rechts, nach dem die Ländergemeinschaft durch Staatsvertrag die Gebührenhöhe festsetzt, dem alle Landesparlamente zustimmen müssen. Der Senat begründet dies damit, dass es den Ländern freistehe, eine Mehrheitsentscheidung zu ermöglichen.

---

[130] AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

2.2.2.1.2.4 Die mögliche gesetzliche Ausgestaltung des Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Im Zusammenhang mit der schon im ersten Gebührenurteil betonten und in der Entscheidung vom 11. September 2007 bekräftigten Trennung zwischen Medienpolitik und Gebührenfestsetzung gilt es allerdings, einem Missverständnis von vornherein vorzubeugen. Mit dem Verbot, mittels der Gebührenfestsetzung die Rundfunkordnung zu gestalten, ist nämlich keineswegs gesagt, dass dem Gesetzgeber medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen verfassungsrechtlich versagt wären. Vielmehr sind gesetzliche Ausgestaltungen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seinen Funktionsbereich betreffen, durchaus mit der Verfassung vereinbar, wenn sie gewissen Kautelen entsprechen. Der Gesetzgeber verfügt sogar bei der Regelung der medienpolitischen Rahmenbedingungen über einen breiten Gestaltungsspielraum, was der Senat erneut hervorhebt. Insoweit ist der Gesetzgeber aber auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Wie weit diese Ausgestaltungsbefugnis reicht, wird allerdings in der neuesten Entscheidung nicht konkretisiert. Dies ist zwar auf Kritik gestoßen[131], erklärt sich aber daraus, dass diese Frage nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens war.

Allerdings ergeben sich aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewisse Hinweise auf die Grenzen der gesetzgeberischen Ausgestaltungsbefugnis. Einmal ist die **Bestands- und Entwicklungsgarantie** für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Bedeutung, wenn der Gesetzgeber Begrenzungen vornehmen möchte. Diese Bestands- und Entwicklungsgarantie, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung besitzt, wurde vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Grundversorgungsaufgabe entwickelt und ist vom Ersten Senat nochmals in der Entscheidung vom 11. September 2007 bestätigt und bekräftigt worden. So stellte das Verfassungsgericht in seiner 6. Rundfunkentscheidung fest, dass der Begriff der Grundversorgung gegenständlich und zeitlich offen, dynamisch und allein an die Funktion gebunden sei, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Rahmen des durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen habe[132]. Die Grundversorgung ist also nicht fixierbar, sondern akzessorisch zur Funktionserfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkaufgaben. Was aber die Funktionserfüllung darüber hinaus erfordert, lässt sich nicht ein für allemal bestimmen, sondern hängt von den Umständen ab. Diese sind im Wesentlichen durch die technische Entwicklung und das Verhalten der privaten Anbieter geprägt, denen gegenüber der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem publizistisch konkurrenzfähig bleiben muss[133]. Das bedeutet, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts auch in den Bereichen privater Rundfunkveranstaltung präsent sein muss, in denen er nicht mittels seiner Grundversorgungsprogramme konkurrieren kann, die aber dennoch ein publizistisches Gegengewicht erfordern[134].

---

[131] *Lilienthal,* Richter ratlos, epd 73/2007, 3 ff.

[132] BVerfGE 83, 238, 299.

[133] BVerfGE 87, 181, 203.

[134] So etwa im Spartenbereich, BVerfGE 74, 297, 344 ff.

Hieran wird deutlich, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem nicht nur die Verantwortung dafür hat, den ursprünglichen Rundfunkauftrag zu gewährleisten, der in der Darstellung aller Meinungsrichtungen in vollständiger Breite und Vielfalt besteht. Vielmehr hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk darüber hinaus die Pflicht, auf die Tätigkeiten der privaten Konkurrenten flexibel zu reagieren und somit als Gegengewicht die Bildung vorherrschender Meinungsmacht zu verhindern. Die mit dieser Pflicht verbundene Schwierigkeit liegt darin, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei seiner Aufgabe nicht sein Spezifikum aus den Augen verlieren darf[135], nämlich die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrages, in der der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht nur seine Rolle für die politische Meinungs- und Willensbildung, für die Unterhaltung und für über die laufende Berichterstattung hinausgehende Informationen, sondern auch seine kulturelle Verantwortung wahrnimmt[136]. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss also technischen und programmlichen Neuerungen gegenüber offen sein. Zwar stellt die Entwicklungsgarantie keinen Freibrief für den öffentlich-rechtliche Rundfunk dar, sich auf allen Feldern zu betätigen und damit über seinen eigentlichen Auftrag, die Veranstaltung von Rundfunk, hinauszugehen. Die Entwicklungsgarantie gewährleistet aber die publizistische Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit zugleich den Bestand der dualen Rundfunkordnung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf daher nicht von neuen programmlichen und technischen Entwicklungen vollständig abgeschnitten werden. Sonst könnte er in der publizistischen Konkurrenz zum privaten Rundfunk und neuen Anbietern von rundfunkähnlichen Diensten nicht bestehen.

Konkret hat das Bundesverfassungsgericht in der Baden-Württemberg-Entscheidung[137], die den damaligen gesetzlichen Ausschluss des SDR von Sparten- und Regionalprogrammen betraf, festgestellt, dass man den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an solchen neuen programmlichen Angeboten teilhaben lassen muss. Dies gilt nach Ansicht der Karlsruher Richter selbst dann, wenn diese Angebote (noch) nicht zur Grundversorgung gehören.

Auf der anderen Seite bildet der **Rundfunkbegriff** den Rahmen für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dabei muss zwischen dem verfassungsrechtlichen und dem einfach-gesetzlichen Rundfunkbegriff des § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV unterschieden werden[138]. Das Bundesverfassungsgericht interpretiert den Rundfunkbegriff dynamisch anhand der normativen Aufgabe des Rundfunks[139]. Die besondere Rolle des Rundfunks ergibt sich aus dessen Funktion als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung und damit als konstituierendes Element einer modernen Demokratie[140]. Zudem stellt es erneut in der Entscheidung vom 11. September 2007 auf die besondere Suggestivkraft bewegter Bilder, die Breitenwirkung und die Aktualität elektronischer Angebote ab. Zwar wird zur Konkretisierung des verfassungs-

---

[135] Auf diese Gefahr der Angleichung an die privaten Rundfunkveranstalter weisen insbesondere *Oppermann,* in: *Stern*, 55 ff. und *Stock*, JZ 1997, 587 hin.

[136] So BVerfGE 74, 297, 324.

[137] BVerfGE 74, 297, 344.

[138] Siehe *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 4.

[139] *Ricker*, ZUM 2001, 28, 29.

[140] Siehe hierzu schon BVerfGE 12, 205, 260.

rechtlichen Rundfunkbegriffs auch die Definition des § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV herangezogen. Allerdings können die Länder den bundesrechtlichen Rundfunkbegriff des Grundgesetzes nicht normativ festlegen. Zudem kann der Rundfunkbegriff nicht abschließend geregelt werden, da er als verfassungsrechtliches Institut dynamisch und funktionsorientiert ausgelegt werden muss. Schließlich hat es das Bundesverfassungsgericht in der Baden-Württemberg-Entscheidung akzeptiert, dass bestimmte, für die öffentliche Meinungsbildung weniger relevante Erscheinungsformen von verfassungsrechtlichem Rundfunk aus dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff ausgeklammert und einem liberaleren Regelungsregime unterworfen werden dürfen.

Die Definition des § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV bildet eine zulässige einfachgesetzliche Konkretisierung[141], die zwar enger, dafür aber auch konkreter als der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff ist. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV ist Rundfunk 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[142]. Wesentlich für den einfachrechtlichen Rundfunkbegriff sind damit die Elemente der Allgemeinheit des Empfängerkreises, die Darbietung publizistisch relevanter Inhalte sowie die rundfunkspezifische Verbreitung[143].

Im Gegensatz zur Individualkommunikation umfasst der Rundfunk als Mittel der Massenkommunikation[144] nicht die gezielte Übermittlung an einen bestimmten Empfänger, sondern allein die Verbreitung an eine unbestimmte Vielzahl von Empfängern[145]. Auf den ersten Blick erscheint dieses Merkmal zum Beispiel für die Online-Nutzung gegeben. Die Online-Angebote werden vom jeweiligen Anbieter gestaltet und richten sich an eine unbestimmte Vielzahl von Internet-Nutzern. Man könnte daher davon ausgehen, dass die Online-Angebote eine beliebige Öffentlichkeit erreichen möchten und damit das Merkmal des allgemeinen Empfängerkreises erfüllen[146]. Hiergegen könnte allerdings die Struktur des Internets sprechen, wenn man für den Begriff der Allgemeinheit nicht auf den Anbieter sondern den Nutzer abstellt. Der Nutzer wählt sich seinen Weg durch das Netz selbst, er entscheidet, welche Informationen er zu welchem Zeitpunkt in welcher Kombination abrufen möchte. Das Angebot des Content-Providers erweist sich als eine bloße „invitatio ad offerendum“[147], während der Zugriff des Rezipienten das Programm nicht nur in Gang setzt, sondern dessen Verlauf entscheidend mitgestaltet.

Eindeutig ist die Sachlage jedenfalls, wenn das Internet lediglich als zusätzliches Übertragungsmedium für Hörfunk oder Fernsehen genutzt wird. Die Eins-zu-eins-Übertragung von

---

[141] Vgl. *Degenhart*, ZUM 1998, 333, 336.

[142] Siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV.

[143] Hierzu *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 4; *Jarass*, AfP 1998, 133; *Kreile/Neuenhahn*, K&R 1998, 41, 42 ff.; *Michel*, ZUM 1998, 350, 351 ff.; *Ricker*, AfP 1998, 437, 444; *ders*., ZUM 2001, 28, 29 f.

[144] BVerfGE 12, 205, 260.

[145] Siehe *Ricker*, AfP 1998, 437, 443; *ders*., ZUM 2001, 28, 29.

[146] So *Michel*, ZUM 1998, 350, 352.

[147] So *Ricker*, AfP 1998, 437, 443.

Rundfunk im Internet muss trotz der zeitunabhängigen Nutzungsmöglichkeit als Rundfunk im klassischen Sinne gewertet werden[148]. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung wiederholt betont, dass der Rundfunkbegriff für technische Entwicklungen flexibel und offen sein müsse[149]. Das Verfassungsgericht stellt in seiner Rechtsprechung somit schwerpunktmäßig auf die Funktion des Rundfunks, nicht auf technische Aspekte, ab. Eine rein andersartige Verbreitungsmöglichkeit kann daher auf die Qualifikation eines Angebots als Rundfunk keinen Einfluss haben[150].

Sofern es sich nicht um die bloße Übertragung von Hörfunk oder Fernsehen im Internet als neuem Medium handelt, erfüllen Online-Angebote dagegen nicht ohne weiteres das Erfordernis des allgemeinen Empfängerkreises als einer Voraussetzung der Massenkommunikation[151]. Vielmehr entspricht das Nutzerprofil von Internet-Angeboten im Allgemeinen dem der Individualkommunikation, die funktionale Ausrichtung allerdings je nach Art des Angebots dem der Massenkommunikation. Folgt man der funktionalen Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts, kommt es aber entscheidend auf die jeweilige Ausrichtung des Angebots an. Damit ist das Merkmal der Allgemeinheit erfüllt.

Mit dem Merkmal der Darbietung publizistisch relevanter Inhalte erfolgt die Abgrenzung des Rundfunks zu Angeboten, die keine Faktoren im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellen. Darbietung wird jedenfalls beim verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff weit verstanden. Danach beschränkt sich die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung nicht auf Nachrichtensendungen, sondern umfasst auch beispielsweise musikalische und kabarettistische Darbietungen[152]. Eine Darbietung liegt hingegen nicht vor, wenn ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung weder bestimmt noch geeignet ist oder keinerlei Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung besitzt[153].

Einfachgesetzlich grenzt das Merkmal der Darbietung Rundfunk und Telemedien voneinander ab[154], weil Telemedien dann nicht vorliegen, wenn es sich um Rundfunk handelt. Während der Rundfunk vom Gesetzgeber als besonders wichtiger Faktor der öffentlichen Meinungsbildung gewertet wird, ist dies bei Telemedien aus Sicht der Länder also nicht der Fall, so dass die Telemedien weniger strengen Voraussetzungen unterliegen als der Rundfunk, insbesondere zulassungsfrei sind. Man wird allerdings den Online-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die meinungsbildende Relevanz ebenso wenig absprechen können wie der elektronischen Presse. Das Merkmal der Darbietung im Sinne der weiten Auslegung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs erweist sich damit bei solchen Angeboten als

---

[148] So auch *Degenhart*, K&R 2001, 329, 333 Fn. 70.

[149] BVerfGE 73, 118, 174; 74, 297, 349; hierzu auch *Ricker*, NJW 1997, 3199, 3200.

[150] a.A. als das Bundesverfassungsgericht zunächst die Direktoren der Landesmedienanstalten in: DLM-Strukturpapier über die Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten vom 16.12.1997 unter Punkt 2.2.2.4; *Ring*, ZUM 1998, 358, 359; vgl. nunmehr aber die Überarbeitung des 3. DLM-Strukturpapiers/Internet Radio und IPTV vom 27.6.2007.

[151] Wie hier *Degenhart*, ZUM 1998, 333, 341 ff.; *Ricker*, AfP 1998, 437, 443; *ders*., ZUM 2001, 28, 29 f.

[152] BVerfGE 12, 205, 260.

[153] *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 8.

[154] *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 8.

erfüllt. Einfachgesetzlich wird man dies anders sehen müssen, da §§ 56 Abs. 1 und 57 Abs. 3 RStV zum Ausdruck bringen, dass selbst journalistisch-redaktionell gestaltete Online-Angebote, also die gesamte elektronische Presse, regelmäßig als zulassungsfreie Telemedien und nicht als Rundfunk angesehen werden sollen.

Das Merkmal der fernmeldetechnischen Verbreitung stellt allein auf technische Gesichtspunkte ab[155] und dient vor allem der Abgrenzung zur Presse. Die Übertragung muss daher nach § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen längs oder mittels eines Leiters, also mittels Funktechnik erfolgen. Auf die physikalische Art der Verbreitung kommt es ansonsten nicht an[156]. Der Rundfunkbegriff ist vielmehr für neue Techniken offen[157]. Sämtliche Online-Angebote erfüllen daher das Merkmal der fernmeldetechnischen Verbreitung.

Nach alledem kann im Hinblick auf den Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dahinstehen, ob Online-Angebote derzeit schon vom klassischen Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst werden und welche dieser Angebote dem einfachgesetzlichen Rundfunkbegriff zuzurechnen sind. Jedenfalls unterfallen die redaktionell gestalteten Angebote dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Die Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gebietet es, diesem die Beteiligung an solchen Entwicklungen offen zu halten. Insbesondere darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk von neuen Angebots- und Programmformen nicht vollkommen abgeschnitten werden. Dies bestätigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich im Internet mit Online-Angeboten präsent zeigen und positionieren muss. Nur durch ein frühzeitiges Engagement im Online-Bereich kann verhindert werden, dass entscheidende Positionen im Internetmarkt, beispielsweise im Bereich der Information, durch private Anbieter besetzt werden und der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet keinen Fuß mehr fassen kann, da sich die Nutzer bereits auf andere Anbieter eingestellt haben. Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt, der mit der Entwicklungsgarantie zusammenhängt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf auch zulässige **Randbetätigungen** wahrnehmen. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht in der 6. Rundfunkentscheidung[158] Stellung genommen, die u.a. auch § 3 Abs. 7 WDR-Gesetz betraf. Diese Bestimmung räumte dem WDR das Recht zur Herausgabe von Zuschauerinformationen ein. Dementsprechend gab er Druckwerke zur Programminformation heraus. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit dieser Druckwerke als einer Randbetätigung, die den Programmauftrag unterstützt, bestätigt[159]. In seiner Entscheidung stellt das Verfassungsgericht maßgeblich darauf ab, ob die Herausgabe der Druckwerke zur Verwirklichung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beiträgt[160]. Ist dies der Fall, so

---

[155] *Dörr*, „Multimedia“ und der Rundfunkbegriff, in: Dittmann/Fechner/Sander, Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien, 121, 124; Jarass, AfP 1998, 133, 136; *Michel*, ZUM 1998, 350, 353.

[156] *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 7.

[157] *Dörr*, „Multimedia“ und der Rundfunkbegriff, in: Dittmann/Fechner/Sander, Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien, 121, 124; *Michel*, ZUM 1998, 350, 353.

[158] BVerfGE 83, 238.

[159] BVerfGE 83, 238 ff.

[160] Vgl. BVerfGE 83, 238, 313.

gehört die entsprechende Randbetätigung direkt zur Ausübung der Rundfunkfreiheit[161]. Dies ist wichtig, da sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts grundsätzlich nur auf die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG[162], nicht jedoch auf andere Grundrechte, beispielsweise die Pressefreiheit, die Berufsfreiheit oder die allgemeine Handlungsfreiheit, berufen können[163].

Angesichts der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit der Programmzeitschriften insbesondere wegen deren Zweck, der Unterstützung der klassischen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, bejaht hat, erscheint eine Übertragung auf die Online-Aktivitäten naheliegend. Der Online-Auftritt ist grundsätzlich an dessen klassischen Auftrag, die Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen, angelehnt. Dies wird bereits anhand der Struktur und der Aufmachung des Internetauftritts der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deutlich. Die mediale Selbstdarstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet kann ebenso wie die programmunterstützende Information im Internet, die einer elektronischen Programmzeitschrift entspricht, unter die Ausübung der Rundfunkfreiheit subsumiert werden[164]. Auf die körperliche Form der unterstützenden Tätigkeit kann es angesichts des an der Funktion der Rundfunkfreiheit orientierten Ansatzes des Bundesverfassungsgerichts nicht ankommen[165]. Online-Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet sind damit auch unter dem Gesichtspunkt der unterstützenden Randbetätigung ein zulässiger Teil der Rundfunkfreiheit.

Zum anderen darf der Gesetzgeber das Betätigungsfeld, also den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch nicht grenzenlos ausweiten. So ergeben sich bereits aus dem Begriff der Randbetätigung Grenzen für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wie die Bezeichnung schon sagt, darf eine entsprechende Tätigkeit nur programmunterstützende Randbetätigung, nicht aber Haupttätigkeit sein. In dem Moment, in dem sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk schwerpunktmäßig auf die Randbetätigung konzentriert und seinem Auftrag, der Veranstaltung von Rundfunk im klassischen Sinn, nicht mehr umfassend nachkommt, wird die zulässige Randbetätigung zur unzulässigen Haupttätigkeit. Wenn man die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, kann man daraus Folgendes ableiten: Online-Angebote sind als Randbetätigung zulässig. Da sie als solche jedoch dem Funktionsauftrag des Rundfunks, wie ihn das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat, entsprechen müssen, ist ein Programmbezug erforderlich. Diesen Programmbezug dürfen die Länder in Anbetracht der Entwicklungsgarantie und ihres Gestaltungsspielraums weiter oder enger interpretieren. Er darf allerdings nicht so eng festgelegt werden, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein attraktiver Internetauftritt verschlossen bleibt. Vielmehr muss der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Möglichkeit haben, seinen Internetauftritt in einer diesem Medium gerechten Form zu präsentieren. In

---

[161] BVerfGE 83, 238, 313.

[162] Neuerdings lässt das BVerfG auch die Berufung auf ein die Ausübung der Rundfunkfreiheit unterstützendes Grundrecht, wie Art. 10 GG, zu, vgl. BVerfGE 107, 299, 309 f.

[163] BVerfGE 59, 231, 255; 78, 101, 102 f.

[164] So auch *Degenhart*, ZUM 1998, 333, 345.

[165] *Ricker*, ZUM 2001, 28, 32.

den Einzelheiten wird sich die Abgrenzung zwischen zulässigem Internetauftritt mit ausreichendem Programmbezug und unzulässig ausgeweiteten Online-Angeboten sicher als schwierig erweisen. Die Länder haben hier innerhalb des aufgezeigten verfassungsrechtlichen Rahmens auch einen nicht unbeträchtlichen Gestaltungsspielraum[166].

2.2.2.1.2.5 Die Rolle und die Aufgaben des privaten Rundfunks

Wie bereits dargestellt wurde, bedarf die Rundfunkfreiheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der gesetzlichen Ausgestaltung[167]. Es hat in seiner jüngsten Entscheidung vom 11. September 2007 betont, dass dieses Erfordernis auch bei Wegfall der Sondersituation insbesondere wegen der Wirkmächtigkeit, also der Suggestivkraft des Rundfunks, weiter fortbesteht[168]. Nach dieser Rechtsprechung ist insbesondere für die Veranstaltung privaten Rundfunks eine gesetzliche Regelung erforderlich[169]. Es handelt sich insoweit um einen Landesparlamentsvorbehalt, der den Gesetzgeber verpflichtet, die wesentlichen Fragen selber zu regeln. Zwar hat grundsätzlich der Gesetzgeber selbst zu entscheiden, wie er diese Aufgabe erfüllen will. Zu den Fragen, die der Gesetzgeber aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts regeln muss, gehören die Entscheidungen über die Grundlinien der Rundfunkordnung, wie die Entscheidung über die Einführung privaten Rundfunks. Auch dabei darf es das Parlament nicht belassen. Es hat, wie oben ausgeführt, durch gesetzliche Bestimmungen sicherzustellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen Gruppen ausgeliefert wird. Zudem muss der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitlinien verbindlich machen, die ein **Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung** gewährleisten. Darüber hinaus gehört die Normierung einer **begrenzten Staatsaufsicht** zu den erforderlichen Regelungen für den privaten Rundfunk. Schließlich ist eine **vorherige Überprüfung** der potentiellen privaten Veranstalter unverzichtbar, die gewährleisten muss, dass diese den dargestellten Anforderungen sowie den allgemeinen Voraussetzungen wie Zuverlässigkeit und Geschäftsfähigkeit entsprächen. Dabei muss der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Erteilung und Versagung der Erlaubnis selbst bestimmen und **Zugangs- bzw. Auswahlregelungen** für die zur Verfügung stehenden Verbreitungsmöglichkeiten vorsehen, wenn diese nicht für alle Bewerber ausreichen[170].

Offen ist nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung weiterhin, ob aus der Rundfunkfreiheit ein Anspruch auf private Rundfunkveranstaltung folgt. Dies hatte das Bundesverfassungsgericht in der 6. Rundfunkentscheidung[171] noch verneint und ausgeführt, dass es lediglich verfassungsrechtlich „hinnehmbar" sei, privaten Rundfunk zuzulassen, wenn und

---

[166] Vgl. zum Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers hinsichtlich des Begriffs der Grundversorgung bei der Verteilung von Hörfunkfrequenzen an private Rundfunkveranstalter BVerwG, NVwZ 1997, 61, 63 f.

[167] Vgl. BVerfG, AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter <http://www.bundes verfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].; so auch schon BVerfGE 87, 181, 197; 83, 238, 295; 57, 295, 319.

[168] So eindringlich BVerfGE 57, 295, 322 f.

[169] Grundlegend BVerfGE 57, 295, 319.

[170] Vgl. dazu BVerfGE 57, 295, 324 ff.

[171] BVerfGE 83, 238.

soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Aufgaben voll erfüllt. Wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck der Rechtsprechung des EGMR[172] hat der Erste Senat in der Extra-Radio-Entscheidung[173] der Sache nach eine private **Rundfunkveranstalterfreiheit** anerkannt, wenn auch nicht ausdrücklich. Vielmehr geht der Senat in dieser Entscheidung davon aus, dass sich auch ein noch nicht zugelassener Bewerber auf die Rundfunkfreiheit berufen darf, begründet dies aber mit den Vorwirkungen der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Programmautonomie, die jedenfalls den zugelassenen privaten Rundfunkveranstaltern zur Seite stünde. Damit ist weiterhin unklar, ob das Bundesverfassungsgericht wie der EGMR[174] davon ausgeht, dass die Rundfunkfreiheit eine subjektive Veranstalterfreiheit enthält.

Im Hinblick auf die Funktion, zur demokratischen Willensbildung der Bevölkerung beizutragen, erkennt das Bundesverfassungsgericht dem privaten Rundfunk neben den öffentlich-rechtlichen Anbietern lediglich eine ergänzende Rolle zu[175]. In erster Linie setzt es also auf die öffentlich-rechtliche Seite des dualen Systems, da es von strukturbedingten Defiziten des privaten Angebots ausgeht. Diese Skepsis gegenüber dem privaten Rundfunk kommt in der Entscheidung vom 11. September 2007[176] besonders deutlich zum Ausdruck, wenn das Gericht bezogen auf die privaten Anbieter von einem Trend zur Massenattraktivität, zur Standardisierung des Angebots und von wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, wie etwa der Bevorzugung des Sensationellen und des Skandalösen spricht[177]. Insoweit bestehen aus seiner Sicht deutliche Unterschiede der Programmprofile des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks[178].

2.2.2.1.2.6 Zusammenfassung

Wichtige Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wie sie insbesondere durch die insoweit einstimmig ergangene Entscheidung des Ersten Senats vom 11. September 2007 bestätigt und bekräftigt wurden, lassen sich schlagwortartig wie folgt zusammenfassen:

1. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit besteht aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts in der digitalen Welt fort.
2. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt eine zentrale Aufgabe in der durch Digitalisierung und Konvergenz gekennzeichneten Medienlandschaft der Zukunft zu. Er ist für die Karlsruher Richter Garant der Vielfalt und des klassischen Rundfunkauftrags. Seine nachrangige Finanzierung durch Werbung und vor allem durch Sponsoring ist vom Gesetzgeber kritisch zu überprüfen, weil dadurch eine zunehmende Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität und eine Erosion der Identifizierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Charakters drohen.

---

[172] Vgl. oben 2.2.1.8 .

[173] BVerfGE 97, 298, 313 f.; vgl. dazu auch *Dörr,* VerwArch 2001, 149, 156 f.

[174] Vgl. EGMR, EuGRZ 1994, 549 – Informationsverein Lentia.

[175] Vgl. dazu auch oben 2.2.2.1.2.2.

[176] BVerfG, AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

[177] BVerfG a.a.O. Rz 116 f.

[178] BVerfG a.a.O. Rz 121.

3. Es ist dem Gesetzgeber strikt verboten, mittels der Gebührenfestsetzung die Rundfunkordnung zu gestalten und Rundfunkpolitik zu betreiben.
4. Gesetzliche Ausgestaltungen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und seinen Funktionsbereich betreffen, sind durchaus mit der Verfassung vereinbar, wenn sie gewissen Kautelen entsprechen. Allerdings ist der Gesetzgeber insoweit auf die allgemeine Rundfunkgesetzgebung verwiesen. Der Gesetzgeber verfügt bei der Regelung der medienpolitischen Rahmenbedingungen über einen breiten Gestaltungsspielraum.
5. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung müssen die Länder der Bestands- und vor allem der Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Rechnung tragen. Daher dürfen sie ihn nicht von neuen technischen und programmlichen Entwicklungen vollständig ausschließen, selbst wenn diese (noch) nicht zur Grundversorgung gehören.
6. Wegen der Vorgaben des Europarechts[179] sind die Länder gehalten, den Funktionsbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer zu umschreiben, also von dem bestehenden Gestaltungsspielraum Gebrauch zu machen.
7. Das gestufte Verfahren der Gebührenfestsetzung ist besonders geeignet, die verfassungsrechtlich gebotene funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Wenn man es bei dem bisherigen Verfahren belässt, wonach der Gesetzgeber auf der dritten Stufe entscheidet, kommen für ein mögliches Abweichen vom Gebührenvorschlag der KEF regelmäßig nur die Angemessenheit der Belastung der Gebührenzahler und die Sicherung des Informationszugangs in Betracht. Es gelten zudem hohe Begründungsanforderungen. So müssen etwa hinreichend nachprüfbare Tatsachen angeführt werden, die darlegen, dass die von der KEF ermittelte Gebühr wegen der in Bezug genommenen Rahmenbedingungen zu einer unangemessenen Belastung der Gebührenzahler führt.
8. Die Länder können das geltende Verfahren der Gebührenfestsetzung verändern. So dürfen sie vorsehen, dass die Gebührenfestsetzung durch Rechtsverordnung erfolgt oder eine Mehrheitsentscheidung möglich ist. Schließlich ist es verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, eine Vollindexierung der Rundfunkgebühr einzuführen.
9. Es ist zulässig, den privaten Rundfunk einem liberalen Regelungsregime zu unterstellen und im Wesentlichen auf Marktprozesse zu vertrauen. Allerdings muss sichergestellt sein, dass auch das private Angebot einem „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“[180] genügt und die Programme ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten.

---

[179] Vgl. oben 2.2.1.7.2

[180] BVerfGE 73, 118, 159; 83, 238, 297.

2.2.2.1.3 Die einfachgesetzliche Ausgestaltung

2.2.2.1.3.1 Die Problematik der Gesetzgebungszuständigkeiten

Das Medienrecht ist eine so genannte Querschnittsmaterie. Daher basiert sie entsprechend ihres breiten Anwendungsbereichs auf einer Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgrundlagen, die auf unterschiedliche Rechtsetzungskompetenzen zurückzuführen sind[181]. Für die Aufteilung der Kompetenzen im Medienrecht zwischen Bund und Ländern stellt sich die Frage der innerstaatlichen Verbandskompetenz. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht schon im ersten Rundfunkurteil eindeutig klargestellt, dass Medien(inhalts)regelungen in der Länderkompetenz liegen, weil eine ausdrückliche Zuordnung zum Bund fehlt und die Kulturhoheit der Länder damit auch für den Sektor der Massenmedien gilt[182]. Diese aus Art. 30, 70 ff. GG abzuleitende Systematik führt aber nicht zu einer „reinen" Aufteilung der Kompetenzen, weil etwa der technische Bereich des Telekommunikationsrechts dem Bundesrecht zuzuordnen ist und im Zuge technischer Veränderungen bei der Nutzung von Übertragungswegen für den Rundfunk auch die Abgrenzung der Sachbereiche schwieriger wird. War es früher noch relativ klar, wie im Fernsehbereich die Programmherstellung und studiotechnische Abwicklung von der anschließenden terrestrischen Übertragung zu trennen war, gilt dies heute immer weniger.

Weitere Probleme ergeben sich daraus, dass in bestimmten Sachbereichen beide Ebenen Kompetenzen beanspruchen, die zu gegenläufigen Ergebnissen führen können. So hat der Bund eine Zuständigkeit für den Jugendschutz, die eine Regelung von sog. Trägermedien ermöglicht. Andererseits haben die Länder mit ihrer Rundfunkkompetenz auch die Möglichkeit, den dazugehörigen (Rundfunk-) Jugendschutz auszugestalten. Gerade an diesem Beispiel ist zu erkennen, dass ein Nebeneinander der innerstaatlichen Verbandskompetenzen der kooperativen Abstimmung bedarf. Daher sind Bund und Länder dazu übergegangen, bestimmte Teilbereiche sachbezogen aufzuteilen, so dass die Länder etwa in größerem Umfang als früher für den Jugendschutz zuständig sind.

Hinsichtlich der Landesgesetzgebung ist darauf hinzuweisen, dass wegen der über die Landesgrenzen hinausreichenden Wirkung von Medien, im Wege des kooperativen Föderalismus auch eine zwischen den Ländern abgestimmte Harmonisierung stattfindet. Dies gilt vor allem bei der Koordinierung im Rundfunkstaatsvertrag, der für bundesweit ausgestrahlten Rundfunk eine einheitliche Rechtsgrundlage bildet. Durch Staatsverträge werden also nicht nur die Rechtsgrundlagen für die Arbeit der Mehrländeranstalten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – z.B. des Südwestrundfunks (SWR-StV), der von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg getragen wird, oder des von Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern getragenen Norddeutschen Rundfunks (NDR-StV) –, sondern vor allem mit den Rundfunk- und Jugendmedienschutzstaatsverträgen die allgemeinen

---

[181] Systematisierung bei *Cole*, Medienrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr, Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft , 4. Aufl., Köln u.a. 2006, 309, 315 f.

[182] BVerfGE 12, 205, 225 ff.

Vorschriften für Rundfunk und Telemedien geschaffen[183]. Nunmehr sind – wie bereits erwähnt – im Rundfunkstaatsvertrag auch Regelungen über die Telemedien enthalten.

2.2.2.1.3.2 Rundfunk als Zulassungssystem (vs. Anzeigenpflicht)

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf privater Rundfunk nur stattfinden, wenn der Landesgesetzgeber sich dazu entschieden hat und das entsprechende Gesetz die notwendigen Fragen hinreichend regelt. Zudem ist eine vorherige Erlaubnis (Zulassung, Konzession) unabdingbar. Dies ist ein erheblicher Unterschied zu anderen Rechtsgebieten, etwa auch zum Presserecht. Dort ist grundsätzlich „alles erlaubt, was nicht verboten ist", es gibt also gerade kein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Diese Zulassungsfreiheit gilt auch im Bereich der übrigen elektronischen Angebote, etwa für die Telemedien, die insbesondere über Internet verbreitet werden. Für sie besteht vom Grundsatz unbestritten Veranstalterfreiheit, was § 54 Abs. 1 RStV zum Ausdruck bringt. Der Gesetzgeber hat keine Veranlassung gesehen, eine präventive Zulassung zu verankern. Auch die Aufsichtsmodelle entsprechen im Allgemeinen eher dem Presserecht. Bei besonders sensiblen Bereichen wie dem Jugendschutz ist dies jedoch anders[184].

Die Zulassungspflicht ist für den Rundfunk einfachgesetzlich in § 20 RStV verankert. Dabei sieht § 20 Abs. 3 RStV für Rundfunkangebote, die einen geringeren Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben, die Möglichkeit vor, ein vereinfachtes Zulassungsverfahren durch Landesrecht vorzusehen. Schließlich kann durch landesrechtliche Bestimmungen für Sendungen für eine beschränkte Anzahl von Wohneinheiten oder Sendungen in Einrichtungen, die sich auf ein Gebäude oder ein Gebäudekomplex beschränken, vom Erfordernis der Zulassung abgesehen werden.

2.2.2.1.3.3 Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Durch die §§ 11, 19 RStV wurde erstmals der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bundesweit einheitlich in **qualitativer** und **quantitativer** Hinsicht geregelt[185]. Dabei betrifft § 11 RStV den Auftrag in qualitativer Hinsicht und wird von § 19 RStV in quantitativer Hinsicht ergänzt. Davor war der Auftrag allein in den jeweiligen Landesgesetzen, bzw. für die Mehrländeranstalten in den diesbezüglichen Staatsverträgen und für das ZDF im ZDF-Staatsvertrag enthalten. Dabei unterschieden sich die Formulierungen trotz vergleichbarer Grundaussagen deutlich.

Die Generalklausel des § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV wiederholt die vom Bundesverfassungsgericht geprägten Kernbegriffe von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Außerdem eröffnet § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit ("können"), programmbegleitend Druckwerke

---

[183] Zum Vertrag zwischen den alten Bundesländern und Frankreich über die Errichtung des Europäischen Fernsehkulturkanals ARTE vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner,* Rundfunkstaatsvertrag – Kommentar, B 3 Rn. 4.

[184] Vgl. dazu eingehend unten 2.2.2.3

[185] Dazu grundlegend *Schüller*, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Frankfurt a.M. u.a. 2007, 142 ff.; *Reese*, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung. Zur Konkretisierung des Funktionsauftrages in § 11 Rundfunkstaatsvertrag, Frankfurt a.M. u.a. 2006, S. 205 ff. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner,* Rundfunkstaatsvertrag, B 5, Kommentierung zu §§ 11 und 19.

und Telemedien mit programmbezogenem Inhalt herauszugeben. Schon die Formulierung macht deutlich, dass dieser Bereich von den Hauptaufgaben, also der Herstellung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen deutlich unterschieden ist. Die Veranstaltung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen ist Pflichtaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, das Anbieten von Druckwerken und Telemedien ist unter eingeschränkten Voraussetzungen zwar zulässig, gehört aber nicht zu den Pflichtaufgaben. Die EU-Kommission verlangt in ihrer Einstellungsentscheidung vom 24. April 2007[186] eine deutliche Präzisierung. Einmal sei klarzustellen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit dem Angebot gewisser Telemedien betraut werden solle. Zu Anderen sei die derzeitige Definition von „programmbezogenem Inhalt" und „programmbegleitend" nicht ausreichend präzise. Deutschland hat eine entsprechende Präzisierung zugesagt.

Der eigentliche Programmauftrag ist in § 11 Abs. 2 RStV enthalten. Dabei umschreibt § 11 Abs. 2 Satz 1 den Informationsauftrag. Die Anforderungen an die Berichterstattung sind weit reichend. Der vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu verschaffende Überblick muss „umfassend" sein, das Geschehen im internationalen, europäischen, nationalen und regionalen Bereich wiedergeben und alle wesentlichen Lebensbereiche erfassen. Zudem soll nach § 11 Abs. 2 Satz 2 RStV der öffentlich-rechtliche Rundfunk die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Darin spiegelt sich einfachgesetzlich der Kulturauftrag, verstanden als Vermittlung von Grundwerten, wider[187].

Nach § 11 Abs. 2 Satz 3 RStV dient der Rundfunk der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung. Damit wird der Aufgabenbereich ganz im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfassend beschrieben. Dem liegt auch die Überlegung zu Grunde, dass nur die Kombination mit Unterhaltung Programme so attraktiv machen kann, dass die Informations- und Bildungsangebote in ausreichendem Maß wahrgenommen werden. § 11 Abs. 2 Satz 4 RStV hebt den vom Bundesverfassungsgericht betonten Kulturauftrag ausdrücklich hervor.

Die Bestimmung des § 11 Abs. 3 RStV hat die zentralen Verpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Gegenstand, wie die Verpflichtung zur Objektivität und Unparteilichkeit in der Berichterstattung, die Verpflichtung, die Vielfalt der Meinungen darzustellen und die Verpflichtung, die Angebote und Programme ausgewogen darzustellen.

Konkretisiert wird der Auftrag durch die Satzungen und Richtlinien der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und des Deutschlandradios. Damit soll der Programmautonomie Rechnung getragen werden, die einer zu detaillierten gesetzlichen Festlegung Grenzen setzt. Diese so genannten Selbstverpflichtungserklärungen leiten sich aus der in § 11 Abs. 4 RStV festgeschriebenen Verpflichtung der Anstalten ab, ihren Auftrag in zu veröffentlichenden „Satzungen oder Richtlinien" näher festzulegen. Sie dienen letztlich einer besseren Nachprüfbarkeit des eigenen Auftrags und Darstellung der Leistun-

---

[186] Vgl. dazu 2.2.1.7.2

[187] 2.2.2.1.2.2.

gen in der Öffentlichkeit im Sinne einer Rechenschaftslegung[188]. Daher haben ARD, ZDF und Deutschlandradio auch alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags zu erstatten.

Durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde auch § 19 RStV neu gefasst. Entgegen der bisherigen Regelung betrifft er nicht nur die Satellitenprogramme, sondern hat alle Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zum Gegenstand. Damit stellt er eine quantitative Ergänzung zu den qualitativen Festlegungen in § 11 dar. Die Bestimmung war zuletzt eine Reaktion auf die Forderungen der EG-Kommission, die im Hinblick auf die Beihilfeproblematik und das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk stets angemahnt hatte, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks genauer zu umschreiben. Neu ist vor allem, dass die Zahl der Hörfunk- und Fernsehprogramme nach oben begrenzt wird. Maßgeblich ist dabei der Stichtag des 1. April 2004.

Die Bestimmung des § 19 Abs. 1 bezieht sich auf die Fernsehvollprogramme der ARD und des ZDF und verpflichtet sie, jeweils ein **Fernsehvollprogramm** auszustrahlen. Durch § 19 Abs. 1 Satz 2 wird die Zahl der Fernsehprogramme, die die einzelnen Landesrundfunkanstalten anbieten dürfen, auf den Stand des Stichtags 1. April 2004 begrenzt.

Entsprechend dem vor dem Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geltenden Rechtszustand werden durch Absatz 2 Satz 1 auch die **Spartenprogramme** zahlenmäßig begrenzt und die Beteiligung am europäischen Fernsehkulturkanal geregelt. Bemerkenswert ist dabei im Hinblick auf die Entscheidung der EU-Kommission zur Gebührenfinanzierung des Kinderkanals und des Ereigniskanals Phoenix, dass Abs. 2 weiterhin die Formulierung „können“ verwendet, die offen lässt, ob es sich bei der Veranstaltung dieser beiden Spartenprogramme um eine „Betrauung mit einer Dienstleistung von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ im Sinne des EG-Vertrages (Art. 86 Abs. 2) handelt. Es hätte schon nach der damaligen Entscheidung der EU-Kommission nahe gelegen, die Veranstaltung dieser beiden Spartenprogramme den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Pflichtaufgabe zu übertragen. Nunmehr hat dies die Eu-Kommission im Zusammenhang mit ihrer Einstellungsentscheidung vom 24. April 2007[189] erneut beanstandet und Deutschland hat zugesagt, eine klare Regelung zu verankern, die deutlich macht, mit welchen Aufgaben der öffentlich-rechtliche Rundfunk betraut ist.

Die Bestimmung des Absatzes 2 Satz 2 verpflichtet ARD und ZDF, sich am Europäischen Fernsehkulturkanal zu beteiligen. Dies kommt in der indikativischen Formulierung („beteiligen sich“) zum Ausdruck. Ausweislich der amtlichen Begründung soll damit der Sonderrolle des Europäischen Fernsehkulturkanals ARTE Rechnung getragen werden. Grundlage für die Beteiligung an ARTE ist der völkerrechtliche Vertrag zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik vom 2. Oktober 1990[190]. Auf der Grundlage dieses Vertrages haben sich ARD, ZDF und ARTE France, früher La Sept ARTE, zu einer Gesellschaft nach europäischem Recht zusammengeschlossen, die ihren Sitz

---

[188] Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Loseblatt, Stand 31. Erg.Lief., München 2007, § 11 Rn. 27.

[189] Siehe näher 2.2.1.7.2 .

[190] Abgedruckt bei *Bauer/Ory*, Recht in Hörfunk und Fernsehen, 3.1.

in Straßburg hat. Die deutschen Programme werden von einer eigens für diesen Zweck von ARD und ZDF gegründeten ARTE Deutschland GmbH zugeliefert, an der zu jeweils fünfzig Prozent die Landesrundfunkanstalten der ARD und das ZDF beteiligt sind.

Nach Absatz 4 dürfen ARD und ZDF jeweils bis zu drei **digitale Zusatzprogramme** mit den Schwerpunkten Kultur, Bildung und Information zu veranstalten. Zudem sind sie berechtigt, ihre sonstigen Programme auch in digitaler Technik zu verbreiten. Dazu stehen ihnen allerdings nur ein begrenzter Umfang von einer Bandbreite eines (ZDF) bzw. zweier (ARD) analogen Fernsehkanäle zur Verfügung. In die Übertragungskapazität von einem bzw. zwei analogen Fernsehkanäle sind auch die von ARD und ZDF gemeinsam veranstalteten Programme (3sat, Kinderkanal, Phoenix und ARTE) einzubringen. Im Hinblick darauf ordnet die Bestimmung eine Verständigungspflicht an, um eine sachgerechte Aufteilung zu gewährleisten.

Mit dem durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag neu gefassten Absatz 6 wurde das vorher für digitale Angebote verankerte **Austauschgebot** erweitert. Damit knüpft die Bestimmung an das so genannte Stoiber/Milbradt/Steinbrück-Papier an, das diese im Zusammenhang mit der Diskussion über die Gebührenerhöhung 2003 vorgelegt haben[191]. Darin hatten die Ministerpräsidenten unter anderem ein solches Austauschgebot vorgeschlagen. Allerdings ergibt sich aus Absatz 1 und Absatz 2 Satz 2, dass bestimmte Fernsehprogramme von der Austauschmöglichkeit ausgenommen sind. Es handelt sich dabei um die beiden Hauptprogramme von ARD und ZDF, zu deren Ausstrahlung die Veranstalter verpflichtet sind, und den Europäischen Kulturkanal ARTE, an dem sich ARD und ZDF beteiligen müssen. Damit stehen als mögliche Austauschobjekte uneingeschränkt die beiden Spartenprogramme (Absatz 2 Satz 1 b)) und die insgesamt bis zu sechs digitalen Zusatzprogramme (Absatz 4 Satz 1) zur Verfügung. Ein neues Programm kann also nur dann in Angriff genommen werden, wenn eines dieser bestehenden Programme aufgegeben wird. Zudem ist die Austauschmöglichkeit dadurch begrenzt, dass das neue Angebot keine Mehrkosten herbeiführen darf. Die Austauschmöglichkeit muss also im Interesse der Gebührenzahler kostenneutral erfolgen. Schließlich enthält Absatz 7 erstmals eine zahlenmäßige Begrenzung der analogen und digitalen **Hörfunkprogramme**, die sich ebenfalls am Stichtag 1. April 2004 orientiert. In Absatz 8 bringt der Staatsvertrag zudem zum Ausdruck, dass eine Reduzierung der Zahl öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme möglich und sogar erwünscht ist.

2.2.2.1.3.4 Die Anbieter von Plattformen

Erstmals führt der Zehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit § 2 Abs. 2 Nr. 10 RStV die Kategorie der Anbieter einer Plattform ein. Hintergrund der auf die Anbieter von Plattformen bezogenen Regelungen sind technische und wirtschaftliche Veränderungen. So findet in den letzten Jahren im Bereich des Kabels durch den digitalen Ausbau der Netze eine bedeutende technische Weiterentwicklung statt. Aufgrund der durch die Digitalisierung gesteigerten Bandbreite können Kabelunternehmen mit dem so genannten „Triple-Play“ neben einem erweiterten Programmangebot nunmehr auch Internet und Telefonie aus einem Anschluss anbieten. Ihre Geschäftsmodelle haben sie an diese neue Situation angepasst. Die

[191] Die Initiative ist abgedruckt in epd Medien 89/03, 23.

Netzbetreiber treten nicht mehr nur als bloße Signaltransporteure auf, sondern wandeln sich zu Multimedia-Anbietern mit „Full-Service-Netzen".

Auch Telekommunikationsunternehmen nutzen die sich aus der digitalen Übertragungstechnik ergebenden Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer Angebote – ebenfalls hin zum „Triple-Play". So betreiben die Deutsche Telekom AG („DTAG") mit „T-Entertain" und die HanseNet Telekommunikation GmbH mit „Alice homeTV" neben ihren Telefonie- und Internetangeboten jeweils eine IPTV-Plattform, über die Endkunden mittels einer entsprechenden Empfangseinheit Fernsehprogramme empfangen können.

Aufgrund der gewandelten Geschäftsmodelle der Kabelnetzbetreiber sowie vor dem Hintergrund der zunehmenden Konkurrenz der Plattformen untereinander haben diese ein besonderes Interesse daran, ein attraktives, abwechslungsreiches Programmangebot zu verbreiten und Inhalte möglichst exklusiv anbieten zu können. Die Plattformbetreiber werden zunehmend selbst zu Inhalteanbietern und Inhaltevermarktern.

Auch im Bereich der Plattformen für Mobile TV bzw. mobile Endgeräte ist eine gleich gelagerte Entwicklung zu verzeichnen. So veranstaltet die Plattformbetreiberin für mobile Rundfunkdienste MFD Mobiles Fernsehen Deutschland GmbH auf Grundlage einer Zulassung der Hamburgischen Anstalt für neue Medien (HAM, nunmehr MA HSH) vom 20. April 2006 selbst die beiden digitalen Fernsehspartenprogramme MTVmusic und ProSiebenSat.1 Mobile.

Die aufgezeigte Tendenz zur vertikalen Integration von Inhalten durch Plattformbetreiber ist deshalb problematisch, weil diese als Infrastrukturunternehmen den „Flaschenhals" des Zugangs zum Endkunden kontrollieren. Die Unternehmen können damit steuern, was der Zuschauer überhaupt empfangen kann. Die bestehenden Must-Carry-Regelungen für Kabelnetzbetreiber schränken den Handlungsspielraum zwar ein, es verbleibt aber in der Regel dennoch ein ausreichend großer Spielraum.

Die Gefahr der Einflussnahme besteht vornehmlich bei Pay TV-Programmen, die in Konkurrenz zu bereits vom Plattformbetreiber angebotenen Programmen stehen oder stehen können. So nehmen Plattformbetreiber mitunter über die mit Inhalteanbietern geschlossenen Plattformverträge auf die eingespeisten Programminhalte erheblichen Einfluss, was ihre Qualifizierung als **Veranstalter** oder eine **Zurechnung dieser Programme** nach § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 RStV zur Folge haben kann. Solche Zurechnungen aufgrund von Plattformverträgen spielen dabei nicht nur bei Kabelnetzbetreibern eine Rolle, sondern betreffen auch reine Programmplattformbetreiber wie die Premiere Fernsehen GmbH & Co. KG. Daher werden bei Verfahren der KEK zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht auch Plattformen mit in die Prüfung einbezogen. Zurechnungen der Programme zu den Plattformbetreibern erfolgen, wenn die Verträge die Einflussnahme auf wesentliche Programmentscheidungen ermöglichen.

Wenn der Plattformbetreiber das Programm unter eigener inhaltlicher Verantwortung anbietet, wird er zum Veranstalter und bedarf somit zwingend einer Zulassung. Dies macht auch die neue Definition des Veranstalters in § 2 Abs. 2 Nr. 11 RStV deutlich.

Als Anbieter einer Plattform ist nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 10 RStV, wer auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk und ver-

gleichbare Telemedien auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl für die Zusammenfassung entscheidet. Allerdings klammert die Bestimmung diejenigen aus dem Begriff des Plattformanbieters aus, die Rundfunk oder vergleichbare Telemedien ausschließlich vermarkten. Trotz dieser Einschränkung ist der Begriff weit gefasst und erfasst ganz unterschiedliche Phänomene. Fällt ein Anbieter unter die Definition, wird er von den neuen Zugangsregeln der §§ 50 ff. RStV erfasst[192].

2.2.2.2 Die Telemedien

2.2.2.2.1 Allgemeines

Unter dem Begriff „Telemedien" werden die Angebote verstanden, die früher als Mediendienste und Teledienste bezeichnet wurden. Allerdings ist die Definition des Begriffs Telemedien vom Bundes- und Landesgesetzgeber in § 1 Abs. 1 TMG bzw. in § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV nicht positiv vorgenommen worden, sondern ergibt sich vielmehr aus einer Negativabgrenzung. Danach sind Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, die nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 TKG, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 TKG oder Rundfunk im Sinne von § 2 RStV sind.

Für die Abgrenzung der Telemedien vom Rundfunk hat dies zur Folge, dass dem Merkmal der Darbietung die Telemedien weiterhin entscheidende Bedeutung zukommt[193]. Ist dieses Merkmal bei einem an die Allgemeinheit gerichteten Online-Angebot gegeben, liegt nämlich gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV Rundfunk vor. Damit bestehen alle die mit dem Merkmal der Darbietung und der Meinungsrelevanz verbundenen Abgrenzungsprobleme weiter fort. Lediglich für den Fernseh- und Radiotext sowie für Teleshopping-Kanäle stellt § 2 Abs. 1 Satz 4 RStV klar, dass es sich dabei um Telemedien handelt. Auf weitere Regelbeispiele, wie sie vorher in § 2 MStV enthalten waren, hat der Gesetzgeber verzichtet. Die amtliche Begründung zu § 2 RStV in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrages[194] trägt hierzu vor, dass solche Regelbeispiele nicht mehr zeitgemäß seien.

Die Vorschriften für Telemedien finden sich einmal in den §§ 54 ff. RStV, die insbesondere die **journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote** einbeziehen. Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er die **elektronische Presse** als Musterbeispiel von Telemedien ansieht. Allerdings passt dies nicht mit der von ihm in § 2 RStV vorgenommenen Negativabgrenzung zusammen, die das Vorliegen eines Telemediums verneint, wenn die Merkmale von Rundfunk gegeben sind, also im Fall der elektronischen Presse Meinungsrelevanz besteht. Eine solche nicht unerhebliche Meinungsrelevanz kann man bei journalistisch-redaktionell ausgerichteten Online-Angeboten, die sich an die Allgemeinheit richten, schlechterdings nicht bestreiten. Dies belegt, dass die allgemeine Definition der Telemedien in Form einer Negativabgrenzung zum Rundfunk im Hinblick darauf, was der Gesetzgeber offenkundig bezweckte – Zuordnung der elektronischen Presse zu den Telemedien –, misslungen ist.

---

[192] Siehe unten: 2.3.4.1

[193] *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2 Rdnr. 8.

[194] Abgedruckt bei *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner,* Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar, § 2.

2.2.2.2.2 Die Zulassungsfreiheit

Im Gegensatz zum Rundfunk sind Telemedien gemäß § 54 Abs. 1 RStV und § 4 TMG zulassungs- und anmeldefrei. Schon daraus ergibt sich, wie wichtig es ist, ob ein Angebot als ein Telemedium oder als zulassungspflichtiger Rundfunk anzusehen ist.

2.2.2.2.3 Die Kategorien

Für **journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote** enthalten §§ 56 ff. RStV inhaltlich beschränkende Vorgaben, die über die Regeln im Telemediengesetz – etwa zur Verantwortlichkeit – hinausgehen, dessen Bestimmungen nach § 60 Abs. 1 RStV parallel gelten. Problematisch ist dabei die neue Regelung von Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen insofern, als der Rundfunkstaatsvertrag formal für alle Telemedien gilt, tatsächlich aber bei den materiellen Vorschriften neue Subkategorien geschaffen bzw. bestehende weitergeführt werden. So regelt § 53 RStV die Zugangsfreiheit bezüglich Rundfunk und **vergleichbaren Telemedien**, in §§ 54 ff. RStV finden sich Vorschriften hauptsächlich für Telemedien mit **journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten**, die vor allem die elektronische Presse wegen der Vergleichbarkeit der Meinungsbildungsrelevanz erfassen sollen[195], sowie schließlich in § 55 Abs. 1 RStV für **Telemedien, die nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dienen**. Diese Einschränkung bedeutet einerseits, dass weiterhin die frühere Unterscheidung zwischen Medien- und Telediensten zum Teil weitergeführt werden muss, um die (relevanten) „RStV-Telemedien" von den Telemedien des Telemediengesetzes abzugrenzen, obwohl formal beide Regelungswerke die gleiche Definition verwenden[196]. Andererseits werden neue Rechtsbegriffe eingeführt, deren Anwendungsbereich unklar bleibt, weil der familiäre Zweck im Zusammenhang mit einer Veröffentlichung im Internet nicht ganz einfach zu begründen ist[197]. Neue Erscheinungsformen wie beispielsweise Weblogs sind auch mit diesen neuen Kategorien nur schwierig zuzuordnen[198].

Daneben gilt für Telemedien aber auch Bundesrecht. Zwar ist im Zuge der zwischen Bund und Ländern abgestimmten Fortentwicklung der Medienordnung das TDG und TDDSG im Frühjahr 2007 außer Kraft getreten. Stattdessen regelt nunmehr aber das Telemediengesetz (TMG) diese Bereiche, wobei die wirtschaftlich ausgerichteten Vorschriften einschließlich der von der E-Commerce-Richtlinie vorgegebenen weitgehend identisch weiter geführt werden[199]. Das TMG ist als Art. 1 des Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über

---

[195] Vgl. dazu *Weiner/Schmelz*, Die elektronische Presse und andere neue Kommunikationsformen im neuen rechtlichen Regulierungsrahmen, K&R 2006, 453, 454 ff. *Kitz*, Das neue Recht der elektronischen Medien in Deutschland – sein Charme, seine Fallstricke, ZUM 2007, 368, 371 sieht die Gefahr, dass solche Telemedienangebote zwischen Rundfunk- und Presseregeln „erstickt" werden könnten.

[196] Die Probleme an einem Fallbeispiel verdeutlichen *Engels/Jürgens/Fritzsche*, Die Entwicklung des Telemedienrechts im Jahr 2006, K&R 2007, 57 f.; so auch *Schmitz*, Übersicht über die Neuregelung des TMG und des RStV, K&R 2007, 135, 136.

[197] *Kitz*, ZUM 2007, 368, 371 f.

[198] Zur Abgrenzung vom Journalismus einerseits *Hoeren*, Das Telemediengesetz, NJW 2007, 801, 805, andererseits *Kitz*, ZUM 2007, 368, 370.

[199] Vgl. (kritische) Übersicht bei *Hoeren*, NJW 2007, 801 ff., besonders kritisch bzgl. der Nichtanpassung der Verantwortlichkeitsregeln, 805 f.; kritisch auch *Kitz*, ZUM 2007, 368, 374 f.; *Roßnagel*, K&R 2007, H. 2, Die erste Seite. Teilweise positiv *Schmitz*, K&R 2007, 135, 137 f.

bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz – ElGVG) verabschiedet worden, wobei die übrigen Artikel Folgeänderungen für bestehende Bundesgesetze enthalten. Das SigG bleibt als eigenständiges Gesetz erhalten. Der Anwendungsbereich des neuen Telemediengesetzes ergibt sich aus § 1 Abs. 1 TMG. Dort werden Telemedien ebenfalls durch eine Negativabgrenzung zum Rundfunk im Sinne des § 2 Abs 1 Satz 1 RStV und zu den Telekommunikationsdiensten im Sinne des § 3 Nr. 24 TKG sowie den telekommunikationsgestützten Diensten des § 3 Nr. 25 TKG definiert. Letztere sind Formen der Individualkommunikation zwischen dem Diensteanbieter und dem Kunden, bei denen eine Inhaltsleistung noch während der Telekommunikationsverbindung erbracht wird – so bei den Mehrwertdiensten – und die damit gerade nicht die Merkmale eines Abruf- oder Verteildienstes erfüllen. Durch diese Klarstellung werden sie dem Anwendungsbereich des TMG entzogen. Für Telekommunikationsdienste – in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungsdiensten in Rundfunknetzen – gilt eine parallele Anwendung, wenn es nicht nur um die Übertragung von Signalen, sondern auch um eine inhaltliche Dienstleistung geht, wie im Falle der Verschaffung eines Internet-Zugangs und der Möglichkeit der E-Mail-Übertragung[200].

2.2.2.3 Die Inhaltesteuerung der Regime

Bei den elektronischen Medien kommt dem auch verfassungsrechtlich vorgegebenen Jugendschutz eine zentrale Bedeutung zu. Im Jahr 2003 kam es zu einer vollständigen Neuregelung des Jugendmedienschutzes. Dabei wurden bestimmte Bestandteile der überkommenen Rechtslage weitergeführt, um etwa die Filmbewertung weiterhin nach dem bewährten FSK-System zu ermöglichen. Daneben kam es zum Abschluss des Jugendmedienschutzstaatsvertrags (JMStV – Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien)[201], der nunmehr für elektronische Angebote die maßgeblichen Vorgaben enthält.

Der Staatsvertrag erfasst sowohl den Rundfunk als auch die Telemedien. Dabei bezieht sich der Jugendschutz auf Kinder (noch nicht 14 Jahre alt) und Jugendliche (zwischen 14 und noch nicht 18 Jahren alt), wie sich aus § 3 Abs. 1 JMStV ergibt. Hinsichtlich der noch zu erläuternden materiellen Tatbestände im Jugendmedienschutzrecht unterscheidet der JMStV zwischen absolut unzulässigen, nur im Regelfall unzulässigen (also ausnahmsweise zulässigen) und entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten. Der JMStV knüpft also an die Gefährlichkeit für Jugendliche an und verbindet damit unterschiedliche Konsequenzen für die

---

[200] Vgl. zum Ganzen Amtl. Begründung zum TMG, Teil B, Zu Art. 1, § 1 Abs. 1 S. 1. Kritisch zur Unterscheidung *Hoeren*, NJW 2007, 801, 802.

[201] Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV), veröffentlicht z.B. als BayLT-Drucksache 14/10246, zuletzt geändert durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag; Textsammlung Medienrecht, Nr. 16; *Ring*, Medienrecht, K II 1.01; Übersicht über die Fundstellen der Umsetzungsgesetze der Bundesländer bei *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag – Kommentar, Stand Mai 2007, C 1.4 bzw. A.1.10. Verweisvorschriften sind z.B. § 1 Abs. 2 LMG Rh.-Pf., Art. 6 BayMG.

Einstufung, auch um dem Erfordernis der Informationsfreiheit hinsichtlich Erwachsener zu genügen[202].

In § 4 Abs. 1 Satz 1 JMStV finden sich abschließend aufgezählt die generell, also auch bei der Verbreitung nur an Erwachsene, unzulässigen Angebote. Diese greifen weitgehend die relevanten Straftatbestände auf. Ergänzend werden einige spezifisch für den Medienbereich geltende absolute Unzulässigkeitstatbestände normiert.

Weitergehend als im Strafrecht werden etwa durch § 4 Abs. 1 Nr. 9 Darstellungen (auch virtuelle) von Kindern und Jugendlichen in „unnatürlich geschlechtsbetonter Körperhaltung" erfasst. Eine besonders wichtige, wenngleich im Regelfall selten eintreffende Unzulässigkeitsregel wird in § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV verankert, der gegen die Menschenwürde verstoßende Angebote verbietet, wobei einige Regelbeispiele für solche Verletzungen genannt sind. Entsprechend der sog. Objekt-Formel, der das BVerfG folgt und mit der eine unzulässige Positivdefinition der Menschenwürde vermieden wird, dürfen Menschen nicht zum bloßen Objekt degradiert, bei dem der soziale Wert- und Achtungsanspruch und damit die Subjektqualität des Menschen in Frage gestellt werden[203]. Mit diesem Verbotstatbestand wird der Vorgabe des Art. 1 Abs. 1 GG entsprochen, der jeglichen Eingriff in die Menschenwürde untersagt. Im Zusammenhang mit Fernsehsendungen oder Telemedienangeboten kann die Ökonomisierung oder Kommerzialisierung des Menschen zu einer Menschenwürdeverletzung führen[204]. Eine unzulässige Kommerzialisierung liegt aber erst vor, wenn Teilnehmer an einer Darstellung von einem überlegenen Akteur aus Gründen wirtschaftlichen Erwerbsstrebens in eine für sie unentrinnbare Situation gebracht und dann zum Gegenstand der Anprangerung, der Schaustellung oder der Verächtlichmachung herabgewürdigt werden und keine vorherige Aufklärung bzw. eine Überrumpelung vorliegt. Solche Situationen können etwa in einer Talkshow vorliegen, bei denen die Gäste über ihre Darstellung im Unklaren gelassen werden oder auch bei vermeintlichen Informationssendungen, bei denen z.B. eine Selbstmordnachricht an einen nahen Familienangehörigen vor laufender Kamera überbracht wird oder eine Person zum Thema Selbstjustiz befragt wird, während sie noch unter dem Eindruck der Mitteilung der Ermordung eines Familienangehörigen steht[205]. Erst eine Gesamtschau der Umstände im konkreten Einzelfall lässt eine Beurteilung über eine Menschenwürdeverletzung zu.

In § 4 Abs. 2 JMStV werden weitere Angebote als unzulässig bezeichnet, namentlich die einfach pornografischen (Nr. 1), die übrigen in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommenen Inhalte sowie alle Angebote, die offensichtlich geeignet sind, die Entwicklung von Minderjährigen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit[206] schwer zu gefährden. Diese Unzulässigkeit gilt aber nicht absolut, weil für die Verbreitung in Telemedien eine Ausnahme vorgesehen ist. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 ist also im

---

[202] Dazu *Hain*, Informationsfreiheit, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 4. Aufl., 188, 192.

[203] BVerfGE 96, 375, 399.

[204] Vgl. allg. BVerfGE 96, 375, 399 f.

[205] Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 4 JMStV Rn. 41 ff. sowie § 41 RStV Rn. 5 ff.

[206] Vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, § 5 JMStV Rn. 12.

Rundfunk jede Form von Pornografie verboten. Gemeint ist auch hier wie bei der strafrechtlichen Definition die vergröbernde Fokussierung menschlichen Verhaltens auf sexuelle Vorgänge in grob aufdringlich dargestellter Weise zur sexuellen Erregung der Konsumenten, wobei es sich nicht um Vorgänge im Zusammenhang bspw. mit Gewalt handelt, die als harte Pornografie bereits unter § 4 Abs. 1 Nr. 10 JMStV fallen[207]. An diesem Totalverbot ist deutliche verfassungsrechtliche Kritik geübt worden[208]. Vor allem wegen der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung für Pay TV-Anbieter ist auf eine Lockerung gedrängt worden. Der Streit ist dadurch relativiert worden, dass auch innerhalb von Pay TV-Angeboten Telemedien in Form abrufbarer Einzelfilme (echtes video-on-demand) angeboten werden können, für die dann die Ausnahmeregelung greift. Insofern zeigt sich gerade für diesen Bereich die Bedeutung der Einstufung als Rundfunk oder Telemedium.

Für Telemedien besteht unter bestimmten Voraussetzungen eine Privilegierung in § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV. Danach gelten die Unzulässigkeitstatbestände des Absatzes 2 Satz 1 nicht, wenn vom Anbieter sichergestellt wird, dass nur Erwachsene Zugang zu diesen Angeboten haben. Unter dieser Voraussetzung dürfen also Telemedien sowohl einfach pornographische Angebote als auch offensichtlich Kinder und Jugendliche schwer gefährdende Angebote verbreiten. Der JMStV bezeichnet dabei die auf Erwachsene beschränkten Angebote als geschlossene Benutzergruppe. Zur Sicherung einer geschlossenen Benutzergruppe sind im Hinblick auf die eigentliche Unzulässigkeit der Angebote strenge Voraussetzungen zu erfüllen[209]. Es muss eine wirksame Volljährigkeitsprüfung (durch ein Altersverifikationssystem, AVS) stattfinden, wonach zunächst eine Identifizierung und Altersbestimmung mittels amtlicher Dokumente im persönlichen (face-to-face-) Kontakt – eine Zusendung einer Ausweiskopie ist entsprechend ebenso unzureichend wie eine schlichte Eingabe einer Ausweis- oder Kreditkartennummer auf einer Internetseite[210] – zu erfolgen hat. Danach wird bei jedem Nutzungsvorgang eine Authentifizierung vorgenommen, etwa durch die Eingabe eines dieser Person mitgeteilten spezifischen PIN-Codes im Zusammenhang mit einer gekoppelten Hardware (z.B. Smartcard)[211].

Schließlich regelt § 5 JMStV die entwicklungsbeeinträchtigenden Angebote, die grundsätzlich zulässig sind, aber wegen ihrer negativen Auswirkung auf Kinder und Jugendliche – nach Altersstufen differenziert – nur so verbreitet werden dürfen, dass diese sie üblicherweise nicht wahrnehmen. Es bestehen jedoch nicht so strenge Anforderungen wie bei § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV. Vielmehr wird auf die Alterseinstufungen nach dem JuSchG zurückgegriffen. Nach § 5 Abs. 3 Nr. 2 können bestimmte Sende- oder Verbreitungszeiten gewählt werden,

---

[207] Vgl. z.B. BVerwG, NJW 2002, 2966, 2968 f.

[208] Vgl. *Kreile/Diesbach*, ZUM 2002, 849, 850 f.

[209] Vgl. etwa OLG Düsseldorf, MMR 2004, 409 ff.; *Spoerr/Sellmann*, Informations- und Kommunikationsfreiheiten im Internet, K&R 2004, 367; *Vassilaki*, Strafrechtliche Anforderungen an Altersverifikationssysteme, K&R 2006, 21 ff. Zum vergleichbaren Bereich der Automaten-Videotheken *BGH*, MMR 2003, 582 ff.; zum Versandhandel OLG München ZUM 2004, 842; noch zum alten Recht im Pay TV *BVerwG*, NJW 2002, 2966.

[210] Dazu etwa AG Neuss, MMR 2002, 837; vorher zu „ueber18.de“ OLG Düsseldorf, MMR 2005, 611 m. Anm. *Liesching*, 614.

[211] Vgl. zu den Konkretisierungen und Prüfung der Systeme *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 4 JMStV Rn. 64 ff.

zu denen üblicherweise Kinder oder Jugendliche als Konsumenten ausscheiden. Bei den ebenfalls möglichen technischen Schutzmaßnahmen (§ 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV) kann eine einfache Codierung (Vorsperre) gewählt werden. Diese ist erfüllt, wenn Pay TV verschlüsselt ausgestrahlt wird. Dies hat zur Folge, dass entsprechende Angebote auch tagsüber ausgestrahlt werden können[212]. Im Bereich der Telemedien kommt eine zeitliche Begrenzung von Angeboten häufig nicht in Betracht. Daher spielen hier die Jugendschutzprogramme nach § 11 JMStV eine wichtige Rolle. Dabei handelt es sich um Filterprogramme, die dem eigentlichen Inhalt vorgeschaltet werden. Nur solche Programme erfüllen den Standard des JMStV, die von der KJM anerkannt worden sind.

2.2.2.4 Die Sicherung der Medienvielfalt

2.2.2.4.1 Verschiedene Dimensionen der Vielfaltssicherung

Eine vielfältige Medienlandschaft ist ebenso wie die Existenz einer Zivilgesellschaft[213] unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Allerdings kann eine vielfältige Medienlandschaft nicht von staatlicher Seite ins Leben gerufen werden; sie entwickelt sich vielmehr organisch. Aufgabe des Staates ist es aber, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass eine differenzierte Medienlandschaft entstehen kann und, wenn eine solche – wie beispielsweise in Deutschland – bereits existiert, für den Erhalt der Vielfalt auf dem Medienmarkt zu sorgen. Die Vielfaltssicherung im Medienbereich bildet damit eine grundlegende Aufgabe des Staates zur Pflege der Demokratie.

In Deutschland gliedert sich das Vielfaltssicherungsrecht nicht primär nach den verschiedenen Sektoren, sondern nach dem jeweiligen Regelungsziel. So ist der Rundfunk einerseits an die wettbewerbsrechtlichen Regelungen des GWB gebunden, deren Ziel es ist, eine marktbeherrschende Stellung zu verhindern. Zugleich gelten für den Rundfunk aber auch die vielfaltssichernden Regelungen des RStV. Dabei stellt sich für den Bereich des Rundfunks die Frage, wie sich die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages zu den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verhalten. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungskomplexe unterschiedliche Zielsetzungen haben[214]. Das GWB zielt auf die Beschränkung wirtschaftlicher Macht ab, um auf diese Weise wirtschaftlichen Wettbewerb als Steuerungsinstrument auch im Interesse der Verbraucher zu erhalten. Dem Rundfunkrecht geht es darum, die verfassungsrechtlich gebotene Meinungsvielfalt zu gewährleisten, wobei die Erhaltung wirtschaftlicher Vielfalt im Einzelfall dazu beitragen kann, auch die Meinungsvielfalt zu fördern. Das Kartellrecht kann also das Rundfunkrecht tendenziell entlasten. Rundfunkrecht und Kartellrecht kommen daher, obwohl sie sich partiell ergänzen, nebeneinander zur Anwendung. Dies liegt auch daran, dass die Länder zur Regelung des Rundfunks und damit auch zur Sicherung der Meinungsvielfalt die Gesetzgebungszuständigkeit besitzen, wohingegen der Bund aufgerufen ist, die wirtschaftliche Macht durch das von ihm zu schaffende Kartellrecht zu begrenzen.

---

[212] Vgl. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 5 JMStV Rn. 17.

[213] Medienvielfalt und Zivilgesellschaft bilden aufeinander bezogene und sich gegenseitig bedingende Faktoren der Demokratie, von denen der eine Faktor ohne den anderen nicht denkbar ist und deren Zusammenspiel den Nährboden für eine demokratische Gesellschaft bildet.

[214] Vgl. hierzu näher *Dörr*, Vielfaltssicherung im bundesweiten Fernsehen, AfP 2007, 33, 34 f.

Das geltende Kartellrecht macht die rundfunkrechtlichen Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt nicht entbehrlich. Schon vom Anwendungsbereich her gesehen erfasst das geltende Kartellrecht die Problematik nur unvollkommen. Der Fusionskontrolle nach §§ 35 f. GWB unterliegt nur der Zusammenschluss zu Rundfunkunternehmen, nicht aber der weit häufigere Fall der Gründung von Rundfunkunternehmen durch Einzelunternehmen, die bereits in anderen Bereichen eine marktbeherrschende Stellung innehaben. Auch der Fall des inneren Wachstums fällt nicht in den Anwendungsbereich des Kartellrechts, wird aber, wenn er zu beherrschender Meinungsmacht führt, von § 26 RStV erfasst. Zudem ist auch, wenn durch das Kartellrecht wirtschaftliche Macht im Bereich der privaten Rundfunkunternehmen beschränkt wird, noch keineswegs die von der Verfassung geforderte Meinungsvielfalt gewährleistet. Die Beschränkung wirtschaftlicher Macht ist daher eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um die von der Verfassung geforderte Meinungsvielfalt im Bereich des privaten Rundfunks zu sichern.

Für die Presse gelten hingegen ausschließlich die Fusionskontrollregelungen des GWB. Allerdings erfahren die allgemeinen Regelungen des GWB für Presseunternehmen durch § 30 GWB im Hinblick auf wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen eine gewisse Modifikation zugunsten der Presse[215]. Die Unterstellung des Pressefusionsrechts unter das allgemeine Fusionsrecht wird jedoch teilweise als unbefriedigend empfunden[216]. Umstritten ist, ob die Pressefusionskontrolle, die nicht aus wirtschaftlichen Gründen, wohl aber aus Gründen der Meinungspluralität erforderlich ist, überhaupt im GWB geregelt werden könnte, da hiergegen sowohl aus systematischen als auch aus kompetenzrechtlichen Gründen Bedenken bestehen[217].

Der Pressemarkt in Deutschland ist bereits stark konzentriert, so dass die Fusionskontrolle nur noch die weitere Expansion der Marktführer verhindern kann[218].

2.2.2.4.2 Die rundfunkrechtliche Dimension

2.2.2.4.2.1 Die Sicherung der Meinungsvielfalt nach dem Rundfunkstaatsvertrag

2.2.2.4.2.1.1 Das Zuschaueranteilsmodell

Die Länder haben bereits mit dem Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag für den Bereich des bundesweiten Fernsehens das Zuschaueranteilsmodell eingeführt, dessen Einzelheiten in

---

[215] Vgl. hierzu *Petersen*, Medienrecht, 3. Auflage, München 2006, 125. Nach § 30 GWB gilt das grundsätzliche Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen des § 1 GWB nicht für vertikale Preisbindungen durch die ein Unternehmen, das Zeitungen oder Zeitschriften herstellt, die Abnehmer dieser Erzeugnisse rechtlich oder wirtschaftlich bindet, bei der Weiterveräußerung bestimmte Preise zu vereinbaren oder ihren Abnehmern die gleiche Bindung bis zur Weiterveräußerung an den letzten Verbraucher aufzuerlegen. Zu den Zeitungen und Zeitschriften werden Reproduktions- und Substitutionsprodukte, die als verlagstypisch zu betrachten sind, sowie kombinierte Produkte, bei denen eine Zeitung oder Zeitschrift im Vordergrund steht, gezählt.

[216] Zu den verfassungsrechtlichen Fragen der Pressekonzentration vgl. die Zusammenfassung der Gutachten von *Lerche* und *Schneider*, in: Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (Hrsg.), Pressekonzentration und Grundgesetz, 1971, 5 ff., 11 ff.

[217] Vgl. dazu *Fechner*, Medienrecht, 8. Auflage, Tübingen 2007, Rdnr. 565.

[218] S. *Spieler*, Fusionskontrolle im Medienbereich, Berlin 1988, 28 ff.

den Vorschriften über die Sicherung der Meinungsvielfalt (§§ 25-34 RStV) geregelt sind[219]. Das Kernstück bildet § 26 RStV in der Fassung des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages, in dem auch die unterschiedlichen Vermutungstatbestände verankert sind. Das Modell geht davon aus, dass in Deutschland durch die öffentlich-rechtlichen und privaten bundesweiten Programme grundsätzlich eine Außenpluralität gewährleistet ist. Dabei dokumentiert § 26 Abs. 1 RStV den Wechsel im Vielfaltsicherungsmodell. Während der alte RStV 1991 die Programmzahl beschränkte, stellt die geltende Bestimmung auf den Zuschaueranteil ab. Mit der Vorschrift wird klargestellt, dass ein Unternehmer im bundesweiten Fernsehen selbst oder durch ihm zuzurechnende Unternehmen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten darf, es sei denn, er erlangt eine vorherrschende Meinungsmacht. Welche Unternehmen jeweils zuzurechnen sind, richtet sich nach der Vorschrift des § 28 RStV. Eine Zurechnung erfolgt danach grundsätzlich, wenn die Beteiligung 25 vom Hundert erreicht oder übersteigt.

2.2.2.4.2.1.2 Die Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV

Die Vorschrift des § 26 Abs. 1 RStV verweist mit den Worten „nach Maßgabe“ für die „vorherrschende Meinungsmacht“ auf § 26 Abs. 2 RStV. Allerdings gibt § 26 Abs. 2 RStV als Maß lediglich drei Vermutungsregelungen vor.

Die erste Vermutung knüpft an einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert an. Danach wird vorherrschende Meinungsmacht „vermutet“, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert erreichen. Bonusregelungen, die zu Abzügen vom tatsächlichen Zuschaueranteil führen, bestehen bei dieser Vermutungsregel nicht. Nach § 27 RStV sind die Zuschaueranteile unter Einbeziehung aller deutschsprachigen Programme des öffentlich-rechtlichen und des bundesweit empfangbaren privaten Rundfunks zu ermitteln, wobei alle Zuschauer ab Vollendung des dritten Lebensjahres berücksichtigt werden. Da bisher noch kein Unternehmen mit der Ermittlung der Zuschaueranteile beauftragt wurde, zieht die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) auf Grundlage der Übergangsbestimmung des § 34 RStV die Daten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) heran, die im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) erhoben werden[220].

Bei der Bewertung der 30 Prozent-Grenze ist zu berücksichtigen, dass bei der Bezugsgröße der Zuschaueranteil der öffentlich-rechtlichen Veranstalter mitgerechnet wird. Insgesamt beläuft sich der Zuschaueranteil der öffentlich-rechtlichen Programme auf deutlich über 40 Prozent und nähert sich der Marke von 45 Prozent, derjenige der privaten Programme auf unter 60 Prozent in Richtung 55 Prozent. Die 30 Prozent-Grenze bedeutet deshalb im Ergebnis, dass der private nationale Fernsehmarkt zwischen zwei großen Anbietern bzw. Anbietergruppen aufgeteilt wird und dass eine Anbietergruppe über 50 Prozent des auf die privaten Fernsehangebote entfallenden Zuschaueranteils im Jahresdurchschnitt erreichen darf, ohne dass diese Vermutung eingreift.

---

[219] Vgl. hierzu *Dörr*, AfP 2007, 33, 34 f.

[220] Vgl. dazu im Einzelnen *KEK*, Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, 379 ff.

Seit dem Inkrafttreten des Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages ermöglicht es § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV auch, dass schon beim Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 Prozent eine vorherrschende Meinungsmacht vermutet werden kann, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten den Schluss zulässt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 Prozent im Fernsehen entspricht. Dass es sich auch bei diesen Tatbeständen um Vermutungsregelungen handelt, macht die Formulierung „Gleiches gilt…" deutlich, die sich auf „vermutet" in § 26 Abs. 2 Satz 1 RStV bezieht. Die 25 Prozent-Grenze ersetzt das bis zum Inkrafttreten des Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrages in der Bestimmung enthaltene Tatbestandsmerkmal der „geringfügigen Unterschreitung" der 30 Prozent-Grenze, dessen Auslegung überaus umstritten war[221].

2.2.2.4.2.1.3 Das Verbot vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 Abs. 1 RStV

Die Tatsache, dass der Gesetzgeber die drei Alternativen des § 26 Abs. 2 RStV als Vermutungstatbestände ausgestaltet hat, ist von entscheidender Bedeutung für die Frage, ob außerhalb der Vermutungstatbestände allein nach § 26 Abs. 1 RStV vorherrschende Meinungsmacht auf der Grundlage einer Gesamtbetrachtung bejaht werden kann.

Die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) hat in einem „rechtsförmigen Beschluss" vom 7. November 1998[222] dezidiert die Auffassung vertreten, vorherrschende Meinungsmacht dürfe nur aus den Zuschaueranteilen des § 26 Abs. 2 RStV abgeleitet werden; andere Umstände seien nicht zu berücksichtigen. Damit betrachtete die KDLM § 26 Abs. 2 RStV nicht als Vermutungsregelungen, sondern als abschließende Aufzählung. Dagegen hat die KEK in ihren Entscheidungen einen qualitativen Ansatz gewählt. Der Eingriffstatbestand des § 26 Abs. 1 RStV kann danach unabhängig davon verwirklicht sein, ob zugleich ein Vermutungstatbestand nach § 26 Abs. 2 RStV gegeben ist[223].

Auch im Schrifttum wird teilweise[224] angenommen, § 26 Abs. 2 RStV enthalte eine abschließende materiell-rechtliche Regelung zu Lasten des betroffenen Unternehmens. Zu-

---

[221] Vgl. dazu *Martinek*, Die Zurechnung von Zuschaueranteilen nach §§ 25 ff. RStV 1996, EMR-Schriftenreihe, Band 19; Neft, Meinungsdominanz im Fernsehen. Aufgreifkriterien des neuen § 26 Abs. 2 RStV, ZUM 1998, 458 ff; *Kreile/Stumpf*, Das neue Medienkartellrecht, die Sicherung der Meinungsvielfalt im novellierten Rundfunkstaatsvertrag, MMR 1998, 192 ff., 193; Bork, Geringfügige Unterschreitung des Zuschaueranteils, - Betrachtungen zu § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV, K&R 1998, 183 ff., 186; zur Sichtweise der KEK: Beschluss in Sachen ProSieben vom 25.1.2000, Az: KEK 063, III 3.2.1; Beschluss in Sachen Sat 1 vom 16.5.2000, Az: KEK 046, III 3.2.1; *KEK*, Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz, 57 f.

[222] ZUM 1998, S. 1054.

[223] Vgl. KEK 026 – Premiere, ZUM – RD 1999, 251, 258; KEK 007/029 – Pro 7, ZUM – RD 1999, 241, 248; KEK 040 – ZUM – RD 2000, 41, 50; *KEK*, Fortschreitende Medienkonzentration im Zeichen der Konvergenz, 2000, 54 ff; eingehend zu der Bedeutung der Vermutungsregelung *Prütting*, Die Vermutung vorherrschender Meinungsmacht, in: Stern/Prütting (Hrsg.) Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, 115 ff., 121 ff.

[224] Vgl. etwa *Clausen-Muradian*, Konzentrationstendenzen und Wettbewerb im Bereich des privaten kommerziellen Rundfunks und die Rechtsprobleme staatlicher Rechtsaufsicht, 164; *Hepach*, Der Kompetenzrahmen der KEK nach dem Sechsten Rundfunkstaatsvertrag, ZUM 2003, 112, 115 f.; *Müller*, Konzentrationskontrolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, 226 ff., insbesondere 239 ff.; *Peifer*,

gunsten der Unternehmen soll die Regelung allerdings widerlegbar sein. Diese Argumentation erweist sich als widersprüchlich: Will man die Vorteile einer Vermutungsregelung für sich in Anspruch nehmen, muss man aber auch ihre Nachteile in Kauf nehmen. Um diesen logischen Widerspruch zu vermeiden, wird teilweise behauptet[225], dass nur die 25 Prozent-Grenze keine Vermutungsregelung, sondern ein Aufgreifkriterium bilde. Von den Antragstellern im Verfahren ProSiebenSAT.1 vor der KEK wurde hingegen die Ansicht vertreten, § 26 Abs. 1 RStV bilde keinen eigenständigen Tatbestand[226]. Vielmehr werde vorherrschende Meinungsmacht im Sinne des § 26 Abs. 1 RStV in § 26 Abs. 2 RStV abschließend definiert. Dies ergebe sich aus der Bezugnahme des § 26 Abs. 4 RStV allein auf § 26 Abs. 2 RStV. Die Entstehungsgeschichte belege den Willen des Gesetzgebers, den Tatbestand der vorherrschenden Meinungsmacht klar zu definieren. Der Gesetzgeber habe sich daher für das an festen qualitativen Grenzen orientierte Zuschaueranteilsmodell und gegen Cross-Media-Ownership-Begrenzungen entschieden. Die Untergrenze für die Annahme vorherrschender Meinungsmacht sei damit fest bei einem Zuschaueranteil von 25 Prozent gezogen.

Im Ergebnis ist die KEK in dem betreffenden Verfahren allerdings davon ausgegangen, dass der Wortlaut der Vorschrift, aber auch die anderen Auslegungsgrundsätze belegen, dass es sich bei den Tatbeständen des § 26 Abs. 2 RStV um Vermutungsregelungen handelt[227]. Eine andere Auslegung sei mit dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Gebot, vorherrschende Meinungsmacht vorbeugend zu verhindern, nicht vereinbar, zumal sich aus dieser Rechtsprechung ansatzweise ableiten lasse, wie „vorherrschende Meinungsmacht“ zu verstehen sei[228]: Bestehen mehrere Auslegungsmöglichkeiten, so ist nach dem Gebot der verfassungskonformen Auslegung derjenigen der Vorzug einzuräumen, die mit der Verfassung vereinbar ist[229]. Würde man die Regelung des § 26 Abs. 2 RStV als abschließende Definition der vorherrschenden Meinungsmacht oder als Aufgreifschwelle verstehen, wäre eine vorbeugende Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht auch unter Berücksichtigung der Bonusregelungen in bestimmten Fällen nicht mehr möglich. Gerade aus der Kombination von starken Stellungen in der Presse und im privaten Fernsehen kann sich aber eine „vorherrschende Meinungsmacht“ ergeben[230]. So muss bei einer besonders starken Stellung eines Unternehmens im Pressebereich vorherrschende Meinungsmacht möglicherweise auch unterhalb eines Zuschaueranteils von 30 oder 25 vom Hundert bejaht werden. Der KEK wäre diese Prüfung aber verwehrt, wenn man die Regelungen des § 26 Abs. 2 RStV als

---

Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen, 43 ff., insbesondere 78; *Engel,* Zuschaueranteile in der publizistischen Konzentrationskontrolle, ZUM 2005, 776 ff.

[225] So wohl *Engel*, Zuschaueranteile in der publizistischen Konzentrationskontrolle, ZUM 2005, 776, 782; ebenso *Bornemann*, ZUM 2006, 200, 202.

[226] S. hierzu die Entscheidung der KEK vom 10.1.2006 unter http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf [Stand 28.10.2007], 70 ff.

[227] Vgl. dazu die Entscheidung der KEK vom 10.1.2006 unter http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf [Stand 28.10.2007], 70 ff.

[228] Vgl. dazu eingehend *Hain*, Vorherrschende Meinungsmacht i.S.d. § 26 Abs. 1, 2 RStV, MMR 2000, 537, 539 ff.; siehe auch *Kübler*, Medienkonzentrationskontrolle im Streit, Media Perspektiven 1999, 379, 381 ff.

[229] BVerfGE 19, 1, 5; 26, 186, 213; 30, 129, 148; 32, 373, 383; 49, 148, 157; 69, 1, 55.

[230] BVerfGE 73, 118, 175, 176.

abschließende Regelung interpretieren würde. Nach geltendem Recht kann „vorherrschende Meinungsmacht“ folglich auch außerhalb der Vermutungsregelungen bejaht werden. § 26 Abs. 1 RStV stellt also einen eigenständigen Tatbestand dar[231].

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „vorherrschenden Meinungsmacht“ ist allerdings nicht einfach zu konkretisieren. Er verlangt, dass ein in hohem Maße ungleichgewichtiger Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung durch die massenmediale Vermittlung von Tatsachen und Meinungen gegeben ist. Die Bejahung vorherrschender Meinungsmacht setzt aber nicht die Dominanz eines Unternehmens voraus. Für die Beurteilung sind die Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV, denen sich gesetzgeberische Leitbilder entnehmen lassen[232], sowie alle insoweit aussagekräftigen Faktoren – wie etwa Cross-Ownership-Phänomene – einzubeziehen. Der Vorschrift des § 26 Abs. 2 RStV kommt demnach eine Leitbildfunktion bei der Anwendung von § 26 Abs. 1 RStV zu.

Danach bildet zunächst der Zuschaueranteil im bundesweiten Fernsehen das zentrale Kriterium für das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht. Die zweite und dritte Vermutungsregel geben aber zu erkennen, dass zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen auch Einflüsse auf die Meinungsbildung durch andere Medien zu berücksichtigen sind. Insbesondere dem dritten Vermutungstatbestand ist die gesetzgeberische Entscheidung zu entnehmen, dass vorherrschende Meinungsmacht durch die Kumulation von Einflüssen im bundesweiten Fernsehen und in verwandten medienrelevanten Märkten entstehen kann. Maßstab ist dabei, dass der insgesamt erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 vom Hundert oder mehr entsprechen muss.

Mit dem Anknüpfen an einen Zuschaueranteil von 25 vom Hundert bringt diese Vermutungsregel zugleich das Leitbild zum Ausdruck, dass anderweitige Meinungspotenziale erst bei einer durch hohe Zuschaueranteile ausgewiesenen starken Stellung im bundesweiten Fernsehen berücksichtigt werden dürfen. Je weiter ein Unternehmen mit seinen ihm zurechenbaren Programmen von der 25 Prozent-Grenze entfernt ist, umso gewichtiger müssen die sonstigen Meinungseinflüsse auf medienrelevanten verwandten Märkten sein, um sie berücksichtigen zu können. Fehlt eine starke, durch hohe Zuschaueranteile ausgewiesene Stellung, kann eine „vorherrschende Meinungsmacht“ auch bei erheblichen sonstigen Meinungseinflüssen auf medienrelevanten verwandten Märkten nicht angenommen werden.

---

[231] So auch *Groh*, Die Bonusregelungen des § 26 Abs. 2 S. 3 des Rundfunkstaatsvertrages, 186 ff., insbesondere 198 f.; *Hain*, Vorherrschende Meinungsmacht i.S.d. § 26 Abs. 1, 2 RStV, MMR 2000, 537 ff.; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Bd. II, Loseblatt, 28. Erg. Lief., München 2006, B 5, § 26 Rdnr. 8; *Janik,* Kapitulation vor der eingetretenen Medienkonzentration, AfP 2002, 104 ff., 111; *Kübler*, Konzentrationskontrolle im Streit, Media Perspektiven 1999, 379 ff., 382; *Lange*, Die Übernahme von ProSiebenSAT.1 durch den Axel-Springer-Konzern, Media Perspektiven 2005, 546 ff., 554 f.; *Mailänder*, Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, 296; *Renck-Laufke*, Probleme der Konzentrationskontrolle im privaten Fernsehen, ZUM 2000, 105 ff., 108; *Prütting*, Die Vermutung vorherrschender Meinungsmacht, in: Stern/Prütting (Hrsg.), Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, 115 ff., 121 ff.; differenzierend *Holznagel/Krone*, Wie frei ist die KEK? Ein Beitrag zur Auslegung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV, MMR 2005, 666 ff., 673.

[232] Vgl. http://www.kek-online.de/kek/verfahren/kek293prosieben-sat1.pdf [Stand 28.10.2007], S. 78 f. Ähnlich *Holznagel/Krone* Wie frei ist die KEK? Ein Beitrag zur Auslegung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV, MMR 2005, 666 ff., 673.

2.2.2.4.2.1.4 Die Gewichtungsfaktoren bei medienrelevanten verwandten Märkten

Ob ein Meinungseinfluss vorliegt, der einem Unternehmen mit 30 Prozent Zuschaueranteil oder mehr entspricht, hängt maßgeblich davon ab, wie die jeweilige Stellung eines Unternehmens auf medienrelevanten verwandten Märkten zu gewichten ist. Dafür ist der Grad von „Verwandtschaft" der „medienrelevante Markt" mit dem bundesweiten Fernsehen zu ermitteln. Auch hier gibt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die auf die Merkmale der Suggestivkraft, der Breitenwirkung und der Aktualität abstellt, wertvolle Hinweise[233]. Die Suggestivkraft eines Mediums ist dabei als Ergebnis der Kombination von Kommunikationsformen, also Text, Bild und Ton zu verstehen. Mit Ausnahme von Online-Angeboten mit Bewegtbildern, die über das Internet verbreitet werden, wird bei allen anderen Medien ein engeres Spektrum an Kommunikationsformen eingesetzt, so dass von einer geringeren Suggestivkraft im Vergleich zum Fernsehen auszugehen ist. Das Merkmal der Breitenwirkung stellt auf die Reichweite eines Mediums in der Gesamtbevölkerung ab. Dabei ist auch die zeitliche und räumliche Disponibilität eines Mediums zu berücksichtigen, also die Frage, ob ein Medienprodukt (TV-Sendung, Zeitungsartikel, etc.) unabhängig von Zeit und räumlicher sowie technischer Umgebung genutzt werden kann. Mit der Aktualität wird üblicherweise die Tagesaktualität angesprochen.

Zudem lässt der Gesetzgeber mit dem Zuschaueranteilsmodell für das bundesweite Fernsehen auch erkennen, wie die medienrelevanten verwandten Märkte sachlich und räumlich zu bilden sind. Er knüpft an das gesamte bundesweite Fernsehen an und unterteilt dieses nicht in bestimmte Teilsegmente, etwa nach Programmgattungen, Vertriebswegen oder Finanzierungsformen. Dies legt es nahe, bei den medienrelevanten verwandten Märkten in gleicher Weise zu verfahren, also zum Beispiel – losgelöst vom kartellrechtlichen Bedarfsmarktkonzept – einen einheitlichen Tageszeitungs- oder Zeitschriftenmarkt zugrunde zu legen. Zudem muss der Meinungseinfluss nach einem Maßstab bewertet werden, der dem Zuschaueranteilsmodell, angepasst an die Besonderheiten des jeweiligen Mediums, möglichst entspricht. Schließlich sind, entsprechend den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrages, auch vielfaltverstärkende Aspekte in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Dazu zählen, wie die Bonusregelung des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV zeigt, Regional- und Drittfensterprogramme. Diesen erkennt der Rundfunkstaatsvertrag eine hohe Bedeutung zu. Er vergibt für Regionalfenster einen Bonus von zwei und für die gleichzeitige Aufnahme von Drittfenstern einen weiteren Bonus von drei Prozentpunkten.

---

[233] BVerfGE 90, 60, 87.

2.2.2.4.2.2 Fazit

2.2.2.4.2.2.1 Der unbestimmte Rechtsbegriff der „vorherrschenden Meinungsmacht"

Die Entscheidungen der KEK zeigen, dass man aus juristischer Sicht mit den derzeitigen materiell-rechtlichen Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt arbeiten kann[234]. Für die Unternehmen, die an einer möglichst weitgehenden Rechts- und Planungssicherheit interessiert sind, bildet die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zwar ein nicht unerhebliches Risiko und damit in bestimmten Fällen auch ein Investitionshindernis. Aus gesetzgeberischer Sicht ist die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes der „vorherrschenden Meinungsmacht" und die Umschreibung durch Vermutungsregeln einer detaillierten Regelung gleichwohl überlegen, da die Wirklichkeit sich – insbesondere im Medienbereich – als weitaus komplexer und dynamischer erweist, als der Gesetzgeber dies im Einzelnen abschätzen kann. Die mit der Digitalisierung verbundene Entwicklung zeigt dies nachdrücklich. Der Wunsch nach Detailregelungen verkennt auch die Aufgabe, die ein Gesetz erfüllen kann und soll. Gesetzliche Vorschriften schaffen abstrakte, generelle Regelungen für eine unbestimmte Vielzahl von unterschiedlichen Sachverhalten. Sie müssen folglich so ausgestaltet sein, dass sie auch neue Phänomene erfassen können. Die Konkretisierung obliegt der ausführenden Gewalt und – falls es zu Streitfällen kommt – den Gerichten. Gerade bei Tatbeständen, die Prognosen und Bewertungen verlangen, bietet es sich zudem an, sachverständig zusammengesetzte Gremien mit der Auslegung und Entscheidung zu betrauen. Dies gilt um so mehr, wenn es sich – wie bei der Rundfunkfreiheit oder dem Jugendschutz – um einen grundrechtssensiblen Bereich handelt, der darüber hinaus durch das Gebot der Staatsferne gekennzeichnet ist. Diesen Weg haben die Länder eingeschlagen, indem sie der unabhängigen und unparteilichen Sachverständigenkommission KEK, der die Auslegung des § 26 Abs. 1 RStV anvertraut ist, mit § 26 Abs. 2 RStV ein Leitbild an die Hand gegeben haben, aus dem sich Anhaltspunkte für das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht ergeben.

2.2.2.4.2.2.2 Die Bewertung im internationalen Vergleich

Der dafür vorgegebene Maßstab ist im europäischen und internationalen Vergleich nicht etwa streng, sondern großzügig. Dies gilt selbst im Vergleich mit den Ländern, die das Vielfaltssicherungsrecht im Interesse der privaten Veranstalter umgestaltet haben. So ist das in Großbritannien geltende medienspezifische Konzentrationsrecht zwar gelockert worden. Die vorher geltende 15-Prozent-Grenze wurde ersatzlos aufgehoben. Ein Zeitungsverleger, der über mehr als 20 Prozent Anteil am nationalen Zeitungsmarkt verfügt, darf aber weiterhin keine Channel-3-Lizenz besitzen oder sich mit mehr als 20 Prozent an einem Lizenzträger beteiligen. Zudem bestehen Regelungen, die die Kontrolle von lokalen Medienplattformen (Fernsehen, Hörfunk, Zeitungen) verhindern sollen[235]. Selbst in Italien bestehen nach der Reform des Mediengesetzes (Legge Gasparri), mit der das Vielfaltssicherungsrecht gelockert wurde, Konzentrationsgrenzen für den Fernsehbereich. So dürfen weiterhin höch-

[234] Vgl. zur Diskussion um die Reformbedürftigkeit des Rundfunkstaatsvertrages auch epd medien 10/2006, 10.

[235] Vgl. *KEK*, Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, 356 f.

stens 20 Prozent der terrestrisch ausgestrahlten Fernsehprogramme im Eigentum eines privaten Medienunternehmers stehen. Zudem dürfen Medienunternehmen, die mehr als einen Fernsehsender betreiben, noch bis Ende 2008 keine Zeitungen besitzen[236].

Auch der Blick in die USA zeigt, dass die deutschen Regelungen durchaus liberal und unternehmerfreundlich sind. So gelten in den USA nach den neuen FCC-Rules horizontale Konzentrationsgrenzen. Horizontal ist der gemeinsame Besitz von Fernsehstationen verboten, die bundesweit eine höhere technische Reichweite als 45 Prozent (früher 35 Prozent) haben. Diese technische Reichweite darf man nicht mit Zuschaueranteilen verwechseln. Zudem gibt es Beteiligungsgrenzen, nach denen man drei Fernsehsender in Märkten mit 18 Fernsehstationen und mehr und zwei Fernsehsender in Märkten zwischen 5 und 17 Fernsehstationen besitzen darf. Dabei werden auch nichtkommerzielle Stationen mitgezählt. Im Hinblick auf die vertikale Konzentration bestehen heute nur noch gesellschafts- und wirtschaftsrechtliche Zurechnungsregelungen. Die vorher geltenden Fin/Syn.-Rules, die eine wirtschaftliche Verbindung zwischen Programmproduzenten und Filmstudios auf der einen und großen Networks auf der anderen Seite untersagten, hat die FCC im Jahr 1995 aufgehoben.

2.2.2.4.3 Die kartellrechtliche Dimension

Während die Rundfunkkonzentrationskontrolle unabhängig von der Größe der beteiligten Rundfunkunternehmen erfolgt, setzt § 35 GWB eine gewisse Größe der an der Fusion beteiligten Unternehmen für das Tätigwerden des Kartellamtes voraus, die am Umsatzerlös gemessen wird. Ist diese Größe erreicht und findet nicht europäisches Kartellrecht nach § 35 Abs. 3 GWB Anwendung[237], so prüft das Bundeskartellamt anhand des abstrakten Gefährdungstatbestandes des § 36 GWB, ob zu erwarten ist, dass der Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt. Dabei kann im Rahmen einer Gesamtschau nach § 36 GWB auch die Medienverflechtung mit berücksichtigt werden, sofern sie für die Marktbeherrschung eines Unternehmens von Bedeutung ist. Für die Feststellung, ob solche Eingriffsvoraussetzungen vorliegen, bedarf es erst einmal einer Abgrenzung der relevanten Märkte nach sachlichen, räumlichen und zeitlichen Kriterien. Dabei gilt durchgängig das so genannte Bedarfsmarktkonzept. Güter bilden dann einen sachlichen Markt, wenn sie aus Sicht des Verbrauchers austauschbar sind, also den gleichen Bedarf abdecken. Dieser Ansatz ist keine deutsche Besonderheit, sondern liegt auch dem gesamten europäischen Kartellrecht zugrunde. Nach diesen Vorgaben sind etwa, um das Beispiel der Presse aufzugreifen, die Zeitungs- und Zeitschriftenmärkte voneinander getrennt zu halten. Daneben können sich je nach Art und Umfang der Tätigkeit getrennte oder kombinierte Märkte für verlegerisches (Verlag), herstellendes (Druck) oder vertreibendes (Großhandel, Auslieferung, Straßenverkauf) Gewerbe herausbilden.

Aus einer nach dem Bedarfsmarktkonzept vorgenommenen Betrachtung ergeben sich dann die in ihrer Vielseitigkeit wie in keinem anderen Wirtschaftsbereich differenzierten sachlichen und räumlichen Märkte. Über die Grundtätigkeiten des Verlegens, Druckens oder

---

[236] *KEK*, Sicherung der Meinungsvielfalt, 360.

[237] Hierzu näher *Dörr/Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, Frankfurt am Main 2007, 46 ff.

Vertreibens hinausgehend sind etwa nach der Erscheinungszeit Tages-, Sonntagszeitungen und Wochenblätter zu unterscheiden[238]. Nach der Vertriebsform differenziert das Bundeskartellamt zwischen Straßenverkaufszeitungen, Abonnementzeitungen und (kostenlosen) Verteilblättern[239] sowie nach dem Verbreitungsgebiet: zwischen lokalen, regionalen und überregionalen Presseerzeugnissen[240].

Die Anzeigenmärkte überschneiden sich allenfalls mit diesen nach Lesern = Anzeigenadressaten definierten Märkten, ohne sich aber mit ihnen zu decken. Sie können erweiternd außer Zeitungen auch andere Publikationen mit umfassen oder einengend nur besondere Anzeigensujets (wie z.B. „Stellenanzeigen“ oder noch weiter verengend „Stellenanzeigen für Fach- und Führungskräfte“) betreffen[241]. Die jeweilige Nachfrage nach Anzeigenbelegung entscheidet auch darüber, ob sich Zeitungen und Anzeigenblätter auf einem einheitlichen Markt begegnen[242].

Die aufgezeigten Marktabschichtungen überschneiden sich vielfältig. Sie sind in einer langjährigen Praxis des Bundeskartellamts gefestigt und durch eine Vielzahl von Einzelentscheidungen in allen Nuancierungen belegt. Die materielle Kontrolle der absehbaren Auswirkungen eines Zusammenschlusses im Pressebereich ist auf die Prüfung und Feststellung ausgerichtet, ob auf diesen Märkten eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird. In der Praxis steht insbesondere die Verstärkung bereits bestehender lokaler oder regionaler Marktbeherrschung bei Tageszeitungen durch Beteiligung oder Übernahme von Seiten finanzstarker überregional aufgestellter Pressekonzerne im Vordergrund. Gerade diese für die Meinungsvielfalt mehr als für die Freiheit des Wettbewerbs wichtigen Unternehmen sollen durch die Besonderheiten der Pressefusionskontrolle vor Verlust ihrer redaktionellen und wirtschaftlichen Selbständigkeit bewahrt werden.

Stellt das Bundeskartellamt eine durch den Zusammenschluss begründete oder verstärkte marktbeherrschende Stellung fest, so kann es nach § 40 GWB den Zusammenschluss untersagen oder eine Genehmigung mit bestimmten Auflagen versehen. Keine Prüfungskompetenz besitzt das Bundeskartellamt allerdings für die Begrenzung des internen Wachstums eines Unternehmens, insbesondere für den häufigen Fall der Gründung eines Rundfunkunternehmens durch ein Mutterunternehmen oder das Eigenwachstum eines Unternehmens durch Erhöhung der Zuschauerreichweite[243]. Hier besitzt die Konzentrationskontrolle durch die KEK daher eine ganz wesentliche eigenständige Bedeutung.

Als sinnvoll könnte sich bei der kartellrechtlichen Dimension das Institut einer bedingten kartellrechtlichen Erlaubnis erweisen. In dem Moment, wo sich beispielsweise der Kauf oder Verkauf eines Senders anbahnt, also Verkaufs- und Kaufsbereitschaft auf der jeweiligen Seite signalisiert wurde, könnte eine bedingte kartellrechtliche Erlaubnis erteilt werden.

---

[238] KG in WuW/E OLG 3809 – „Gruner + Jahr – Zeit II“.

[239] BGHZ 82, 1 – „Zeitungsmarkt München“; BKartA vom 27.02.1998 – „WAZ/IKZ“.

[240] BKartA vom 10.12.2002 – „Holtzbrinck – Berliner Zeitung“.

[241] Vgl. BKartA vom 26.01.1999 – „Süddeutscher Verlag/ASV“.

[242] Vgl. BGHZ 76, 55/71 ff. – „Springer – Elbe Wochenblatt“.

[243] Vgl. dazu *Müller*, Konzentrationskontrolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, 307 f.

Eine derartige bedingte Erteilung wie sie im allgemeinen Verwaltungsrecht üblich ist, wäre auch im GWB möglich. Der Erwerb des Senders würde dann aufschiebend oder auflösend bedingt erfolgen, sobald das zivilrechtliche Rechtsgeschäft wirksam geschlossen wurde. Innerhalb einer gesetzlich vorgeschriebenen Zeitspanne von beispielsweise einem Monat müsste dann die kartellrechtliche Prüfung abgeschlossen und eine endgültige Genehmigung oder ein endgültiges Verbot ausgesprochen werden. Das Institut einer bedingten kartellrechtlichen Erlaubnis könnte in Verbindung mit der gesetzlichen Vorgabe einer Entscheidungsfrist für die kartellrechtliche Prüfung dazu beitragen, das Verfahren zu beschleunigen und Reibungsverluste für die beteiligten Unternehmen aufzufangen.

Im Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts liegt die Zuständigkeit bei der Europäischen Kommission, deren Entscheidungen durch den Europäischen Gerichtshof kontrolliert werden[244]. Die für das Medienkonzentrationsrecht wichtige Fusionskontrolle erfolgt nach der EG-Fusionskontrollverordnung (FKVO) vom 20. Januar 2004[245]. Im Rahmen der Fusionskontrolle gilt dabei das Prinzip des „one stop shop", auch „Ein-Schranken-Theorie" genannt, sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht[246]. Danach ist gemäß Art. 21 Abs. 2 FKVO auf Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung ausschließlich das europäische Fusionskontrollrecht und nicht das nationale Recht anwendbar[247]. Zuständig ist dann gemäß Art. 21 Abs. 1 FKVO allein die Europäische Kommission, so dass sich die betroffenen Unternehmen dann nur mit der Kommission auseinandersetzen müssen. Sie kann allerdings das Verfahren unter bestimmten Voraussetzungen an die nationale Kartellbehörde abgeben. Für das Verfahren der Fusionskontrolle unterscheidet das europäische Fusionskontrollrecht zwischen Aufgreif- und Eingreifkriterien. Die Aufgreifkriterien geben an, unter welchen Voraussetzungen die FKVO Anwendung findet und sich die Kommission folglich eines Falles annehmen darf. Die Eingreifkriterien geben hingegen an, unter welchen Voraussetzungen die Kommission einen Zusammenschluss untersagen darf. Allerdings stellt die Fusionskontrollverordnung in Art 21 Abs. 4 FKVO klar, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, solche Zusammenschlüsse zusätzlich am Maßstab des Pluralismus, also der Sicherung der Meinungsvielfalt, zu messen. Damit wird einmal den begrenzten Kompetenzen der Gemeinschaft Rechnung getragen. Zum anderen wird dem Aspekt der Pluralität, der in den Gemeinschaftsgrundrechten verankert ist, Anerkennung gezollt. Das Gemeinschaftsrecht erkennt also ausdrücklich an, dass neben dem Europäischen Kartellrecht das nationale Medienrecht mit seinen Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt Anwendung finden darf. Ein Zusammenschluss, der nach der europäischen Fusionskontrollverordnung unbedenklich ist, darf daher aufgrund der §§ 26 ff. RStV durchaus untersagt

---

[244] S. hierzu *Dörr/ Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, Frankfurt am Main 2007, 46 ff.

[245] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung").

[246] Vgl. dazu *Heinemann*, Jura 2003, 721, 723 ff.

[247] Diese ausschließliche Anwendbarkeit europäischen Rechts steht dogmatisch im Gegensatz zur parallelen Anwendung von nationalem und europäischem Recht im Bereich der Art. 81 und 82 EG. Die §§ 19, 20 GWB finden damit auch auf grenzüberschreitende Vorgänge Anwendung. Allerdings geht über den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts im Kollisionsfall auch hier das Gemeinschaftsrecht vor („modifizierte Zweischrankentheorie").

werden, wenn durch die beabsichtigte Beteiligungsveränderung vorherrschende Meinungsmacht entsteht.

Nach Art. 1 Abs. 1 FKVO gilt die FKVO für „alle Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung im Sinne dieses Artikels". Die Kommission darf daher tätig werden, wenn ein Zusammenschluss im Sinne des Art. 3 FKVO tatbestandlich gegeben ist. Dies ist nicht nur bei der Fusion eines oder mehrer Unternehmen der Fall, sondern auch beim Erwerb von Anteilsrechten („share deal") oder Vermögenswerten („asset deal"). Der betreffende Zusammenschluss muss darüber hinaus gemeinschaftsweite Bedeutung im Sinne des Art. 1 Abs. 2 FKVO besitzen, was anhand eines Vergleichs des weltweiten Umsatzes und des europaweiten Umsatzes des Zusammenschlusses beurteilt wird. Zusammenschlüsse, durch die ein wirksamer Wettbewerb im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde, sind gemäß Art. 2 Abs. 3 FKVO für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären. Formal sind die Zusammenschlüsse innerhalb einer Woche bei der Kommission anzumelden (Art. 4 FKVO), wobei vor der Feststellung der Unbedenklichkeit ein Vollzugsverbot gemäß Art. 7 FKVO besteht. Gegen die Entscheidung der Kommission nach Art. 2 Abs. 3 FKVO kann der Einzelne Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EG zum Gericht erster Instanz erheben, wobei hier die Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens gemäß Art. 76a der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz besteht.

2.2.2.4.4 Die Institutionen und Verfahrensregelungen

Im Kartellrecht ergibt sich das Zusammenspiel der beiden Institutionen Europäische Kommission auf der einen und deutsches Kartellamt auf der anderen Seite durch die parallele Anwendung zweier Rechtsordnungen – dem europäischen Kartellrecht einerseits und dem deutschen Kartellrecht andererseits. National gibt es das Zusammenspiel zwischen Kartellamt und Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, nunmehr Bundeswirtschaftsminister, der nach anderen Maßstäben eine Ministererlaubnis für einen untersagten Zusammenschluss erteilt. Für den Bereich des Medienkonzentrationsrechts folgte das Zusammenspiel der beiden Institutionen KEK und KDLM hingegen nicht aus zwingenden sachlichen Erfordernissen wie der parallelen Anwendung unterschiedlicher Rechtsordnungen oder einem unterschiedlichen Prüfungsmaßstab nach unterschiedlichen Rechtsordnungen, wie dies bei der KEK gegenüber dem Kartellamt, oder einem unterschiedlichen Prüfungsmaßstab nach der gleichen Rechtsordnung, wie dies bei dem Bundeswirtschaftsminister gegenüber dem Bundeskartellamt der Fall ist. Durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird die Zusammensetzung der KEK verändert und die KDLM durch die ZAK abgelöst[248].

2.2.2.4.4.1 Die Ermittlung der Zuschaueranteile

Im Rahmen der Prüfung ist es auch weiterhin die Aufgabe der KEK, den Zuschaueranteil der jeweiligen Programme zu ermitteln. Sie hat nach § 27 RStV auch darüber zu entscheiden, welches Unternehmen mit der Ermittlung der Zuschaueranteile von den Landesmedienanstalten letztlich beauftragt wird. Solange eine solche Beauftragung nicht erfolgt ist, sind nach § 34 RStV die vorhandenen Daten über Zuschaueranteile – gemeint sind vor allem die Daten der GfK – zugrunde zu legen. Obwohl der Wortlaut des § 27 Abs. 2 RStV zwingend

[248] Vgl. dazu im Einzelnen unten 2.2.2.5

formuliert ist und darin zusätzlich eine Pflicht zur Ausschreibung verankert war, haben die Länder der KEK durch Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz vom 25. Mai 2000 mitgeteilt, dass nach Auffassung der Rundfunkkommission die vorhandenen Datenbestände angesichts der aktuellen Konzentrationslage durchaus ein weiteres Zurückstellen der Beauftragung eines Unternehmens rechtfertigen würden. Es könne weiterhin das vorhandene Datenmaterial gemäß der Übergangsvorschrift des § 34 genutzt werden. Daraufhin haben die Landesmedienanstalten auf ihrer Direktorenkonferenz am 26./27. Juni 2000 beschlossen, die vorbereitete und zwischen der KEK und der DLM abgestimmte Ausschreibung nicht durchzuführen[249]. Durch den Sechsten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden in § 27 Abs. 2 RStV die Worte „aufgrund einer Ausschreibung" ersatzlos gestrichen. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass in Kürze ein Unternehmen mit der Ermittlung der Zuschaueranteile beauftragt wird. Der Zehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag sieht insoweit keine Änderungen vor.

2.2.2.4.4.2 Die Bindungswirkung der Entscheidungen der KEK

Im Zusammenhang mit den Fragen der Medienkonzentration bei privaten bundesweiten Fernsehprogrammveranstaltern ist die Beurteilung der KEK für die jeweils zuständigen Landesmedienanstalten nunmehr verbindlich. Nach der vorherigen Regelung musste die zuständige Landesmedienanstalt, wenn sie von der Beurteilung der KEK abweichen wollte, die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) als eigenes Organ gemäß § 35 Abs. 2 Nr. 2 RStV anrufen. Eine Abweichung von der KEK-Entscheidung war nur möglich, wenn eine Dreiviertel-Mehrheit der Direktoren einen abweichenden Beschluss fasste, ansonsten blieb der Beschluss der KEK bindend. Wurde die Dreiviertel-Mehrheit in der KDLM erreicht, trat der abweichende Beschluss dieses Gremiums an die Stelle der Entscheidung der KEK. Eine Anrufung der KDLM mit dem Ziel, von einem Beschluss der KEK abzuweichen, konnte aber nur durch die jeweils zuständige Landesmedienanstalt erfolgen, andere Landesmedienanstalten durften die KDLM in einer solchen Sache nicht anrufen. § 36 Abs. 4 Satz 1 RStV n.F. bestimmt nunmehr, dass die KEK für die „abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen" zuständig ist. Die KEK ist nach § 36 Abs. 4 Satz 2 RStV n.F. insbesondere zuständig für die Prüfung von Fragen der Vielfaltssicherung bei der Entscheidung über eine Zulassung oder Änderung einer Zulassung, bei der Bestätigung von Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen als unbedenklich sowie bei Maßnahmen nach § 26 Abs. 4 RStV. Die Beschlüsse der KEK entfalten gegenüber den anderen Organen der Landesmedienanstalten gemäß § 35 Abs. 9 S. 5 RStV n.F. Bindungswirkung. Die zuständige Landesmedienanstalt ist folglich nach § 35 Abs. 9 S. 6 RStV n.F. zum Vollzug der Beschlüsse der KEK verpflichtet.

Eine Ministererlaubnis, wie sie das Kartellrecht vorsieht, kann es im Bereich der Medienkonzentrationskontrolle hingegen nicht geben, da für den Fall des Vorliegens vorherrschender Meinungsmacht ein Verbot verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist. Die Politik kann sich nur innerhalb dieser verfassungsrechtlich gezogenen Grenzen bewegen, so dass in

---

[249] Vgl. zur Gesamtproblematik der Ermittlung von Zuschaueranteilen Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.), Einschaltquoten: Medienwissenschaftliche und rechtliche Aspekte der Ermittlung von Zuschauermarktanteilen, EMR-Schriftenreihe, Band 17.

diesem Fall – anders als bei der kartellrechtlichen Prüfung – eine Ministererlaubnis ausscheidet.

2.2.2.4.4.3 Die Entscheidungskompetenzen der KEK bezüglich der Voraussetzungen der Bonusregelungen (Regional- und Drittfenster)

2.2.2.4.4.3.1 Die Entscheidung über die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV

Der 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat mit der Einfügung des Satzes 2 in § 36 Abs. 2 RStV eine wichtige Klarstellung vorgenommen. Diese Klarstellung bezieht sich darauf, wer darüber zu entscheiden hat, ob ein Regionalfenster die Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV erfüllt. Vor dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag waren – wie bereits dargelegt – die Voraussetzungen, die ein Regionalfenster zu erfüllen hatte, in § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV dahingehend festgelegt, dass sie „in einem angemessenen, mindestens im bisherigen Umfang" ausgestrahlt werden müssen. Nunmehr sieht § 25 Abs. 4 vor, dass die Regionalfenster mindestens im zeitlichen und regional differenzierten Umfang der Programmaktivitäten zum 1. Juli 2002 aufzunehmen sind. Im Hinblick auf den alten Rechtszustand hielt sich die KEK für berechtigt, im Rahmen der Entscheidung, ob ein Bonus nach § 26 Abs. 2 RStV zu vergeben ist, auch die Frage zu prüfen, ob das Regionalfenster die besonderen Anforderungen des vorher geltenden § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV erfüllte, also in angemessenem, mindestens im bisherigen Umfang ausgestrahlt wurde. Mit der Regelung ist die Kompetenz, darüber zu befinden, ob das Regionalfensterprogramm die Voraussetzungen des nunmehr einschlägigen § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV erfüllt, auf die Landesmedienanstalten übertragen worden. Ausweislich der Begründung geschah dies u.a. deshalb, weil dies keine Frage des Medienkonzentrationsrechts sei. Daran kann man mit guten Gründen Zweifel anmelden. Die Ausstrahlung von Fensterprogrammen, also sowohl die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte als auch die Aufnahme von Regionalfenstern, stellt ganz unbestritten ein Mittel zur Sicherung der Meinungsvielfalt dar. Ansonsten könnte sie verfassungsrechtlich gar nicht gerechtfertigt werden[250]. Auch das Land Baden-Württemberg in seiner Protokollerklärung und die KEK[251] haben an der Neuregelung Kritik geübt. Der Zehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag überträgt nunmehr nach § 36 Abs. 2 Nr. 6 RStV n.F. der neu geschaffenen Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)[252] die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen für Regionalfensterprogramme nach § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV. Die Landesmedienanstalten entsenden gemäß § 35 Abs. 3 RStV n.F. jeweils den nach Landesrecht bestimmten gesetzlichen Vertreter in die ZAK.

2.2.2.4.4.3.2 Die Entscheidung über die von Regionalfenstern nach § 31 Abs. 2 Satz 2 und 25 Abs. 4 Satz 2 bis 4 RStV zu erfüllenden Voraussetzungen

Wie bereits dargelegt wurde, enthalten § 25 Abs. 4 Satz 2 bis 4 und § 31 Abs. 2 Satz 2 RStV zusätzliche Voraussetzungen, die ein Regionalfenster erfüllen muss, damit ein Bonus von zwei Prozent gewährt werden darf. Diese beziehen sich auf die Unabhängigkeit, die Finan-

---

[250] Vgl. dazu eingehend *Ebsen*, Fensterprogramme im Privatrundfunk als Mittel zur Sicherung von Meinungsvielfalt, 167 ff.

[251] Vgl. *KEK*, Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Band 29, 373 f.

[252] Vgl. hierzu näher unten 2.2.2.5

zierung und die erforderliche Reichweite. Die Landesmedienanstalten gehen ausweislich des Beschlusses der Direktorenkonferenz vom 19. November 2002[253] davon aus, dass sie dazu aufgerufen sind, sämtliche Voraussetzungen zu prüfen, ob ein bonusfähiges Regionalfensterprogramm vorliegt. Dagegen hat die KEK in zwei Verfahren für sich das Recht in Anspruch genommen, die Frage der Mindestreichweite selbst aufzuklären[254]. Der 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hat lediglich Klarheit darüber gebracht, dass die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen von § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV den Landesmedienanstalten mit einer Mehrheit von Dreivierteln obliegt. Keine ausdrückliche Antwort gibt der Rundfunkstaatsvertrag auf die Frage, ob und inwieweit im Rahmen der Bonusregelungen die Unabhängigkeit, die Finanzierung und die Reichweite der Regionalfensterprogramme überprüft werden dürfen.

2.2.2.4.4.3.3 Die Entscheidung über die von Drittfenstern nach § 31 RStV zu erfüllenden Voraussetzungen

Die Vorschrift des § 31 RStV enthält vor allem auch Vorgaben für die Drittfenster. Diese müssen rechtlich vom Hauptveranstalter unabhängig sein, einen zusätzlichen Beitrag zur Vielfalt im Programm des Hauptveranstalters leisten und eine bestimmte Dauer haben. Aus den Überlegungen zu den Regionalfenstern ergibt sich, dass die KEK im Zusammenhang mit der Frage, ob im Rahmen des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV ein zusätzlicher Bonus von drei Prozent zu gewähren ist, das Vorliegen dieser Voraussetzungen überprüfen darf und muss. Mangels besonderer Bestimmungen bleibt es bei ihrer umfassenden Zuständigkeit nach § 36 Abs. 4 RStV n.F.

2.2.2.4.4.4 Die Mitwirkung der KEK bei der Auswahl und Zulassung von Drittfensterprogrammen

Die Auswahl und Zulassung von Veranstaltern, die Drittfensterprogramme ausstrahlen, erfolgt in einem komplizierten Verfahren, an dem der Veranstalter des Hauptprogramms, die Landesmedienanstalt und die KEK beteiligt sind. Auf der ersten Stufe des Zulassungsverfahrens hat die zuständige Landesmedienanstalt die eingehenden Anträge im Lichte der einschlägigen Bestimmungen auf ihre Zulassungsfähigkeit zu überprüfen[255]. Hierbei ist insbesondere zu klären, ob der Fensterprogrammanbieter unabhängig im Sinne des § 31 Abs. 3 RStV ist. Die zuständige Landesmedienanstalt unterrichtet die KEK und die anderen Landesmedienanstalten über die eingegangenen Anträge und muss hierbei „das Benehmen mit der KEK herstellen“. Nicht zuletzt wegen der wenig gelungenen Formulierung „das Benehmen herzustellen“ herrschte eine gewisse Unklarheit darüber, was unter „Benehmen“ zu verstehen ist[256]. Es müsste korrekt heißen: „ins Benehmen setzen“, denn „Benehmen“ bedeutet weniger als Einvernehmen, verlangt also nicht die Zustimmung der KEK zur Entscheidung über die Zulassungsfähigkeit. Vielmehr gebietet das „Benehmen“,

---

[253] Vgl. dazu *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 26 Rdnr. 15 a.

[254] Vgl. Beschlüsse in Sachen Drittsendezeiten Sat 1 vom 12.11.2002, Az.: KEK 136 – 2, und vom 11.3.2003, Az.: KEK 136 – 5; ausführlich dazu *KEK*, Konzentrationsbericht, 376 ff.

[255] Siehe hierzu ausführlich *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, Bd. II, Loseblatt, 30. Erg. Lief., München 2007, B 5, § 31 Rdnr. 13.

[256] Vgl. dazu etwa epd medien 94/1997, 16.

dass die zuständige Landesmedienanstalt die Positionen der KEK zur Kenntnis nimmt und sich mit ihnen sachlich auseinander setzt. Die Entscheidung der zuständigen Landesmedienanstalt darf also die Zulassungsfähigkeit erst dann abschließend beurteilen, wenn die KEK ihre Sichtweise dargelegt hat.

Diejenigen Anträge, die von der zuständigen Landesmedienanstalt als zulassungsfähig angesehen werden, hat die Landesmedienanstalt sodann dem Hauptveranstalter zu übermitteln und mit ihm konsensorientiert zu erörtern. Kommt es nicht zu einer einvernehmlichen Auswahl, kann der Hauptveranstalter nach eigenem Gutdünken eine Zwischenselektion vornehmen und zwar in der Weise, dass er aus den ihm vorliegenden Anträgen, deren Zulassungsfähigkeit von der Landesmedienanstalt festgestellt wurde, drei Bewerber aussucht. An diesen Dreiervorschlag ist die zuständige Landesmedienanstalt gebunden. Sie hat daraus nunmehr den Bewerber auszuwählen, „dessen Programm den größtmöglichen Beitrag zur Vielfalt im Programm des Hauptprogrammveranstalters erwarten lässt". Diesem Fernsehveranstalter ist dann die Zulassung zu erteilen. Auch insoweit ist wiederum – wie es das Gesetz in § 36 Abs. 2 Satz 3 RStV formuliert – „das Benehmen mit der KEK herzustellen" (richtig wäre wiederum die Formulierung: „sich ins Benehmen setzen"); das Entscheidungsorgan der zuständigen Landesmedienanstalt hat also zuvor die Beurteilung der KEK einzuholen und sich mit dieser sachlich auseinander zu setzen.

2.2.2.4.4.5 Die KEK und das Kartellamt

Die KEK und das Kartellamt führen unabhängig voneinander ein jeweils eigenes Prüfungsverfahren mit einem jeweils anderen Maßstab – Wettbewerb auf der einen, Verhinderung von Medienkonzentration auf der anderen Seite – durch. Dabei werden die beiden Verfahren in der Regel nicht parallel durchgeführt, sondern zeitlich hintereinander geschaltet. Da es in den beiden Verfahren um die Untersuchung des gleichen Tatbestandes – allerdings anhand von unterschiedlichen Maßstäben – geht, erscheint es sinnvoll, die Zusammenarbeit zwischen dem Kartellamt und der KEK – bei Wahrung der jeweils eigenen, im Fall der KEK verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenstruktur[257] – als gesetzliche Pflicht festzuschreiben. Gegenseitige Informations- und Berichtspflichten könnten insbesondere bei der Ermittlung des Sachverhaltes hilfreich sein und die Effizienz beider Verfahren erhöhen. Für die KEK ergibt sich eine generelle Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt bereits jetzt aus § 39a RStV. Dagegen ist für das Bundeskartellamt die Zusammenarbeit mit den Landesmedienanstalten und damit der KEK in § 50c GWB schwächer ausgestaltet. Zwar bringt die indikativische Formulierung des § 50c Abs. 2 Satz 1 GWB zum Ausdruck, dass eine Pflicht zur Zusammenarbeit besteht. Von dem Austausch möglicher Erkenntnisse sind aber vertrauliche Informationen, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgeschlossen. Diese Einschränkung ist jedenfalls gegenüber der KEK nicht überzeugend, da diese gemäß § 24 RStV wie das Bundeskartellamt zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verpflichtet ist. Zudem besteht umgekehrt eine solche Einschränkung für die Übermittlung von Erkenntnissen der KEK an das Bundeskartellamt in § 39a RStV gerade nicht.

---

[257] Vgl. hierzu *Westphal*, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, Berlin 2007, 118 ff.

Bei der Abschichtung der Aufgaben des Kartellamtes auf der einen und der KEK auf der anderen Seite muss der Gesetzgeber beachten, dass er mit der Definition von „Märkten“ – ebenfalls einem unbestimmten Rechtsbegriff – die Trennlinie der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Institutionen stets verschieben kann. Gleiches gilt für das Verhältnis der Bundesnetzagentur zum Kartellamt.

2.2.2.5 Die Aufsicht

2.2.2.5.1 Die allgemeinen Aufsichtsstrukturen

2.2.2.5.1.1 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Die primäre Kontrolle über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegt dem Rundfunkrat einer jeden Rundfunkanstalt. Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit. Aus diesem Grunde ist er pluralistisch zusammengesetzt aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen nach den jeweiligen Bestimmungen des einfachen Rechts ferner einer begrenzten Staatsaufsicht. Zwar finden sich im Rundfunkstaatsvertrag keine Bestimmungen über die staatliche Aufsicht. Dagegen enthalten aber die Landesrundfunkgesetze, der ZDF-Staatsvertrag und das Deutsche Welle Gesetz (DWG) z.T. eingehende Regelungen über die Wahrnehmung der staatlichen Rechtsaufsicht[258]. Lediglich für den Hessischen Rundfunk ordnet § 1 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk ausdrücklich an, dass eine Staatsaufsicht nicht stattfindet.

Der Umfang der Rechtsaufsicht ist begrenzt. Dies folgt daraus, dass die Rundfunkanstalten als grundrechtssichernde selbständige öffentlich-rechtliche Einheiten zu begreifen sind. Ihre öffentliche Aufgabe besteht darin, die Informationsfreiheit des Bürgers und die gesamtgesellschaftlich bedeutsame Funktionsfähigkeit des Rundfunks im allgemeinen Interesse zu sichern und zu gewährleisten. Aus dieser Notwendigkeit ergibt sich die verfassungsrechtlich gebotene Autonomie, die in einem engen Wechselbezug zum Pluralitätsgebot steht. Da der Lebensbereich des Rundfunks staatliche Neutralität fordert, sogleich aber eine Überantwortung der Aufgabe in gesellschaftliche Beliebigkeit des Einzelnen angesichts seiner Organisationsbedürftigkeit verbietet, muss die gesellschaftliche Gemeinwohlorientierung durch eine Beteiligung gesellschaftlicher Repräsentanten verwirklicht werden. Die von der Rundfunkfreiheit gebotene Staatsferne hat einmal zur Folge, dass der Staat nicht selber als Rundfunkveranstalter auftreten darf. Eine weitere Konsequenz ist aber auch, dass staatliche bzw. dem Staat zuzurechnende Vertreter in den Grundsatzgremien der Rundfunkanstalten keinesfalls einen dominierenden Einfluss haben und die Träger staatlicher Gewalt auch nicht mittelbar das Programm beeinflussen dürfen. Schließlich folgt aus dem Gebot der Staatsferne die Ausgliederung der Rundfunkanstalten aus der staatlichen Verwaltungsorganisation. Sie ist notwendige und zwingende Voraussetzung zur Verwirklichung der Rundfunkfreiheit.

Deshalb ist eine Staatsaufsicht nicht zwingend geboten, also von der Verfassung nicht vorgegeben. Es ist dem Gesetzgeber aber auch nicht verwehrt, eine Rechtsaufsicht vorzusehen. Bereits im 1. Fernsehurteil hat das Bundesverfassungsgericht ohne nähere Begründung die

---

[258] Vgl. dazu eingehend *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, B. 5, Vor § 11, Rn. 30 ff.; *Dörr*, Umfang und Grenzen der Aufsicht über die Deutsche Welle, Frankfurt a.M. u.a. 2000, 18 ff.

Formel verwendet, die Rundfunkanstalten seien „höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht“ unterworfen[259]. An diese Formel hat es in späteren Entscheidungen angeknüpft und wiederholt den Satz von der beschränkten Rechtsaufsicht verwendet[260]. Damit ist die Zulässigkeit einer begrenzten Rechtsaufsicht höchstrichterlich festgestellt.

Mit der Formel von der „beschränkten Rechtsaufsicht“ ist eine Aufsicht in Programmfragen nicht vollständig ausgeschlossen. Vielmehr kann man durch eine Beschränkung der Aufsichtsmittel und des Aufsichtsmaßstabes Ergebnisse herbeiführen, die sowohl den Belangen der Rundfunkfreiheit als auch den Interessen der Allgemeinheit, dass auch die Rundfunkanstalten die rechtlichen Grenzen einhalten, gerecht werden. Gerade bei Programmfragen ist besonders darauf zu achten, dass der Staat nicht im Gewande der Rechtsaufsicht Eingriffe in die Programmautonomie vornimmt[261], er demnach nur bei Verstößen gegen Rechtsnormen einschreiten darf. Die theoretisch klare Grenzziehung zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht wirft gerade im Bereich des Rundfunks wegen der beschriebenen tatbestandlichen Weite zahlreicher Normen im Rundfunkrecht Probleme auf. Verfassungsrechtlich sind deshalb nur solche Rechtsnormen als Aufsichtsmaßstab geeignet, die für den Rundfunk konkret bestimmbare Rechtspflichten begründen und so die Staatsaufsicht auf eine rein juristische Tätigkeit festlegen.

Zudem ist ein weiterer Aspekt zu beachten. Wenn man den Rundfunk aus wohlerwogenen Gründen der öffentlichen Verantwortung übergibt, so müssen zunächst die binnenpluralen Aufsichtsgremien, in denen die Gesellschaft vertreten ist, Gelegenheit zur Korrektur erhalten. Dies gilt umso mehr, als ansonsten der Staat im Gewande der Rechtsaufsicht sich Kompetenzen aneignen könnte, die gerade nicht ihm, sondern den Organen der Rundfunkanstalt, also Intendant, Verwaltungsrat und Rundfunkrat, zustehen.

Es ist durchaus problematisch, wie man diese Begrenzungen der Rechtsaufsicht mit den Anforderungen, die sich aus der Einstellungsentscheidung der Kommission zur Vereinbarkeit der Rundfunkgebühren mit dem europäischen Beihilfenrecht[262] ergeben, in Einklang bringen kann.

2.2.2.5.1.2 Der private Rundfunk

Anders stellt sich die Aufsicht über den privaten Rundfunk dar. Nur in Ausnahmefällen existieren interne Gremien (Programmbeiräte) mit Aufsichtsfunktion. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Aufsicht bei den Landesmedienanstalten. Diese haben die Pluralität der bestehenden Meinungen im privaten Rundfunk im Sinne von Breite und Vollständigkeit sicherzustellen und nehmen diese Aufgabe in eigener Verantwortung und vom Staat weitgehend unabhängig – wenngleich ebenfalls unter einer beschränkten Staatsaufsicht – wahr. Für die Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten, die ebenfalls nur in Form einer begrenzten Rechtsaufsicht zulässig ist, gelten die gleichen Grundsätze wie für die Rechts-

---

[259] Vgl. BVerfGE 12, 205, 261.

[260] Vgl. BVerfGE 57, 295, 326; 73, 118, 153.

[261] So im Ergebnis auch *Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, Berlin 1967, 105; *Mallmann*, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, Wiesbaden 1975, 64, 66 f. und 68.

[262] Vgl. oben 2.2.1.7.2

aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies beruht darauf, dass diese wie die Rundfunkanstalten als grundrechtsgeschützte staatsferne Einrichtungen eine Sonderstellung einnehmen. Die Staatsferne des Rundfunks bedingt also auch eine notwendige Staatsferne der Aufsicht, damit eine beherrschende Einflussnahme des Staates auf den Rundfunk ausgeschlossen werden kann. Zugleich bedarf es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[263] einer solchen staatsfernen Aufsicht durch die Landesmedienanstalten, damit privater Rundfunk überhaupt in verfassungskonformer Weise veranstaltet werden kann.

Im Rundfunkbereich wird die Aufsicht über die zugelassenen privaten Anbieter derzeit von 14 Landesmedienanstalten ausgeübt[264]. Deren Kontrolltätigkeiten und Aufsichtsmaßnahmen sind im jeweiligen Landesrecht geregelt[265].

In länderübergreifenden Fragen arbeiten die Landesmedienanstalten in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten (ALM)[266] zusammen. Die Landesmedienanstalten haben für die Ausübung bestimmter Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf ein einheitliches Vorgehen Gemeinsame Stellen geschaffen[267], die die Kooperation in bestimmten Feldern erleichtern sollen. Diese Gemeinsamen Stellen sind unter dem Dach der ALM zusammengefasst.

Die Landesmedienanstalten tragen insgesamt die Verantwortung für die Zulassung zum privaten Rundfunk und für die Einhaltung des Medienrechts durch die privaten Rundfunkveranstalter. Soweit es zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist, kann von den Veranstaltern Auskunft und die Vorlage von Aufzeichnungen und sonstigen Unterlagen verlangt werden. Sie können Beanstandungen aussprechen, Aufsichtsmaßnahmen anordnen und gegebenenfalls sogar die Tätigkeit eines Rundfunkveranstalters durch den Widerruf der Zulassung beenden, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Nach der bisherigen Struktur nahmen mit der KEK und der KDLM zwei Institutionen eine medienkonzentrationsrechtliche Prüfung anhand desselben Prüfungsmaßstabes vor. Es drängte sich daher die Frage auf, ob eine derartige gleich gelagerte Prüfung durch KEK und KDLM, wie sie der Rundunkstaatsvertrag bisher vorsah, nicht zu überflüssigen Reibungsverlusten und Verfahrensverzögerungen führt, ohne gleichzeitig die Qualität der medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung zu verbessern. Der 10. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) hat die Organisation der Rundfunkaufsicht nunmehr grundlegend umgestaltet und ergänzt.

---

[263] BVerfGE 57, 295, 326; 73, 118, 153 f. u. 182 f.

[264] Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein haben jeweils eine gemeinsame Landesmedienanstalt.

[265] Vorgesehen sind u.a. die Beobachtung der Programmgestaltung und Auskunftsrechte gegenüber Rundfunkveranstaltern, vgl. *Bamberger*, ZUM 2000, 551, 554 m.w.N. in Fn. 41; *Bumke*, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 378 ff.; detailliert auch bei *Rodewald*, Durchsetzung von Programmbindungen, 91 ff. zu den Kontrolltätigkeiten, 103 ff. zu den möglichen Maßnahmen.

[266] *Malzani*, Aufsichtsgremien, in: *Schiwy/Schütz/Dörr*, Medienrecht, 17 f.

[267] Die Ermächtigung dazu findet sich in § 38 Abs. 2 RStV.

2.2.2.5.1.3 Die Telemedien

Die Aufsicht über die Telemedien[268] ist im Gegensatz zum Rundfunk, aber ähnlich wie bei der Presse, vom Grundsatz der (medienspezifischen) Anmelde- und Zulassungsfreiheit geprägt. Die Aufsicht über die Telemedien ist in § 59 RStV geregelt. Dabei zielt die Vorschrift darauf ab, die Aufsicht über den Datenschutz und über die Einhaltung der übrigen, die Telemedien betreffenden Bestimmungen klar zu trennen. So überwachen nach § 59 Abs. 1 RStV die jeweiligen nach den allgemeinen Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder zuständigen Kontrollbehörden die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen. Wenn allerdings ein Unternehmen oder Hilfsunternehmen der Presse dem Deutschen Presserat angehört, wird dessen Selbstregulierung der Vorrang vor der staatlichen Aufsicht eingeräumt. Schließlich besteht eine Sonderregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen für den Datenschutz zuständige Stellen auch seine journalistisch-redaktionellen Telemedien zu überwachen haben[269].

Für die Einhaltung der übrigen die Telemedien betreffenden Bestimmungen ordnet § 59 Abs. 2 RStV an, dass diese von einer nach Landesrecht bestimmten Aufsichtsbehörde überwacht werden. Dabei geht es vor allem um die Einhaltung der Informationspflichten nach § 55 Abs. 1 RStV sowie nach §§ 5, 6 TMG und der Bestimmungen über Werbung und Sponsoring in § 58 RStV.

§ 59 Abs. 3 RStV normiert spezielle Eingriffsbefugnisse der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörde. Danach kommen insbesondere die Untersagung von Angeboten und deren Sperrung in Betracht. Allerdings ist eine Sperrung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen ausschließlich vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden (elektronische Presse), nur unter den Voraussetzungen des § 97 Abs. 5 S. 2 und des § 98 StPO zulässig. Die Sperrung darf nicht außer Verhältnis zu den Grundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG stehen und muss vom Richter angeordnet werden.

Schließlich kommt die Sperrung grundsätzlich nur gegenüber den Verantwortlichen nach § 7 TMG in Betracht. Dies sind diejenigen, die eigene Inhalte anbieten. Anbieter fremder Inhalte können nur unter den Voraussetzungen der §§ 8 bis 10 TMG in Anspruch genommen werden. Zudem muss sich eine Maßnahme gegen den Verantwortlichen als nicht durchführbar oder nicht erfolgsversprechend erweisen, etwa weil er sich außerhalb Deutschlands aufhält. Nach §§ 8 bis 10 TMG setzt eine Inanspruchnahme von Anbietern fremder Inhalte voraus, dass sie von den Inhalten Kenntnis haben und es ihnen möglich und zumutbar wäre, die Nutzung zu unterbinden. Wird lediglich der technische Zugang zur Nutzung vermittelt (Access-Providing), tritt keine Haftung ein[270].

---

[268] Dazu oben 2.1.2

[269] Vgl. dazu und zu weiteren Einzelheiten *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 59 Rn. 7 ff; siehe auch zu den Datenschutzbeauftragten bei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk *Dörr/Schiedermair*, Rundfunk und Datenschutz, Frankfurt/Main u.a. 2002, 9 ff.

[270] Vgl. dazu und zu weiteren Einzelheiten *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 59 Rn. 17 ff.

2.2.2.5.2 Die Aufsicht bei der Vielfaltssicherung und im Jugendschutz

Der Rundfunkstaatsvertrag sah für die Aufgabe, die Meinungsvielfalt zu sichern, bisher zwei Einrichtungen vor, die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) und die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM). Zunächst oblag es der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt, vor und nach der Zulassung die Einhaltung der für die privaten Veranstalter geltenden Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt zu überprüfen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bediente sie sich nach § 35 Abs. 2 RStV vor allem der KEK und in besonders gelagerten Fällen der KDLM. Sowohl die KEK als auch die KDLM arbeiteten als Organe der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt; sie stellten also keine rechtlich selbständigen Organisationen dar. Vor allem die KEK nahm aber eine zentrale Rolle ein, wenn es um die Vielfaltsicherung bei bundesweiten Veranstaltern von Fernsehprogrammen geht.

Nach dem Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag gestaltet sich die Organisation der Rundfunkaufsicht nunmehr folgendermaßen: Neben der in veränderter Form weiterhin bestehenden KEK werden gemäß § 35 RStV n.F. drei weitere Kommissionen eingerichtet: die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), die Gremienvorsitzendenkonferenz bei Auswahlentscheidungen (GVK) sowie die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Für die vier Kommissionen soll eine Gemeinsame Geschäftsstelle bei den Landesmedienanstalten eingerichtet werden.

Die Besetzung der KEK orientiert sich auch weiterhin grundsätzlich am so genannten Ratsmodell, das auf ein System der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt verzichtet und stattdessen auf ein kleines Gremium setzt. Bei der Rundfunkaufsicht und der Sicherung der Meinungsvielfalt war vorher das Versammlungsmodell der Regelfall. Dies bedeutet aber nicht, dass das Ratsmodell per se ausgeschlossen ist. Vielmehr muss es so ausgestaltet sein, dass staatlicher und einseitiger privater Einfluss auf das Rundfunkprogramm verhindert oder doch zumindest minimiert werden. Zudem ist positiv zu gewährleisten, dass programmliche Vielfalt hergestellt werden muss.

Soweit es um die abwehrende Sicherung von einseitiger staatlicher oder gesellschaftlicher Einflussnahme geht, kann man nicht behaupten, dass ein kleines Gremium wie die KEK von vorne herein solchem Einfluss stärker ausgesetzt ist. Manches spricht eher für den gegenteiligen Befund. Fraglich kann allenfalls sein, ob Programmvielfalt auch positiv gefördert wird. Die Art der Bestellung der Mitglieder schließt zumindest die Möglichkeit eines staatlichen Einflusses nicht vollständig aus; daher hätte man sich ein staatsferneres Verfahren vorstellen können[271]. Immerhin sind aber die Unabhängigkeit und die Weisungsfreiheit der Mitglieder der KEK staatsvertraglich gewährleistet. Dies formuliert auch § 35 Abs. 8 RStV n.F.

Die Besetzung der KEK erfährt allerdings durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine grundlegende Veränderung: Zusätzlich zu den bisherigen sechs unabhängigen Sachverständigen kommen in die KEK nunmehr gemäß § 35 Abs. 5 RStV n.F. auch „sechs nach Landesrecht bestimmte gesetzliche Vertreter der Landesmedienanstalten".

---

[271] Vgl. dazu *Dörr*, Media Perspektiven 1998, 54, 56.

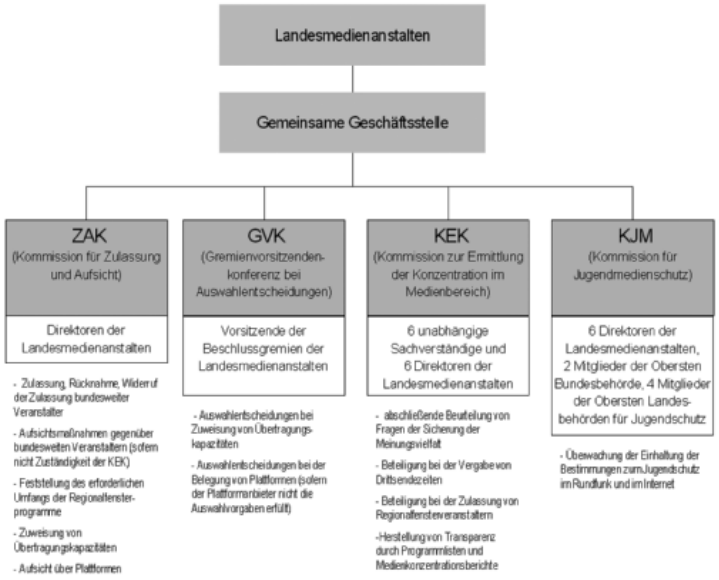


Abb. 2-1: Organisation der Rundfunkaufsicht nach dem 10. Rundfunkstaatsvertrag[272]

Allerdings sind diejenigen gesetzlichen Vertreter der Landesmedienanstalten ausgeschlossen, die der KJM angehören, § 35 Abs. 6 RStV n.F. Ob ein zur Hälfte mit Vertretern der Landesmedienanstalten besetztes Gremium die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer effektiven, präventiven Bekämpfung vorherrschender Meinungsmacht gewährleisten kann, erscheint fraglich[273]. Dabei ist auch problematisch, ob ein mit zwölf Mitgliedern besetztes Gremium noch ohne weiteres zu Entscheidungen in angemessener Zeit in der Lage sein wird. Eine weitere wesentliche Neuerung für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung folgt aus der Tatsache, dass die KDLM als Prüfungsinstanz abgeschafft wird. Dies führt dazu, dass es die bisherige doppelte medienkonzentrationsrechtliche Prüfung durch die KEK und die KDLM, die für das medienkonzentrationsrechtliche Verfahren bislang kennzeichnend war, nicht mehr gibt.

Im Jugendschutz ist die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als gemeinsames Organ aller Landesmedienanstalten verankert. Sie ist zur Erfüllung der Aufgaben der Landesmedienstalten zuständig, die Einhaltung der für alle Anbieter – also sowohl für Rundfunkveranstalter als auch für Anbieter von Telemedien – geltenden Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (JMStV) zu kontrollieren. Allerdings ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus dieser Kontrolle ausgenommen. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk erstreckt sich die binnenplurale Kontrolle auch auf den Bereich des Jugendschutzes.

---

[272] Vgl. dazu *KEK*, 10. Jahresbericht, Potsdam 2007, 292.

[273] Vgl. hierzu die Kritik der *KEK* in ihrem 10. Jahresbericht (Berichtszeitraum 1.Juli 2006 bis 30.Juni 2007), Potsdam 2007, 293 sowie epd Nr. 75 vom 22.9.2007, 15.

Eine weitere wesentliche Neuerung ist die Aufwertung der Selbstkontrolleinrichtungen nach dem JMStV. Auf diese Selbstkontrolleinrichtungen werden förmliche Entscheidungsbefugnisse delegiert. § 19 Abs. 1 JMStV überlässt es den Anbietern, solche Selbstkontrolleinrichtungen einzurichten. Allerdings schafft § 19 Abs. 2 JMStV einen besonderen Anreiz, sich einer Selbstkontrolleinrichtung anzuschließen. Anerkannte Einrichtungen haben im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabenbereichs die Einhaltung der JMStV-Bestimmungen bei ihren Mitgliedern zu überprüfen. Ihre Entscheidungen unterliegen nur noch einer begrenzten Kontrolle der KJM.

Die Anerkennung als Selbstkontrolleinrichtung macht das Gesetz allerdings vom Vorliegen zahlreicher Voraussetzungen abhängig. Die Anerkennung erfolgt nach § 19 Abs. 3 JMStV per Verwaltungsakt durch die zuständige Landesmedienanstalt auf Beschluss der KJM[274].

Dieser Gedanke der Selbstkontrolle, bei dem jedoch staatlicherseits ein Rahmen vorgegeben wird, funktioniert bereits seit Jahrzehnten für den Bereich der Alterseinstufung von Filmen und wurde mit dem JMStV auch für Fernsehen und Telemedien konkretisiert. Dabei werden hier die Selbstkontrolleinrichtungen nicht nur an der Entscheidungsfindung beteiligt, sondern erhalten – bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen – eigenverantwortliche und rechtsförmliche Entscheidungsbefugnisse. Das so umgesetzte Konzept der **„regulierten Selbstregulierung“**, das in Europa als **Co-Regulierung** bezeichnet wird, sieht also vor, dass sich der Gesetzgeber gerade nicht aus dem selbstkontrollierten Bereich vollständig zurückzieht. Er gibt einerseits die auszuführenden Regeln vor und überlässt andererseits eine Letztkontrolle der KJM. Diese Letztkontrolle greift ein, wenn die Selbstkontrolle ihre Beurteilungsspielräume überschreitet.

2.2.2.6 Die europarechtlichen Einflüsse auf das nationale Recht

2.2.2.6.1 Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass Konflikte zwischen den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts, gerade im Hinblick auf den Aufgabenbereich und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, keineswegs ausgeschlossen sind. Damit gewinnt auch die Frage, ob im Kollisionsfall Europarecht oder nationales Recht Vorrang hat, an Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, auf den Geltungsgrund und die Autonomie des Gemeinschaftsrechts einzugehen[275]. Grundlegend ist festzustellen, dass sowohl in der Wissenschaft als auch in der europäischen sowie nationalen Rechtsprechung aller Mitgliedstaaten Einigkeit darüber besteht, dass dem Gemeinschaftsrecht vor dem nationalen Recht grundsätzlich Vorrang zukommt. Je nach Einordnung des Rechtscharakters des Europarechts divergiert aber dieser Vorrang nach Art und Umfang.

Der EuGH vertritt einen Vorrang des Europarechts kraft Eigenständigkeit dieser Rechtsordnung. In der zum Anwendungsvorrang des Europarechts wegweisenden Entscheidung Costa/Enel ging es um die durch Gesetz erfolgte Verstaatlichung der Stromerzeugung in Italien

---

[274] Ausf. *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 19 JMStV Rn. 11 ff.

[275] *Streinz*, Europarecht, 6. Aufl., Heidelberg 2003, Rdnr. 173.

und die Folgen der Europarechtswidrigkeit dieses Gesetzes[276]. Der EuGH erklärte, dass im Unterschied zu gewöhnlichen internationalen Verträgen der Vertrag zur Gründung der EWG eine eigene Rechtsordnung geschaffen habe, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden sei. Bei der damaligen EWG und heutigen EG handelt es sich also nach Auffassung des EuGH um eine Gemeinschaft, welche mit eigenen Organen und Rechtsetzungsbefugnissen ausgestattet ist. Die Gründung einer solchen Gemeinschaft sei einhergegangen mit der Beschränkung der Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten und habe die Verbindlichkeit dieses Rechtssystems gegenüber den Angehörigen der Mitgliedstaaten und den Mitgliedstaaten selbst zur Folge[277]. Der EuGH folgert aus Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, dass innerstaatliche Vorschriften der Geltung des Gemeinschaftsrechts nicht vorgehen können. Dies hätte eine Gefahr für die Verwirklichung der in Art. 10 Abs. 2 EG aufgeführten Ziele zur Folge und würde gegen das in Art. 12 EG statuierte Diskriminierungsverbot verstoßen[278]. Hintergrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts ist also der „effet-utile“ Gedanke sowie das Gebot einheitlicher Geltung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten. Bestätigt wird der Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch durch Art. 249 Abs. 2 EG, der die unbedingte Verbindlichkeit und die unmittelbare Geltung der Rechtsverordnung in den Mitgliedstaaten vorschreibt.

Der Vorrang einer Rechtsordnung gegenüber einer anderen in Kollisionsfällen kann nunmehr auf zwei verschiedene Arten ausgestaltet sein. Nach der Lehre vom Geltungsvorrang ist das verdrängte, dem Europarecht entgegenstehende nationale Recht nichtig; nach der Lehre vom Anwendungsvorrang verdrängt das Gemeinschaftsrecht das nationale Recht nur hinsichtlich der Anwendung im jeweiligen Kollisionsfall. Inzwischen hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nur ein Anwendungsvorrang ist[279]. Dies hat mittlerweile auch der EuGH in seiner Rechtsprechung bestätigt[280]; darüber hinaus hat der EuGH explizit festgestellt, dass er nicht befugt ist, im Falle einer Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht über die Nichtigkeit der nationalen Vorschriften zu entscheiden[281]. Der Geltungsvorrang des Gemeinschaftsrechts hätte aber gerade eine solche Entscheidung zur Folge.

2.2.2.6.2 Der Umfang und die Grenzen des Anwendungsvorrangs

Weiterhin nimmt der EuGH den Anwendungsvorrang gegenüber der gesamten nationalen Rechtsordnung an, also auch gegenüber dem Verfassungsrecht einschließlich der Grundrechte[282]. Auch hier betont der EuGH den Gedanken der Einheitlichkeit und der Effektivität des Europarechts sowie der Autonomie der Europäischen Gemeinschaften.

---

[276] EuGH; Slg. 1964, 1251 ff., *Costa Enel*.

[277] EuGH, Slg. 1964, 1269, *Costa Enel.*

[278] EuGH, Slg. 1964, 1269, *Costa Enel*.

[279] *Schweitzer*, Staatsrecht III, 2004, Rdnr. 49.

[280] EuGH, Slg. 1998, I, 6307 ff. Rdnr. 18 ff., *Ministerio delle Finanze*.

[281] EuGH, Slg. 1984, 483, 486 Rdnr. 6, *Jongeneel Kaas BV*.

[282] EuGH, Slg. 1970, 1225 ff. Rdnr. 3, *Internationale Handelsgesellschaft*.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Autonomie des Gemeinschaftsrechts bestätigt. Es hat explizit anerkannt, dass Art 23 GG bzw. Art. 24 GG a.F. die deutsche Rechtsordnung derart öffnet, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird[283]: Dementsprechend erlaube Art. 24 (23 n.F.) GG nicht nur eine Übertragung von Hoheitsrechten, sondern auch, dass die Hoheitsakte dieser geschaffenen europäischen Organe vom ursprünglich ausschließlich zuständigen nationalen Hoheitsträger anzuerkennen sind. Die deutschen Gerichte müssten deshalb auch solche Rechtsvorschriften anwenden, die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und entgegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen[284]. Das Bundesverfassungsgericht hat damit den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich akzeptiert.

Für das Bundesverfassungsgericht ergibt sich aber der Anwendungsvorrang des Sekundärrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht und damit auch gegenüber den Grundrechten aus dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes zum EG-Vertrag[285]. Daraus ergeben sich auch Grenzen für diesen Anwendungsvorrang. So betont das Bundesverfassungsgericht die gegenseitige Beeinflussung und Verzahnung von Europarecht mit dem nationalen Recht. Es versteht unter der Eigenständigkeit des Europarechts keine Ablösung des Primärrechts und des Sekundärrechts von seiner völkerrechtlichen Grundlage und hebt in seinem Solange II Beschluss die fortbestehende Bedeutung der Zustimmungsgesetze für die Geltung und Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich hervor[286]. Das Bundesverfassungsgericht geht damit nicht von einem **europarechtlichen Anwendungsvorrang**, sondern von einem **Anwendungsvorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung** aus[287]. **Schranke der Integrationsermächtigung** und des Vorrangs des Europarechts ist demnach Art. 23 Abs. 1 GG, der auf europäischer Ebene einen dem **deutschen Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz** fordert, sowie die Geltung der **Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG** bei der Übertragung von Hoheitsrechten anordnet. In den grundlegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die im Wesentlichen mit dem Grundrechtsschutz der Bürger gegenüber Rechtsetzungsakten der EG oder der Grundrechtskonformität der Zustimmungsgesetze zu den Verträgen in Zusammenhang stehen, wird deutlich, dass **Art. 23 GG die Schranke der Integrationsermächtigung** darstellt[288].

---

[283] BVerfGE 37, 271, 280.

[284] BVerfGE 31, 145, 173 f.

[285] BVerfGE 73, 374 f.

[286] BVerfGE 73, 339, 383 f.

[287] BVerfGE 73, 339, 374 f.

[288] Grundlegende Entscheidungen sind an dieser Stelle: BVerfGE 71, 271 ff, *Solange I*; BVerfGE 73, 339, 340, *Solange II*; BVerfGE 89, 155, 274 f., *Maastricht*; BVerfG, NJW 2000, 3125, *Bananenmarkt*.

Daraus folgt grundsätzlich, dass auch das europäische Sekundärrecht grundsätzlich Anwendungsvorrang vor dem nationalen Medienrecht hat. Grenze des Anwendungsvorrangs ist, wie soeben ausgeführt, Art. 23 Abs. 1 GG und damit auch ein dem deutschen Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz. So stehen die Sicherung des Meinungspluralismus und die Rolle des Rundfunks in der demokratischen Grundordnung im Zusammenhang mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit[289]. Daher können diese Prinzipien eine mögliche Schranke der Integrationsermächtigung bilden, mit der Folge, dass entgegenstehendes Europarecht aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland nicht anwendbar wäre. Allerdings ist diese Schranke erst unter bestimmten Voraussetzungen überschritten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht zwischen ihm und dem EuGH ein Kooperationsverhältnis bei Grundrechtsfragen. Dies ist so zu verstehen, dass das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeit lediglich generell gewährleistet, dass ein im Wesentlichen vergleichbarer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften sichergestellt ist[290]. Dies bedeutet gleichzeitig, dass der EuGH in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaft den Grundrechtsschutz garantiert[291]. Zudem spezifiziert das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zu diesem Themenkomplex, dem Bananenmarkt-Beschluss, dass die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts bzw. einer Verfassungsbeschwerde im Einzelnen darlegen muss, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordere eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene[292]. Zur Gewährleistung eines effektiven Grundrechtsschutzes gegenüber Akten der Europäischen Gemeinschaft hat das Bundesverfassungsgericht damit eine Rechtsprechung entwickelt, die im Lauf der Zeit zur Zurücknahme eigener Kontrolle geführt hat. Aus der Bananenmarktentscheidung geht hervor, dass das Bundesverfassungsgericht eine hinter der deutschen Grundrechtsprüfung zurückbleibende Inhaltsbestimmung einzelner Gemeinschaftsgrundrechte oder Abweichungen des EuGH von der ausgefeilten deutschen Schrankensystematik hinnimmt, weil der Grundrechtsschutz auf der Gemeinschaftsebene seiner Konzeption, seinem Inhalt und seiner Wirkungsweise nach dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im Wesentlichen gleichzustellen ist. Es ist – also von Extremfällen abgesehen – nicht damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf seine Grundrechtskontrolle medienrelevante Normen des Gemeinschaftsrechts wegen Unterschreitung des durch Art. 23 GG vorgegebenen grundrechtlichen Mindeststandard für in Deutschland unanwendbar halten wird. Ein Extremfall kann dann vorliegen, wenn Normen des Europarechts bzw. ihre Auslegung den Bestand oder die Entwicklung des öffentlich rechtlichen Rundfunks, die aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts durch die für die Demokratie schlechthin konstituierende Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung vorgegeben sind, substanziell beeinträchtigen.

---

[289] Vgl. oben 2.2.2.1.2 .

[290] BVerfGE 89, 155, 174.

[291] BVerfGE 89, 155, 175.

[292] BVerfG, NJW 2000, 3125.

Demnach steht fest, dass auch das Bundesverfassungsgericht trotz kleiner Differenzen, was den Umfang und die Herleitung des Anwendungsvorrangs betrifft, dessen Gültigkeit nicht bestreitet. Allgemein besteht damit durch die vom Bundesverfassungsgericht akzeptierte Rechtsprechung des EuGH ein Prüfungs- und Verwerfungsrecht für nationale Gerichte sowie für Verwaltungsbehörden bezüglich deutscher Vorschriften, die mit Europarecht unvereinbar sind. Eine solche umfassende Kompetenz steht diesen Staatsorganen gegenüber deutschem Recht, das mit der Verfassung unvereinbar ist, nicht zu[293]. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verwerfungskompetenz deutscher Gerichte bei europarechtswidrigen formellen Gesetzen ausdrücklich anerkannt[294]. Dieses Verwerfungsrecht muss dann aber auch nationalen Behörden zukommen, wenn das Ziel des Anwendungsvorrangs, die effektive (und damit auch die vergleichsweise schnellste) und einheitliche Geltung des Europarechts ernst genommen werden soll[295].

2.2.2.6.3 Die unmittelbare Anwendung von Europarecht

Der EuGH hat unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass Behörden und Gerichte als Organe der Staaten, an die sich Europarecht richtet, an dieses gebunden sind und dieses - von Amts wegen - als vorrangiges Gemeinschaftsrecht zu beachten haben[296]. Was diese Bindung bedeutet, lässt sich nur klären, wenn die Zulässigkeit und die Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht ermittelt werden.

Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Bürger stellte sich zunächst im Zusammenhang mit Primärrecht, und zwar den Grundfreiheiten. Die Gründungsverträge sollten primär die Mitgliedstaaten binden. Damit war unklar, ob sich die Bürger auf die Grundfreiheiten unmittelbar berufen konnten. Heute ist allgemein anerkannt, dass die Grundfreiheiten auch unmittelbare Rechte des Individuums enthalten. Zwar schaffen die Grundfreiheiten ihrem Wortlaut und ihrer Systematik nach keine unmittelbaren Rechte für den Einzelnen. Der EuGH hat aber in der wegweisenden Entscheidung van Gend & Loos[297] erklärt, dass der EG Vertrag sich nicht lediglich an die Mitgliedstaaten richtet; vielmehr werden schon in der Präambel die Völker und damit die Gemeinschaftsbürger angesprochen. Die Schaffung von Organen mit Rechtsetzungskompetenzen gegenüber dem Bürger (vgl. Art. 249 Abs. 2 EG, Verordnungen) zeigt die individuelle Ausrichtung des Gemeinschaftsrechts. Auch kann sich jeder Bürger vor nationalen Gerichten auf Gemeinschaftsrecht berufen, welches diese anzuwenden haben. Deshalb können die Gewährleistungen des EG-Vertrages unmittelbare Rechte für den Einzelnen begründen, unabhängig davon, ob der EG Vertrag die Mitgliedstaaten zu einem Handeln oder Unterlassen verpflichtet. Voraussetzung für die unmittelbare Geltung ist aber, dass

---

[293] Für die Gerichte steht das Verwerfungsmonopol des BVerfG bei formellen nachkonstitutionellen Gesetzen entgegen, vgl. Art. 100 I GG. Die Frage der Verwerfungskompetenz durch die Verwaltung bei formellen Gesetzen und Satzungen wird sowohl positiv als auch negativ beantwortet. Zum Meinungsstand vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 4 Rdnr. 55 ff.

[294] BVerfGE 31, 145, 174 f.

[295] Ausdrücklich *Streinz,* Europarecht, Rdnr. 223 a.

[296] EuGH, Slg. 1995, I, 4599, Rdnr. 21, *Peterbroeck.*

[297] EuGH, Slg. 1963, 24 ff., *van Gend & Loos*.

- eine klare, unbedingte Verpflichtung (Handlungs- oder Unterlassungspflicht) der Mitgliedstaaten vorliegt,

- die Norm ohne weitere Konkretisierung anwendbar ist (rechtlich vollkommen ist),

- kein Vorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten existiert, Rechtsakte zu erlassen, die in ihrem Ermessen stehen. Dabei ist unerheblich, ob die Realisierung der Grundfreiheit durch den Erlass von Richtlinien durch den Rat vorgesehen ist. Denn die Umsetzung einer primärrechtlichen Vorgabe soll durch Richtlinien gerade gefördert werden, und nicht umgekehrt die Geltung der Grundfreiheit hemmen[298].

Der EuGH stellt hier eine funktionale Betrachtungsweise an, wobei der Wortlaut der Norm lediglich sekundär Beachtung findet. Dadurch werden also subjektiv-öffentliche Rechte des Einzelnen geschaffen, auf die er sich berufen kann, durch die er aber auch verpflichtet wird.

Unbestritten ist auch, dass Verordnungen unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten. Dies ergibt sich bereits aus Art. 249 Abs. 2 EG, der unmissverständlich anordnet, dass Verordnungen allgemeine Geltung haben und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten.

2.2.2.6.4 Die europarechtskonforme Auslegung von nationalem Recht

Schließlich ist, um mögliche Konflikte zwischen Europarecht und nationalem Recht zu vermeiden, der Grundsatz der europarechts- bzw. der richtlinienkonformen Auslegung zu beachten, der Eingang in die deutsche Rechtsordnung gefunden hat[299]. Der Unterschied zu der unmittelbaren Anwendung liegt darin, dass bei der unmittelbaren Wirkung die Rechtsfolgen direkt aus der Richtlinienvorschrift folgen, während im Falle der richtlinienkonformen Auslegung die Rechtsfolgen an einen auslegungsfähigen nationalen Rechtsrahmen geknüpft sind. Der Übergang der beiden Rechtsinstitute ist teilweise fließend. Zudem darf die richtlinienkonforme Auslegung gewisse Grenzen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien nicht umgehen[300]. Es obliegt allen innerstaatlichen Trägern öffentlicher Gewalt, die zur Erreichung der in einer Richtlinie festgelegten Ziele notwendigen Maßnahmen zu treffen. Das nationale Recht ist, unabhängig von der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Richtlinie, von nationalen Gerichten und Behörden soweit wie möglich im Lichte von Wortlaut und Zweck der Richtlinie auszulegen[301]. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH seit 1984[302]. Von einer Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung spricht der EuGH allerdings erst seit dem Urteil Von Colson[303]. Das Gebot der richtlinienkonformen Ausle-

---

[298] Vgl. EuGH, Slg. 1974, 631 Rdnr. 21 ff., *Reyners*.

[299] Der Grundsatz der richtlinienkonformen oder überhaupt europarechtskonformen Auslegung wird teilweise auch Anwendungsvorrang im weiteren Sinne genannt, vgl. *Jarass/Beljin*, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts, NVwZ 2004, 1, 2.

[300] Vgl. *Streinz*, Europarecht, 2003, Rdnr. 405.

[301] *Lecheler*, 2003, Einführung in das Europarecht, 132.

[302] EuGH, Slg. 1984, 1891 Rdnr. 26, *Von Colson*; Slg. 1990, I, 4135 Rdnr. 8, *Marleasing*; Slg. 1994, I, 3325 Rdnr. 26, *Faccini Dori*; Slg. 1998, 5357 Rdnr. 25, *Tögel*; Slg. 2000, I, 4619 Rdnr. 40, *Brinkmann II*; Slg. 2000, I, 6007 Rdnr. 16, *Centrosteel*. Zu der Entwicklung dieses Grundsatzes vgl. *Herrmann*, Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung, 2003, 87 f.

[303] EuGH, Slg. 1984, 1891, 1909 Rdnr. 26, *Von Colson*.

gung richtet sich an alle Träger der öffentlichen Gewalt[304], also sowohl an Richter als auch an nationale Behörden. Der Gerichtshof hat deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ihren Beurteilungsspielraum bei der Auslegung voll auszuschöpfen, um zu einer Orientierung an Wortlaut und Zweck der Richtlinie zu gelangen[305]. Auch hat der EuGH im Fall Marleasing eine bestimmte Auslegung des nationalen Rechts unter Berücksichtigung des Zwecks einer Richtlinie verboten; gleichzeitig hat der EuGH den Einwand eines nationalen Gerichts, eine Norm sei der Auslegung nicht fähig, immer akzeptiert[306]. Grenze jeder europarechtskonformen Auslegung ist damit der eindeutige Wortlaut.

2.3 Regelungen für vor- und nachgelagerte Bereiche

Die Vorgaben für Medieninhalte sind herkömmlicherweise anbieterbezogen. Besonders deutlich wird dies im Rundfunkrecht, wo Dreh- und Angelpunkt der Regelung der Rundfunkveranstalter – und erst seit dem 10. RÄStV der Plattformanbieter – ist. In den letzten Jahren ist aber immer deutlicher geworden, dass auch von den der Medieninhalteebene vor- und nachgelagerten Bereichen Gefahren für den Wettbewerb und die Meinungsvielfalt ausgehen. So können z.B. die Übertragungswege, aber auch Zusatzdienste wie Verschlüsselungssysteme oder Orientierungshilfen (EPGs, Navigationssysteme u.ä.) schnell die Funktion eines Gatekeepers einnehmen, der über den Zugang zum Endkunden bestimmt. Dementsprechend sind auch diese Bereiche zunehmend einer rundfunk- und telekommunikationsspezifischen Regulierung unterworfen. Auch sind sie in das Aufmerksamkeitsfeld der Kartellbehörden geraten. Die Entscheidungen des Bundeskartellamtes haben das Marktgeschehen in den letzten Jahren maßgeblich mitgeprägt. Im Folgenden werden die derzeit bestehenden rechtlichen Vorgaben für diese vor- und nachgelagerten Bereiche resümiert. Zunächst wird jedoch ein allgemeiner Überblick über das einschlägige telekommunikations- und kartellrechtliche Instrumentarium und die Rahmenbedingungen seines Vollzugs gegeben, um die Orientierung in dieser rechtlichen Spezialmaterie zu erleichtern.

2.3.1 Überblick über die Instrumente und den Vollzug

2.3.1.1 Telekommunikationsrecht

2.3.1.1.1 Richtlinienpaket für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

Entwicklung und Gestalt des nationalen Telekommunikationsrechts gehen maßgeblich auf die Vorgaben der Europäischen Kommission und ihrer Maßnahmen zurück[307]. Seit Mitte der 90er Jahre zielte sie darauf ab, die Monopolrechte im Telekommunikationssektor abzuschaffen und somit eine Marktöffnung zu ermöglichen. Diese Liberalisierungsinitiativen wurden durch Harmonierungsmaßnahmen flankiert, um in Europa gleiche Spielregeln

---

[304] EuGH, Slg. 1984, 1891, 1909 Rdnr. 26, *Von Colson*.

[305] EuGH, Slg. 1984, 1891 Rdnr. 28, *Von Colson*.

[306] *Franzen*, Privatrechtsangleichung, 1999, 342 m.w.N.

[307] *Schuster*, in: Beck`scher TKG Kommentar, 2006, Einl B Rn. 52.

durchzusetzen[308]. Durch das Richtlinienpaket von 2002 sollte der Regulierungsrahmen an die Verschmelzung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien, der sog. Konvergenzentwicklung[309], angepasst werden[310]. Als ein wesentlicher Grundsatz liegt dem Paket daher das Prinzip der Technologieneutralität zugrunde. Zudem wird 2002 das Telekommunikationsrecht dem allgemeinen Wettbewerbsrecht angeglichen. Die Regulierung greift nur noch, wenn für einen spezifischen Markt eine besondere Regulierungsbedürftigkeit gesondert festgestellt wird. Die Marktdefinition und Marktanalyse erfolgen dabei nach den im Wettbewerbsrecht geltenden Grundsätzen.

Kernstück des Richtlinienpakets ist die Rahmenrichtlinie[311], die u.a. die Ziele der Regulierung festlegt. Hinzu kommen vier weitere Richtlinien über die Erteilung von Genehmigungen[312], den Zugang und die Zusammenschaltung[313], den Universaldienst[314] sowie den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz[315]. Sie ersetzen sämtliche bisherigen Harmonisierungsrichtlinien[316]. Die verschiedenen Liberalisierungsrichtlinien der Kommission konsolidierten und vereinfachten diese in einer einzelnen Wettbewerbsrichtlinie[317]. Zum Rechtsrahmen gehören zudem noch eine Frequenzentscheidung[318] sowie eine Verordnung der

---

[308] *Grussmann*, in: Beck`scher TKG Kommentar (Fn. 307), Einl B Rn. 14.

[309] Hierzu stellte die Kommission die maßgeblichen Überlegungen bereits 1997 in einem „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft“, KOM (1997) 623 an. Zur Konvergenzentwicklung siehe auch *Gounalakis*, Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, Gutachten C für den 64. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages, Band I, 2002; zuletzt *Hain*, K&R 2006, 325 ff.

[310] Erwägungsgrund 5 zur Richtlinie 2002/21/EG v. 7.3.2002 (Fn. 311), 33.

[311] Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Abl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, 33 ff. (im Folgenden Rahmenrichtlinie bzw. RaRL). Eine Hypertextversion dieser und der folgenden Richtlinien ist im Internet abrufbar unter <http://www.tkrecht.de/index.php4?modus=3> [Stand 29.01.2008].

[312] Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, 21 ff. (im Folgenden Genehmigungsrichtlinie bzw. GRL).

[313] Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, 7 ff. (im Folgenden Zugangsrichtlinie bzw. ZuRL).

[314] Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, 51 ff. (im Folgenden Universaldienstrichtlinie bzw. URL).

[315] Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, ABl. EG Nr. L 201 vom 31.7.2002, 27 ff. (im Folgenden Datenschutzrichtlinie bzw. DRL).

[316] Für einen Überblick *Koenig/Loetz/Neumann*, Telekommunikationsrecht, 2004, 54 ff.

[317] Richtlinie 2002/77/EG der Kommission über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. EG Nr. L 249 vom 17.9.2002, 21 ff.

[318] Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.3.2002 über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, 1 ff. (im Folgenden Frequenzentscheidung).

Kommission über den entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung[319]. Gegenwärtig wird im Rahmen des sog. TK-Review intensiv über eine Novellierung dieser Richtlinien diskutiert. Die Vorschläge für eine Änderung der Richtlinien wurden im November 2007 vorgestellt[320]. Die wichtigsten Instrumente der einzelnen Richtlinien lassen sich der folgenden Tab. 2-2 entnehmen.

Richtlinie	Ziele und Regelungen
Rahmenrichtlinie	**Ziel:** Art. 1 Abs. 1: Schaffung eines harmonisierten Rechtsrahmens für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze **Zentrale Regelung:** ▪ Marktanalyseverfahren als zentrales Instrument zur Bestimmung des Anwendungsbereichs und des Ausmaßes der sektorspezifischen Ex-ante-Regulierung (Art. 14-16)
Zugangsrichtlinie	**Ziel:** Art. 1 Abs. 1: Schaffung eines Rechtsrahmens für die Beziehungen zwischen Netzbetreibern und TK-Diensteanbietern zur Gewährleistung nachhaltigen Wettbewerbs und der Interoperabilität elektronischer Kommunikationsdienste und zur Förderung der Interessen der Verbraucher **Zentrale Regelungen:** Verpflichtungen bezüglich Zusammenschaltung und Netzzugang: ▪ Ausgangspunkt: Marktanalyseverfahren und Feststellung beträchtlicher Marktmacht als Anknüpfungspunkt für Verpflichtungen nach Maßgabe der Art. 9-13 (Art. 8 Abs. 2) ▪ Mögliche Verpflichtungen: Transparenzverpflichtung (Art. 9); Gleichbehandlungsverpflichtung (Art. 10); Verpflichtung zur getrennten Buchführung (Art. 11); Zugangsverpflichtungen zu Netzen und zugehörigen Einrichtungen (Art. 12); Maßnahmen zur Preiskontrolle (Art. 13)

[319] Verordnung Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 18.12.2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss, Abl. EG Nr. L 336 vom 30.12.2000, 4 ff. (im folgenden TAL-VO). Die TAL-VO bestand schon vor der Revision des bis dato geltenden Rechtsrahmens und ist deshalb als vorgezogener Teil des Reformpaketes zu betrachten, vgl. *Schütz/Attendorn*, MMR-Beil. 4/2002, 1, 4.

[320] Vorschlag 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 elektronsicher Kommunikationsnetze und –dienste, KOM(2007) 697 endg; Ratsdok. 15379/07, BR-Drs. 861/07 v. 26.11.2007; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 übe rdie Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, KOM(2007) 698 endg., Ratsdok. 15387/07, BR-Drs. 862/07 v. 26.11.2007; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Europäischen Behörde für die Märkte der elektronischen Kommunikation, KOM(2007) 699 endg.; Ratsdok. 15408/07, BR-Drs. 863/07 v. 26.11.2007.

Universaldienstrichtlinie	**Ziel:** Art. 1 Abs. 1: Gewährleistung der Verfügbarkeit gemeinschaftsweiter hochwertiger, öffentlich zugänglicher Dienste durch wirksamen Wettbewerb und Angebotsvielfalt sowie Regelung der Fälle, in denen die Endnutzerbedürfnisse durch den Markt nicht ausreichend befriedigt werden können **Regelungen bezüglich Universaldienst:** ▪ Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Universaldienstes (Art. 3 Abs. 1) ▪ U.a. Anspruch auf Anschluss an das öffentliche Telefonnetz in Form eines Festnetzanschlusses (Art. 4 Abs. 1) ▪ Gewährleistung eines Teilnehmerverzeichnisses und eines Telefonauskunftsdienstes (Art. 5) ▪ Gewährleistung von Dienstequalität (Art. 11) **Weitere zentrale Regelungen:** ▪ Grundlage für Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Dienste für Endnutzer (Art. 17) ▪ Befugnis der Mitgliedstaaten zur Auferlegung von Übertragungspflichten für bestimmte Hör- und Fernsehfunkprogramme (Must-Carry-Rules) (Art. 31)
Genehmigungsrichtlinie	**Ziel:** Art. 1 Abs. 1: Schaffung eines Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste durch Harmonisierung und Vereinfachung der Genehmigungsvorschriften **Zentrale Regelungen:** ▪ Allgemeingenehmigung statt Einzelgenehmigung als Regelfall (Art. 3) ▪ Mindestrechte aufgrund Allgemeingenehmigung (Art. 4) ▪ Frequenznutzungsrechte in Allgemeingenehmigung eingeschlossen (Art. 5 Abs. 1)
Wettbewerbsrichtlinie	**Ziel:** Aufhebung noch verbliebener ausschließlicher Rechte im TK-Sektor; ersetzt alte Liberalisierungsrichtlinien **Zentrale Regelungen:** ▪ Anpassung der in den Richtlinien verwendeten Begriffsbestimmungen an die neuesten technologischen Entwicklungen (Art. 1) ▪ Verbot der Gewährung ausschließlicher und besonderer Rechte für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste und ggf. Pflicht zur Aufhebung derartiger noch bestehender Rechte (Art. 2) ▪ Keine ausschließlichen oder besonderen Funkfrequenznutzungsrechte (Art. 4) – unbeschadet bleiben Regelungen für Rundfunkanbieter ▪ Diskriminierungsverbot für vertikal integrierte öffentliche Unternehmen (Art. 3) ▪ Rechtliche Trennung von Kabelfernsehnetzen und Kommunikationsnetzen im Fall des Betriebs durch dasselbe Unternehmen (Art. 8)
Datenschutzrichtlinie	**Ziel:** Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation sowie Gewährleistung des freien Verkehrs dieser Daten (Art. 1 Abs. 1) **Zentrale Regelungen:** ▪ Verpflichtung zur Gewährleistung der Betriebs- und Netzsicherheit (Art. 4) ▪ Sicherstellung der Vertraulichkeit der Kommunikation durch die Mitgliedstaaten (Art. 5) ▪ Schutz der Verkehrsdaten (Art. 6)

Tab. 2-2: Instrumente des Richtlinienpakets

2.3.1.1.2 Telekommunikationsgesetz

2.3.1.1.2.1 Regulierungsbedürftigkeit

Der deutsche Telekommunikationsgesetzgeber hat den Umsetzungsspielraum, den ihm das Richtlinienpaket gelassen hat, ausgenutzt. Zunächst wird die Anwendbarkeit des TKG von einer expliziten Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit abhängig gemacht. Der sog. Drei-Kriterien-Test in § 10 Abs. 2 TKG normiert drei Voraussetzungen: a) Es bestehen dauerhafte strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken, b) im betroffenen Markt ist keine längerfristige Tendenz zu wirksamem Wettbewerb zu erkennen und c) das allgemeine Wettbewerbsrecht reicht nicht aus, um dem genannten Marktversagen entgegenzuwirken. Diese Kriterien müssen kumulativ vorliegen, damit die Vorschriften über die Marktregulierung überhaupt anwendbar sind. Eine Ausnahme wird in § 9a TKG für neue Märkte gemacht, wobei die Europarechtskonformität dieser Vorschrift noch auf dem Prüfstand steht.

2.3.1.1.2.2 Marktabgrenzung

Das Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren gemäß den §§ 9-15 TKG bildet Kernstück und Voraussetzung für die Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen. Anders als dies beim TKG 1996 der Fall war, wird heute die sektorspezifische Regulierung nicht auf den gesamten Telekommunikationssektor erstreckt, sondern nur auf Märkte, die eine andauernde Marktstörung aufweisen. Erster Schritt der Regulierung ist daher eine genaue Marktdefinition und Marktanalyse.

Im Rahmen der Marktdefinition gemäß § 10 Abs. 1 TKG legt die Regulierungsbehörde die sachlich und räumlich relevanten Telekommunikationsmärkte fest, die potentiell regulierungsbedürftig sind. Die Marktabgrenzung wird dabei anhand von Regeln vorgenommen, die denen im Kartellrecht entsprechen. Hauptkriterien für die Abgrenzung der sachlichen Märkte sind die Nachfragesubstituierbarkeit (Austauschbarkeit auf der Nachfrageseite) und die Angebotsumstellungsflexibilität[321]. Zu einem sachlich relevanten Markt gehören alle Produkte, die aus Sicht der Nachfrager austauschbar sind. Anhand des Effekts einer hypothetischen geringen, aber doch spürbaren Preiserhöhung um bis zu 10 Prozent eines oder mehrerer gleicher Produkte eines bestimmten Anbieters auf die Nachfrage nach möglichen Substitutionsprodukten wird die Austauschbarkeit aus Nachfragersicht bestimmt. Wechseln so viele Kunden, dass die Preiserhöhung wirtschaftlich keinen Sinn mehr machen würde, gehören die alternativen Produkte in den relevanten Markt mit einbezogen. Mittels der Anbietersubstituierbarkeit wird geprüft, wie viele Anbieter bei solchen Preisänderungen in der Lage wären, ihre Produktion umzustellen und ihrerseits die relevanten Produkte ohne größere Zusatzkosten kurzfristig auf den Markt zu bringen. Diesbezüglich gilt, dass Netzstrukturen in der Regel aufgrund hoher irreversibler Kosten nicht alternativ zur Verfügung gestellt werden.

Der räumlich relevante Markt umfasst ein Gebiet, in dem die Unternehmen bei den relevanten Produkten an Angebot und Nachfrage beteiligt sind und die Wettbewerbsbedingungen einander gleichen oder hinreichend homogen sind und von Nachbargebieten unterschieden werden können, in denen erheblich andere Wettbewerbsbedingungen bestehen. Von Bedeu-

---

[321] *Pape*, in: Beck´scher TKG-Kommentar (Fn. 581), Vor § 9, Rn. 27 ff.; *Heinen*, in: Berliner Kommentar zum TKG, 2006, § 10 Rn. 32.

tung sind insbesondere das von einem Netz erfasste Gebiet und die bestehenden Rechts- und Verwaltungsinstrumente[322].

Im Rahmen der Marktanalyse wird sodann geprüft, ob ein Unternehmen über eine beträchtliche Marktmacht verfügt oder wie man im Englischen sagt, significant market power (SMP) aufweist. Ein Unternehmen gilt als Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht, wenn es entweder allein oder gemeinsam mit anderen eine der Beherrschung gleichkommende Stellung einnimmt, d. h. eine wirtschaftlich starke Stellung, die es ihm gestattet, sich in beträchtlichem Umfang unabhängig von Wettbewerbern, Kunden und letztlich Verbrauchern zu verhalten. Sowohl die Märkteempfehlung der Kommission als auch ihre Leitlinien zur Ermittlung beträchtlicher Marktmacht für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste[323] enthalten ausführliche Kriterien zur näheren Bestimmung der SMP-Stellung. Siehe zur Marktabgrenzung auch die Darstellung in Tab. 2-3.

<table>
<tr><th colspan="2">Drei-Kriterien-Test (§ 10 Abs. 2 Satz 2 TKG)</th></tr>
<tr><td colspan="2">1) Markt ist durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet</td></tr>
<tr><td colspan="2">2) Markt tendiert längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb</td></tr>
<tr><td colspan="2">3) Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts reicht nicht aus, um dem Marktversagen entgegenzuwirken</td></tr>
<tr><th colspan="2">Marktdefintion</th></tr>
<tr><td>Sachlich relevanter Markt
Abgrenzungskriterien:
▪ Nachfragesubstituierbarkeit (Austauschbarkeit der Produkte aus Sicht der Nachfrager)
▪ Angebotsumstellungsflexibilität (könnten Anbieter die relevanten Austauschprodukte ohne größere Zusatzkosten auf den Markt bringen?)</td><td>Räumlich relevanter Markt
▪ Umfasst ein Gebiet, in dem die Unternehmen bei den relevanten Produkten an Angebot und Nachfrage beteiligt sind
▪ Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen zur Unterscheidbarkeit von Nachbargebieten
▪ Insbesondere von Bedeutung: das von einem Netz erfasste Gebiet und die bestehenden Rechts- und Verwaltungsinstrumente</td></tr>
<tr><th colspan="2">Marktanalyse</th></tr>
<tr><td colspan="2">Feststellung beträchtlicher Markt eines oder mehrerer Unternehmen</td></tr>
</table>

Tab. 2-3: Marktdefinition und Marktanalyse

[322] *Pape*, in: Beck´scher TKG-Kommentar (Fn. 581), Vor § 9, Rn. 45.; *Heinen*, in: Berliner Kommentar zum TKG (Fn. 595), § 10 Rn. 44. Siehe zum Verfahren der Marktdefinition und -analyse auch *Krüger*, K&R Beilage 1/2003, 9 ff; *Doll/Nigge*, MMR 2004, 519 ff.; *Mayen*, CR 2005, 21 ff.; *Huppertz*, Die SMP-Konzeption – europarechtliche Vorgaben für die asymmetrische Regulierung im Kommunikationssektor, 2003.

[323] Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, v. 11.7.2002, 2002/C 165/03, hier v.a. Tz. 81.

2.3.1.1.2.3 Zugangsregulierung

Zu den wichigsten Instrumenten des TKG gehört die Zugangsregulierung. Nach § 21 Abs. 1 TKG kann die BNetzA auf Antrag oder von Amts wegen Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, die über beträchtliche Marktmacht verfügen, verpflichten, anderen Unternehmen Zugang zu gewähren. Ebenso wie § 21 Abs. 1 TKG knüpft auch Art. 8 Abs. 2 ZugangsRL die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen ausschließlich an die Eigenschaft als Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht. Maßnahmen zur Zugangssicherung sind im TK-Recht daher immer schon dann zu ergreifen, wenn eine SMP-Stellung identifiziert wurde. Einer Feststellung, wie sie im Kartellrecht erforderlich ist, dass die marktbeherrschende Stellung missbraucht wurde, bedarf es demgegenüber nicht. Der Zugangsbegriff ist im nationalen wie im europäischen Telekommunikationsrecht sehr weit gefasst. Dieser umfasst sowohl den Netzzugang, wie bspw. die Verbindung von Endeinrichtungen mit Netzen, als auch von Netzen untereinander, als auch sonstige Einrichtungen (Gebäude, Masten) und virtuelle Einrichtungen. Im Zusammenhang mit dem Zugang ist auch die Zusammenschaltung von Netzen von entscheidender Bedeutung. Zusammenschaltung ist nach § 3 Nr. 34 TKG derjenige Zugang, der die physische und logische Verbindung öffentlicher Telekommunikationsnetze herstellt, um Nutzern eines Unternehmens die Kommunikation mit Nutzern desselben oder eines anderen Unternehmens oder die Inanspruchnahme eines anderen Unternehmens zu ermöglichen. Zusammenschaltung ist somit eine wesentliche Voraussetzung für Wettbewerb. In § 16 TKG ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen Netzbetreiber einen Anspruch auf Zusammenschaltung unmittelbar aus dem Gesetz haben. Die folgende Tabelle stellt den Zugangsbegriff der Zugangsrichtlinie und des TKG gegenüber.

Art. 2 a) der ZugangsRL definiert Zugang als *„die ausschließliche oder nicht ausschließliche Bereitstellung von Einrichtungen und/oder Diensten für ein anderes Unternehmen unter bestimmten Bedingungen, zur Erbringung elektronischer Kommunikationsdienste“*. Darunter fallen u.a.:	§ 3 Nr. 32 TKG definiert Zugang in Übereinstimmung mit den europarechtlichen Vorgaben als *„die Bereitstellung von Einrichtungen oder Diensten für ein anderes Unternehmen unter bestimmten Bedingungen zum Zwecke der Erbringung von Telekommunikationsdiensten“*. Hierunter fallen u.a.:
▪ Zugang zu Netzkomponenten und zugehörigen Einrichtungen, wozu auch der feste oder nicht feste Anschluss von Einrichtungen gehören kann; ▪ Zugang zu physischen Infrastrukturen wie Gebäuden, Leitungen und Masten; ▪ Zugang zu einschlägigen Softwaresystemen, einschließlich Systemen für die Betriebsunterstützung; ▪ Zugang zur Nummernumsetzung oder zu Systemen, die eine gleichwertige Funktion bieten; Zugang zu Fest- und Mobilfunknetzen, insbesondere um Roaming zu ermöglichen; ▪ Zugang zu Diensten für virtuelle Netze.	▪ Zusammenschaltung bestehender Netze; ▪ Zugang zu physischen Infrastrukturen wie Gebäuden, Leitungen und Masten; ▪ Zugang zu einschlägigen Softwaresystemen, einschließlich Systemen für die Betriebsunterstützung; ▪ Zugang zur Nummernumsetzung oder zu Systemen, die eine gleichwertige Funktion bieten; Zugang zu Fest- und Mobilfunknetzen, insbesondere um Roaming zu ermöglichen; ▪ Zugang zu Diensten für virtuelle Netze.

Tab. 2-4: Zugangsbegriff im nationalen und europäischen Telekommunikationsrecht

Anders als im bisherigen TKG 1996 sieht das jetzige TKG keine bindende gesetzliche Verpflichtung vor, dass ein dominanter Anbieter Zugang zu diesen (wesentlichen) Einrichtungen gewähren muss. Vielmehr räumt das TKG der BNetzA nunmehr Ermessen bei der Auferlegung von Zugangsverpflichtungen ein. Das Ermessen der BNetzA bei der Auswahl der Verpflichtungsmöglichkeiten ist aber gleichwohl nicht völlig frei, sondern der Gesetzgeber hat ihm durch ermessensleitende Vorgaben bestimmte Grenzen gesetzt. Hier sind Muss-, Soll- und Kann-Verpflichtungen zu unterscheiden. Als Muss-Verpflichtungen ist die Pflicht zur Betreiberauswahl und -vorauswahl nach § 40 Abs. 1 TKG sowie die Pflicht zum Angebot von Mietleitungen nach § 41 TKG ausgestaltet. Hier bleibt der Behörde kein Entscheidungsspielraum. Anders verhält es sich bei den sog. Soll-Vorschriften des § 21 Abs. 3 TKG. Bzgl. dieser Verpflichtungen ist das Ermessen der Behörde reduziert, d.h. nur in einem atypischen Sonderfall darf die BNetzA von einer Auferlegung absehen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden in Tab. 2-5 dargestellten Verpflichtungen:

	§ 21 TKG
Voraussetzungen	SMP-Stellung
Rechtsfolgen	Instrumente: ▪ Transparenzverpflichtungen, wie z.B. die Veröffentlichung technischer Spezifikationen, von Netzmerkmalen oder von Tarifen (§ 20 TKG) ▪ § 24 TKG: Für bestimmte Tätigkeiten kann die BNetzA einem Unternehmen die Verpflichtung getrennter Rechnungsführung auferlegen ▪ Gleichbehandlungsverpflichtungen (§ 19 TKG) ▪ Entgeltregulierung Zugangsverpflichtungen: **Muss**-Verpflichtungen ▪ Call-by-call und Preselection im Festnetz ▪ Mindestangebot an Mietleitungen ▪ Missbrauchsverbot **Soll**-Verpflichtungen: ▪ Entbündelter Zugang zum Teilnehmeranschluss ▪ Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen ▪ offener Zugang zu technischen Schnittstellen und Protokollen ▪ Kollokation und andere Formen der gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen **Kann**-Verpflichtungen (§ 21 Abs. 2 TKG) ▪ Zugang zu bestimmten Netzkomponenten oder -einrichtungen ▪ Keine Verweigerung bereits gewährten Zugangs ▪ Wiederverkauf ▪ Interoperabilität einschl. Roaming ▪ Zugang zu notwendigen Softwaresystemen ▪ Zulassung von Kooperationen anderer Anbieter ▪ Fakturierung und Inkasso
Gerichtliche Überprüfung	▪ Zwei Instanzen: VG Köln und Bundesverwaltungsgericht ▪ Kontrolldichte: Anwendung der Lehre von den Ermessensfehlern und Beurteilungsspielräumen

Tab. 2-5: Zugangsanspruch

2.3.1.1.2.4 Entgeltregulierung

Aus wirtschaftlicher Sicht ist regelmäßig die Höhe der Entgelte ausschlaggebend, die über den Erfolg eines Geschäftsmodells befinden. Nach § 30 Abs. 1 S. 1 TKG unterliegen nur Entgelte von Netzbetreibern mit beträchtlicher Marktmacht für Zugangsleistungen, die die BNetzA nach § 21 TKG auferlegt hat, einer **Ex-ante-Genehmigungspflicht**. Maßstab sind hier die Kosten der effizienten Leistungserbringung. Gem. § 31 Abs. 2 TKG ergeben sich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten notwendig sind. Der hiermit vorgegebene Regulierungsmaßstab ist vergleichsweise streng[324]. Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass die angesetzten Kosten für die Leistungserbringung „notwendig" sein müssen. Zum einen soll hierdurch ausgeschlossen werden, dass das regulierte Unternehmen Entgelte für Produkte oder Dienste verlangen kann, die mit der geforderten Leistung in keinem Zusammenhang stehen. Zum anderen soll vermieden werden, dass das regulierte Unternehmen bestehende Ineffizienzen an Wettbewerber oder Endkunden weitergibt. Aus diesem Grund sollen nur diejenigen Entgelte gefordert werden dürfen, die ein effizientes Unternehmen verlangen würde. Um diese Kosten zu ermitteln, muss die BNetzA die nachgewiesenen Kosten des Unternehmens daraufhin überprüfen, ob sie auch bei einem effizient arbeitenden Unternehmen angefallen wären.

Hiervon ausgenommen unterliegen Entgelte für Zugangsleistungen nach § 30 Abs. 1 Satz 2 TKG dann der **Ex-post-Entgeltüberprüfung**, wenn a) der Betreiber nur auf dem Vorleistungs-, nicht aber auf dem nachgelagerten Endkundenmarkt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, b) der Betreiber vor Inkrafttreten des TKG auf dem relevanten Markt noch nicht als marktbeherrschend eingestuft wurde und c) die nachträgliche Entgeltregulierung für die Erreichung der Regulierungsziele ausreicht. Entgelte für Fakturierung (sog. Billing) und Forderungseinzug (Inkasso) durch dominante Unternehmen unterliegen solange keiner Regulierung, wie eine Vereinbarung nach § 21 Abs. 2 Nr. 7 TKG besteht[325]. Wird diese Vereinbarung gekündigt, werden die Entgelte für Fakturierung und Inkasso nachträglich reguliert. Alle übrigen Vorleistungsentgelte von Anbietern mit beträchtlicher Marktmacht sowie die Zugangsentgelte von Betreibern ohne beträchtliche Marktmacht, denen Verpflichtungen nach § 18 TKG auferlegt worden sind, kann die BNetzA ebenfalls nur nachträglich überprüfen (§ 30 Abs. 3, 4 TKG). Der Überprüfungsmaßstab ist hier gegenüber der Ex-ante-Regulierung vermindert. Eine strenge Kostenkontrolle nach § 31 TKG findet nicht statt. Im Verfahren der nachträglichen Entgeltregulierung wird lediglich überprüft, ob die Entgelte den Maßstäben des § 28 TKG entsprechen, also nicht missbräuchlich sind. Die nachträgliche Entgeltüberprüfung entspricht damit jedenfalls im Hinblick auf

---

[324] *Groebel/Seifert*, in: Berliner Kommentar zum TKG (Fn. 595), § 30 Rn. 16.

[325] Diese Vorschrift ist Konsequenz der Tatsache, dass unmittelbar vor den Verhandlungen des Vermittlungsausschusses zwischen DTAG und Wettbewerbern eine Vereinbarung über die Fakturierung und das Inkasso abgeschlossen wurde, die der Gesetzgeber als selbstregulatorische Lösung einer gesetzlichen Regelung vorzog.

die zugrundeliegenden Maßstäbe weitgehend einer kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Ein Überblick über die Entgeltregulierung nach §§ 30 ff. TKG findet sich in Tab. 2-6.

	§ 30 ff. TKG
Voraussetzungen	SMP-Stellung (wie oben)
Beweislast	Grds. SMP bzw. Informationsstand der BNetzA durch laufende und systematische Berichtspflichten hoch.
Instrumente	▪ Grds. Ex-ante-Genehmigung ▪ Ex-post nur, wenn o Betreiber nur auf dem Vorleistungsmarkt über eine SMP-Stellung verfügt, o Betreiber vor Inkrafttreten des TKG auf dem relevanten Markt noch nicht als marktbeherrschend eingestuft wurde und o nachträgliche Entgeltregulierung für die Erreichung der Regulierungsziele ausreicht. o Alle übrigen Vorleistungsentgelte von SMP-Anbietern sowie Zugangsentgelte von Betreibern ohne beträchtliche Marktmacht, kann die BNetzA ebenfalls nur nachträglich überprüfen (§ 30 Abs. 3, 4 TKG).
Maßstab	Kosten der effizienten Leistungserbringung ▪ Langfristige zus. Kosten der Leistungsbereitstellung ▪ angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließl. angemessener Verzinsung des eingesetzten Kapitals, ▪ soweit diese Kosten *notwendig* sind KeL-Maßstab jedoch nur bei Ex-ante-Regulierung; bei Ex-post-Regulierung Missbrauchsmaßstab entsprechend dem allgemeinen Kartellrecht.
Gerichtliche Überprüfung	Wie oben

Tab. 2-6: Entgeltregulierung

2.3.1.1.3 Schnittbereiche Inhalte/Übertragungswege

Das Telekommunikations- und das Medienrecht sind im Grundsatz als zwei getrennte Regelungsregime konzipiert. Durch die Konvergenzentwicklung nehmen indes die Schnittbereiche dieser beiden Sektoren zu.

Im deutschen und europäischen Telekommunikationsrecht finden sich daher eine Reihe von Vorschriften oder Entscheidungen, die auf den Mediensektor einen erheblichen Einfluss haben. Die wichtigsten sollen hier kurz benannt werden; sie werden später vertieft dargestellt:

- Durch die Regulierungsverfügungen zum Zugang zur TAL und zum Bitstrom hat die Bundesnetzagentur jüngst Anreize geschaffen, die Versorgung mit breitbandigen Internetzugängen zu verbessern.

- Die Regulierungsverfügungen zu den Märkten für die Rundfunkübertragung formulieren die Spielregeln für die Signallieferung und die Einspeisung von Medieninhalten.
- Die Vorgaben über technische Einrichtungen, Dienste und Endgeräte bemühen sich darum, einheitliche technische Standards zu gewährleisten und die Interoperabilität von Kommunikationsnetzen, Diensten und Endgeräten zu fördern. Im Einzelnen finden sich u.a. Vorschriften zu Zugangsberechtigungssystemen, Anwendungsprogrammier-Schnittstellen (API), elektronischen Programmführern sowie digitalen Fernsehgeräten.
- Das europäische Telekommunikationsrecht enthält eine Must-Carry-Verpflichtung. Die Mitgliedstaaten werden nach Art. 31 der Universaldiensterichtlinie ermächtigt, den Betreibern von elektronischen Kommunikationsnetzen, die für die öffentliche Verbreitung von Hör- und Fernsehfunkdiensten genutzt werden, Übertragungspflichten aufzuerlegen, wenn diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hör- und Fernsehfunksendungen genutzt werden. Auch können sie festlegen, dass für solche Verpflichtungen ein angemessenes Entgelt von den begünstigten Inhalteanbietern zu zahlen ist.
- Die nationale Frequenzverwaltung findet in der Bundesrepublik in einer Gemengelage zwischen Bundes- und Länderzuständigkeiten statt. Den Ländern wird hier traditionell ein weitgehender Zugriff auf die für den Rundfunk gewidmeten Frequenzbänder eingeräumt. Für die Frequenzverwaltung und die Frequenzzuteilung finden sich im TKG detaillierte Vorgaben. Daneben ist die Zuweisung von Übertragungskapazitäten im Rundfunkrecht geregelt.

2.3.1.1.4 Verzahnung von nationaler und europäischer Regulierung

Im TK-Sektor ergeben sich auf dem Gebiet der Marktregulierung sowohl Zuständigkeiten der nationalen Regulierungs- und Kartellbehörden als auch der EU-Kommission. Man spricht hier anschaulich auch von einem Regulierungsverbund. Die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) üben ihre Zuständigkeiten im Rahmen dieses dreistufigen Verbundes mit der Kommission und den NRB der anderen Mitgliedstaaten aus[326]. Zunächst muss der nationale Regulierer eine örtliche Marktabgrenzung vornehmen, wobei er die Empfehlung der Kommission in Bezug auf relevante Produkt- und Dienstmärkte zu beachten hat. In einem zweiten Schritt ist von der NRB eine Marktanalyse vorzunehmen, die sich wiederum an von der Kommission aufgestellten Leitlinien zu orientieren hat. Sollte sich bei dieser Analyse herausstellen, dass auf einem Markt kein wirksamer Wettbewerb vorliegt, belegt die NRB schließlich in einem dritten Schritt das betreffende Unternehmen mit den notwendigen Verpflichtungen. Um trotz des somit bestehenden weit reichenden Entscheidungsspielraums der NRB eine einheitliche Anwendung des neuen Regulierungsrechtsrahmens in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist mit Art. 7 Rahmenrichtlinie (RRL) ein sog. Konsolidierungsverfahren eingeführt worden. Die NRB haben demnach Maßnahmenentwürfe mit potentiellen Auswirkungen auf den Binnenmarkt der Kommission und den anderen NRB vorzulegen. Stellungnahmen hat die NRB weitestgehend Rechnung zu tragen. Gegen Maßnahmenentwürfe zur Marktabgrenzung und Marktanalyse kann die Kommission darüber hinaus ein Veto einlegen, wenn sie der Ansicht ist, dass diese mit den EG-Vertragszielen

[326] Ausführlich hierzu *Hombergs*, Europäisches Verwaltungskooperationsrecht auf dem Sektor der elektronischen Kommunikation, 2006, 109 ff.; siehe auch *Trute*, in: FS Selmer, 2004, 565 ff.

nicht vereinbar sind. In Ergänzung zu diesen Kontrollbefugnissen der Kommission obliegen den NRB weit reichende Berichts- und Informationspflichten.

Die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission ist des Weiteren dabei im Kommunikationsausschuss (COCOM) institutionalisiert worden[327]. Die Koordination der NRB untereinander findet vor allem durch die Mitarbeit in europäischen Organisationen statt: Im Bereich der elektronischen Kommunikation sind die nationalen Regulierer bspw. in der Independent Regulators Group (IRG) sowie der European Regulators Group (ERG) vereint. Die ERG wurde 2002 durch eine Entscheidung der Europäischen Kommission eingesetzt[328] und besteht aus den Leitern der NRB. Sie ist ein formelles Gremium, das die Kommission in Implementierungsfragen des europäischen Rechtsrahmens berät[329]. Ihre Hauptaufgabe ist es, die Kooperation zwischen den Regulierungsbehörden zu verstärken und insbesondere den gemäß Artikel 7 RRL vorgesehenen Konsultationsprozess der nationalen Regulierer zu organisieren. Beschlüsse der ERG haben allerdings keine rechtliche Bindungswirkung für die NRB. Die IRG ist eine 1997 gegründete informelle Gruppe zur Koordinierung von Themen wie z.B. der Marktanalyse und zur Bildung gemeinsamer Standpunkte. Sie besteht derzeit aus 31 NRB aus den Ländern der EU und anderen europäischen Staaten[330]. In ihr findet ein informeller Erfahrungsaustausch der NRB statt.

2.3.1.2 Wettbewerbsrecht

2.3.1.2.1 Instrumentarium

Die wichtigsten drei Regulierungsinstrumente sowohl des europäischen als auch des nationalen Wettbewerbsrecht sind das Kartellverbot, die Missbrauchskontrolle und die Fusionskontrolle.

Diese Instrumente sind im europäischen Primärrecht in Art. 81 und 82 EG sowie in der EG-Fusionskontrollverordnung[331] niedergelegt. Diese Regelungswerke gelten umfassend für jeden Wirtschaftssektor[332]. Die Vorschriften der Art. 81, 82 EG statuieren ein Kartellverbot und wenden sich unmittelbar an private und – aufgrund von Art. 86 EG – auch an öffentliche Unternehmen[333]. Über Art. 3 Abs. 1 lit. g) und Art. 10 EGV sind jedoch auch die Mitgliedstaaten zur Achtung der Ziele des Kartellverbots verpflichtet und dürfen keine Maßnahmen ergreifen, die diese unterlaufen würden[334]. Art. 81 Abs. 3 EG enthält Legalausnahmen vom Kartellverbot des Art. 81 Abs. 1 EG. Art. 82 EG enthält das Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen, in Abs. 2 werden Beispiele aufgeführt, in denen ein sol-

---

[327] Hierzu *Hombergs* (Fn. 326), 293 f.

[328] Beschluss 2002/627/EG der Kommission v. 29.7.2002 zur Einrichtung der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste.

[329] *Hombergs* (Fn. 326), 295.

[330] Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen.

[331] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates v. 20.1.2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (EG-Fusionskontrollverordnung), ABl. EG Nr. L 24 v. 29.1.2004, 1 ff.

[332] *Callies/Ruffert*, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 2007, Art. 81 EGV Rn. 1.

[333] *Emmerich*, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht EG, 2007, EGV, Art. 81 Abs. 1, Rn. 9, 34.

[334] *Callies/Ruffert* (Fn. 332), Art. 81 EGV Rn. 14.

cher Missbrauch vorliegen kann. Gegenstand der Fusionskontrollverordnung ist die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen von gemeinschaftsweiter Bedeutung.

Diese drei zentralen Instrumente des Kartellverbots, der Missbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle wiederholen sich im nationalen Wettbewerbs- und Kartellrecht. Das Kartellverbot ist in § 1 GWB niedergelegt, das Missbrauchsverbot in § 19 GWB und die nationale Fusionskontrolle findet sich in §§ 35 ff. GWB. Vorgaben für die Entgeltkontrolle finden sich in § 19 Abs. 4 Nr. 3 GWB. Hiernach liegt ein Missbrauch dann vor, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen Entgelte fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden. Hierbei sind insbesondere die Verhaltensweisen von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit wirksamem Wettbewerb zu berücksichtigen.

	Kartellverbot	**Missbrauchsaufsicht**	**Fusionskontrolle**
Europarecht	**Art. 81 EG**	**Art. 82 EG**	**EG-Fusionskontrollverordnung**
Nationales Recht	**§ 1 GWB**	**§ 19 GWB** **Entgeltkontrolle nach § 19 Abs. 4 Nr. 3 GWB**	**§ 35 GWB**

Tab. 2-7: Europäische und nationale Instrumente des Wettbewerbsrechts

2.3.1.2.2 Vergleich Steuerungskraft Telekommunikationsrecht und Kartellrecht

Im Vergleich zum allgemeinen Wettbewerbsrecht weist das sektorspezifische Regulierungsrecht des TKG eine höhere Eingriffsdichte und ein engermaschiges Regulierungsinstrumentarium auf. Ein bedeutsamer Unterschied ist das im Telekommunikationsrecht verankerte Konzept der marktspezifischen Ex-ante-Regulierung. Im Rahmen der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht bestehen dagegen ausschließlich Ex-post-Regulierungsbefugnisse. So erstrecken sich die Ermittlungs- und Auskunftsbefugnisse der Kartellbehörden stets nur auf den zugrunde liegenden Einzelfall und greifen erst bei einem begründeten Anfangsverdacht. Eine kontinuierliche Sektorregulierung ist hierdurch grds. nicht so effektiv möglich wie durch Ex-ante-Regulierung. Ebenso hat die BNetzA im Vergleich zu den Kartellbehörden einen quantitativ wie qualitativ höheren Informationsstand[335]. Dieser resultiert nicht zuletzt aus ihren im Vergleich zum BKartA weitergehenden Rechten hinsichtlich der Erhebung von Informationen (insb. laufende bzw. systematische Berichtspflichten der Marktteilnehmer) und einer kontinuierlichen Marktbeobachtung[336]. Im Gegensatz hierzu müssen vom BKartA

[335] *Briglauer/Ertl*, N&R 2007, 103, 105; bezogen auf das Verhältnis von Kartellrecht und Energiewirtschaftsrecht *Haucap/Uhde*, Regulierung und Missbrauchskontrolle in einer liberalisierten Elektrizitätswirtschaft aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, 2005, 16.

[336] *Haucap/Kruse*, WuW 2004, 266, 269, 272 f.

benötigte Informationen zum Nachweis der Missbräuchlichkeit im Einzelfall erst erhoben werden. Dieser schwächere Informationsstand wird dadurch erschwert, dass die „Beweislast“ für den Nachweis missbräuchlichen Verhaltens grundsätzlich beim BKartA liegt.

Ebenso unterscheiden sich die telekommunikationsrechtliche und die kartellrechtliche Entgeltregulierung maßgeblich voneinander. Im Hinblick auf Zugangsleistungen unterliegen alle Entgelte für nach § 21 TKG auferlegte Zugangsleistungen von Netzbetreibern mit beträchtlicher Marktmacht nach § 30 Abs. 1 S. 1 TKG grundsätzlich einer Ex-ante-Genehmigungspflicht. Maßstab sind hier die Kosten der effizienten Leistungserbringung. Hiermit wird ein vergleichsweise strenger Kostenmaßstab festgelegt. Es dürfen nur die Entgelte gefordert werden, die ein effizientes Unternehmen verlangen würde. Auch im Rahmen der telekommunikationsrechtlichen Ex-post-Entgeltkontrolle, die im Grundsatz der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht entspricht, findet im Vergleich zu dieser eine effektivere Regulierung statt. So wird in § 28 Abs. 2 TKG für bestimmte Fallkonstellationen (z.B. bei Preis-Kosten-Scheren) ein Missbrauch vermutet. Eine solche Vorkehrung kennt das allgemeine Kartellrecht nicht, so dass sich das Kartellamt in ähnlichen Fällen mit erheblichen Beweisproblemen konfrontiert sehen würde. Insgesamt steht der BNetzA und dem Bundeskartellamt ein ausdifferenziertes Arsenal von Instrumenten zur Verfügung, um auf den Telekommunikationsmärkten für Wettbewerb zu sorgen. Je mehr eine andauernde Marktstörung aufgeweicht werden kann und sich auf dem Markt die allgemein üblichen Bedingungen einpendeln, desto mehr kann ein Übergang in das allgemeine Kartellrecht durchgeführt werden. Für Zweifelslagen und Grauzonen bietet es sich an, die BNetzA – ggf. für eine Übergangszeit – mit einem wirkungsvollen Ex-post-Instrumentarium auszustatten. Die Instrumentenleiter (Ladder of Remedies) hat aus juristischer Sicht in der derzeitigen Phase der Marktentwicklung die in Tab. 2-8 (siehe nächste Seite) dargestellte Prägung.

2.3.1.2.3 Entscheidungspraxis im Schnittbereich Inhalte/Übertragungswege

In den letzten Jahren sind zentrale Weichenstellungen in den vor- und nachgelagerten Bereichen vom Bundeskartellamt und nicht vom Gesetzgeber oder den Landesmedienbehörden getroffen worden[337]. Die Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes war so einschneidend und thematisch so breit aufgestellt, dass vielfach schon von einem eigenständigen Medien- oder Fernsehkartellrecht gesprochen wird[338]. Die Folge ist, dass Ordnungsaufgaben nicht mehr vom Gesetzgeber oder der Medienaufsicht, sondern vom Kartellamt wahrgenommen werden. Bemerkenswert ist, dass zahlreiche Fälle gar nicht mehr vom Bundeskartellamt letztverbindlich durchentschieden werden mussten. Vielmehr reichte der „Druck“ der Behörde aus, um die Unternehmen zum Einlenken und zu Zugeständnissen zu bewegen[339].

---

337 Vgl. zu den wesentlichen Entscheidungen des Bundeskartellamtes im Inhaltebereich 2.2.2.4.3 .

338 Vgl. zur Herausbildung von Sonderkartellrechten *Bangard*, ZWeR 2007, 183; *Podszun*, MMR 2007, 761.

339 In der Konsequenz sind daher auch zum Teil keine vertieften Materialien zu den komplexen Fragestellungen zu finden, sondern lediglich entsprechende Pressemitteilungen des Bundeskartellamtes zugänglich.

	Instrumentarium	Voraussetzungen	Behördenzuständigkeit
1. Stufe ex-ante	Zugangsverpflichtung, § 21 TKG Abgestuft nach Bedeutung der Bottleneck-Lage erfolgt die Steuerung auf Rechtsfolgenseite - Muss- Maßnahmen - Soll-Maßnahmen - Kann-Maßnahmen Entgeltregulierung für Zugangsverpflichtungen, § 30 TKG	Regulierungsbedürftigkeit SMP-Lage Bottleneck	BNetzA
2. Stufe ex-ante	Ex-ante-Maßnahmen aus dem Instrumentenpaket: - getrennte Buchführung - Gleichbehandlungsverpflichtung - Transparenzverpflichtung - Zugangsverpflichtung (Zusammenschaltung) - Entgeltkontrolle	Regulierungsbedürftigkeit SMP-Lage	BNetzA
3. Stufe ex-post	- Ex-post-Missbrauchskontrolle, 42 TKG (2007 erfolgte Ausweitung des Instrumentariums auch im Hinblick auf Endkundenmärkte) - Ex-post- Entgeltregulierung, § 39 TKG (Endkundenmärkte), § 30 TKG (Zugangsmärkte unter bestimmten Bedingungen)	Regulierungsbedürftigkeit SMP-Lage	BNetzA Nach europäischem Recht sind Ex-post-Maßnahmen bei Vorliegen der Regulierungsbedürftigkeit nicht vorgesehen
4. Stufe ex-post	- Str., ob Ex-post-Instrumente im TKG ohne Vorliegen der Regulierungsbedürftigkeit anwendbar sind bzw. solche Regeln im TKG geschaffen werden sollten - Wenn dies abgelehnt wird, Missbrauchskontrolle nach GWB	SMP-Lage Vergleichsmärkte für Entgeltkontrolle bestehen nicht	BNetzA Bundeskartellamt, wenn keine TKG-Regelungen in diesem Bereich anerkannt bzw. geschaffen werden
5. Stufe ex-post	- Missbrauchsaufsicht - Fusionskontrolle - Kartellverbot	SMP-Lage oder keine SMP-Lage Vergleichsmärkte für Entgeltkontrolle bestehen	Bundeskartellamt

Tab. 2-8: Instrumentenleiter zum Übergang ins Kartellrecht (ladder of remedies)

Im Folgenden soll ein knapper Überblick über einige Leitentscheidungen gegeben werden.

- **Zusammenschlüsse auf den Kabelmärkten**

Sachverhalt: Im deutschen Kabelmarkt kam es in den letzten Jahren mehrfach zu Gesellschafterwechseln und Konsolidierungsbestrebungen, mit denen sich das Bundeskartellamt in seinen Entscheidungen auseinander setzen musste. Die Deutsche Telekom hatte ihr Breitbandkabelnetz in neun Regionalgesellschaften ausgegliedert und ab 2000 schrittweise bis 2003 verkauft. Das Bundeskartellamt prüfte hierbei vor allem, ob einzelne Anbieter eine marktbeherrschende Stellung innehaben[340]. Zu nennen ist dabei zunächst insbesondere das Vorhaben der Liberty Media Corporation, die Holdinggesellschaft Viola Kabelgesellschaft GmbH zu übernehmen, in der alle unter Kabel Deutschland firmierenden Aktivitäten der DTAG im Bereich der Breitbandkabelnetze (mit Ausnahme der Minderheitsbeteiligungen an den Regionalgesellschaften in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen) zusammengefasst sind. Dieses Vorhaben wurde vom Bundeskartellamt untersagt (ausführlich hierzu unten)[341]. Anfang 2004 meldete Kabel Deutschland dann beim Bundeskartellamt zeitgleich den Erwerb der regionalen Breitbandkabelnetzbetreiber Kabelnetz NRW (ish), Kabel BW (Baden-Württemberg) und iesy Repository (iesy, Hessen) an. Nachdem das Bundeskartellamt den Anmeldern seine vorläufige Bewertung der Zusammenschlussvorhaben übermittelt hatte, haben diese die Aufgabe der Vorhaben mitgeteilt und die Anmeldungen zurückgezogen[342]. Eine letztverbindliche Entscheidung des Bundeskartellamtes erging hier nicht. Im Anschluss daran wurde für die Regionalgesellschaft ish ein neues Bieterverfahren eingeleitet, an dem sich die hessische iesy und die Investmentgesellschaft BC Partners, die in Deutschland mit dem Kabelnetzbetreiber TeleColumbus tätig ist, beteiligt haben. Das Bundeskartellamt hat diese beiden Zusammenschlüsse schließlich freigegeben[343].

Entscheidungen: In diesen Kabelfusionsentscheidungen nahm das Bundeskartellamt bei der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung der Marktbeherrschung eine Abwägung vor und prüfte u.a.:

- inwieweit zumindest in Randbereichen tatsächlicher oder potenzieller Parallelwettbewerb (z.B. Stichleitungsbau aus angrenzenden Kabelregionen) besteht,
- Größennachteile im Verhältnis zum größten Kabelnetzbetreiber KDG abnehmen,
- ein Substitutionswettbewerb insbesondere durch Satellitenwettbewerb und gegebenenfalls auch durch die Alternativen DVB-T oder DSL zu berücksichtigen ist,
- ein Wettbewerb um den (Monopol-) Markt stattfindet (Ausschreibungswettbewerb und Neuabschluss von Gestattungsverträgen) oder

---

[340] Vgl. zuletzt *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 21.6.2005, B 7-38/05 und Entscheidung v. 20.6.2005, B 7-22/05.

[341] *Bundeskartellamt*, Entsch. v. 22.2.2002, B 7-168/01.

[342] Vgl. hierzu ausführlich *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2003/2004, BT-Drs. 15/5790, 158 ff.

[343] *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 21.6.2005, B 7-38/05 und Entscheidung v. 20.6.2005, B 7-22/05.

- ob etwa eine relevante gegengewichtige Marktmacht einzelner Kabelnetzbetreiber oder der Programmveranstalter relevant ist[344].

Auf der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes beruht insoweit auch die Unterscheidung zwischen Programmeinspeisungs-, Endkunden- und Signallieferungsmarkt[345]. Einer der wichtigsten Gründe für die ablehnende Haltung des Bundeskartellamtes gegenüber dem Vorhaben war, dass dieser Zusammenschluss die marktbeherrschende Stellung der KDG verstärkt hätte. Zum anderen war aber auch entscheidend, dass die Einspeisung von Rundfunkprogrammen in das neue Kabelnetz mit der Erbringung technischer Dienstleistungen verbunden werden sollte. Hierin sah das BKArtA ein hohes Diskriminierungs- und Missbrauchspotential[346].

- **Vertikale Integration (Liberty Media)**

Sachverhalt: Die Kabelentscheidung zu Liberty Media/KDG enthielt eine besondere Komponente, da Liberty Media gerade als vertikal integrierter und international agierender Konzern versuchte, mehrere deutsche Fernsehkabelnetze (siehe oben) zu erwerben. Die Liberty Media Corporation verfolgte zu diesem Zeitpunkt in verschiedenen anderen Staaten bereits ein Geschäftsmodell, das sowohl den Eigentumserwerb an Verbreitungsnetzen als auch die vorrangige Verbreitung eigener Programme über diese Netze vorsah. Auf diese Weise erreichte das Unternehmen nicht nur zusätzliche Verbundvorteile, sondern war auch in der Lage, fremde Inhalteanbieter effektiv vom Zugang zu den Endverbrauchern auszuschließen. So verdiente es nicht nur am normalen Carrier-Geschäft, sondern auch im Inhaltemarkt überproportional gut. Ein ähnliches Vorgehen kündigte Liberty Media auch für Deutschland an[347].

Entscheidung: Der Erwerb wurde daraufhin vom Bundeskartellamt untersagt. In ihrer Begründung führte die Behörde aus, dass, neben negativen Auswirkungen auf den Markt für Kabelnetzbetreiber, auch zu befürchtende Auswirkungen im Medienmarkt eine Rolle spielten[348]. Es wurden Verstärkungen bestehender marktbeherrschender Stellungen auf dem Endkundenmarkt, dem Signallieferungsmarkt und dem Einspeisemarkt festgestellt. Die marktbeherrschende Stellung von Kabel Deutschland auf den Endkundenmärkten würde auch durch einen besseren Zugang zu den Inhalten verstärkt, der sich zum einen aus der Beteiligung von Liberty an einer Reihe von Programmveranstaltern ergab, und zum anderen aus der großen Einkaufsmacht, über die Liberty als einer der größten Kabelnetzbetreiber weltweit verfügte. Von dieser Einkaufsmacht hätte Liberty auch in der Weise Gebrauch machen können, dass aufgrund von Exklusivvereinbarungen andere Netzbetreiber im Zugang mit Programmanbietern beeinträchtigt worden wären. Eine weitere Verstärkungswirkung lag laut Bundeskartellamt in der von Liberty geplanten Ausstattung der Haushalte mit

---

344 *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 2007, 349.

345 Siehe dazu z.B. die aktuellen Beschlüsse des *Bundeskartellamtes*, Entscheidung v. 21.6.2005, B 7-38/05 und Entscheidung v. 20.6.2005, B 7-22/05.

346 Siehe hierzu *Christmann/Enßlin/Wachs*, MMR 2005, 291 ff.

347 *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 22.2.2002; Az.: B7-186/01.

348 *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 22.2.2002; Az.: B7-186/01.

Decodern ohne offene Schnittstelle. Es war geplant, dass Liberty Media an seine Kunden Set-Top-Boxen verteilt, die nur Signale von Liberty Media entschlüsseln konnten. Dies hätte einen offenen Zugang zum Kabelnetz verhindert.

- **Vertikale Integration (SES ASTRA/DPC)**

Sachverhalt: Der Satellitenbetreiber SES ASTRA plant die zum Pay TV-Anbieter Premiere gehörende und für die technischen Dienstleistungen für Pay TV verantwortliche DPC Digital Playout Center GmbH (DPC) zu erwerben. Durch den Zusammenschluss wurde der einzige Dienstleister, der den Zugang zu den Premiere-Set-Top-Boxen für den Satellitenbereich gewähren kann, vertikal in den beherrschenden Anbieter für die Bereitstellung von Satelliten-Transponderkapazitäten für die Rundfunkübertragung (SES ASTRA) integriert.

Entscheidung: In Anwendung der Abwägungsklausel wurde das Vorhaben jedoch freigegeben[349]. Der Zusammenschluss führte zwar zur Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung von SES ASTRA auf dem Markt für die Bereitstellung von Satelliten-Transponderkapazität für die Übertragung von Rundfunksignalen an Endkunden und zur Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung von DPC auf dem Markt für digitale technische Dienstleistungen für Pay TV. Die Beteiligten hatten jedoch nachgewiesen, dass es durch den Zusammenschluss mit der Schaffung eines neutralen Betreibers der digitalen Premiere-Plattform zu Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen auf dem von Premiere (der Veräußererin von DPC) beherrschten Endkundenmarkt für Pay TV kommen wird und dass diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen. Durch den Zusammenschluss wird die DPC von dem Marktbeherrscher des Pay TV-Endkundenmarktes, Premiere, getrennt. Hierdurch erfolgt eine Öffnung der technischen Plattform für Pay TV für andere Anbieter. Die mangelnde Öffnung der technischen Plattform war zuvor die maßgebliche Marktzutrittsschranke. Gegen die Entscheidung ist von Eutelsat Drittbeschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegt worden, die aber zurückgewiesen wurde[350].

- **Kooperation der Pay TV-Sender (Arena/Premiere)**

Sachverhalt: Der Kabelnetzbetreiber Unity Media hatte sich im Dezember 2005 mit seiner Tochtergesellschaft Arena gegen Premiere durchgesetzt und die Übertragungsrechte der Fußball-Bundesliga erhalten. Der Erfolg von Arena fiel aber sehr gering aus. Arena suchte daher im Februar 2007 die Zusammenarbeit mit dem Wettbewerber Premiere. Die Vereinbarung sah eine Art Marktaufteilung bis zum Jahr 2017 vor, nach der Premiere die Sublizenz für die Übertragung der Fußball-Bundesliga über DTH-Satellit und im Kabelgebiet mit Ausnahme von Hessen und NRW erhält. In diesen Bundesländern betreibt Unity Media das Kabelnetz und wollte hier exklusiv ausstrahlen. Weitere Klauseln hätten zu einer weitgehenden Angleichung von Leistung und Preis zwischen den beiden Anbietern geführt.

---

[349] *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 28.12.2004; Az.: B7-150/04; vgl. auch Tätigkeitsbericht 2003/2004, BT-Drs. 15/5790, 161 ff.

[350] OLG Düsseldorf, Entscheidung v. 18.10.2006; Az.: VI-Kart 2/05 (V); vgl. auch *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2005/2006, BT-Drs. 16/5710, 106 f.

Entscheidung: In dieser Form stellte die regionale Aufteilung von Märkten – verbunden mit den Regelungen über den Preis – nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine gravierende Wettbewerbsschränkung dar[351]. Das Bundeskartellamt stuft Pay TV als eigenen Markt ein, so dass der Einstieg von Arena in dieses Geschäftsfeld das einstige Monopol von Premiere aufgebrochen hatte und mit der vorgelegten Vereinbarung dieser Wettbewerbsimpuls wieder verloren gegangen wäre. Dementsprechend forderte das Bundeskartellamt von den Parteien die Aushandlung einer neuen Vereinbarung. Die neue – und vom Bundeskartellamt genehmigte – Vereinbarung sieht nun lediglich eine Laufzeit bis zum Jahr 2009 (Ende der Arena-Lizenz für die Fußball-Bundesliga) vor. Zudem werden auch weiterhin zwar die Sendungen nur von Premiere produziert, aber auf der Vermarktungsebene im Kabelgebiet NRW/Hessen sowie im bundesweiten Satellit – in Konkurrenz – sowohl von Premiere als auch von Arena angeboten. Durch die Sublizenz an Premiere bleibt Arena Wettbewerber auf der Vermarktungsebene (also im Endkundenkontakt) in Hessen und NRW aktiv. Auch die Arena-Satellitenplattform bleibt vorerst erhalten. Damit ist zumindest theoretisch denkbar, dass sich über Arena ein Wettbewerber zu Premiere etablieren kann, auch wenn, wie selbst das Bundeskartellamt zugesteht, eine solche Kooperation der zwei einzigen Wettbewerber wettbewerblich fragwürdig ist.

- **DVB-H-Konsortium (T-Mobile/Vodafone/O2)**

Sachverhalt: Die Mobilfunkunternehmen T-Mobile, Vodafone und O2 planten die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens für mobiles Fernsehen nach dem DVB-H-Standard. Der vierte Mobilfunknetzbetreiber, E-Plus, ist aus den Plänen für ein gemeinsames DVB-H-Konsortium ausgestiegen. Das Gemeinschaftsunternehmen soll eine Plattform für mobiles Fernsehen aufbauen und betreiben, d. h. die technischen Leistungen erbringen, die für die Herstellung und Ausstrahlung digitalisierter Fernsehsignale erforderlich sind. Zudem sollen Programminhalte gemeinsam eingekauft und zu Programmpaketen gebündelt werden. Die Vermarktung des Mobile TV soll jedoch individuell durch die jeweiligen Unternehmen erfolgen.

Entscheidung: Das Bundeskartellamt hatte dieses Gemeinschaftsunternehmen in zweierlei Hinsicht zu überprüfen. Erstens war fusionskontrollrechtlich gem. §§ 35 ff. GWB zu überprüfen, ob es durch die Gründung des Unternehmens zur Entstehung oder Verstärkung von marktbeherrschenden Stellungen kommt. Zweitens war zu untersuchen, ob in dem Vertrag zwischen den Mutterunternehmen Wettbewerbsbeschränkungen enthalten sind, die nach § 1 GWB bzw. Art. 81 EG zu untersagen sind.

Bei der fusionskontrollrechtlichen Prüfung identifizierte das Bundeskartellamt den Endkundenmarkt, den Markt für den Großhandel mit Programmpaketen sowie den Markt für den Erwerb von Vermarktungsrechten für Programme im mobilen Rundfunk als relevante Märkte. Auf diesen Märkten sah das Bundeskartellamt aber keine Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung[352]. Das beabsichtigte Unternehmen habe zwar eine sehr gute Ausgangssituation, es handele sich aber um neue Technologiemärkte in der Experimentierphase. Auf

---

[351] *Bundeskartellamt*, Pressemitteilung vom 18.7.2007, <http://www.bundeskartellamt.de> [Stand 28.10.2007].

[352] *Bundeskartellamt*, Entscheidung v. 13.8.2007, Az. B7-61/07.

diesen seien die Marktentwicklungen noch offen. Auch auf dem bereits etablierten Markt für Mobilfunkdienste für Endkunden (z.B. Sprachtelefonie und SMS) sei durch die Zusammenarbeit der Muttergesellschaften kein Oligopol zu erwarten, da sich der Markt noch sehr dynamisch entwickle. Zudem sei die Bedeutung des mobilen Fernsehens, auf das die Zusammenarbeit beschränkt ist, für diesen Markt gering. Das Bundeskartellamt gab das Zusammenschlussvorhaben daher fusionskontrollrechtlich frei.

Die Prüfung nach § 1 GWB wurde mit einer Entscheidung nach § 32b GWB beendet. Das Bundeskartellamt gab die Vereinbarung also auch insoweit frei, erklärte aber bestimmte Auflagen für verbindlich[353]. Zum einen soll durch das starke Konsortium keine technische Marktzutrittsschranke errichtet werden, indem bestimmte Standards gesetzt und die Endgeräte auf das DVB-H-Angebot dieser Unternehmen ausgerichtet werden. Dementsprechend muss das Konsortium offen sein sowohl für alternative Übertragungswege wie DMB als auch für später in den Markt einsteigende Wettbewerber. Zum anderen soll die Verbindung von DVB-H und dem übrigen Mobilfunkangebot der Unternehmen nicht zu Koppelungen oder Bindungen der Endkunden genutzt werden.

- **Vermarktung von Werbezeiten (ProSiebenSat.1 bzw. RTL)**

Sachverhalt: Das Bundeskartellamt hatte im Juni 2007 die Geschäftsräume von SevenOne Media durchsuchen lassen, das die Werbezeiten der ProSiebenSat.1-Gruppe vermarktet[354]. Ebenso wie ihr Pendant bei der RTL-Gruppe, IP Deutschland, soll SevenOne Media unzulässige Rabatte bei der Vermarktung von Fernsehwerbung eingeräumt haben. Durch sogenannte Share-Deals hätten die Unternehmen ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht, lautete der Vorwurf des Bundeskartellamts.

Entscheidung: Eine formale Entscheidung des Bundeskartellamtes erging in diesem Verfahren nicht. Das Bundeskartellamt beendete das Verfahren gegen die Sendergruppen und die Vermarktungsgesellschaften gegen Zahlung eines Bußgeldes[355]. Gegen ProSiebenSat1 verhängte das Bundeskartellamt ein Bußgeld von 120 Millionen Euro. RTL musste 96 Millionen Euro zahlen. Des Weiteren erklärten ProSiebenSat.1 und RTL, die in der Branche bisher üblichen Rabatte nicht mehr anbieten zu wollen.

- **Spezifikationen für Set-Top-Boxen (entavio)**

Sachverhalt: Zurzeit läuft ein weiteres Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts gegen entavio (vgl. oben). Das Bundeskartellamt untersucht hierbei, ob entavio als marktbeherrschender Anbieter von Pay-TV-Dienstleistungen seine Stellung missbraucht, indem es Spezifikationen für Set-Top-Boxen (STB) aufstellt und eine Zertifizierung vornimmt. Entavio verlangt bisher insbesondere, dass neben dem eigenen Conditional Access-System (CA-System) von entavio kein weiteres CA-System eingebaut werden darf. Hierin könnte unter Umständen eine Marktabschottung zu sehen sein. Des Weiteren schreibt entavio den Bo-

---

353 *Bundeskartellamt*, Pressemitteilung vom 14.9.2007. Die Entscheidung ist bisher noch nicht veröffentlicht.

354 Zu den ökonomischen Hintergründen vgl. 1.2.1

355 Vgl. *Spiegel online*, ProSiebenSat.1 muss 120 Millionen Euro Buße zahlen, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,509621,00.html> [Stand 29.01.2008].

xenherstellern u.a. vor, für den Rückkanal das System Blucom von SES ASTRA zu nutzen. Diese positiven und negativen Vorgaben könnten die Set-Top-Boxen-Hersteller in ihren Differenzierungsmöglichkeiten unzulässig einschränken.

Entscheidung: Das Verfahren ist beim Bundeskartellamt noch nicht abgeschlossen. Das Bundeskartellamt hatte an SES ASTRA, STB-Hersteller, Veranstalter und CA-Anbieter umfangreiche Fragebögen versandt, die Ende des Jahres 2007 beim Bundeskartellamt wieder eingingen. Für das weitere Verfahren gibt es keine festen Fristen. Mit einer Entscheidung ist im Laufe des Jahres 2008 zu rechnen. Eine Übersicht zu den relevanten Leitentscheidungen des Bundeskartellamts findet sich in Tab. 2-9 auf der nächsten Seite.

2.3.1.2.4 Verzahnung von europäischem und nationalem Vollzug

Für den Vollzug des europäischen Wettbewerbsrechts ist die Kartellverfahrensverordnung (KartVerfVO)[356] maßgeblich. Die Durchsetzung der in Art. 81 und 82 EG enthaltenen Verbote obliegt der Kommission und den Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten danach grundsätzlich in paralleler Zuständigkeit. Die Entscheidungsarten, die den nationalen Behörden diesbezüglich zur Verfügung stehen, sind in Art. 5 KartVerfVO aufgezählt und werden durch nationale Vorschriften (in Deutschland: § 31 Abs. 1 GWB) ausgestaltet.

Regelungsbereich	Leitentscheidungen
Zusammenschluss von Netzbetreibern	▪ Liberty Media und Kabel Deutschland (Entscheidung v. 22.2.2002, B 7-168/01) ▪ Kabel Deutschland und ish/Kabel BW/iesy (keine förmliche Entscheidung) ▪ Ish und Iesy (Entscheidung v. 20.6.2005, B 7-22/05) ▪ TeleColumbus und Ish (Entscheidung v. 21.6.2005, B 7-38/05)
Vertikale Integration	▪ Liberty Media und Kabel Deutschland (Entscheidung v. 22.2.2002, B 7-168/01) ▪ SES ASTRA und DPC (Entscheidung v. 28.12.2004, B7-150/04)
Kooperation Pay TV-Sender	Arena und Premiere (Entscheidung v. 18.7.2007)
DVB-H-Konsortium	T-Mobile, Vodafone und O2 (Entscheidung v. 13.8.2007, B7-61/07)
Vermarktung von Werbezeiten	ProSiebenSat.1 bzw. RTL (keine förmliche Entscheidung)
Spezifikationen für Set-Top-Boxen	Entavio (Verfahren läuft noch)

Tab. 2-9: Übersicht relevanter Leitentscheidungen des Bundeskartellamtes

[356] Verordnung (EG) 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG niedergelegten Wettbewerbsregeln v. 16.12.2002, ABl. EG Nr. L 1 v. 4.01.2003, 1 ff.

Das Kommissionsverfahren wird vollständig durch die KartVerfVO geregelt. Insgesamt ist die KartVerfVO durch ein koordiniertes und arbeitsteiliges Handeln der parallel zuständigen Wettbewerbsbehörden gekennzeichnet, die ein „engmaschiges Netz von Wettbewerbsbehörden“[357] bilden. Die nationalen Wettbewerbsbehörden sind dabei insbesondere im Beratenden Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen nach Art. 14 KartVerfO zusammengeschlossen. Dieser setzt sich nach Art. 14 Abs. 2 KartVerfO aus Vertretern der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten zusammen und erörtert individuelle Fälle der Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts und Fälle, die von nationalen Behörden nach Art. 81, 82 EG behandelt werden sowie allgemeine Fragen des Wettbewerbsrechts. Die Vorschrift des Art. 14 dient der Zusammenarbeit zwischen Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden im Netz der Wettbewerbsbehörden[358]. Die Einrichtung des Beratenden Ausschusses soll die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln auf eine breitere Basis stellen und die Anwendung des Rechts durch die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden harmonisieren und zu einer gemeinsamen Ausrichtung der nationalen Wettbewerbsbehörden führen[359]. Damit weist die Institution des Beratenden Ausschusses Parallelen zur ERG auf, dem Zusammenschluss nationaler Regulierer im Bereich des Telekommunikationsrechts. Die europäische Fusionskontrolle nach der Fusionskontrollverordnung ist nach dem Prinzip der einzigen Anlaufstelle als „one-stop-shop“ ausgestaltet, wie aus Art. 21 Abs. 3 FKVO hervorgeht. Die Mitgliedstaaten wenden ihr innerstaatliches Recht nicht auf Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung an. Die in der Fusionskontrollverordnung vorgesehenen Verfahren führt die Kommission in enger Kooperation mit den Behörden der Mitgliedstaaten durch. Die Kommission hat weitreichende Ermittlungsbefugnisse, bei denen sie die innerstaatlichen Behörden z.B. durch Erteilung von Auskünften unterstützen.

Zuständigkeit Kommission	**Zuständigkeit nationale Behörden**
▪ **Art. 81, 82 EG**: Durchsetzung der dort enthaltenen Verbote ▪ Regelung des Verfahrens der Kommission in der KartVerfVO	▪ **Art. 81, 82 EG**: Parallele Zuständigkeit ▪ Art. 5 KartVerfVO: Auflistung der Entscheidungsarten, die den nationalen Behörden zur Verfügung stehen ▪ Nationale Regelung dieser Entscheidungsarten in § 31 Abs. 1 GWB
▪ **EG-Fusionskontrolle**: Ausschließliche Zuständigkeit der Kommission bei Zusammenschlüssen von gemeinschaftsweiter Bedeutung (Prinzip des „one-stop-shops“)	▪ **EG-Fusionskontrolle**: Nationales Recht nicht anwendbar ▪ Kooperation mit Kommission durch Unterstützung z.B. bei Auskunftsverlangen
Kooperation: ▪ KartVerfVO: koordiniertes und arbeitsteiliges Handeln der Wettbewerbsbehörden ▪ FKVO: Ausschließliche Zuständigkeit der Kommission, aber Unterstützung durch nationale Behörden	

Tab. 2-10: Verzahnung europäischer und nationaler Vollzug im Wettbewerbsrecht

[357] *De Bronett*, Kommentar zum europäischen Kartellverfahrensrecht, Art. 22 VO 1/2003, Vorb. Rn. 4.

[358] *Ritter*, in: Immenga/Mestmäcker, VO 1/2003/EG Art. 14 Rn. 1.

[359] *Ritter*, in: Immenga/Mestmäcker, VO 1/2003/EG Art. 14 Rn. 1.

Im Überblick sieht die Kompetenzverteilung zwischen europäischen und nationalen Behörden in den Anwendungsbereichen der KartVerfVO und der FKVO wie in Tab. 2-10 dargestellt aus:

Die Doppelzuständigkeit von Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden erfordert besondere Vorkehrungen, um die einheitliche Anwendung der Art. 81, 82 EG zu gewährleisten und damit auch Formen der Überregulierung und einer uneinheitlichen Anwendung im gemeinsamen Markt vorzubeugen. Zu diesem Zweck ist ein Informationsaustausch vorgesehen. Ziel ist es, dass – trotz paralleler Zuständigkeit – jeder Fall nur von einer Behörde bearbeitet wird. Hierzu hat die Kommission Leitlinien über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden und der Kommission festgelegt[360]. Letztendlich aber gewährleistet die Kommission durch ihre Befugnis, mittels förmlicher Einleitung des Verfahrens gem. Art. 11 Abs. 6 KartVerfVO die Zuständigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörden für die Anwendung der Art. 81, 82 EG zu beenden, eine einheitliche Anwendung der Wettbewerbsregeln und gleichzeitig ein optimales Funktionieren des Zusammenspiels der nationalen Wettbewerbsbehörden. Nach Art. 16 Abs. 2 KartVerfVO haben zudem die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten die von der Kommission erlassenen Entscheidungen zu beachten.

Was die Abgrenzung der Aufsicht über sektorspezifisches TK- und allgemeines Kartellrecht angeht, ist zu differenzieren. Eine Zuständigkeitskonkurrenz auf europäischer Ebene existiert gegenwärtig nicht, da die Kommission Vollzugskompetenzen lediglich im Bereich des Kartell-, nicht aber des TK-Rechts innehat. Demgegenüber stellen sich Abgrenzungsfragen zwischen der Zuständigkeit der Kommission bzw. der mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden und der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur. Hierbei ist nach allgemeiner Auffassung von dem Grundsatz auszugehen, dass das TKG die Art. 81, 82 EG als Vorgaben des höherrangigen europäischen Kartellrechts nicht ausschließen kann. Diese Vorschriften sind daher neben dem TKG immer dann anwendbar, wenn die einschlägigen sektorspezifischen Vorgaben das marktbeherrschende Unternehmen nicht an einem Verhalten hindern, mit dem es den Wettbewerb verhindern, einschränken oder beeinträchtigen kann[361]. Die EU-Kommission hat in einer Mitteilung aus dem Jahr 1998 erläutert, dass die europäischen Wettbewerbsregeln auch im Telekommunikationsbereich anwendbar sind, wenn z. B. auf nationaler Ebene Streitverfahren über den Zugang nicht innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen werden oder wenn die Kommission in einem bestimmten Fall ein wesentliches Gemeinschaftsinteresse bejaht[362].

2.3.2 Zugang zu breitbandigen Internetanwendungen

Der breitbandige Internetzugang wird nach allen Prognosen der Schlüssel dafür sein, um an den Segnungen der Informationsgesellschaft zu partizipieren. Auch die Medienentwicklung

---

[360] Bekanntmachung vom 27.4.2004, ABl. EG Nr. C 101 v. 27.4.2004, 43.

[361] Vgl. hierzu *EU-Kommission*, Entscheidung vom 21.5.2003, ABl. EG Nr. L 263/9 vom 14.10.2003, Rn. 54 m. w. N.

[362] *EU-Kommission*, Mitteilung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Zugangsvereinbarungen im Telekommunikationsbereich – Rahmen, relevante Märkte und Grundsätze, ABl. EG Nr. C 265 vom 22.8.1998, 2, Rn. 29 f.

wird stark durch die neuen Möglichkeiten des Internets getrieben. Im internationalen Vergleich nimmt die Bundesrepublik bei der Versorgung mit breitbandigen Internetanschlüssen jedoch nur eine Mittelstellung ein[363]. Die BNetzA hat sich daher insbesondere in zwei Regulierungsverfügungen darum bemüht, die sog. Breitbandpenetration zu verbessern. Die Verfügungen betreffen Markt 11 und 12 der Märkte-Empfehlung der Kommission. Dabei geht es bei Markt 11 mit dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung um den Zugang zur sog. letzten Meile und damit um den direkten Endkundenzugang. Dieser gestattet es den Diensteanbietern, die dem Endkunden angebotenen Leistungen weitestgehend selbst zu konfigurieren (hierzu unter 2.3.2.1). Markt 12 regelt den Bitstrom-Zugang, der zum einen die Datenübertragung in beide Richtungen erlaubt und damit interaktive Zusatzdienste ermöglicht. Zum anderen bietet dieses Produkt dem Diensteanbieter die Möglichkeit, die Qualitätsparameter der Übertragung selbst zu bestimmen (hierzu unter 2.3.2.2).

2.3.2.1 Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt 11)

Gegenstand von Markt 11 ist der Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (TAL). Der Begriff der Teilnehmeranschlussleitung selbst ist im TKG nicht definiert, jedoch ist der Teilnehmeranschluss gemäß § 3 Nr. 21 TKG die physische Verbindung zwischen dem Hauptverteilerknoten in festen öffentlichen Telefonnetzen und dem Netzabschlusspunkt in den Räumlichkeiten des Teilnehmers. Bei der Teilnehmeranschlussleitung handelt es sich in der Regel um in Kupferkabeln zusammengeführte Leitungen, die vom Hauptverteiler (Abschlusspunkt im Netz des Teilnehmernetzbetreibers) über Kabelverzweiger und Endverzweiger zu den einzelnen Teilnehmeranschlusseinheiten im Haus des Kunden führen. Das Teilnehmeranschlussnetz ist somit die Verbindung zwischen dem Abschlusspunkt im Netz des Telekommunikationsunternehmens und dem Anschluss im Haus des Kunden. Die Struktur eines Teilnehmeranschlussnetzes ist in der folgenden Abbildung graphisch dargestellt.

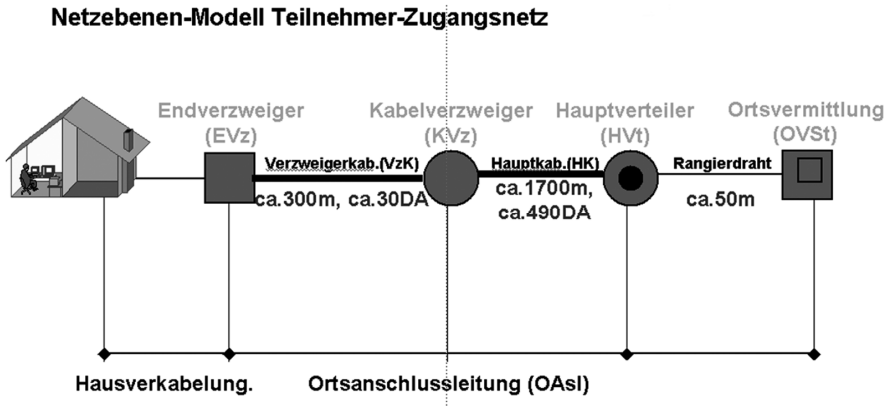


Abb. 2-2: Netzebenen Modell (Quelle: VATM, Telekommunikation 2005, 12)

[363] Vgl. hierzu schon 1.1.2.4.1 .

In Deutschland gibt es verschiedene Varianten der Teilnehmeranschlussleitung. Überwiegend besteht das Teilnehmeranschlussnetz aus Kupferdoppeladern. Es gibt jedoch auch sog. hybride Teilnehmeranschlussleitungen, die sowohl eine Kupferader-Komponente aufweisen als auch eine Glasfaser-Komponente. Diese Technik stellt eine nationale Besonderheit dar. Die DTAG stellt zwei Varianten dieser Technik unter der Bezeichnung OPAL und ISIS zur Verfügung.

Zugangsprodukt	**Technische Spezifikationen**
Entbündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader	Zugangsberechtigter erhält Zugang zum „blanken Draht“ – also zur unbeschalteten Leitung
Gebündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader	Wettbewerber muss als Annex auch die vorgeschaltete Übertragungstechnik des Netzbetreibers nutzen
Zugang zur hybriden TAL als FTTB (Fibre to the Building)	Nur als gebündelter Zugang möglich; bei FTTB reicht die Glasfaserleitung bis an das Gebäude des Kunden
Zugang zur hybriden TAL als FTTC (Fibre to the Curb)	Bei FFTC wird der Abschnitt zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger mittels Glasfaser überbrückt
Zugang zur TAL auf Basis von Glasfaser (FFTH – Fibre to the Home)	Stellt eine reine Glasfaserverbindung zwischen Hauptverteiler und Teilnehmeranschlusseinheit her – ermöglicht Bereitstellung sehr hoher Datenübertragungsraten
Zugang zur drahtlosen TAL (WLL – Wireless Local Loop)	Wird realisiert durch Richtfunkverbindung als Punkt-zu-Mehrpunkt-Anwendung
Breitbandige drahtlose TAL (BWA – Broadband Wireless Access)	Bisher nicht realisiert in BRD, im Dezember 2006 wurden die erforderlichen Frequenzen versteigert
Powerline (Powerline Communication – Übertragungstechnik über das Stromnetz)	Grundsätzlich als Zugangsnetze verfügbar, aber praktisch nur geringe Bedeutung
Aufgerüstete Kabelfernsehnetze	Bei rückkanalfähigem Ausbau der Kabelfernsehnetze wäre TAL per Kabelmodem möglich; allerdings wäre nur gebündelter Zugang zur TAL möglich
→ Die Existenz hybrider TAL ist eine nationale Besonderheit in der BRD. →Entbündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader ist der Regelfall, der gebündelte Zugang nur von Markt 11 erfasst, wenn die Beschaltung der Leitung durch den Netzbetreiber unvermeidbar ist. → Der Zugang zur hybriden TAL ist nur in gebündelter Form möglich.	

Tab. 2-11: Zugangsprodukte im Bereich der TAL

Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung in Form der Kupferdoppelader gibt es als entbündelten und gebündelten Zugang. Beim entbündelten Zugang erhält der Wettbewerber den reinen Zugang zur Leitung vom Hauptverteiler zur Teilnehmeranschlusseinheit, ohne jedoch die vorgeschaltete Übertragungstechnik zu nutzen (sog. Zugriff auf den „blanken Draht"). Der entbündelte Zugang ermöglicht dem Nachfrager, die Konfigurierung seiner Endkunden-Leistungen selbst vorzunehmen, ohne weitere Annex-Leistungen des Netzbetreibers in Anspruch nehmen zu müssen. Beim gebündelten Zugang umfasst der Zugang auch die eingesetzten vorgeschalteten übertragungstechnischen Systeme. Beim Zugang zur hybriden TAL ist wegen des Glasfaseranteils in der Regel nur ein gebündelter Zugang möglich. Die Glasfaserleitung muss in mehrere Kanäle geteilt werden, um der jeweiligen Teilnehmeranschlusseinheit im Haus des Kunden eine individuelle Teilnehmeranschlussleitung zuweisen zu können. Hierfür ist die Beschaltung der Leitung notwendig. Weiterhin gibt es alternative Technologien im Bereich der Teilnehmeranschlussleitung, insbesondere existieren drahtlose Modelle einer TAL. Basierend auf den so geschilderten technischen Gegebenheiten sind in der BRD die oben in Tab. 2-11 dargestellten Zugangsprodukte im Bereich der Teilnehmeranschlussleitung möglich.

Am 27. Juni 2007 erließ die Bundesnetzagentur eine Regulierungsverfügung bezüglich des Marktes 11 der Empfehlung der Kommission gegenüber der DTAG[364]. Zuvor hatte die Behörde ein Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren durchgeführt und die DTAG als ein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem bundesweiten Markt für den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung eingestuft[365]. Als für den Markt 11 relevante Leistungen im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wurden folgende Varianten der Teilnehmeranschlussleitung aufgeführt:

Sachlich relevanter Markt	**Räumlich relevanter Markt**
Einbezogene Produkte: ▪ Entbündelter/gebündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlussleitung gelegenen Punkt ▪ Line Sharing ▪ Entbündelter/gebündelter Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung auf Basis von OPAL/ISIS am Hauptverteiler oder einem näher an der Teilnehmeranschlusseinheit gelegenen Punkt	Bundesweiter Markt

Tab. 2-12: Ergebnisse der Marktabgrenzung

[364] *Bundesnetzagentur*, Verfügung BK 4a-07-002/R v. 27.6.2007, abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/10590.pdf> [Stand 28.10.2007].

[365] *Bundesnetzagentur*, Festlegung der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung Markt 11 der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission v. 27.6.2007, abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/10591.pdf> [Stand 29.01.2008].

Der DTAG wurden als marktbeherrschendem Unternehmen umfangreiche Zugangsverpflichtungen gemäß § 21 TKG auferlegt, zudem weitere Verhaltenspflichten wie eine Gleichbehandlungs- und eine Transparenzverpflichtung. Die Entgelte für die regulierten Zugangsleistungen wurden einer strengen kostenorientierten Genehmigungspflicht nach Maßgabe des § 31 TKG unterworfen.

Durch diese Verfügung werden insbesondere Anreize geschaffen, neue Glasfaserverbindungen aufzubauen. Hierüber lassen sich besonders hohe Übertragungsraten erzielen. Sie sind in besonderer Weise dazu geeignet, breitbandige Anwendungen wie audiovisuelle Angebote zu verbreiten. Nicht erfasst wird von dieser Regulierungsverfügung die strittige Frage, ob die Wettbewerber Zugang zum neuen VDSL-Netz der DTAG beanspruchen können.

Die Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur vom 27. Juni 2007 wurde zwischenzeitlich vollumfänglich durch das Verwaltungsgericht Köln bestätigt[366].

Zugangsverpflichtungen	Verhaltenspflichten	Entgeltregulierung
▪ Vollständig entbündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader am Hauptverteiler oder einem näher an der TA-Einheit gelegenen Punkt und gemeinsamer Zugang zur TAL nach § 21 Abs. 3 Nr.1 TKG ▪ Gebündelter Zugang zur TAL in Form der Kupferdoppelader sowie der schmalbandigen hybriden Varianten Opal und ISIS am Hauptverteiler gem. § 21 Abs. 2 Nr.1 TKG ▪ Kollokations- und Zutrittsverpflichtungen bezüglich Einrichtungen wie Gebäuden, Leitungen und Masten gem. § 21 Abs. 3 Nr.4 TKG ▪ Zugang zu Kabelkanälen zwischen Hauptverteiler und Kabelverzweiger gem. § 21 Abs. 2 Nr.1 TKG ▪ Zugang zu unbeschalteter Glasfaser bei Unmöglichkeit des Zugangs zu Kabelkanälen gem. § 21 Abs. 2 Nr.1 TKG	▪ Diskriminierungsverbot gem. § 19 TKG ▪ Transparenzverpflichtung gem. § 20 Abs. 1 TKG ▪ Pflicht zur getrennten Rechnungsführung gem. § 24 Abs. 1 Satz 1 TKG	▪ Entgeltgenehmigungspflicht gem. § 30 Abs. 1 Satz 1 TKG nach Maßstab des § 31 TKG für die Entgelte für Zugangsleistungen

Tab. 2-13: Regulierungsmaßnahmen Markt 11

[366] VG Köln, Urt. v. 5.9.2007 – 21 K 4193/06, abrufbar unter: <http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_ koeln/j2007/21_K_4193_06urteil20070905.html> [Stand 29.01.2008].

2.3.2.2 Zugang zum Bitstrom (Markt 12)

Markt 12 der Märkte-Empfehlung der Kommission betrifft den Breitbandzugang für Großkunden. Umfasst ist der Bitstrom-Zugang (Bitstream Access), der die Breitband-Datenübertragung in beide Richtungen gestattet sowie sonstigen Großkundenzugang, der über andere Infrastrukturen erbracht wird, soweit sie dem Bitstrom-Zugang gleichwertige Einrichtungen bereitstellen. Die Kommission bezog diesen Markt in ihre Empfehlung mit ein, da in diesem Bereich massive Zugangshindernisse bestünden. Diese beruhten darauf, dass die Erbringung solcher Dienste ein Netz voraussetzt[367]. Nach Durchführung eines Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens für Markt 12 erließ die Bundesnetzagentur am 13. September 2006 eine Regulierungsverfügung für den Markt für IP-Bistrom-Zugang gegenüber der DTAG[368] und am 7. März 2007 eine Regulierungsverfügung für den Markt für ATM-Bitstrom-Zugang[369] ebenfalls gegenüber der DTAG. Eine Besonderheit stellt dar, dass ein solches Zugangsprodukt zum Zeitpunkt der Regulierungsverfügung auf dem deutschen Markt nicht existierte, jedoch von den Wettbewerbern gewünscht wurde.

Im Verfahren der Marktabgrenzung stellte die Bundesnetzagentur daher zu Beginn fest, dass es in Deutschland zurzeit kein flächendeckendes Vorleistungsprodukt gibt, das die Breitband-Datenübertragung in beide Richtungen in freier Qualitätswahl erlaubt[370]. Daher wurde der Begriff des Bitstrom-Zugangs zunächst definiert. Festgelegt wurden bestimmte Parameter, die ein Bitstrom-Produkt aufweisen müsse. Bitstrom-Zugang müsse dem Wettbewerber die direkte Kontrolle über die Endkundenbeziehungen ermöglichen und erlaube das Angebot von Anschluss und Breitbanddienst aus einer Hand. Weiterhin muss der Anbieter auf Basis des Bitstrom-Zugangs eigene, mit individuellen Qualitätsparametern ausgestattete Dienste anbieten können. Unter anderem ermöglicht der Bitstrom-Zugang neuen Marktteilnehmern, den Endkunden ihre eigenen Mehrwertdienste anzubieten. Davon ausgehend definiert die Bundesnetzagentur Bitstrom-Zugang als ein Vorleistungsprodukt im kupferbasierten TK-Festnetzbereich, das einen Service-Provider oder Netzbetreiber in die Lage versetzt, eine mit individuellen Qualitätsparametern versehene Hochgeschwindigkeitsverbindung bis zu den Räumlichkeiten des Endkunden herzustellen[371].

Technisch besteht Bitstrom-Zugang aus einem DSL-Teil als Zugangsverbindung und Zuführungsdiensten des Backbone-Netzes (entweder ATM oder IP-Backbone). In Quelle: Darstellung nach Bundesnetzagentur

Abb. 2-3 ist die Struktur eines breitbandigen xDSL-Zugangsnetzes dargestellt. Das Kürzel ATM steht für Asynchronous Transfer Mode und bezeichnet die Übertragungstechnologie, die Reservierungen von Kapazitäten mit festen Zuordnungen ermöglicht und die Einhaltung

---

[367] *EU-Kommission*, Begründung zur Empfehlung 2003/311/EG v. 11.2.2003, 25.

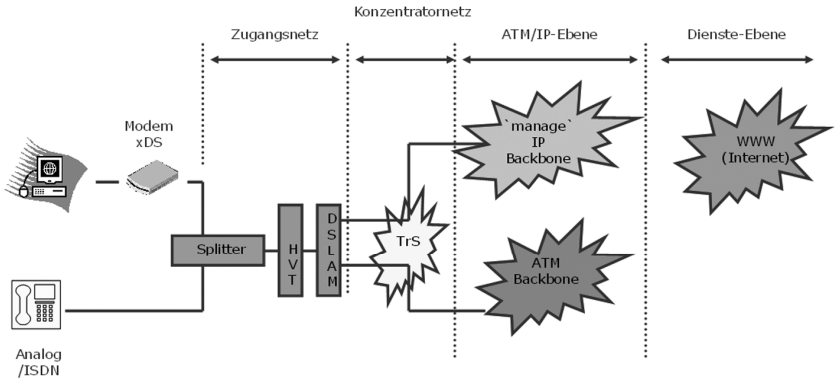
[368] *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügung BK 4a-06-039/R v. 13.9.2006, ABl. BNetzA 18/2006, 2717.

[369] *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügung Bk 4a-06/006/R v. 7.3.2007, ABl. BNetzA 05/2007, 684.

[370] *Bundesnetzagentur*, Breitbandzugang für Großkunden – Marktdefinition und Marktanalyse zu Markt Nr. 12 der Märkte-Empfehlung der EU-Kommission v. 12.1.2006, 2.

[371] *Bundesnetzagentur*, Breitbandzugang – Markanalyse (Fn. 370), 3.

bestimmter Quality of Service Parameter garantieren kann. Der ATM-Backbone ist der vermittelnde Teil eines Verbindungsnetzes, der als Netz höherer Netzebene nachgeordnete lokale und regionale Netze miteinander verbindet (und bei dem die Übertragungstechnologie auf dem oben genannten Modus beruht). Der IP-Backbone ist der vermittelnde Teil eines Verbindungsnetzes, der als Netz höherer Netzebene nachgeordnete lokale und regionale Netze miteinander verbindet. In diesem erfolgt die Signalübertragung auf Basis von Protokollen aus der Familie der Internetprotokolle. Die logische Struktur von IP-Netzen konstituiert sich durch die Zuordnung von verschiedenen Routertypen zu Ebenen und durch die Struktur der Verbindungsleitungen zwischen Routern. Die diesen IP-Netzen zugrunde liegende IP-Technologie zeichnet sich dadurch aus, dass der Datenverkehr in Paketen nach dem „best-effort" Prinzip gleichberechtigt übertragen wird. Diese Pakete nutzen dabei entsprechend der Zieladresse möglichst den kürzesten Pfad im Netz. Im Gegensatz zum Bitstrom-Zugang mit ATM-Zuführungsteil können bei einem IP-basierten Bitstromprodukt standardisierte oder garantierte Qualitäten nicht gewährleistet werden. Dieser Unterschied wurde bei der Marktabgrenzung entscheidend. Die Bundesnetzagentur klassifizierte die Bitstrom-Produkte nach der jeweiligen Übergabetechnologie, da die beiden Übertragungstechnologien ATM-Technologie und IP-Protokoll sehr unterschiedliche Qualitätsstandards bieten.



Netzstruktur eines breitbandigen xDSL-Zugangsnetzes

Quelle: Darstellung nach Bundesnetzagentur

Abb. 2-3: Netzstruktur eines breitbandigen xDSL-Zugangsnetzes

Im Ergebnis ergingen deshalb zwei Regulierungsverfügungen, in denen die DTAG zum Angebot von Bitstrom-Zugangsprodukten verpflichtet wurde.

Im Einzelnen ergingen die in den Tab. 2-14 und Tab. 2-15 dargestellten Verpflichtungen. Derzeit liegen noch keine Daten darüber vor, in welchem Ausmaß die Regulierungsverfü-

gung zum Bitstromzugang die Versorgung der Bevölkerung mit breitbandigen Internetanschlüssen verbessert hat.

Zugangsverpflichtungen	Verhaltenspflichten	Entgeltregulierung
▪ Verpflichtung zur Gewährung von ATM-Bitstrom-Zugang auf Basis des breitbandigen Anschluss- und Konzentratornetzes (auf Nachfrage eines Wettbewerbers) ▪ Verpflichtung zur Kollokation an den Vermittlungsstellen-Standorten des ATM-Kernnetzes	▪ Zugangsvereinbarungen müssen auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sein, einen gleichwertigen Zugang gewähren und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen ▪ Transparente Gestaltung der Vorleistungspreise für die extern angebotenen Zugangsleistungen ▪ Auf Nachfrage Information der Bundesnetzagentur über die Absatzmengen der extern angebotenen und intern genutzten Vorleistungsprodukte und die entsprechenden Umsätze ▪ Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots	▪ Nachträgliche Entgeltregulierung nach Maßstab des § 38 TKG

Tab. 2-14: Regulierungsmaßnahmen ATM-Bitstromzugang

Zugangsverpflichtungen	Verhaltenspflichten	Entgeltregulierung
▪ Verpflichtung zur Gewährung von IP-Bitstrom-Zugang auf Basis des breitbandigen Anschluss- und Konzentratornetzes (auf Nachfrage eines Wettbewerbers) ▪ Verpflichtung zur Kollokation an den PoP-Standorten (Point of Presence) des IP-Kernnetzes sowie Gewährung des Zutritts zu den Kollokationsräumen an den PoP-Standorten	▪ Zugangsvereinbarungen müssen auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sein, einen gleichwertigen Zugang gewähren und den Geboten der Chancengleichheit und Billigkeit genügen ▪ Transparente Gestaltung der Vorleistungspreise für die extern angebotenen Zugangsleistungen ▪ Transparente Gestaltung der internen Verrechnungspreise für die entsprechenden intern genutzten Vorleistungen. ▪ Auf Nachfrage Information der Bundesnetzagentur über die Absatzmengen der extern angebotenen und intern genutzten Vorleistungsprodukte und die entsprechen-	▪ Vorabgenehmigungspflicht der Entgelte nach Maßstab des § 31 TKG

	den Umsätze ▪ Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Standardangebots	

Tab. 2-15: Regulierungsmaßnahmen IP-Bitstromzugang

2.3.3 Netzzugang für Rundfunkübertragungsdienste

Markt 18 der Empfehlung der Kommission über relevante Produkt- und Dienstmärkte erfasste „Rundfunkübertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer". Die BNetzA war daher verpflichtet, in diesen Märkten eine Marktanalyse durchzuführen und bei Vorliegen einer SMP-Stellung eine Regulierungsverfügung anzuordnen. Für Rundfunkveranstalter ging es hierbei um die wichtige Frage, unter welchen Bedingungen und insbesondere zu welchen Entgelten die Netzbetreiber ihre Programme (weiter)verbreiten müssen. Der Markt 18 wurde im Wege des TK-Reviews nun von der EU-Kommission von der Märkteempfehlungsliste gestrichen[372]. Die BNetzA muss nun in Zukunft selbst entscheiden, inwiefern sie diesen Markt weiterhin einer Regulierung unterwirft oder nicht. Eine Regulierung dürfte dann jedoch erhöhten Begründungspflichten unterliegen, da die EU-Kommission nun eine Vorabregulierung des ehemaligen Markt 18 im Regelfall nicht mehr vorsieht.

In ihrer Marktdefinition aus dem Jahr 2006 grenzte die BNetzA insgesamt 30 sachlich und räumlich relevante Märkte ab[373]. Darunter befanden sich 13 Märkte im Kabelbereich sowie 17 Märkte im terrestrischen Bereich. Satellitenmärkte wurden nicht in die Untersuchung einbezogen, da es sich bei der Bereitstellung von Satelliten-Transponderkapazitäten um einen länderübergreifenden Markt handelt, deren Festlegung gemäß Art. 15 Abs. 4 RaRL der Kommission überlassen ist. Eine Besonderheit im Kabelbereich ist die Unterscheidung von Einspeisemärkten und Signallieferungsmärkten. Auf den Kabelmärkten wurden diese beiden Märkte als regulierungsbedürftig eingestuft, da sie Merkmale natürlicher Monopole aufwiesen[374]. Im Bereich der Terrestrik sah die BNetzA allein den Markt für die analoge terrestrische Hörfunkübertragung als regulierungsbedürftig an.

Im Bereich Kabel wurden die drei Regionalgesellschaften (KDG, KBW und Unity Media) als marktbeherrschende Unternehmen eingestuft. Die beherrschende Marktmacht dieser Unternehmen leitete die BNetzA insbesondere aus dem Umstand ab, dass die an das Netz der jeweiligen Regionalgesellschaft angeschlossenen Kunden nur über das jeweilige Netz

---

372 Siehe hierzu die Empfehlung der Kommission 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 Vorabregulieurng in Betracht kommen vom 17. Dezember 2007, 2007/879/EG, ABl. EG Nr. L 344 v. 28.12.2007, 65 ff.

373 *Bundesnetzagentur*, Festlegung der Präsidentenkammer für Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer – Markt 18 der Empfehlung 2003/311/EG, ABl. BNetzA 21/2006, 3285, 3291.

374 *Bundesnetzagentur*, Festlegung Markt 18 (Fn. 373), 3291.

erreicht werden können und somit ein Monopol der Gesellschaft in ihrem Netz bestehe[375]. Anknüpfend an die Feststellung beträchtlicher Marktmacht erließ die Bundesnetzagentur Regulierungsmaßnahmen. Im Bereich des Einspeisemarktes stellte sich das Problem der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit der §§ 16 ff. TKG zugunsten von Inhalteanbietern. Eine solche Anwendbarkeit hatten Inhalteanbieter wie Premiere gefordert, was im Ergebnis einen Durchleitungsanspruch zum Endkunden zur Folge gehabt hätte. Daher stützte die Bundesnetzagentur leistungsbezogene Maßnahmen erstmals auf die Ermächtigungsgrundlage des § 42 Abs. 4 Satz 3 TKG.

	Regulierungsbedürftig	**Nicht regulierungsbedürftig**
Kabel	▪ Sieben netzweite Märkte für die Einspeisung von Rundfunksignalen in das jeweilige Breitbandkabelnetz ▪ Die sechs regionalen Signallieferungsmärkte (Belieferung von NE 4-Clustern > 500 und ≥ 500 Wohneinheiten)	
Terrestrik	▪ Markt für die Übertragung analoger Hörfunksignale	▪ Markt für die Übertragung analoger Fernsehfunksignale ▪ Markt für die Übertragung digitaler Fernsehfunksignale ▪ Markt für die Übertragung digitaler Hörfunksignale gegenüber Inhalteanbietern ▪ Markt für die Übertragung digitaler Hörfunksignale gegenüber Anbietern von Telekommunikationsdiensten

Tab. 2-16: Regulierungsbedürftige Märkte

§ 42 Abs. 4 Satz 3 TKG sowie § 13 Abs. 1 Satz 1 TKG traten in der novellierten Fassung am 24. Februar 2007 in Kraft. Der Gesetzgeber hat außerdem die ursprüngliche Vorschrift des § 42 Abs. 4 TKG im Zuge des Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18. Februar 2007[376] unter Einfügung eines neuen Satzes 3 dahingehend erweitert, dass ein Einschreiten der Aufsichtsbehörde nunmehr bereits dann möglich ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Unternehmen seine marktmächtige Stellung auf Endkundenmärkten missbräuchlich auszunutzen droht. Hierdurch wurde im Rahmen der als Ex-post-Aufsicht konstruierten besonderen Missbrauchsaufsicht ein Element der Vorabregulierung implementiert. Folgerichtig wurde diese Maßnahme im Gegensatz zu allen Ex-post-Eingriffsbefugnissen nach § 42 Abs. 4 TKG in § 13 Abs. 1 TKG aufgenommen. Laut Gesetzesbegründung erfolgte die Änderung im Hinblick auf Artikel 17

375 *Bundesnetzagentur*, Festlegung Markt 18 (Fn. 373), 3377.

376 Vgl. Art. 2 Nr. 8 des Gesetzes zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18.2.2007, BGBl. I 2007, 106 ff.

Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie, der die Regulierungsbehörden ermächtigt, bereits vorab umfassende endnutzerrelevante Verpflichtungen aufzuerlegen[377]. Mit der Gesetzesänderung erfolge die Klarstellung, dass die Verhaltensauflagen des § 42 TKG nicht nur ex post, sondern auch vorab auferlegt werden könnten, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die den Verdacht eines beabsichtigten Verhaltens begründeten[378].

Als ergänzende Maßnahme auf Grundlage des § 42 Abs. 4 Satz 3 TKG wählte die Bundesnetzagentur eine Transparenzverpflichtung nach § 20 TKG analog aus[379]. Dagegen sah die Regulierungsbehörde von der Auferlegung eines Diskriminierungsverbotes nach § 19 TKG analog, eines Einspeiseanspruchs analog § 21 TKG sowie einer Pflicht zur getrennten Rechnungsführung analog § 24 TKG ab. Maßnahmen zur Vorabanordnung einer gleichwertigen Einspeisung sowie die Anordnung einer Einspeiseverpflichtung lägen in einem Bereich, in dem sich Inhalte- und Infrastrukturregulierung überschnitten, ohne dass aber die verfahrensrechtlichen und materiellen Abgrenzungen dieser Regulierungen geklärt seien[380]. Diesbezüglich bestünde neben einer unklaren Gemeinschaftsrechtslage – so sei die Auswirkung der Vorschrift des Art. 31 Universaldienstrichtlinie auf die deutschen Kabelbelegungsregime ungeklärt – die besondere Kompetenzverteilung im deutschen Recht zur Inhalte- und Infrastrukturregulierung[381]. Im Hinblick auf die Zuerkennung von Einspeiseansprüchen und Gleichbehandlungsverpflichtungen im Rahmen des § 42 TKG sei der medienrechtliche Kontext zu berücksichtigen; die damit erforderliche Abstimmung zwischen Telekommunikations- und Medienrecht bedinge einen auf der grundsätzlichen Ebene geführten Austausch zwischen Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten, der in den nächsten Monaten vonstatten gehe und dem nicht vorgegriffen werden könne[382]. Ebenso könne bezüglich einer entbündelten Leistungsbereitstellung keine Feststellung getroffen werden.

	Einspeisemarkt	**Signallieferungsmarkt**
Zugangsverpflichtung	▪ Keine Zugangsverpflichtung nach § 21 TKG	▪ Zugangsverpflichtung nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 TKG ▪ Verpflichtung nach § 21 Abs. 3 Nr. 4 TKG

377 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/2581, 24.

378 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/2581, 24.

379 *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügungen v. 17.4.2007, BK 3b-06-013 und 015/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1358, 1369; BK 3b-06-14/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1404; BK 3b-06-017/R, 1432, 1441.

380 *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügungen v. 17.4.2007, BK 3b-06-013 und 015/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1358, 1369; BK 3b-06-14/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1404; BK 3b-06-017/R, 1432, 1441.

381 *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügungen v. 17.4.2007, BK 3b-06-013 und 015/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1358, 1369; BK 3b-06-14/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1404; BK 3b-06-017/R, 1432, 1441.

382 *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügungen v. 17.4.2007, BK 3b-06-013 und 015/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1358, 1369; BK 3b-06-14/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1404; BK 3b-06-017/R, 1432, 1441.

Verhaltens-pflichten	▪ Transparenzverpflichtung nach § 42 Abs. 4 Satz 3 TKG iVm § 20 TKG analog	▪ Diskriminierungsverbot gemäß § 19 TKG ▪ Pflicht zur getrennten Rechnungsführung nach § 24 Abs. 1 Satz 2 TKG ▪ Pflicht zur Vorlage der Absatzzahlen und Umsätze nach § 24 Abs. 2 Satz 1 TKG
Entgelt-regulierung	▪ nachträgliche Entgeltkontrolle gemäß § 39 Abs. 3 Satz 1 TKG iVm § 38 Abs. 2-4 TKG	▪ nachträgliche Entgeltkontrolle nach § 30 Abs. 3 Satz 2 TKG iVm § 38 Abs. 2-4 TKG

Tab. 2-17: Verpflichtungen für Netzebene 3-Betreiber

Infolge der Feststellung der beträchtlichen Marktmacht wurden den Betreibern der Netzebene 3 die in Tab. 2-17 dargestellten Verpflichtungen zugunsten von Inhalteanbietern und Netzebene 4-Betreibern auferlegt. Gegen diese Regulierungsverfügungen ist von den Betroffenen Klage erhoben worden. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus.

Als einziges Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auf dem Markt für die terrestrische Übertragung analoger Hörfunksignale wurde T-Systems Adressat einer Regulierungsverfügung. Auferlegt wurde eine Ex-post-Entgeltkontrolle.

Zugangsverpflichtung	Verhaltenspflichten	Entgeltregulierung
Keine	Keine	Nachträgliche Entgeltregulierung gemäß § 39 Abs. 3 Satz 1 TKG

Tab. 2-18: Markt für terrestrische analoge Hörfunksignale

Bislang waren die Entgelte für diese von T-Systems erbrachte Leistung der strengen Ex-ante-Regulierung unterworfen. In den neuen Marktempfehlungen der Europäischen Kommission ist der Markt 18 nicht mehr aufgeführt[383]. Die BNetzA müsste dann unabhängig von den europäischen Vorgaben ermitteln, ob sie diesen Markt weiterhin regulieren und an den bestehenden Regulierungsverfügungen festhalten will.

2.3.4 Netzzugang für Medieninhalte

2.3.4.1 Durchleitungsansprüche für privilegierte Inhalteanbieter

2.3.4.1.1 Must-Carry-Rules

Traditionell gehörte es zu den Aufgaben der Landesmedienanstalten, die Belegung von Kabelanlagen vorzuschreiben. Um für die Kabelnetzbetreiber Investitionsanreize zu schaffen, wurden diese Restriktionen schrittweise aufgeweicht. Gleichwohl ist es ein Anliegen des Landesrundfunkrechts, die Einspeisung von bestimmten Programmen und Angeboten

[383] Empfehlung der Kommission 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 Vorabregulieurng in Betracht kommen vom 17. Dezember 2007, 2007/879/EG, 65 ff.

aus Vielfaltsgründen vorzuschreiben. In welchem Ausmaß diese Vorschriften durch Art. 31 der Universaldienstrichtlinie gedeckt sind[384], wird gerade vor dem EuGH geklärt. Nach der neuen von der EU-Kommission vorgeschlagenen Fassung des Art. 31 der Universaldienstrichtlinie sollen die Mitgliedstaaten sogar nur dann zumutbare Übertragungspflichten zur Übertragung bestimmter Hörfunk- und Fernsehkanäle und zugangserleichternder Dienste auferlegen können, wenn die für die öffentliche Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehdiensten genutzten elektronischen Kommunikationsnetze von einer erheblichen Zahl von Endnutzern als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen benutzt werden[385].

Bisher unterteilte § 52 RStV a.F. die verfügbaren Kapazitäten in digitalen Kabelanlagen in den Must-Carry-, den Can-Carry- und den Non-Must-Carry-Bereich. Auf jeden Bereich entfielen jeweils ein Drittel der verfügbaren Kapazitäten. Im Must-Carry-Bereich war der Kabelnetzbetreiber zur Einspeisung der für das jeweilige Land gesetzlich bestimmten öffentlich-rechtlichen und ausgewählter privater Fernsehprogramme – insbesondere solche mit lokalem und regionalem Bezug – verpflichtet. Im Can-Carry-Bereich hatte der Betreiber bei der Belegung die Vielfalt der Programmveranstalter und -angebote mit zu berücksichtigen. Allein den Non-Must-Carry-Bereich durfte er frei belegen. Hierbei hatte er allein die allgemeinen Gesetze zu beachten. Belegungsvorgaben für andere Übertragungswege wie Satellit, DSL oder Mobilfunk gab es bisher nicht.

Diese Lage ändert sich durch den 10. RÄStV einschneidend. Durch § 52b RStV n. F. wird diese Drittelregelung auf Plattformanbieter und zwar für „Plattformen auf allen technischen Übertragungskapazitäten“ ausgeweitet[386]. § 52b Abs. 1 RStV n. F. stellt die entsprechenden Vorgaben für Plattformen privater Anbieter mit Fernsehprogrammen auf[387].

- § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 RStV n. F. regelt den medienrechtlichen Must-Carry-Bereich, in dem den Plattformanbietern die Programmbelegung technischer Kapazitäten im Umfang von höchstens einem Drittel der ihnen für die digitale Verbreitung von Rundfunk zur Verfügung stehenden Gesamtkapazität zwingend vorgegeben wird. § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 a) RStV n. F. verpflichtet die Plattformanbieter sicherzustellen, dass die für eine bundesweite Verbreitung der für das jeweilige Land gesetzlich bestimmten Fernsehprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich ihrer programmbegleitenden Dienste erforderlichen Kapazitäten zur Verfügung stehen. Zusätzlich gewährt § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b) RStV n. F. denjenigen privaten Rundfunkprogrammen einen Must-Carry-Status, die regionale Fenster gem. § 25 RStV enthal-

---

[384] Ausführlich hierzu *Dörr*, Die Kabelbelegungsregelungen im Hessischen Privatrundfunkgesetz unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben, 2005, 44.

[385] Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, KOM (2007) 698 endg.

[386] Zum Begriff des Plattformanbieters vgl. 0.

[387] § 52b Abs. 2 RStV n. F. enthält hingegen Belegungspflichten für Plattformbetreiber mit Hörfunkprogrammen.

ten[388]. Schließlich sieht noch § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 c) RStV n. F. vor, dass für die im jeweiligen Bundesland zugelassenen regionalen und lokalen Fernsehprogramme sowie für die offenen Kanäle Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden müssen[389]. Diese Programme sind demnach auf Antrag der Programmveranstalter in das digitale Kabelnetz zwingend einzuspeisen. Die für die Erfüllung der Must-Carry-Regeln eingesetzten technischen Kapazitäten müssen gem. § 52c Abs. 1 Nr. 1 d) RStV n. F. im Verhältnis zu anderen digitalen Kapazitäten technisch gleichwertig sein.

- Ein gleichgroßes Kontingent der insgesamt zur Verfügung stehenden Kapazität ist durch den Plattformanbieter anhand der in § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 2 RStV n. F. vorgegebenen Kriterien unter Berücksichtigung der Teilnehmerinteressen sowie der Vielfalt des Programmangebots zu belegen (sog. Can-Carry-Bereich). Die privaten Rundfunkanbieter – außer den privilegierten privaten Fernsehprogrammen, die Regionalfenster nach § 25 RStV enthalten – sind somit auf eine Berücksichtigung im Can-Carry-Bereich angewiesen. Die programmbegleitenden Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehen ihnen insoweit vor (vgl. § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 a) RStV n. F.).
- Die nunmehr verbleibende Kabelkapazität darf der Plattformanbieter gem. § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RStV n. F. frei und allein nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze belegen (sog. Non-Must-Carry-Bereich).
- Für den Fall, dass die Gesamtkapazität für eine entsprechende Belegung nicht ausreicht[390], bestimmt § 52b Abs. 1 S. 2 RStV n. F., dass für die zur Verfügung stehende Kapazität die Grundsätze des § 52b Abs. 1 S. 1 RStV n. F. entsprechend zu berücksichtigen sind. Dabei haben, unbeschadet einer angemessenen Berücksichtigung der § 52b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 b) und c) RStV n. F., die für das jeweilige Verbreitungsgebiet gesetzlich bestimmten gebührenfinanzierten Programme und programmbegleitende Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorrang.

---

[388] Dies sind zurzeit die Sender RTL und Sat. 1.

[389] Vgl. zur alten Rechtslage *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, § 52 Rn. 83; *Holznagel/Hahne*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 2008, § 52 RStV Rn. 24 ff.

[390] Dies dürfte vorerst sowohl im Kabel als auch für die Terrestrik gelten.

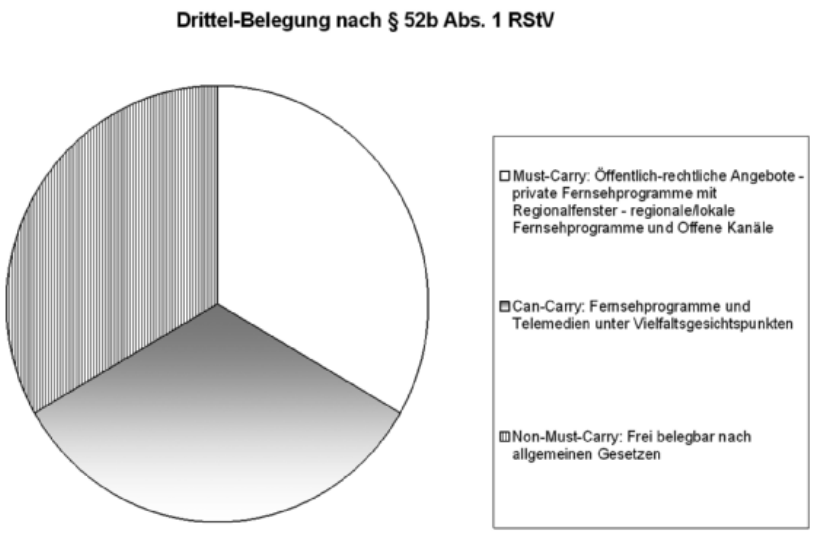


Abb. 2-4: Belegungspflichten nach § 52b Abs. 1 RStV n. F.

Ausgenommen von dieser Regelung sind allein Anbieter von Plattformen in offenen Netzen, soweit sie dort über keine marktbeherrschende Stellung verfügen, Plattformen, die sich auf die unveränderte Weiterleitung eines Gesamtangebots beschränken, drahtgebundenen Plattformen mit in der Regel weniger als 10.000 angeschlossenen Wohneinheiten oder drahtlosen Plattformen mit in der Regel weniger als 20.000 Nutzern (§ 52 Abs. 1 S. 2 RStV n. F.). Offene Netze werden in § 52 Abs. 1 S. 2 RStV n. F. legaldefiniert als Internet, UMTS oder vergleichbare Netze. Eine Befreiung von den Must-Carry-Verpflichtungen ist beim Mobile TV zudem möglich, wenn das Gebot der Meinungsvielfalt bereits im Rahmen der Zuordnungs- oder Zuweisungsentscheidung berücksichtigt wurde. Schließlich kommt sie in Betracht, soweit der Anbieter der zuständigen Landesmedienanstalt nachweist, dass er selbst oder ein Dritter den Empfang der entsprechenden Angebote auf einem gleichartigen Übertragungsweg und demselben Endgerät unmittelbar und ohne zusätzlichen Aufwand ermöglicht.

Nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission zum Review 2006 sollen Must-Carry-Rules zukünftig nur noch zulässig sein, „soweit sie zur Erreichung klar umrissener und von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht ausdrücklich festgelegter Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein"[391]. Die Mitgliedstaaten werden wenigstens alle drei Jahre verpflichtet, die Must-Carry-Regeln auf die Einhaltung dieser Vorgaben hin zu überprüfen.

[391] Art. 31 des Vorschlags für eine Universaldienstrichtlinie zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG (Fn. 320), BR-Drs. 862/07 v. 26.11.2007, 13, 33.

	Kabel	Satellit	DVB-T	DSL	DVB-H/DMB
Must-carry nach § 52 b RStV n. F.	(+)	**(-), da der Regelungsbereich des RStV nicht über die Landesgrenzen hinaus erweitert werden kann**	(+)	(+)	(+)

Tab. 2-19: Anwendbarkeit der Must-Carry-Regeln auf die verschiedenen Übertragungswege

2.3.4.1.2 Entgeltkontrolle

Nach § 52d RStV n. F. dürfen die Anbieter von Programmen und vergleichbaren Telemedien durch die Ausgestaltung der Entgelte nicht unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden. Diese neue Vorschrift räumt den Landesmedienanstalten allerdings keine eigene Entgeltkontrolle ein. Hierfür bleibt allein die Bundesnetzagentur zuständig[392]. Die Verbreitung von Angeboten im Must-Carry- oder Can-Carry-Bereich hat zu angemessenen Bedingungen zu erfolgen. Entgelte und Tarife sind hier offenzulegen. Sie sind im Rahmen des Telekommunikationsgesetzes so zu gestalten, dass auch regionale und lokale Angebote zu angemessenen und chancengleichen Bedingungen verbreitet werden können. Eine ähnliche Regelung gab es schon nach der bisherigen Rechtslage[393]. Eine nähere Konkretisierung, was diese Kriterien im Einzelnen bedeuten, ist von den Landesmedienanstalten bisher jedoch nicht vorgenommen worden.

2.3.4.2 Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern

2.3.4.2.1 Problemstellung

Traditionell hat es in der Bundesrepublik eine Trennung von Netz- und Inhalteanbietern gegeben. Durch die Konvergenzentwicklung treten Netzbetreiber jedoch immer häufiger als Vermarkter und zum Teil auch als Anbieter von Medieninhalten auf. Im Kabelgeschäft vollzieht sich Schritt für Schritt ein Wechsel vom Transport- zum Vermarktungsmodell. Telekommunikationsunternehmen offerieren Triple Play-Bündel, paketieren im IPTV Programmangebote und treten als Käufer von Programmrechten auf. Vereinzelt sind sie auch dabei, selbst Medieninhalte herzustellen und diese zu verbreiten. Werden aber Netzbetreiber selbst zu Inhalteanbietern, entsteht die Gefahr, dass sie konkurrierende Angebote gar nicht oder nur zu diskriminierenden Bedingungen auf ihr Netz zulassen[394]. Vor diesem Hinter-

[392] Vgl. Begründung zum Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 33.

[393] Vgl. hierzu nur *Holznagel/Hahne*, in: Spindler/Schuster (Fn. 389), § 52 RStV Rn. 42.

[394] Vgl. zu den ökonomischen Hintergründen 3. Teil.

grund stellt sich die Frage, inwiefern einzelne Inhalteanbieter oder Anbieter von Inhaltepaketen gegenüber einem Netzbetreiber einen Zugangsanspruch zum Endkunden haben.

2.3.4.2.2 Telekommunikationsrechtlicher Durchleitungsanspruch

Der allgemeine telekommunikationsrechtliche Zugangsanspruch nach § 21 TKG scheidet als Ermächtigungsgrundlage für solche Durchleitungs- bzw. Einspeiseansprüche von Inhalteanbietern hin zum Endkunden aus. Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 32 TKG ist Zugang lediglich die Bereitstellung von Einrichtungen oder Diensten für ein anderes Unternehmen zum Zwecke der Erbringung von Telekommunikationsdiensten. Telekommunikationsdienste wiederum sind gemäß § 3 Nr. 24 TKG in der Regel gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze (einschließlich Übertragungsdiensten über Rundfunknetze) bestehen[395]. Der Zugangspetent muss somit im Schwerpunkt den Transport von Signalen anstreben. Das heißt also, dass der Inhalteanbieter nur dann einen Durchleitungsanspruch aus § 21 TKG geltend machen kann, wenn er mithilfe der beim Netzbetreiber nachgefragten Transportdienstleistung ein eigenes Angebot von Telekommunikationsdiensten für seine Kunden gestalten will. Den Inhalteanbietern geht es aber eben nur um die Bereitstellung ihrer Inhalte und damit Endnutzerleistungen. Der Signaltransport stellt lediglich einen notwendigen, untergeordneten Teilausschnitt dar[396]. Ein eigenes Angebot von Telekommunikationsdiensten wollen sie mit Hilfe des Zugangsanspruchs i.S.v. § 21 TKG nicht verwirklichen. Dieses Ergebnis wird durch die auslegungsrelevante Gesetzesbegründung ausdrücklich bestätigt[397] und unter Heranziehung der EU-Zugangsrichtlinie[398] nachdrücklich gestärkt. Der telekommunikationsrechtliche Zugangsanspruch aus § 21 TKG ist demnach nur auf Vorprodukte und technische Dienste beschränkt. Er gewährt lediglich den Zugang zur technischen Übertragung, nicht aber einen hier in Rede stehenden Durchleitungsanspruch von Medieninhalten zum Endkunden. Das Zugangsregime des TKG schützt somit lediglich Dienste *der* Telekommunikation, nicht aber inhaltsbezogene Dienstleistungen *durch* Telekommunikation[399].

---

395 Die inhaltsbezogenen Telemedien bilden das Gegenstück zu den technikbezogenen Telekommunikationsdiensten. Ein Beispiel für einen Telekommunikationsdienst stellt ein reiner Network-Provider dar, der lediglich Übertragungskapazitäten im Internet bereitstellt, vgl. *Säcker*, in: Berliner Kommentar zum TKG (Fn. 321), § 3 Rn. 38 f.

396 Vgl. *Schütz*, Kommunikationsrecht, 2005, Rn. 462; *Ladeur*, ZUM 2005, 1, 2, *Gersdorf*, in: Berliner Kommentar zum TKG (Fn. 321), § 42 Rn. 19; *Heun*, in: Heun (Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2007, Abschnitt H., Rz. 38; *Christmann/Enßlin/Wachs*, MMR 2005, 291, 292; *Abrar*, Notwendigkeit einer sektorspezifischen Fusionskontrolle?, 2007, 650.

397 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 19 TKG-E, BT-Drs. 15/2316, 64. Dort wird explizit ausgeführt, dass etwa Programmanbieter, die von Kabelnetzbetreibern Transportdienstleistungen nachfragen, selbst aber nicht beabsichtigen, mithilfe dieser Leistungen Endkunden Telekommunikationsdienste anzubieten, nicht unter das Zugangsregime fallen.

398 Vgl. Art. 2 a) ZugangsRL sowie den dortigen Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002, ABl. EG Nr. L 108, S. 7 ff.

399 So auch die Bundesnetzagentur in ihren Regulierungsverfügungen zu Markt 18, vgl. z.B. Vfg. BK 3b-06-014/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1403.

Ein Durchleitungsanspruch für Medieninhalte kann sich jedoch aus der besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 42 Abs. 1 TKG ergeben[400]. Hiernach ist es einem Anbieter von Telekommunikationsdiensten mit beträchtlicher Marktmacht untersagt, seine Stellung missbräuchlich auszunutzen. Ein Missbrauch liegt u.a. vor, wenn die Wettbewerbsmöglichkeiten eines Unternehmens ohne sachlich gerechtfertigten Grund erheblich beeinträchtigt werden. Die BNetzA kann als Gegenmaßnahme ein Verhalten auferlegen oder untersagen oder Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklären. Ebenso kann sie verfahren, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Unternehmen seine marktmächtige Stellung „auf Endkundenmärkten missbräuchlich auszunutzen droht" (§ 42 Abs. 4 Satz 3 TKG).

Eine solche Konstellation kann gegeben sein, wenn einem Inhalteanbieter wie einem Rundfunkveranstalter oder einem Telemedienanbieter die Durchleitung zum Endkunden verweigert wird. Ein sachlicher Grund für eine Zugangsverweigerung scheidet in der Regel aus, wenn dem Marktbeherrscher ausreichende Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen. Der Inhalteanbieter hätte somit grundsätzlich einen Anspruch auf Durchleitung seiner Angebote in das Netz des Marktbeherrschers. Dies gilt umso mehr, wenn der marktbeherrschende Netzbetreiber selbst ein vertikal integriertes Unternehmen darstellt, das auf den nachgelagerten Märkten, die auch vom Inhalteanbieter bestritten werden, aktiv ist. Die Beurteilung fällt jedoch anders aus, wenn die Kapazitäten begrenzt sind. Denn der Netzbetreiber muss befugt bleiben, selbst über die Einspeisung von Inhalten zu bestimmen, damit sein Netz und die darüber angebotenen Produkte attraktiv bleiben[401]. Hier handelt es sich um wirtschaftlich nachvollziehbare Erwägungen, die weder willkürlich noch sachfremd sind und insofern einen Rechtfertigungsgrund darstellen. Ein Zugangsanspruch ist damit für Inhalteanbieter nur dann nach § 42 TKG durchsetzbar, wenn ausreichende Übertragungskapazitäten bereit stehen. In ihrer Regelung zu Markt 18 hat die BNetzA einen solchen Anspruch noch nicht gewährt, weil der hierfür erforderliche Austausch zwischen BNetzA und Landesmedienanstalten bzw. Ländern noch nicht erfolgt sei. Auf dieser Basis erst soll dann entschieden werden, ob eine ergänzende Regulierungsverfügung erlassen wird und welche Vorgaben zur Gleichbehandlung nach § 19 TKG analog und/oder eine Einspeiseverpflichtung nach § 21 TKG analog positiv regelt.

2.3.4.2.3 Rundfunkrechtlicher Durchleitungsanspruch

Einen speziellen rundfunkrechtlichen Durchleitungsanspruch im Hinblick auf Programmpakete enthält § 14 der noch zum § 53 Abs. 6 RStV a. F. ergangenen Zugangssatzung[402]. Die Regelung sieht vor, dass Verpflichtete, die beim Betrieb einer Kabelanlage eine marktbeherrschende Stellung haben und zugleich Programme bündeln und vermarkten, von der zuständigen Landesmedienanstalt verpflichtet werden können, konkurrierende Programm-

---

[400] Der BGH, NJW 1996, 2656 ff., hat einen Durchleitungsanspruch vor Verabschiedung des TKG 1996 in seinem Pay TV-Urteil im März 1996 auf § 20 GWB gestützt. § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG ist jetzt vorrangig anwendbar. Zu diesem kartellrechtlichen Durchleitungsanspruch vgl. m.w.N. Abrar (Fn. 396), 663 ff.

[401] *Rosengarten*, Die besondere Missbrauchsaufsicht im neuen TKG 2004, Dissertation (Manuskript), 2007, 135; *Gersdorf*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 42 Rn. 32; *Schütz*, in: Beck`scher TKG-Kommentar, § 42 Rn. 65 f.

[402] Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten gem. § 53 Abs. 6 RStV v. 13.12.2005, im Folgenden Zugangssatzung.

plattformen über ihr Kabelnetz zu verbreiten. Unter konkurrierender Programmplattform ist auch ein konkurrierendes Programmpaket zu verstehen[403]. § 14 der Zusatzsatzung findet von seinem klaren Wortlaut her (Betreiber einer „Kabelanlage“) keine Anwendung auf andere Übertragungswege wie DSL oder Mobilfunk.

Im Schrifttum werden jedoch zu Recht Einwendungen gegen die Gültigkeit von § 14 der Zugangssatzung erhoben[404]. Die Zugangssatzung beruht auf § 53 Abs. 6 RStV a. F. und soll lediglich die Vorgaben des § 53 RStV a. F. konkretisieren. § 53 RStV a. F. selbst enthält explizit keine materiellen Regelungen zur Programmbündelung mehr. Eine Satzung kann aber keine weitergehenden Befugnisse gewähren, als die für sie einschlägige Ermächtigungsnorm vorsieht. Hinzu kommt, dass der Rundfunkgesetzgeber dieses Problem bei der Abfassung des 10. RÄStV kannte, gleichwohl aber keine Ermächtigungsgrundlage für eine Regelung, wie sie in § 14 Zugangssatzung zu finden ist, geschaffen hat. Vielmehr hat man das bestehende Konzentrationsrecht bewusst noch nicht an die neue Plattformregulierung angepasst. Folglich kann ein Durchleitungsanspruch nicht auf § 14 der Zugangssatzung gestützt werden.

---

[403] Gesetzlich definiert ist in § 2 Abs. 2 Nr. 9 RStV lediglich das Programmbouquet. Dieses wird nach einhelliger Meinung aber mit dem Programmpaket gleichgesetzt. Auch die Begriffe Programmplattform und Programmpaket werden zum Teil synonym verwendet. Teilweise wird die Programmplattform zudem so verstanden, dass hierzu über die Bouquetierung hinaus auch die entsprechende Vermarktung gehört (so wohl *Schütz*, Kommunikationsrecht (Fn. 396), Rn. 512). Auf jeden Fall umfasst der Begriff der Programmplattform – a maiore ad minus – auch das Programmpaket.

[404] Vgl. nur *Holznagel/Krone*, in: Spindler/Schuster (Fn. 389), § 53 RStV Rn. 31.

2.3.4.2.4 Fazit

Inhalteanbieter können je nach den Umständen des Einzelfalls einen Durchleitungsanspruch nach § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG gegenüber Netzbetreibern geltend machen, wenn diese ihre SMP-Stellung missbrauchen. Bisher liegen hierzu jedoch noch keine praktischen Erfahrungen vor.

	Kabel	**Satellit**	**DVB-T**	**DSL**	**DVB-H/DMB**
Anspruch aus § 21 TKG	**(-)**	**(-)**	**(-)**	**(-)**	**(-)**
Anspruch aus § 42 TKG	**Nur bei ausreichenden Kapazitäten**	**Nur bei ausreichenden Kapazitäten**	**Nur bei ausreichenden Kapazitäten**	**Nur bei ausreichenden Kapazitäten**	**Nur bei ausreichenden Kapazitäten**
Anspruch aus § 14 Abs. 1 Zugangssatzung, § 53 RStV a.F.	**(-)**	**(-)**	**(-)**	**(-)**	**(-)**

Tab. 2-20: Anwendbarkeit der Durchleitungsansprüche auf die verschiedenen Übertragungswege

2.3.4.3 Zugang zu konkurrierenden Programmpaketen

Die Netzbetreiber gehen immer mehr dazu über, den Kunden Pay-Programmpakete zu offerieren. Neben den Basispaketen gibt es zu den unterschiedlichsten Bereichen wie Sport, Spielfilme etc. Premiumangebote. Ist ein Inhalteanbieter nicht in einem attraktiven Paket zu finden, wird er – trotz eines Durchleitungsanspruchs – vom Verbraucher eventuell nicht mehr hinreichend wahrgenommen. Es stellt sich daher die Frage, ob Inhalteanbieter auch einen Zugangsanspruch gegenüber einem marktbeherrschenden Paketierer haben.

Ein Zugangsanspruch eines einzelnen Programms zu einem Programmpaket wurde im Schrifttum bis Oktober 2004 noch aus § 53 Abs. 3 RStV a. F. hergeleitet. Dieser bestimmte ausdrücklich, dass ein Anbieter, der bei der Bündelung und Vermarktung von Programmen eine marktbeherrschende Stellung innehat, andere Anbieter, die einen solchen Dienst nachfragen, weder unmittelbar noch mittelbar unbillig behindern oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unmittelbar oder mittelbar unterschiedlich behandeln darf. Die Regelung stellte zwar keine explizite Anspruchsgrundlage dar, ihr wurde aber entnommen, dass im Einzelfall bestimmte unabhängige Anbieter in ein Programmbouquet aufgenommen werden müssen, wenn sich die Behinderung als unbillig bzw.

die Ungleichbehandlung als nicht gerechtfertigt erweist[405]. Mit dem 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist im Oktober 2004 der § 53 RStV aber komplett überarbeitet worden. Der neugefasste § 53 RStV 2004 wurde nun als allgemeines Chancengleichheitsgebot und als allgemeines Diskriminierungsverbot ausgestaltet. § 53 Abs. 1 RStV 2004 sollte nach der Gesetzesbegründung aber die Regelungen der bisherigen Abs. 1-3 dieser Vorschrift zusammenfassen und verallgemeinern[406]. In der Konsequenz hieße dies, dass vom Regelungsbereich des § 53 Abs. 1 RStV 2004 auch die Bündelung und Vermarktung von Programmen erfasst sein sollte. Im Wortlaut findet diese Ansicht aber keinen Anklang und ist deshalb abzulehnen[407]. Anders als die Zugangsberechtigungssysteme, die Schnittstellen für Anwendungsprogramme oder die Navigatoren, die alle erneut ausdrücklich in § 53 Abs. 1 Satz 2 RStV 2004 geregelt wurden, werden Bündelung und Vermarktung mit keinem Wort erwähnt. Eine Gesetzesbegründung allein reicht nicht aus, um Rechtspflichten zu begründen. Auch der 10. RÄStV führt keinen Zugangsanspruch für Inhalteanbieter zu einzelnen Programmpaketen ein, so dass eine Berufung auf die vor 2004 bestehende Rechtslage heute nicht mehr in Frage kommt.

2.3.5 Zugang zu den Inhalten

2.3.5.1 Ursachen und Probleme der Exklusivvermarktung

Wettbewerber, die auf den Märkten für elektronische Kommunikation tätig sind oder werden wollen, beklagen immer wieder, dass sie nicht in dem gewünschten Ausmaß Programminhalte erwerben können. Dies gilt insbesondere für die vom Zuschauer bevorzugten Premium-Inhalte. Hierzu zählen vor allem die Berichterstattung über Top-Sport-Ereignisse wie die Ligaspiele im Fußball oder Formel-Eins-Rennen sowie attraktive Spielfilme. Diese Inhalte seien aufgrund ihrer exklusiven Vergabe an marktmächtige Konkurrenten entweder kaum verfügbar oder zu unverhältnismäßig hohen Kosten zu erwerben.

In der Tat lassen sich die höchsten Einschaltquoten mit der Verbreitung von Premium-Inhalten erzielen. Für Pay TV-Anbieter ist dies gar das einzig durchschlagende Mittel, um sich von den Angeboten der Free TV-Veranstalter zu unterscheiden und eine eigenständige Marke herauszubilden[408]. Marktuntersuchungen haben gezeigt, dass sich ihr vorrangiges Ziel, die Abonnentenzahlen zu steigern, nicht durch die Verbreitung weniger attraktiver

---

[405] *Schulz/Kühlers*, Konzepte der Zugangsregulierung für Digitales Fernsehen, 2000, 74 f.; *Schulz*, in: Beck`scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 53 Rn. 81, 84.

[406] Begründung zum 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, LT-NRW Drs. 13/6202, vgl. hierzu auch *König/Kösling*, ZUM 2005, 289, 295; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, § 53 Rn. 14.

[407] *König/Kösling*, ZUM 2005, 289, 295.

[408] *Mendes Pereira*, Recent consolidation in the European Pay-TV sector, Competition Policy Newsletter 2003, No. 2, Summer, 29, 33, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/cpn2003_2.pdf>, Entscheidung der Kommission vom 21.3.2000, COMP/JV.37 - BSkyB/Kirch Pay TV, ABl. Nr. C 110 vom 15.4.2000, 45, Volltext abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv37_en.pdf, 8, para. 42; Entscheidung der Kommission vom 27.5.1998, IV/M.1027 - Deutsche Telekom/BetaResearch, ABl. Nr. L 53 vom 27.2.1998, 31, 35, para. 29.

Angebote erreichen lässt[409]. Der Erwerb der Rechte an diesen Inhalten ist damit von zentraler Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg dieser Unternehmen. Ähnlich sieht die Lage für die neuen Multimedia-Anbieter aus, die derzeit über DSL oder Mobilfunk in die elektronischen Medienmärkte drängen. Internet-TV-Anbieter gehen derzeit davon aus, dass ein Schlüssel zum Erfolg in der Verbreitung von Live-Übertragungen von Sportereignissen wie der Fußballbundesliga liegt. Auch die Mobilfunkbetreiber hoffen, über solche Zusatzangebote Gewinne einzufahren. Seien aber die begehrten Premiuminhalte nicht verfügbar, könne es schnell zu einer faktischen Entwertung der aufgebauten neuen Netzinfrastruktur kommen[410].

Premium-Programme sind jedoch nicht leicht zu haben. Zunächst ist die Zahl massenattraktiver Sportereignisse und Spielfilme, an denen Rechte erworben werden können, naturgemäß begrenzt. Darüber hinaus sind diese Inhalte bisher zumeist für längere Zeiträume exklusiv vermarktet worden. Die Rechte für die jeweilige Sprachregion liegen in den europäischen Ländern im Regelfall bei den großen Pay TV-Anbietern[411]. Beide Faktoren – Knappheit und Exklusivvermarktung – haben in den letzten Jahren zudem die Kosten für die Programminhalte explodieren lassen[412]. Sie können bis zu 80 Prozent der Gesamtkosten für Pay TV-Veranstalter ausmachen. 30-65 Prozent können dabei allein auf die Fußballrechte entfallen[413]. Nutznießer eines Verkaufs von Exklusivrechten sind daher an herausgehobener Stelle die Inhalteanbieter. Angesichts der hohen Zahlungsbereitschaft auf der Nachfragerseite können sie hierdurch mehr Erlöse erwarten, als wenn sie, z.B. im Sport, eine zeitgleiche Parallelübertragung in mehreren Programmen zuließen[414]. Auf der Seite der Verwertung von Spielfilmrechten stehen zumeist die amerikanischen Hollywood Studios wie Universal, MGM oder Paramount. Durch die Einführung eines „Fenstersystems“ gelingt es ihnen gar, Filmrechte mindestens fünf bis sechs Mal zu verkaufen[415]. Spielfilme im Pay TV werden nämlich regelmäßig nach unterschiedlichen Zeitrahmen und Verwertungsstufen ausgestrahlt.

---

[409] *Seitel*, WuW 1999, 694,697 ff.; Entscheidung der Kommission vom 13.10.2000, IV/M.2050 – Vivendi/Canal+/Seagram, ABl. Nr. C 311 vom 31.10.2000, 3, Volltext abrufbar unter: <http://europa.eu. int/comm/competition/mergers/cases/decisions/m2050_en.pdf>, 6, para. 21.

[410] *Anga*, Medien- und Plattformregulierung im Wettbewerb der Übertragungswege, Medienpolitische Grundsatzposition für 2007, 4, abrufbar unter: <http://www.anga.de/uploads/media/ANGA-Grundsatzposition_2007_01.pdf>.

[411] Zur Situation in der Bundesrepublik vor der Krise der Kirch-Gruppe vgl. Entscheidung der Kommission vom 21.3.2000, COMP/JV.37 – BSkyB/Kirch Pay TV, ABl. Nr. C 110 vom 15.4.2000, 45, Volltext abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv37_en.pdf>, 12, para. 66 f.

[412] *Westerloo*, Media Perspektiven 1996, 514 ff.

[413] *Ungerer*, Commercialising Sport: Understanding the TV Rights debate, Rede, Barcelona, 2.10.2003, 7, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_024_en.pdf>. Für Italien vgl. Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003, COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiù, ABl. Nr. L 110 vom 16.4.2004, 73 (88), para. 92.

[414] *Seitel*, WuW 1999, 694, 697.

[415] Das Window-System ist beschrieben in: Entscheidung der Kommission vom 13.10.2000, IV/M.2050 - Vivendi/Canal+/Seagram, ABl. Nr. C 311 vom 31.10.2000, 3, Volltext abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/m2050_en.pdf>, 5 f., para. 18; Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003, COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiù, ABl. Nr. L 110 vom 16.4.2004, 73, 88, para. 56 ff., 97, para. 147 ff.

Zunächst erfolgt die Aufführung im Kino (6-8 Monate) mit anschließendem Videoverleih bzw. -verkauf (4-6 Monate). Danach werden die Abonnenten von Pay per View-Diensten bedient (3 Monate). Nachfolgend können die Filme in der Erstverwertungsstufe (6 Monate) und in der Zweitverwertungsstufe (6 Monate) im Pay TV gezeigt werden. Schließlich gehen sie in die „Bibliothek" des Studios ein und werden für das frei empfangbare Fernsehen verfügbar. Je näher der Ausstrahlungszeitpunkt an der Kinoaufführung liegt, desto teurer sind die Rechte. Rechte für die zweite Verwertungsstufe kosten daher normalerweise einen Bruchteil der Rechte für die erste Verwertungsstufe von Pay TV-Rechten.

Die Exklusivvermarktung ist lange Zeit als übliche kommerzielle Praxis und damit im Wesentlichen als unproblematisch eingestuft worden[416]. Den Rechtekäufern werde die Möglichkeit eingeräumt, ihre hohen Investitionen, z.B. im Bereich der technischen Infrastruktur, zu amortisieren. Die Verkäufer werden dafür belohnt, dass sie bei ihren Produktionsentscheidungen hohe Risiken eingehen. Denn es lasse sich kaum vorhersagen, welche Spielfilme sich beim Publikum durchsetzen. Im Sportbereich werden durch die Erlöse zudem häufig die weniger erfolgreichen Vereine quersubventioniert, was z.B. dem Fußball insgesamt zugute komme.

Erste Kritiker haben sich mit der Ausbreitung des Pay TV in Europa gemeldet. Sie haben darauf hingewiesen, dass der Öffentlichkeit durch die Exklusivvermarktung die freie Zugänglichkeit zu Ereignissen von großem Interesse für die Allgemeinheit genommen werde. In der Bundesrepublik wurde es als „Sündenfall" angesehen, dass im April 1996 das UEFA-Cup-Halbfinale FC Bayern München gegen FC Barcelona verschlüsselt bei Premiere und erst wesentlich später im Free TV zu sehen war. Nicht jeder könne sich ein Pay TV-Abonnement leisten. Der Prozess der freien öffentlichen Meinungsbildung könne aber nur gewährleistet werden, wenn jedermann sich über Ereignisse von nationaler Bedeutung unentgeltlich unterrichten könne[417]. Diese Argumente haben sich politisch auf der europäischen Ebene als durchschlagend erwiesen. Sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch der Europarat haben in der Fernsehrichtlinie bzw. im Fernsehübereinkommen Vorkehrungen getroffen, die eine exklusive Vermarktung der Ereignisse im Pay TV begrenzen und eine Verbreitung im Free TV sicherstellen.

In jüngster Zeit dominieren ökonomische Fragestellungen. Für viele neue Wettbewerber stellt jetzt die Exklusivvermarktung von Premium-Inhalten eine nahezu unüberwindliche Zugangshürde dar. Kritik erfährt dabei nicht dieser Vermarktungstyp an sich, sondern der Umfang der Vergabe ausschließlicher Rechte[418]. Oftmals werden die attraktiven Senderechte von einem dominierenden Anbieter nahezu komplett aufgekauft[419]. Gemeint sind hier

---

[416] *Wachtmeister*, Broadcasting of Sports Events and Competition Law, Competition Policy Newsletter 1998, Nr. 2, June, 18, 23 f., abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/cpn19982.pdf>.

[417] Vgl. zur damaligen Diskussion *Altes*, in: Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, Art. 5 a Rn. 5.

[418] Hierzu *Geradin*, European Law Review 2005, 68, 70 f.

[419] Auf die Gefahr, dass durch die Exklusivvermarktung Marktzutrittsschranken entstehen können, machen aufmerksam *Fritzweiler/Schneider*, Grenzen der Vermarktung und Kollision von Rechten, in: Fritzweiler (Hrsg.), Sport-Marketing und Recht, 2003, 149, 178 f.

nicht nur die Fußballrechte, wenn sie einer Zentralvermarktung unterliegen, sondern auch die sonstigen Premium-Inhalte. Senderechte für attraktive Sportveranstaltungen und Spielfilme sind dann auf dem Markt für neue Wettbewerber schlicht nicht mehr verfügbar. Die Lage wird häufig noch zusätzlich durch Vertragsklauseln verschärft, die einen Weiterverkauf ungenutzter Rechte untersagen (Schutz- und Sperrfristrechte). So erwerben Pay TV-Anbieter oftmals Erstverwertungsrechte zusammen mit Schutzrechten für Zweitverwertungsrechte, die verhindern, dass das Produkt „Spielfilm in der zweiten Verwertungsstufe" jemals den Markt erreicht[420]. Oft wird auch nur die Veräußerung an Internet- oder Mobilfunkanbieter ausgeschlossen[421].

Einen ähnlichen Effekt haben lange Vertragslaufzeiten, die in den letzten Jahren üblich waren. In vielen Fällen wurde zudem eine automatische Vertragserneuerung vorgesehen, wenn eine der Vertragsparteien dies so wünschte[422]. Darüber hinaus stellen die hohen Rechtekosten eine bedeutsame Barriere dar. Die neuen Wettbewerber haben zumeist keine gesicherten Abonnentenzahlen, die ihnen eine Amortisierung eines Rechteerwerbs sichern können[423]. Auch dieser Effekt hängt mit den im Pay TV-Sektor etablierten Businessmodellen zusammen. Die Rechte werden mit den Inhalteanbietern in der Regel auf Abonnentenbasis ausgehandelt und beinhalten häufig eine garantierte Mindestzahlung oder Abonnementgarantien. Steigt die Abonnentenzahl über die vereinbarte Schwelle, erhöhen sich dementsprechend die vom Pay TV-Anbieter an den Inhalteanbieter zu zahlenden Gebühren[424]. Schließlich werden auch die Vergabeverfahren kritisiert. Oftmals gibt es keine transparente Ausschreibung des Rechteverkaufs.

2.3.5.2 Begrenzungen der Exklusivvermarktung

In den letzten Jahren wurden sowohl vom europäischen als auch vom nationalen Gesetzgeber zum Teil spezielle Instrumente geschaffen, um gegen die aufgezeigten Kritikpunkte vorzugehen. Sektorspezifische Begrenzungen einer Exklusivvermarktung finden sich aber nur im europäischen bzw. nationalen Medienrecht, nicht im Telekommunikationsrecht[425]. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission auf Basis des Wettbewerbsrechts Leitlinien für diesen Vermarktungstypus entwickelt. In jüngster Zeit fordern einige Kabelnetzbetreiber die Einführung von Must-Offer-Rules, damit sie Zugang zu den begehrten Inhalten bekommen können.

---

[420] Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003, COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiù, ABl. Nr. L 110 vom 16.4.2004, 73, 103, para. 189.

[421] *Schaub*, Sports and Competition: Broadcasting Rights for Sports Events, Rede anlässlich des Europäischen Tags des Wettbewerbs, Madrid, 26.2.2002, 6, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2002_008_en.pdf>; *Ungerer*, Commercialising Sport, Understanding the TV Rights debate, Rede, Barcelona, 2.10.2003, 6, 9.

[422] *Toft*, TV Rights of Sport Events, Vortrag anlässlich der Veranstaltung „Vision in Business Broadcasting Competition Law" in Brüssel, 15.1.2003, 14 f., abrufbar unter: <http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_002_en.pdf>.

[423] *Geradin*, European Law Review 2005, 68, 70 f.

[424] Dieses Abrechnungssystem ist beschrieben in: Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003, COMP/M.2876 - Newscorp/Telepiù, ABl. Nr. L 110 vom 16.4.2004, 73, 86, para. 85.

[425] Ausführlich hierzu *Holznagel*, K&R 2005, 385, 388 m. w. N.

2.3.5.2.1 Sektorspezifische Maßnahmen

2.3.5.2.1.1 Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher Bedeutung

Durch die so genannten Listenregelungen des Art. 3j Abs. 1 der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen sowie des Art. 9a Abs. 1 des Fernsehübereinkommens[426] werden die Exklusivrechte eines Veranstalters zur Weiterverbreitung von Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung begrenzt. Die Rechte dürfen nicht so ausgeübt werden, dass einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit die Möglichkeit vorenthalten wird, diese Ereignisse direkt oder zeitversetzt im Free TV zu verfolgen. Die Mitglied- bzw. Vertragsstaaten werden ermächtigt, von nationalen und internationalen Ereignissen, denen sie eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimessen, eine Liste zu erstellen.

In der Bundesrepublik erfasst diese Liste nur Sportveranstaltungen. Sie sieht z.B. eine Free TV-Übertragung der Olympischen Sommer- und Winterspiele, der Spiele der deutschen Fußballnationalmannschaft sowie aller Spiele bei Fußball-Europa- und -Weltmeisterschaften mit deutscher Beteiligung vor[427]. Es wäre aber auch möglich, Veranstaltungen mit gesellschaftspolitischem oder religiösem Hintergrund in die Liste aufzunehmen. Den Rundfunkgesetzgebern steht hier ein Gestaltungsermessen zu.

Um eine Umgehung der Liste zu verhindern, schreibt die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen zudem eine gegenseitige Anerkennung der Listen vor. Andernfalls könnte ein Veranstalter in einem anderen Mitgliedstaat, in dem das Ereignis nicht auf der Liste steht, die exklusiven Rechte an dem Ereignis kaufen und zur Ausstrahlung in dem betroffenen Mitgliedstaat nutzen. Zudem enthält die Richtlinie Transparenzvorschriften[428]. Damit können sich die Zuschauer wie auch die Veranstalter jederzeit über die aktuell geltenden Listenregelungen informieren.

2.3.5.2.1.2 Zugang der Allgemeinheit zu Informationen

Exklusivrechte können auch das Recht der Allgemeinheit auf Informationen in Frage stellen. Art. 3k der neuen Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen beauftragt die Mitgliedstaaten daher, den Fernsehveranstaltern zum Zwecke der Kurzberichterstattung einen fairen und diskriminierungsfreien Zugang zu Ereignissen von großem öffentlichem Interesse zu ermöglichen. Die Bundesrepublik hat diese Vorgabe durch § 5a Rundfunkstaatsvertrag umgesetzt[429]. Hiernach gibt es für Fernsehveranstalter ein Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind. Dieses Recht schließt die

---

[426] Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5.5.1989, geändert durch das Protokoll des Europarats vom 9.9.1998, in Kraft getreten am 1.3.2002, abrufbar unter: <http://www.alm.de/fileadmin/Download/grenzfernsehen.pdf>.

[427] § 5a RStV.

[428] Art. 3j Abs. 1 der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit („Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen"), ABl. EG Nr. L 332 v. 18.12.2007, 27 ff.

[429] Zur Rechtslage in anderen europäischen Staaten *Michel/Brinkmann*, in: Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, RStV, § 5 Rn. 68 ff.

Befugnis zum Zugang, zur kurzzeitigen Direktübertragung, zur Aufzeichnung und Ähnlichem ein. Während durch eine Listenregelung sichergestellt wird, dass bestimmte Ereignisse live und in voller Länge einer breiten Öffentlichkeit frei zugänglich bleiben[430], liegt der Schwerpunkt beim Recht auf Kurzberichterstattung auf dem Recht der begünstigten Fernsehveranstalter, über bestimmte Ereignisse nachrichtenmäßig zu berichten[431]. Bei beiden Instrumenten geht es darum, die Informationsinteressen der Allgemeinheit zu befriedigen. Thematisch sind die Zugangsrechte daher auf bestimmte Ereignisse begrenzt. Den Fernsehveranstaltern wird auch nur in diesem Rahmen ein Recht auf Kurzberichterstattung gewährt. Ein darüber hinausgehender Anspruch auf den Erwerb von Programminhalten wird ihnen nicht eingeräumt.

2.3.5.2.2 Kartellrechtliche Maßnahmen

2.3.5.2.2.1 Zugang zu Medieninhalten durch Beschränkung der Nachfragemacht

Die europäische Wettbewerbskommission hat sich zunächst darum bemüht, den Zugang zu Medieninhalten dadurch zu erleichtern, dass sie im Rahmen der Fusionskontrolle die Nachfragemacht beschränkt. Der Fall Newscorp/Telepiù[432] hat sich zu einem leading case entwickelt. Die Newscorporation, die zum Murdoch-Imperium gehört, meldete im Oktober 2002 bei der Kommission den Erwerb der beiden führenden italienischen Pay TV-Anbieter Telepiù Spa und Stream Spa an. Ziel dieses Vorhabens war die Gründung eines neuen, auf Italien fokussierten Pay TV-Anbieters für den Satellitendirektempfang durch Privathaushalte, also Direct-to-Home-Angebote. An diesem Unternehmen sollte die Telecom Italia mit einem Anteil von 19,9 Prozent beteiligt werden und einen Vorstandssitz zugesprochen bekommen. Der geplante Zusammenschluss der beiden gewichtigsten Pay TV-Anbieter hätte nach Auffassung der Kommission zur Folge, dass die neue Plattform auf dem italienischen Pay TV- und dem Beschaffungsmarkt praktisch eine Monopolstellung einnehmen würde[433]. Der Wettbewerbsdruck, der von anderen technischen Plattformen wie dem Kabel oder dem terrestrischen Digitalfernsehen ausgeübt werde, sei minimal[434]. Aufgrund der großen Zahl an Exklusivverträgen, die Telepiù und Stream in das neue Unternehmen einbrächten, könne das neue Unternehmen praktisch alle attraktiven Rechte an Premium-Inhalten auf sich vereinen. Bei Neuverhandlungen sei es aufgrund seines Nachfragemonopols überdies in der Lage, weitere Schutz- und Sperrfristrechte zu Lasten der Wettbewerber zu vereinbaren und ihnen damit im Rahmen der Zweitverwertung den Zugang zu billigeren Premium-Inhalten zu versperren[435]. Potentiellen Wettbewerbern sei damit ein Zugang zum Pay TV-Markt komplett verschlossen. Eine solche Marktabschottungsstrategie, die mit Hilfe der Exklusiv-

---

[430] Vgl. § 5a RStV.

[431] Vgl. § 5 RStV.

[432] Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003, COMP/M.2876 – Newscorp/Telepiù, ABl. Nr. L 110 vom 16.4.2004, 73 ff.

[433] Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73 (91), para. 114.

[434] Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73 (90), para. 101 ff.

[435] Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 103, para. 190 f.

vermarktung durchgesetzt werde, führe zudem dazu, dass die Auswahlmöglichkeit der Verbraucher unangemessen beschränkt werde[436].

Es ist auch für die Bundesrepublik leicht vorstellbar, dass ein Netzbetreiber einen Inhalteanbieter aufkauft, um leichter an gewünschte Medieninhalte zu kommen. Um diese Gefährdungen, die durch die horizontale Dimension des Zusammenschlussvorhabens entstehen, zu beseitigen, hat die Kommission eine Reihe von Auflagen angeordnet[437]. Diese Verpflichtungszusagen verfolgen das Ziel, die Bedingungen für die Herausbildung potentiellen Wettbewerbs zu schaffen. Um die Wettbewerbskonditionen zu verbessern, wurde im Hinblick auf die laufenden Exklusivverträge z.B. vereinbart, dass Filmstudios und Fußballvereine berechtigt sind, Verträge mit Stream und Telepiù einseitig zu kündigen. Damit erhalten neue Wettbewerber sogleich eine Marktzutrittschance. Der Zusammenschluss von Stream und Telepiù verbessert ihre Position in zukünftigen Verhandlungen erheblich. Um ihre Machtstellung zu begrenzen, hat die Kommission im Hinblick auf künftige Exklusivverträge weitere Zusagen durchgesetzt. So wird Newscorp keine Verträge mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren mit Fußballclubs und von mehr als drei Jahren mit Filmstudios abschließen. Exklusivverträge sollen nur die satellitengestützte Direct-To-Home-Übertragung, nicht aber andere Übertragungswege betreffen. Des Weiteren verzichtet Newscorp auf ausschließliche Rechte für Pay-per-View, Video-on-Demand und Near-Video-on-Demand auf allen Plattformen.

Einen weiteren Schwerpunkt der Überprüfung bildete die vertikale Verbindung der neuen Pay TV-Plattform mit Telecom Italia[438]. Diese Untersuchung ist mit Spannung erwartet worden, da seit Jahren vor dem Eintritt der finanzstarken TK-Firmen in den Medienmarkt gewarnt wird. Gegen das Fusionsvorhaben ist von Wettbewerberseite zunächst vorgebracht worden, dass Telecom Italia aufgrund ihrer Beteiligung nur geringe Anreize hätte, auf dem Pay TV-Markt zu der geplanten neuen Plattform über die eigene DSL-Breitbandinfrastruktur oder ihr Kabelnetz in Wettbewerb zu treten. Als Gegenleistung könnte Telecom Italia z.B. zu günstigen Bedingungen (Preis, Qualität, Zeitpunkt) Inhalte erwerben, was ihr gegenüber den Wettbewerbern, z.B. bei ihrem über DSL verbreiteten Video-on-Demand- oder Pay-per-View-Geschäft, zum Vorteil gereichen würde[439]. Des Weiteren ging es um die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Telekommunikationsmärkten[440]. Einige Inhalte, die in den Besitz der neuen Plattform kämen, seien auch zur Übertragung mittels Streaming unter Verwendung der xDSL-Technologie geeignet. So könnten z.B. die wichtigsten Szenen aus einem Fußballspiel auf diese Weise übertragen werden. Es bestünde daher die Möglichkeit für Telecom Italia, hierfür Teillizenzen für ausschließliche Rechte, gegebenenfalls zu Vorzugskonditionen, zu erwerben. Telecom Italia werde dann in die Lage versetzt, Leistungspakete mit Internet-Breitbandzugang, Festnetztelefonie und Diensten für Multimedia-Inhalte zu schnüren. Durch solche „Triple Play-Angebote“ könne sie ihren Kundenstamm weiter

---

436 Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 103, para. 192.

437 Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 103, para. 225.

438 Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 114, para 262 ff.

439 Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 117, para. 282 ff.

440 Entscheidung der Kommission vom. 2.4.2003, COMP/M.2876 (Fn. 432), 73, 121, para. 311 ff.

ausbauen, was wiederum ihre Attraktivität bei Werbekunden und anderen Inhalteanbietern steigern könnte. Dieser Vorsprung könne von anderen Wettbewerbern mit kleinerer Kundenbasis kaum aufgeholt werden.

Die Kommission hat all diese Fragen in ihrer Entscheidung gründlich aufgearbeitet. Hierin liegt auch ihre Bedeutung für die Beurteilung ähnlich gelagerter Fälle. Zu Maßnahmen gegen die von den Wettbewerbern beschworenen Gefahren hat sie sich nicht entschließen können, weil sie die erforderlichen Nachweise im Hinblick auf das konkrete Zusammenschlussvorhaben nicht erbringen konnte. Sie hat dem Vorhaben im April 2003 daher unter den erwähnten Auflagen stattgegeben[441].

Einen Nachweis, dass die aufgezeigten Gefahren eines vertikalen Zusammenschlusses eintreten können, hatte die Kommission indes in einem ähnlich gelagerten Fall erbringen können. In der Sache Sogecable/Canalsatélite Digital/Vía Digital[442] ging es um das Vorhaben des größten Pay TV-Anbieters Spaniens, der Sogecable S.A., die zweitgrößte Plattform, Vía Digital, zu erwerben. Vía Digital gehörte maßgeblich der Telefónica Contenidos, dem Medienableger des dominanten Telekommunikationsanbieters Telefónica. Die Kommission hat jedoch auch in diesem Fall keine Gegenmaßnahmen getroffen, weil sie die endgültige Entscheidung, nachdem sie eine gründliche Untersuchung durchgeführt hatte, den spanischen Kartellbehörden überlassen hat[443]. Diese haben das Zusammenschlussvorhaben unter Auflagen gebilligt[444], die auch den Telekommunikationsanbieter einbeziehen. Beispielsweise ist es hiernach Sogecable untersagt, Telefónica audiovisuelle Inhalte zu Konditionen zu verkaufen, die das Unternehmen gegenüber anderen Sprachtelefonie-, Internet- oder Kabelanbietern unangemessen begünstigen[445].

2.3.5.2.2.2 Maßnahmen gegen einen koordinierten Rechteverkauf im Fußball

In den Blickpunkt der Brüsseler Wettbewerbshüter ist auch die Zentralvermarktung im populären Fußballsport geraten[446], die für die Kostenexplosion beim Rechteerwerb mitverantwortlich gemacht wird. Die Zentralvermarktung gehört der Fallgruppe „koordinierter Rechteverkauf" an. In diesen Fällen übertragen die einzelnen Rechteinhaber ihre Rechte an

---

441 Vgl. zu diesem Themenkomlex auch *EMR/ZEI (Hrsg.)*, Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis, 2005, Chapter 1, Rn. 1.11 ff abrufbar unter < http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/studies/media/2005/chapter_1_ec_final.pdf >[Stand 24.3.2008].

442 Entscheidung der Kommission vom 14.8.2002, COMP/M.2845 – Sogecable/Canalsatélite Digital/Vía Digital, abrufbar unter:
<http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/m2845_es.pdf>.

443 Decisión del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002, abrufbar unter: <http://www.mineco.es/dgdc/sdc/Acuerdos%20Consejo%20Ministros/N-280_1_ACM.htm> sowie unter: <http://www.mineco.es/dgdc/sdc/Acuerdos%20Consejo%20Ministros/N-280_2_ACM.htm>.

444 Vgl. hierzu auch *Scheuer/Strothmann*, Sport im Spiegel des europäischen Medienrechts, Teil I, in: IRIS plus 2004 – 4, 2, 7.

445 Auflagen 14 und 15 der Decisión del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002, abrufbar unter: <http://www.mineco.es/dgdc/sdc/Acuerdos%20Consejo%20Ministros/N-280_1_ACM.htm>.

446 Zur Zulässigkeit der Zentralvermarktung vgl. insgesamt *Weihs*, Zentrale Vermarktung von Sportübertragungsrechten, 2004; *Glinke*, § 31 GWB – Notwendige Ausnahme zum Kartellverbot oder gesetzgeberische Gefälligkeit für den Deutschen Fußballbund?, 2003; *Ladeur*, Pay-TV und Exklusivverträge über Senderechte für Sportveranstaltungen, SpuRt 1998, 54 ff.

eine zentrale Stelle, die mit ihrem Verkauf betraut wird. Diese verfügt naturgemäß über eine größere Verhandlungsmacht. Wettbewerbsrechtliche Probleme entstehen zudem, wenn die Rechte gebündelt und an einen Exklusiverwerber, z.T. für einen langen Zeitraum, verkauft werden. Die Kommission hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Zulässigkeit des koordinierten Rechteverkaufs beschäftigt und hierfür Zulässigkeitsvoraussetzungen aufgestellt[447]. Der leading case in diesem Bereich ist Entscheidung zur UEFA Champions League[448]. Die dort aufgestellten Grundsätze sind in der FA Premier League- und der DFB/Ligaverband-Entscheidung[449] bestätigt worden. Die Kommission hat in diesen drei Entscheidungen Bedingungen formuliert, die an die Zulässigkeit solcher Zentralvermarktungsmodelle zu stellen sind. Sie sind in Tab. 2-21 zusammengefasst. Damit werden den Wettbewerbern erweiterte Möglichkeiten eingeräumt, solche Inhalte am Markt zu erwerben. Begünstigt werden insbesondere Anbieter, die im Bereich der Neuen Medien (Internet, Mobilfunk) tätig werden wollen.

2.3.5.2.3 Fazit

In der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission nimmt die Begrenzung der Exklusivvermarktung eine prominente Rolle ein. Sie hat die Nachfragemacht im Rahmen von Fusionsverfahren ebenso beschränkt wie den koordinierten Rechteverkauf im Fußball. Ihr Vorgehen weist in diesen beiden Bereichen ein übereinstimmendes Muster auf[450]. So wurde der Umfang einer Exklusivvermarktung auf der Käuferseite durch Verzicht auf bestimmte ausschließliche Rechte und Sublizenzierung, soweit bereits Rechtebestände verfügbar sind, reduziert. Auf der Verkäuferseite ordnete die Kommission dagegen eine Entbündelung der angebotenen Medienrechte in separat zu verwertende Rechtepakete an. Außerdem hat sie auf beiden Marktseiten die jeweilige Vermarktungsdauer zeitlich

---

447 Vgl. hierzu Entscheidung der Kommission vom 23.7.2003, COMP/C.2-37.398 - Gemeinsame Vermarktung der gewerblichen Rechte an der UEFA Champions League, ABl. Nr. L 291 vom 8.11.2003, 25 ff.; Mitteilung der Kommission gem. Art. 19 Abs. 3 der Verordnung Nr. 17 des Rates in der Sache Nr. COMP/C.2/38.173 und 38.453 - Gemeinsame Vermarktung der Medienrechte an der FA Premier League auf Ausschließlichkeitsgrundlage, ABl. Nr. C 115 vom 30.4.2003, 3 ff.; Entscheidung der Kommission vom 19.1.2005, DG COMP/C-2/37.214 - Gemeinsame Vermarktung der Medienrechte an der deutschen Bundesliga, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/decisions/37214/de.pdf>, 1 ff. Zu den vergleichbaren Problemen auf der Marktgegenseite (gemeinsamer ausschließlicher Rechteerwerb) vgl. Entscheidung der Kommission vom 10.5.2000, IV/32.150 - Eurovision, ABl. Nr. L 151 vom 24.6.2000, 18 ff.; Entscheidung der Kommission vom 15.9.1989, IV/31.734 - Filmeinkauf deutscher Fernsehanstalten, ABl. Nr. L 284 vom 3.10.1989, 36 ff. Hierzu auch *EMR/ZEI (Hrsg.)*, Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis, 2005, Chapter 1, Rn. 1.42, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/studies/media/2005/chapter_1_ec_final.pdf> [Stand 24.3.2008].

448 Siehe oben Fn. 446. *EMR/ZEI (Hrsg.)*, Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis, 2005, Chapter 1, Rn. 1.11 ff, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/studies/media/2005/chapter_1_ec_final.pdf> [Stand 24.3.2008].

449 Siehe oben Fn. 446. *EMR/ZEI (Hrsg.)*, Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis, 2005, Chapter 1, Rn. 1.42, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/ studies/media/2005/chapter_1_ec_final .pdf> [Stand 24.3.2008].

450 Hierzu *Ungerer*, Impact of Competition Law on Media – some comments on current developments, Rede anlässlich der 4th ECTA Regulatory Conference, Brüssel, 10.12.2003, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2003_062_en.pdf>.

begrenzt. Damit werden den Wettbewerbern erweiterte Möglichkeiten eingeräumt, solche Inhalte am Markt zu erwerben. Begünstigt werden insbesondere Anbieter, die im Bereich der Neuen Medien (Internet, Mobilfunk) tätig werden wollen. Wichtig war der Kommission auch, das Vergabeverfahren zu objektivieren und transparenter zu gestalten. Eine umfassende Lösung des Problems der Exklusivvermarktung wird jedoch von der Kommission weder angestrebt noch wäre dies mit den Mitteln des Kartellrechts möglich.

VERWERTUNGSREGELUNGEN	UEFA CL	FA PREMIER LEAGUE	DFB BUNDESLIGA
Zulässigkeit einer gemeinsamen Vermarktung	+ obj. Vergabeverfahren; max. drei Spielzeiten	+ öffentliche Ausschreibung der Pakete für max. drei Spielzeiten	+ obj. Vergabeverfahren; max. drei Spielzeiten
Aufteilung der Medienrechte in separate Rechtepakete	+	+	+
Parallele Verwertungsmöglichkeiten der Vereine	Nicht binnen einer Woche verkaufte Rechte an Heimspielen Aufzeichnungen eigener Spiele (Sperrfrist 1 Tag nach Ende der Spielwoche)	Nicht verkaufte oder ungenutzte Rechtepakete fallen an die Vereine zurück Aufzeichnungen eigener Spiele (Sperrfrist bis Sonntagmitternacht für Samstagsspiele bzw. bis Mitternacht desselben Tages im Falle der übrigen Spiele)	Ungenutzte Rechte fallen an die Vereine zurück Aufzeichnungen der Heimspiele (Sperrfrist 24 Stunden nach der Begegnung)
Parallele Verwertung von Video-Content im Internet durch Vereine	+ Sperrfrist 1 ½ Stunden nach Spielschluss	+ Sperrfrist bis Mitternacht eines jeden Spielabends	+ Sperrfrist 1 ½ Stunden nach Spielschluss; max. 30 Minuten lange Zusammenfassung eigener Spiele
Parallele Verwertung von Video- und Audio-Content für UMTS-Geräte durch Vereine	+ Max. technische Abrufdauer 5 Min.	+ Sperrfrist bis Mitternacht des nächsten Tages; Übertragungsverzögerungen dürfen nur auf technischer Aufbereitung der Bilder beruhen	+ keine Beschränkungen

Tab. 2-21: Entscheidungen der Kommission zum Rechteverkauf

2.3.6 Zugang zu technischen Zugangsdiensten

2.3.6.1 Zugangsberechtigungssysteme und Application Programming Interfaces

2.3.6.1.1 Technischer und regulatorischer Hintergrund

2.3.6.1.1.1 Bisheriges digitales Fernsehen

Im Gegensatz zum analogen ist das digitale Fernsehen auf seinem Weg vom Inhalteanbieter zum Konsumenten auf eine Reihe spezieller technischer Dienstleistungen angewiesen. So muss zunächst einmal der Programminhalt im Wege des sog. *Multiplexingverfahrens* in eine zum Transport geeignete digitale Sendeform gebracht werden[451].

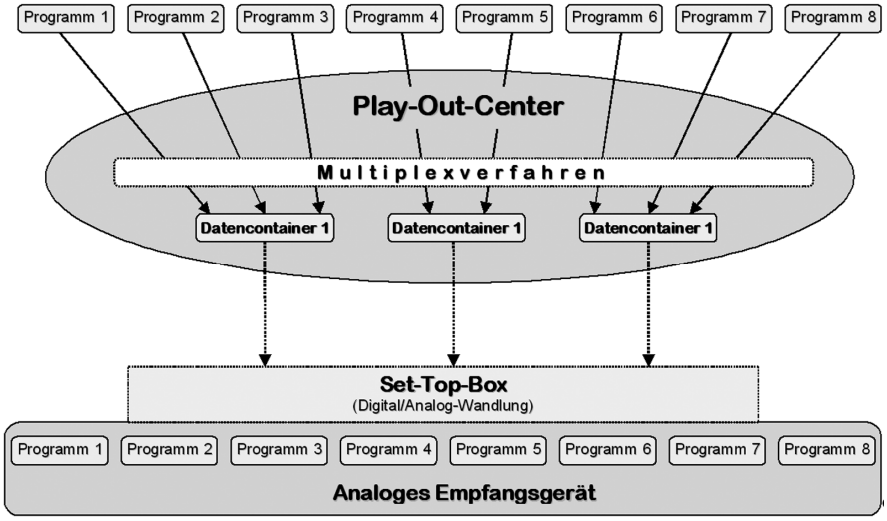


Abb. 2-5.: Übertragung digitaler Rundfunkprogramme

In der Praxis wird das Multiplexing von Unternehmen durchgeführt, die mit den größeren Sendergruppierungen oder den Netzbetreibern verbunden sind. Konkurrierende Programmanbieter sind auf die Dienstleistungen dieser Multiplexer angewiesen, die somit eine wichtige Funktion für den Zugang zum digitalen Fernsehen einnehmen[452].

Zudem ermöglicht die digitale Technik es, die Kosten der Verbreitung von entgeltpflichtigen Inhaltsangeboten wie Pay TV oder Video-on-Demand zu senken[453]. Solche Inhalte soll der Zuschauer aber nur dann empfangen können, wenn ihn der Anbieter hierzu berechtigt. Entgeltfinanzierte Medienangebote erfordern daher Zugangsberechtigungssysteme, die man

---

[451] *Ziemer*, Digitales Fernsehen, 2003, 187 ff.

[452] *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 309 f.

[453] *Dörr/Janik/Zorn*, Der Zugang zum digitalen Kabel, 2002, 96; *Grünwald*, Analoger Switch-Off, 2001, 19; *Säcker*, in: Berliner Kommentar zum TKG, vor § 3 Rn. 76.

häufig als Conditional Access-Systeme bezeichnet[454]. Conditional Access-Systeme (CAS) haben die Funktion einer Kontrollinstanz, weswegen sie zugleich die Gefahr eines Missbrauchs durch Diskriminierung bergen.

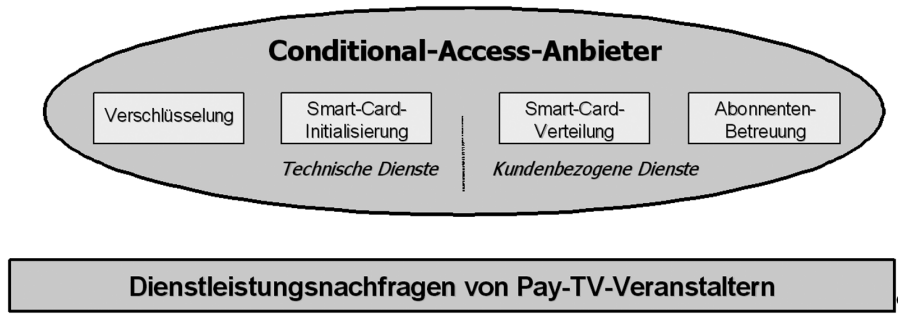


Abb. 2-6.: Conditional Access

Kommen die verschlüsselten und digitalisierten Datenpakete beim Rezipienten an, müssen diese mittels einer Set-Top-Box wieder in eine für sein Endgerät lesbare Form gebracht werden (sog. Dekodieren)[455]. Auch in Bezug auf diese Endgerätkomponenten droht Diskriminierungspotential. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, wer die Decoderinfrastruktur betreibt bzw. wer bestimmt, welche Set-Top-Boxen zum Empfang der Digitalprogramme eingesetzt werden[456]. Wird die Decoderinfrastruktur vom Programmveranstalter oder Netzbetreiber betrieben oder existiert ein freier Endgerätemarkt für Set-Top-Boxen, auf dem der Konsument die erforderliche Set-Top-Box auswählen kann?

Für das einwandfreie Funktionieren der verschiedenen Anwendungsprogramme ist es zwingend erforderlich, dass die Anwendungen technisch aufeinander abgestimmt sind. In der Praxis des digitalen Fernsehens übernimmt diesen Abstimmungsprozess das sog. Application Programming Interface (API)[457]. Durch den Einsatz einer solchen API kann das Betriebssystem des Fernsehempfangsgerätes multimediale Zusatzdienste und andere Anwendungen für das Fernsehgerät ausführen[458]. Das API legt also fest, wie das Betriebssystem des Fernsehgerätes die Anwendungen umsetzt und wie sie letztlich zur Darstellung gebracht werden können[459]. Auch APIs bergen als Gatekeeper Gefahren für die Zugangsfreiheit. Dies resultiert aus ihrer Vermittlungsfunktion zwischen ankommender Information und ihrer

---

454 Vgl. hierzu *Hege*, Offene Wege in die digitale Zukunft, 1995, 11; *Schulz/Kühlers*, 45 f.; *Schrape*, Digitales Fernsehen, 1998, 15; *Grünwald*, (Fn. 453), 19; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 53 RStV Rn. 8.

455 Hierzu *Ziemer* (Fn. 451) 161 ff.

456 *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für Konzentrationskontrolle, 313 f.

457 Vgl. hierzu nur *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 53 RStV Rn. 9.

458 *Gersdorf*, in: Spindler/Schuster (Fn. 389), Vor § 48 TKG Rn. 4; *Holznagel/Enaux/Nienhaus*, Telekommunikationsrecht, 2006, Rn. 444; *Schmits* in: Berliner Kommentar zum TKG, Vor § 48 Rn. 17.

459 *Ladeur,* CR 2005, 99, 102.

Umsetzung durch den Decoder[460]. Letztlich können sie daher Betriebsfunktionen einer Set-Top-Box entscheidend steuern und die Interoperabilität der zu übertragenden Anwendungen und Dienste maßgeblich sichern[461]. Damit sämtliche Anbieter digitaler Dienste ihre Anwendung passend zu dieser Softwareschnittstelle schreiben können, müssen ihnen die Daten der Schnittstelle bekannt sein oder zumindest zur Verfügung stehen.

2.3.6.1.1.2 IPTV

In der aktuellen Entwicklung hin zu IPTV[462] werden die Zugangsberechtigung und die Gewährleistung des Urheberrechtes teilweise auch durch sog. Digital Rights Management Systeme überwacht[463]. Der Common Scrambling Algorithmus kommt hier nicht zum Einsatz[464]. DRM- und CA-Systeme stellen also aus technischer Sicht ganz unterschiedliche Lösungen dar. Beide haben allerdings zur Folge, dass der gegenüber dem Endkunden auftretende Diensteanbieter den Zugang zu den verschlüsselten Programmen und ihre Nutzung kontrolliert. Daher kann man diese Systeme entsprechend ihrer Funktion unterscheiden und sie grob in Zugangs- und Nutzungskontrollsysteme einteilen[465].

2.3.6.1.1.3 Regulierungsbedarf

Diese verschiedenen technischen Einrichtungen nehmen Schlüsselpositionen in der digitalen Medienwelt ein und bergen ein hohes Diskriminierungspotential in sich. Ein chancengleicher und diskriminierungsfreier Zugang muss daher möglichst für alle Marktbeteiligten garantiert werden. Der Gesetzgeber hat sich der Thematik zum Teil sowohl im Telekommunikationsrecht als auch im Rundfunkrecht angenommen – allerdings mit unterschiedlichen Zielrichtungen. Während das Telekommunikationsrecht primär auf einen funktionierenden Wettbewerb abzielt, strebt das Rundfunkrecht eine möglichst große Meinungsvielfalt an. Nichtsdestotrotz birgt diese Regulierung auf zwei verschiedenen Ebenen die Gefahr einer Doppelregulierung in sich.

2.3.6.1.2 Zugangsberechtigungssysteme

2.3.6.1.2.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben

2.3.6.1.2.1.1 Digitales Fernsehen

Für Anbieter (und Verwender) von Zugangsberechtigungssystemen gelten die sich aus § 50 TKG ergebenden telekommunikationsrechtlichen Verpflichtungen. Anbieter von Zu-

---

[460] *Janik*, in: Beck´scher TKG-Kommentar, § 48 Rn. 17.

[461] *Schütz*, MMR 7/2004, XV.

[462] Vgl. zur medienrechtlichen Einordnung von IPTV *Holznagel/Ricke*, in: Klumpp/Kubicek/Roßnagel/Schulz (Hrsg.), Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft, Berlin 2008, 267 ff.

[463] Ausführlich *Arlt*, Digital-Rights-Management-Systeme, 2006 und *Fränkl*, Digital-Rights-Management in der Praxis, 2005.

[464] Vgl. hierzu 1.2.4.2.1.1.

[465] Ausführlich hierzu *Spindler*, GRUR 2002, 105, 117; vgl. auch *Glarner*, Musikpiraterie im Internet, 2002, 160; *Huppertz*, CRi 2002, 105, 107.

gangsberechtigungssystemen müssen diese gem. § 50 Abs. 1 TKG[466] technisch so gestalten, dass ein kostengünstiger „Schlüsselwechsel“ möglich ist. Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze auf lokaler oder regionaler Ebene erhalten damit die Möglichkeit der vollständigen Kontrolle der Dienste, die solche Zugangsberechtigungssysteme nutzen. TK-Netzbetreiber sollen den jeweiligen zugangsgeschützten Dienst in ihr eigenes Angebot aufnehmen, das Verschlüsselungssystem wechseln und damit den Verlust der Vertragsbeziehung zum Endkunden verhindern können[467]. Gleichzeitig werden sie in die Lage versetzt, durch Überwachung des Signaltransports in den Netzen selbst eine Fehlerortung durchzuführen. Ist der Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen zugleich Inhaber gewerblicher Schutzrechte an diesen Systemen, so gilt zudem § 50 Abs. 2 TKG. Dieser verpflichtet Inhaber gewerblicher Schutzrechte an Zugangsberechtigungssystemen, im Fall einer Lizenzvergabe an Hersteller digitaler Fernsehempfangsgeräte oder an bestimmte Dritte, die Lizenzen zu chancengleichen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen zu vergeben. Eine Pflicht zur Lizenzvergabe selbst besteht aber nicht. In der Praxis trifft diese Verpflichtung vor allem Entwickler und Hersteller von Zugangsberechtigungssystemen[468].

Nach § 50 Abs. 3 Nr. 1 TKG müssen Anbieter und Verwender von Zugangsberechtigungssystemen allen Rundfunkveranstaltern die Nutzung ihrer benötigten technischen Dienste zur Nutzung ihrer Systeme sowie die dafür erforderlichen Auskünfte zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen ermöglichen. Diese Vorschrift hat die Gatekeeper-Stellung marktbeherrschender Anbieter von Verschlüsselungstechnik im Verhältnis zu den Inhalteanbietern im Blick[469]. Er verpflichtet die Anbieter und Verwender von Zugangsberechtigungssystemen dazu, den Rundfunkveranstaltern die Möglichkeit zu bieten, dem Endnutzer über das (proprietäre) Endgerät auch eigene Anwendungen (des Rundfunkveranstalters) im Rahmen der technischen Möglichkeiten anzubieten[47o]. Nach § 50 Abs. 3 Nr. 2 TKG haben sie den Endkunden zudem vor Abschluss eines entgeltlichen Vertrags eine Entgeltliste auszuhändigen, sofern sie selbst das Abrechnungssystem verantworten. Eine Pflicht zur getrennten Rechnungsführung ergibt sich aus Nr. 3. Darüber hinaus obliegt es Anbietern und Verwendern von Zugangsberechtigungssystemen nach § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG, vor Aufnahme und Änderung ihres Angebots der BNetzA die Angaben zu den in Abs. 3 Nr. 1-3 aufgeführten Verpflichtungen sowie die einzelnen angebotenen Dienstleistungen für Endnutzer und die dafür geforderten Entgelte anzuzeigen. Die Anzeigepflicht dient der Information der BNetzA und ermöglicht die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften durch die Verpflichteten. Sofern gegen die Anzeigepflicht verstoßen wird, kann die BNetzA hiergegen im Wege des Untersagungsverfahrens nach § 126 TKG

---

[466] § 50 Abs. 1 – 3 TKG setzen die europäischen Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 iVm. Anhang I Teil 1 Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie-ZuRL), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 7, um.

[467] Begründung zum Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes der Bundesregierung v. 15.10.2003, BT-Drs. 15/2316 v. 9.1.2004, 73; *Frevert*, MMR 2005, 23, 25.Gesetzesbegründung TKG, 75; *Janik/Kühling*, in: Beck´scher TKG-Kommentar, § 50 Rn. 38 ff.

[468] *Janik/Kühling*, in: Beck`scher TKG-Kommentar, § 50 Rn. 52.

[469] *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 50 Rn. 25.

[47o] Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 75; *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG (Fn. 321), § 50 Rn. 25.

vorgehen. Daneben kommt nach § 149 Abs. 1 Nr. 9 iVm. Abs. 2 TKG auch die Verhängung eines Bußgelds von bis zu 50.000 Euro in Betracht.

2.3.6.1.2.1.2 IPTV

Zugangsberechtigungssysteme sind gem. § 3 Nr. 33 TKG technische Verfahren oder Vorrichtungen, welche die Nutzung geschützter Rundfunkprogramme von einem Abonnement oder einer individuellen Erlaubnis abhängig machen. Auch die bei IPTV zum Teil eingesetzten Digital Rights Management Systeme stellen eine solche Vorrichtung dar, die die übermittelten IPTV-Signale in einer bestimmten Weise codiert und den Empfang nur durch die spezielle Hardware des jeweiligen IPTV-Anbieters ermöglicht. Solche Digital Rights Management Systeme stellen somit auch Zugangsberechtigungssysteme i.S.d. § 3 Nr. 33 TKG dar[471]. Die Vorgaben des § 50 Abs. 1-3 TKG gelten somit in gleicher Weise wie im bisherigen digitalen Fernsehen.

2.3.6.1.2.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben

2.3.6.1.2.2.1 Digitales Fernsehen

Anbieter, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien verbreiten, müssen parallel zu diesen Vorgaben des § 50 TKG auch die Voraussetzungen des § 52c Abs. 1 RStV n. F. erfüllen, also Meinungsvielfalt, Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit wahren. Nach dieser Vorschrift dürfen im Einzelnen die Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien zur Sicherung der Meinungsvielfalt „weder unmittelbar noch mittelbar 1. durch Zugangsberechtigungssysteme […] bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden“. Vergleichbare Telemedien sind dabei nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 Nr. 10 RStV n. F. alle Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind. Zudem enthält die noch zum § 53 Abs. 6 RStV a. F. ergangene Zugangssatzung in § 12 Zugangssatzung Verhaltenspflichten, die denen des § 50 Abs. 3 Nr. 1-3 TKG entsprechen[472]. Hinsichtlich der Verwendung eines Zugangsberechtigungssystems besteht darüber hinaus eine dem § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG vergleichbare und durch § 5 Zugangssatzung konkretisierte Anzeigepflicht. § 7 Zugangssatzung sieht für den Fall eines Verstoßes eine Nachbesserungsmöglichkeit hinsichtlich der Anzeige bzw. die Verbindung des Bescheids mit Auflagen vor. § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG und § 5 Zugangssatzung haben weitgehend einen parallelen Anwendungsbereich und weichen nur in Bezug auf die Anzeigefrist voneinander ab. In praktischer Hinsicht kommen die Differenzen aber kaum zum Tragen[473].

---

[471] *Bundesnetzagentur*, Mitteilung Nr. 18/2006, ABl. BNetzA 2/2006 v. 25.1.2006, 84.

[472] *Holznagel/Krone*, in: Spindler/Schuster (Fn. 389), § 53 RStV Rn. 36.

[473] Hierzu *Holznagel/Behle/Schumacher*, Zusammenarbeit der Medien- und TK-Aufsicht bei der Sicherung der Zugangsfreiheit, in: Roßnagel (Hrsg.), Gedanken zu den Medien und ihrer Ordnung, Festschrift für Henle, 2007, 97, 100.

2.3.6.1.2.2.2 IPTV

§ 52c Abs. 1 RStV verpflichtet nun alle Anbieter von Plattformen, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien verbreiten. Angesichts dieser technikneutralen Formulierung und des weiten Plattformbegriffs sind somit auch IPTV-Anbieter Adressaten des § 52c Abs. 1 RStV. Auch die Zugangssatzung richtet sich technologieneutral sowohl an alle Anbieter, die bei der digitalen Verbreitung von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien eigene Zugangsdienste verwenden oder Zugangsdienste eines Dritten oder Daten hierfür verbreiten als auch an Anbieter, die gegen Entgelt Rundfunk und vergleichbare Telemedien über digitale Übertragungswege verbreiten (vgl. § 2 Zugangssatzung). IPTV-Anbieter unterliegen somit ebenso bereits dem Regulierungsregime der Zugangssatzung.

	Telekommunikationsrecht	**Rundfunkrecht**
Kostengünstiger Schlüsselwechsel	▪ § 50 Abs. 1 TKG	▪ (-)
Chancengleiche, angemessene und diskriminierungsfreie CAS-Lizenzvergabe an Hersteller digitaler Fernsehempfangsgeräte	▪ § 50 Abs. 2 TKG	▪ (-)
Verhaltenspflichten für Anbieter und Verwender von CAS ggü. Rundfunkveranstaltern bzw. Telemedienanbietern	▪ § 50 Abs. 3 TKG	▪ § 52c Abs. 1 RStV n. F. ▪ § 12 Abs. 1 Zugangssatzung

Tab. 2-22: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. Zugangsberechtigungssystemen

2.3.6.1.3 Application Programming Interfaces

2.3.6.1.3.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben

2.3.6.1.3.1.1 Digitales Fernsehen

Das Telekommunikationsgesetz definiert in § 3 Nr. 2 TKG eine Anwendungs-Programmierschnittstelle als eine Software-Schnittstelle zwischen Anwendungen und Betriebsfunktionen digitaler Fernsehempfangsgeräte. Um die Anwendungen für die jeweiligen Systeme anzupassen, muss der Anbieter Zugang zu den Spezifikationen der verwendeten Schnittstelle haben. Entsprechendes wird in § 49 Abs. 2 TKG geregelt. Demnach müssen Inhaber von Rechten an APIs jedem, der ein berechtigtes Interesse geltend macht, auf angemessene, chancengleiche und nichtdiskriminierende Weise und gegen angemessene Vergütung alle Informationen zur Verfügung stellen, die es ermöglichen, sämtliche durch das API unterstützten Dienste voll funktionsfähig anzubieten. § 49 Abs. 2 TKG verpflichtet nicht nur Urheber des API, sondern jeden, der ein Recht daran hat, sei es auch nur ein Nutzungsrecht[474]. Den Informationsanspruch kann also jeder geltend machen, der ein Interesse

[474] So auch *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 49 Rn. 7; *Frevert*, MMR 2005, 23, 26.

nachweisen kann. Das werden vor allem Gerätehersteller sein, die, um ihren Pflichten nach § 48 Abs. 2 Nr. 2 TKG nachzukommen, über die Konfiguration der am Markt vorhandenen APIs Bescheid wissen müssen[475]. Bedeutsam ist der Informationsanspruch v. a. bei der Verwendung von nicht von einer Normenorganisation anerkannten APIs[476]. Wird kein genormtes API verwendet, ist für die Herstellung von Interoperabilität die Offenlegung der Spezifikationen unerlässlich[477]. Nach § 49 Abs. 2 TKG gelten dabei die Kriterien der §§ 28, 42 TKG. Das lässt jedoch nicht den Schluss zu, § 49 Abs. 2 TKG sei nur für API-Anbieter mit beträchtlicher Marktmacht anwendbar[478]. Die §§ 28, 42 TKG sind hingegen nur zur ergänzenden Auslegung der Anforderungen heranzuziehen.

2.3.6.1.3.1.2 IPTV

Um interaktive Anwendungen darstellen können, ist eine Anwendungs-Programmierschnittstelle auch bei IPTV-Set-Top-Boxen erforderlich. HanseNet verwendet für „Alice homeTV“ ohnehin Set-Top-Boxen der Firma Advanced Digital Broadcast (ADB)[479], die auch für Kabel- und Satellitenempfang erhältlich sind, jedoch für HanseNet für IPTV konfiguriert wurden. Diese können vom Kunden bereits auch für den DVB-T-Empfang genutzt werden[480]. Das für T-Home verwendete Gerät ist zwar primär als IPTV-Empfangsgerät konzipiert, verfügt aber zusätzlich auch über technische Möglichkeiten zum DVB-T-Empfang. Letztere sind noch softwareseitig gesperrt, sollen jedoch in Zukunft freigeschaltet werden[481]. Die API-Problematik stellt sich hier also gleichermaßen. Aus der technologieneutralen Formulierung des § 49 Abs. 2 TKG ist zu schließen, dass der Informationsanspruch also auch bereits die API-Schnittstellen an IPTV-Set-Top-Boxen erfasst.

2.3.6.1.3.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben

2.3.6.1.3.2.1 Bisheriges digitales Fernsehen

Plattformanbieter, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien verbreiten, müssen bei Schnittstellen für Anwendungsprogramme nach § 52c Abs. 1 RStV n. F. ebenfalls das Gebot der Chancengleichheit und der Diskriminierungsfreiheit beachten. § 12 Abs. 2 Zugangssatzung enthält wie § 49 Abs. 2 TKG einen Informationsanspruch. Jedoch ist der Kreis der potentiellen Anspruchssteller bei § 12 Abs. 2 Zugangssatzung enger. § 49 Abs. 2 TKG

---

475 *Gersdorf*, in: Spindler/Schuster (Fn. 389), § 49 TKG Rn. 8; *Janik*, in: Beck'scher TKG-Kommentar, § 49 Rn. 23; *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 49 Rn. 5.

476 Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 74; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 57.

477 BT-Drs. 15/2316, S. 74; *Gersdorf* in: Spindler/Schuster, § 49 TKG Rn. 9; *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 49 Rn. 6; *Stolzenburg-Wiemer*, in: Wissmann/TKR, Kap. 15 Rn. 44.

478 Vgl. *Gersdorf* in: Spindler/Schuster (Fn. 389), § 49 Rn. 10.

479 *HanseNet,* Presseinformation, 20.4.2006, <http://www.alice-dsl.de/kundencenter/export/de/ unternehmen/presse/news/2006/index.html> [Stand 28.10.2007].

480 *DIGITALFERNSEHEN.de*, Alice – Hardware, abrufbar unter: <http://www.digitalfernsehen.de/spe cials/df_caps_117602.html> [Stand 28.10.2007].

481 *Deutsche Telekom AG,* T-Home X 300T Bedienungsanleitung, 17, abrufbar unter http://www.t-online.de/t-home/dl/InstallationGuide_DE_v3.5.pdf; *Heise Online,* Microsoft bringt Update für seine IPTV-Plattform, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/91318> [Stand 28.10.2007].

schützt jeden, der ein berechtigtes Interesse geltend machen kann[482]. § 12 Abs. 2 Zugangssatzung gilt indes nur für Anbieter und Vermarkter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien (vgl. § 3 Zugangssatzung). Die Verwendung von APIs muss zudem gemäß § 52c Abs. 2 RStV n. F. und § 5 Zugangssatzung der Landesmedienanstalt angezeigt werden. Diese Anzeige wird an die Bundesnetzagentur übermittelt und leitet ein Prüfverfahren ein, das nach § 52e Abs. 2 RStV n. F. im Benehmen mit der Bundesnetzagentur durchgeführt wird[483]. Zwar sieht das TKG selbst eine Anzeigepflicht nicht vor, die Unterrichtung der Bundesnetzagentur erleichtert aber dieser die Überprüfung der Einhaltung der für APIs geltenden Vorschriften. Zuständige Stelle für die Entgegennahme der Anzeige ist die zuständige Landesmedienanstalt, deren Aufgaben die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) im in § 10 Abs. 3 Zugangssatzung vorgegebenen Umfang wahrnimmt.

2.3.6.1.3.2.2 IPTV

Wie bereits für die Zugangsberechtigungssysteme gezeigt, verpflichtet sowohl § 52c RStV als auch die Zugangssatzung auch die Anbieter von IPTV-Diensten. Die Ausführungen zu §§ 5, 12 Abs. 2 Zugangssatzung und § 52c Abs. 1 RStV gelten also hier entsprechend.

	Telekommunikationsrecht	**Rundfunkrecht**
Informationsanspruch ggü. Rechteinhabern von APIs	▪ § 49 Abs. 2 TKG	▪ § 12 Abs. 2 Zugangssatzung
Verhaltenspflichten für Anbieter und Verwender von APIs ggü. Rundfunkveranstaltern bzw. Telemedienanbietern	▪ (-)	▪ § 52c Abs. 1 RStV n. F. ▪ § 5 Zugangssatzung

Tab. 2-23: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. APIs

2.3.6.2 Interoperabilität und Endgeräte

Anders als für viele andere Begriffe, die im TKG oder im RStV verwendet werden, gibt es für den Begriff „Interoperabilität“ keine Legaldefinition. Allgemein handelt es sich bei Interoperabilität um die Fähigkeit verschiedener Systeme oder Techniken, unter Einhaltung gemeinsamer Standards zusammen zu arbeiten. Bezogen auf Endgeräte bedeutet Interoperabilität, dass diese Geräte alle dem Nutzer möglicherweise verfügbaren Dienste empfangen können[484].

---

[482] *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 59.

[483] Hierzu ausführlich *Holznagel/Behle/Schumacher*, Zusammenarbeit der Medien- und TK-Aufsicht bei der Sicherung der Zugangsfreiheit, in: Roßnagel (Hrsg.) (Fn. 473), 97 ff.

[484] *OXERA*, Study on Interoperability, 6; siehe auch Erwägungsgrund 33 der Universaldienstrichtlinie.

2.3.6.2.1 Telekommunikationsrechtliche Vorgaben

2.3.6.2.1.1 Digitales Fernsehen

Um die Zusammenarbeit unterschiedlicher Systemkomponenten unter Wahrung ihrer vollen Funktionsfähigkeit bei der Übertragung der Inhalte zu gewährleisten, hat der Bund als Gesetzgeber unter dem Titel „Interoperabilität" in §§ 48 f. TKG die notwendigen technischen Standards für Schnittstellen an analogen und digitalen Fernseh(empfangs)geräten sowie für die Signaldarstellung und -verbreitung gesetzlich festgelegt. Neben den Anforderungen an analoge Fernsehempfangsgeräte (Abs. 1) stellt § 48 TKG Mindestbedingungen für die hier besonders im Fokus stehenden digitalen Empfangsgeräte ohne (Abs. 2) bzw. mit Zugangsberechtigung (Abs. 3) auf. Eine europaweite Harmonisierung von „echten" Interoperabilitätsvorgaben, etwa in Bezug auf Verschlüsselungssysteme, gibt es bisher jedoch nicht, weil hier die Kommission auf den Wettbwerb vertraut.

2.3.6.2.1.1.1 Anforderungen an digitale Fernsehempfangsgeräte ohne Zugangsberechtigung

Die digitalen Fernsehempfangsgeräte mit einer sichtbaren Bildschirmdiagonalen von über 30 cm und ohne Zugangsberechtigung müssen gem. § 48 Abs. 2 Nr. 1 TKG lediglich mit einer Schnittstellenbuchse ausgestattet sein, die bestimmten Normierungsvorgaben oder aber gemeinsamen, branchenweiten, offenen Spezifikationen entspricht. Dieser Anforderung genügt beispielsweise die standardisierte Schnittstelle Common Interface[485]. Der Gesetzgeber hat sich aber einer ausdrücklichen Normbenennung enthalten. Wurden Spezifikationen nicht von einer anerkannten europäischen Normenorganisation (z.B. CENELEC, ETSI) angenommen, so müssen sie somit offen sein und einer in der Branche akzeptierten Übereinkunft entsprechen. Offen ist eine technische Norm oder Spezifikation in diesem Sinne, wenn sie zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen verfügbar ist. Alle Diensteanbieter, Rundfunkveranstalter oder Hersteller von Endgeräten, die diese Informationen für das Design ihrer Anwendungen oder Geräte benötigen, müssen darauf zugreifen können[486]. Zu beachten ist aber, dass für Mobiltelefone, die für den Fernsehempfang über DMB oder DVB-H eingesetzt werden, diese Vorgaben aufgrund der relativ kleinen Bildschirmdiagonalen bisher nicht gelten[487].

Relevanter in Fragen der Zugangsfreiheit sind aber digitale Empfangsgeräte mit Anwendungs-Programmierschnittstellen. Dies resultiert aus ihrer Vermittlungsfunktion zwischen ankommender Information und ihrer Umsetzung durch den Decoder[488]. Letztlich können sie daher Betriebsfunktionen einer Set-Top-Box entscheidend steuern und die Verfügbarkeit der

---

[485] Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 73; *Frevert*, MMR 2005, 23, 25; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 41.

[486] Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 74; *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 48 Rn. 12; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J. Rz. 36 ff. u. 44.

[487] Das Erfordernis einer sichtbaren Diagonale von mehr als 30 cm ist dem deutschen Gesetzgeber allerdings bisher auch durch Art. 24 i. V. m. Anhang VI Teil 2 Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie-URL), ABl. EG Nr. L 108 v. 24.4.2002, 51 vorgegeben.

[488] *Janik*, in: Beck´scher TKG-Kommentar, § 48 Rn. 17; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 42.

zu übertragenden Anwendungen und Dienste maßgeblich sichern[489]. Technische Anforderungen an Geräte mit APIs enthält § 48 Abs. 2 Nr. 2 TKG, welcher die europäischen Vorgaben des Art. 18 Abs. 1 RRL umsetzt. Danach müssen digitale Fernsehempfangsgeräte mit APIs die Mindestanforderungen einer Schnittstelle erfüllen, die einer von einer anerkannten europäischen Normenorganisation angenommenen Schnittstelle oder einer gemeinsamen branchenweiten, offenen Schnittstellenspezifikation entsprechen. Sie muss unabhängig vom Übertragungsverfahren Dritten die Herstellung und den Betrieb eigener Anwendungen erlauben. Die Vorschrift bildet die Basis für die Interoperabilität von interaktiven Diensten[490]. Den Anforderungen genügt die MHP-Norm, ein Normenpaket im Rahmen des DVB-Systems[491]. Der Gesetzgeber hat jedoch darauf verzichtet, die MHP-Norm oder ein anderes System als gesetzlichen Standard festzulegen.

2.3.6.2.1.1.2 Anforderungen an digitale Fernsehempfangsgeräte mit Zugangsberechtigung

§ 48 Abs. 3 Nr. 1 TKG schreibt für digitale Fernsehempfangsgeräte, für die eine Zugangsberechtigung vorgesehen ist, die Fähigkeit zur Darstellung von Signalen vor, die dem einheitlichen Kodieralgorithmus „Common Scrambling" entsprechen. Common Scrambling ist ein Verwürfelungsalgorithmus, bei dem die Reihenfolge des Datenstroms eines Programms oder Dienstes einer mathematischen Gesetzmäßigkeit folgend verändert wird. Als Teil des DVB-Systems ist er als offene Spezifikation beim ETSI hinterlegt. Er wird in Verbindung mit Smart-Card-basierten CAS verwendet.

2.3.6.2.1.1.3 Anforderungen an die Übertragung digitaler Fernsehsignale

Nach § 49 Abs. 1 TKG sind Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, die digitale Fernsehsignale übertragen, dazu verpflichtet, solche Signale, die im 16:9-Bildschirmformat gesendet werden, auch in diesem Format weiterzuverbreiten. Die Vorschrift dient dem Ziel, über die gesamte Wertschöpfungskette der Übertragung digitaler Rundfunksignale die Interoperabilität nachhaltig zu sichern, um den Endnutzern ein optimales Angebot zu ermöglichen. Nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 27 TKG von Telekommunikationsnetzen fallen unter diese Verpflichtung auch Betreiber von Kabel-, Satelliten-, DSL- oder mobilen terrestrischen Netzen.

2.3.6.2.1.2 IPTV

Bei IPTV kann sich lediglich eine Besonderheit bei digitalen Fernsehempfangsgeräten mit Zugangsberechtigung ergeben. Einige Anbieter sichern und verwalten ihre Inhalte mit DRM-Systemen. Diese DRM-Systeme sind als Zugangsberechtigungssysteme i.S.d. § 3 Nr. 33 TKG einzustufen. Die verwendeten Set-Top-Boxen fallen unter den Begriff digitales Fernsehempfangsgerät i.S.d. § 3 Nr. 7 TKG[492]. Grundsätzlich erfasst § 48 Abs. 3 Nr. 1 TKG also diese Geräte. Es existiert aber noch kein einheitlicher, auf der Common-Scrambling-Methode aufsetzender europäischer Standard für die Verschlüsselung

---

[489] *Schütz*, MMR 7/2004, XV.

[490] Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 74.

[491] Gesetzesbegründung TKG (Fn. 467), 74; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 45.

[492] *Bundesnetzagentur*, Mitteilung Nr. 18/2006, ABl. BNetzA 2/2006 v. 25.1.2006, 84.

von IPTV. Folgerichtig entschied die Bundesnetzagentur im Juli 2006, dass die Set-Top-Boxen für das IPTV-Angebot der DTAG zunächst nicht common-scrambling-kompatibel sein müssen. Sie durften zunächst befristet bis zum 1. Juli 2007 einen eigenen Verschlüsselungsmechanismus verwenden[493]. Der Gesetzgeber hat auf die neuen technischen Möglichkeiten mittlerweile bereits reagiert und in der letzten TKG-Novelle[494] mit § 48 Abs. 3 Nr. 1, 2. HS TKG einer Sonderregelung für DRM-Systeme geschaffen. Demnach kann die Bundesnetzagentur bei Geräten, bei denen die Zugangsberechtigung mittels eines DRM-Systems realisiert wird, abweichende Anordnungen und andere geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Interoperabilität für digitale Fernsehempfangsgeräte treffen.

2.3.6.2.2 Rundfunkrechtliche Vorgaben

Das Rundfunkrecht stellt keine Interoperabilitätsanforderungen an die Endgeräte auf. Die neue Vorschrift des § 52c Abs. 1 Nr. 4 RStV n. F. bestimmt aber, dass Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien durch technische Vorgaben zu Zugangsberechtigungssystemen, APIs oder Navigatoren – auch gegenüber Herstellern digitaler Rundfunkempfangsgeräte – nicht diskriminiert werden dürfen[495]. Die Hersteller digitaler Rundfunkempfangsgeräte werden dadurch nicht zu Normberechtigten des § 52c Abs. 1 Nr. 4 n. F. RStV. Vielmehr soll hierdurch nur sichergestellt werden, dass die Vorgaben gegenüber Herstellern digitaler Empfangsgeräte im Ergebnis nicht dazu führen, dass die Anbieter von Rundfunk und/oder Telemedien in meinungsvielfaltsgefährdender Form unbillig behindert oder diskriminiert werden. Der Gesetzgeber hatte hierbei vor allem die sog. Boxenspezifikationen der Plattformbetreiber im Blick. Diese listen Bedingungen auf, unter denen ein Gerätehersteller berechtigt wird, Boxen zu produzieren und als plattformbetreiber-kompatibel an die Endkonsumenten zu verkaufen. Dies können lediglich technische Minimalanforderungen (Kopierschutz, Jugendschutz) der Plattformbetreiber sein. Ein marktbeherrschender Plattformbetreiber könnte aber so auch an die Gerätehersteller umfangreiche Anforderungen stellen und diesen z.B. die Verwendung eines bestimmten Zugangsberechtigungssystems in der Set-Top-Box vorschreiben und andere Zugangsberechtigungssysteme entsprechend ausschließen. Die mittelbare Folge einer derartigen Zertifizierung mit Einschränkungen zum Einbau von Zugangsberechtigungssystemen in die Set-Top-Box könnte indessen dazu führen, dass jeder Programmanbieter, der Zugang zu der entsprechend marktstarken Plattform sucht, sich verpflichten muss, sein Programmsignal ausschließlich in einem bestimmten Zugangsberechtigungssystem – nämlich in das der Set-Top-Box – zu verschlüsseln. Die Programmveranstalter, die hierzu nicht bereit sind, erhielten über die vom Plattformanbieter zertifizierten Set-Top-Boxen ansonsten keinen Zugang zu den entsprechenden Empfangshaushalten des Plattformanbieters.

---

493 Entscheidung der *Bundesnetzagentur*, Amtsblattmitteilung Nr. 251/2006, 1813; *Rickert*, in: Heun (Fn. 396), Abschnitt J., Rz. 47a.

494 Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18.2.2007, BGBL. I Nr. 5 vom 23.2.2007.

495 Wie erwähnt stellt § 52c Abs. 1 Nr. 4 RStV keine Interoperabilitätsanforderungen auf. Die Vorschrift wird aber im Zusammenhang mit § 48 TKG gesehen und deshalb an dieser Stelle thematisiert, vgl. *Hans-Bredow-Institut (Hrsg.)*, Stellungnahme zum Entwurf des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Verträge, 9.

Eine Übersicht zu den einschlägigen Vorschriften des Rundfunkrechts und des Telekommunikationsrechts bezüglich Vorgaben zur Interoperabilität und Endgeräten findet sich in nachfolgender Tab. 2-24.

	Telekommunikations-recht	Rundfunkrecht
Digitale Empfangsgeräte ohne Zugangsberechtigung	▪ § 48 Abs. 2 TKG	▪ (-)
Digitale Empfangsgeräte mit Zugangsberechtigung	▪ § 48 Abs. 3 TKG	▪ (-)
Übertragung digitaler Fernsehsignale	▪ § 49 Abs. 1 TKG	▪ (-)
Keine technischen Vorgaben (auch nicht ggü. Herstellern digitaler Rundfunkempfangsgeräte)	▪ (-)	▪ § 52c Abs. 1 Nr. 4 RStV n. F.

Tab. 2-24: Telekommunikations- und rundfunkrechtliche Vorgaben bzgl. Interoperabilität und Endgeräte

2.3.6.3 Zugang zu Orientierungshilfen

Der Nutzer wird aufgrund der durch die Digitalisierung deutlich effizienteren Frequenzausnutzung mit einem immensen Programmspektrum konfrontiert. Darüber hinaus bieten bereits heute einzelne Rundfunkveranstalter die Sendungen einer ganzen Woche zum individuellen Abruf im Internet an. Dies hat zur Folge, dass eine herkömmliche Programmzeitschrift zur Orientierung nicht mehr ausreicht. Der Rezipient ist somit auf verschiedene Navigatoren (Basisnavigator, elektronischer Programmführer im TV, Internetsuchmaschine) angewiesen[496].

2.3.6.3.1 Navigatoren und elektronische Programmführer

Navigatoren und elektronische Programmführer (Electronic Programming Guides – EPGs) bieten dem Nutzer einen Überblick über das Programmangebot und befähigen ihn zur Auswahl des gewünschten Programms. Sie gestatten Fernsehsendern, bestimmte Programmbouquets zu bewerben und attraktiver darzustellen als andere[497].

Die Navigatoren dienen lediglich der Auswertung von Service-Informationen im digitalen Datenstrom. Diese enthalten beschreibende Daten über die Programme und können dazu verwendet werden, dem Benutzer unmittelbar nach dem Einschalten der Set-Top-Box die wichtigsten Informationen zur Navigation innerhalb der Programmvielfalt anzuzeigen. Die

---

[496] Vgl. hierzu *Leopoldt*, Navigatoren, 2002; *Grünwald*, Analoger Switch-Off (Fn. 453), 17 ff.; *Ziemer*, Digitales Fernsehen (Fn. 451), 327 ff. u. 372 f.; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 53 RStV Rn. 11.

[497] *Dörr/Janik/Zorn*, Der Zugang zum digitalen Kabel, 44.

Navigatoren ermöglichen den Rezipienten somit zunächst den ersten Zugang zu Programmen und Dienste[498]. Die elektronischen Programmführer sind hingegen meistens eigens vom Anbieter gesendete Anwendungsprogramme, die Hintergrund- und Zusatzinformationen zu laufenden und kommenden Sendungen enthalten[499]. Der Aufbau, die Gestalt und die Leistungsfähigkeit des EPG werden dabei ausschließlich vom Programmanbieter oder dem bouquetübergreifenden EPG-Anbieter vorgegeben. Im Unterschied zu den Navigatoren ermöglicht der EPG zudem die Vermittlung weitergehender Informationen zu den Sendungen, die Einbeziehung von Bildern und Video-Clips, die Verzweigung zu Hintergrundinformationen und die Option zur Verknüpfung mit anderen Anwendungen wie Teleshopping[500].

Die Orientierungsfunktion, die die Rundfunkveranstalter bisher durch ihre Programmschemata boten, geht nach und nach zurück. Zeitversetztes Fernsehen, Mediatheken oder Video-on-Demand-Angebote erweitern unabhängig von einem festen Sendeplan das Angebot für die Nutzer[501]. Insbesondere personalisierte Programmführer übernehmen in der Zukunft dann die zentrale Medienfunktion, Orientierung in dieser nicht mehr übersehbaren Fülle von Angeboten zu bieten[502]. Die Navigationsunternehmen könnten daher eine vergleichbare Schlüsselfunktion erreichen, wie sie heute Google im Internet hat, und zum „Gatekeeper" des digitalen Fernsehens werden. Denn infolge der fehlenden Überschaubarkeit des Gesamtangebots an digitalen Fernsehdiensten werden nur diejenigen Angebote die Gunst des Zuschauers erlangen, deren Programmdaten sich in einem Navigator oder elektronischen Programmführer wiederfinden. Folglich vermag es z.B. der Betreiber eines elektronischen Programmführers, bestimmten – eigenen – Angeboten vermehrte Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen als anderen[503]. Da vom Anbieter der EPG-Inhalt und damit die Programmbeschreibungen abhängen, wohnt auch EPGs somit eine selektive Steuerungsmöglichkeit inne[504]. Vor allem wenn der Hersteller der Decoder mit einem Programmanbieter verbunden ist, bestehen hier Gefahren für die Meinungsvielfalt[505].

Wegen ihres engen inhaltlichen Bezugs sind Navigatoren lediglich rundfunkrechtlich geregelt und gem. § 52c Abs. 1 RStV n. F. dem Gebot der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit unterworfen. Noch nicht geklärt ist dabei, ob die Vorschrift lediglich Navigato-

---

[498] *Dörr/Janik/Zorn*, Der Zugang zum digitalen Kabel, 43 f.; *Leopoldt* (Fn. 496), 32 f. *Niewöhner*, Elektronische Benutzerführungssysteme und chancengleicher Zugang zum digitalen Fernsehen, 2004, 45 ff.

[499] *Niewöhner* (Fn. 498), 48: „elektronische Programmzeitschrift"; *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 319.

[500] *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, § 53 RStV Rn. 11.

[501] Hierzu 1.1.1.2

[502] *GSDZ/ALM (Hrsg.)*, Digitalisierungsbericht 2006, 23; *Hamann*, Das Tor zum Nutzer – Navigatoren und Programmführer, in: GSDZ/ALM (Hrsg.), Digitalisierungsbericht 2007, 45.

[503] Hierzu schon *Holznagel/Daufeldt*, CR 1998, 151, 154 ff.; *Wagner*, MMR 1998, 243, 244 ff.

[504] *Weber/Dörr*, Digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen und Meinungsvielfalt, 2001, 70 ff.

[505] *Leopoldt*, (Fn. 496), 36; *Grünwald*, Analoger Switch-Off (Fn. 453), 18.

ren oder auch elektronische Programmführer umfasst[506]. Nach ihrem Wortlaut erfasst sie nur Benutzeroberflächen, die den „ersten Zugriff" auf die Angebote herstellen. Bei einem weiten Verständnis könnten hierunter alle Benutzeroberflächen fallen, mit denen der Nutzer sein Programm einschaltet. Auf die Art des Steuerungssystems kommt es hierbei nicht an.

Die Zugangsbedingungen zu den Navigatoren sind näher in § 13 Zugangssatzung geregelt. Danach ist der Zugang so zu gewähren, dass das Auffinden und die Nutzung bestimmter Inhalte im Verhältnis zu anderen Inhalten nicht erschwert werden. Dabei sind insbesondere die Angebote aus dem Must-Carry- und Can-Carry-Bereich (vgl. § 52 Abs. 3 u. 4 RStV a. F.) ohne unbillige Behinderung und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Normpflichtige, die Navigatoren verwenden oder verbreiten, haben dem Empfänger zudem im Rahmen des technisch Möglichen auch die Nutzung anderer Navigatoren und elektronischer Programmführer zu ermöglichen. Die Ausstattung der Navigatoren ist außerdem im Rahmen des technisch Möglichen so vorzunehmen, dass Nutzer jedes Programm unmittelbar einschalten und aus dem Programm unmittelbar in den Navigator zurückwechseln können. Außerdem soll den Nutzern die Möglichkeit eröffnet werden, die Reihenfolge der Programme zu verändern. Auf das öffentlich-rechtliche und private Programmangebot muss gleichgewichtig hingewiesen werden. Service-Informationen im Datenstrom sind so zu erstellen, dass sie von jedermann verwendet werden können, der Anwendungen für Decoder herstellen will. Diese Verpflichtung ist jedenfalls dann erfüllt, wenn für die Erstellung einheitlich normierte europäische Standards, wie bspw. der DVB-S I-Standard genutzt werden. Die Verwendung von Navigatoren ist schließlich nach § 52c Abs. 2 RStV n. F., § 5 Zugangssatzung anzeigepflichtig.

Die Landesmedienanstalten können zudem die Anforderungen für Navigatoren in Zusammenarbeit mit den Beteiligten weiter konkretisieren. Die gemeinsame Stelle digitaler Zugang der Landesmedienanstalten (GSDZ) ist dieser Vorgabe des § 13 Abs. 5 Zugangssatzung gefolgt und hat am 20. Juni 2007 in Eckpunkten zentrale Anforderungen an die Funktionsweise von Navigatoren aufgestellt. Diese sehen unter anderem vor, dass die Senderlisten der Navigatoren nachvollziehbar und nach einheitlichen Kriterien zusammengestellt werden müssen (Eckpunkt 4)[507]. Relevant wurden diese Vorgaben bereits jüngst bei einer Beschwerde von RTL II gegen den Set-Top-Boxen-Hersteller TechniSat. Dieser hatte mit Hilfe eines Software-Updates für seine digitalen Satelliten-Boxen das Programm von RTL II in der Senderliste von Platz 6 auf Platz 23 verschoben. Den Platz 6 erhielt der von TechniSat selbst produzierte Mediendienst „TechniTipp TV". Die GSDZ erkannt hierin einen Verstoß gegen die Vorgaben der Eckpunkte für Navigatoren und damit gegen

---

[506] Für eine Erfassung nur von Navigatoren *Schulz*, in: Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 53 Rn. 57. Vgl auch Begründung zum 4. und zum 8. RÄStV, abgedruckt in *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner,* § 53 RStV; *KEK*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 319.

[507] *Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ)*, Eckpunkte der GSDZ für Navigatoren vom 20.6.2007, abrufbar unter:
http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Eckpunkte_GSDZ_Navigation_2.7.2007.pdf> [Stand: 29.1.2008].

das Diskriminierungsverbot des § 52c Abs. 1 RStV n.F. Sie leitete das Verfahren an die zuständige Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz weiter[508].

2.3.6.3.2 Suchmaschinen

Suchmaschinen funktionieren als Gatekeeper im Internet, ohne diese wäre die Suche nach Inhalten häufig erfolglos[509]. Sie bestimmen aber auch, welche Seiten in den Such-Index aufgenommen werden und welche oben auf den Trefferlisten stehen und beeinflussen damit die Wahrnehmbarkeit von Inhalten[510]. Für Content-Anbieter ist somit die Aufnahme in den Suchmaschinen-Index und eine Position möglichst weit oben in der Trefferliste von entscheidendem Interesse. Ebenso ist die Schaltung von Bannerwerbung im Zusammenhang mit bestimmten Suchergebnissen wichtig.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für den Zugang von Content-Anbietern zu Suchmaschinen, also zur Aufnahme in den Suchmaschinen-Index oder die Aufnahme in eine gute Position in der Trefferliste, existiert nicht[511]. Ansprüche aus dem Telekommunikationsrecht, dem Rundfunkrecht und dem allgemeinen Wettbewerbsrecht ergeben sich ebenfalls nicht. Ansprüche aus dem TKG scheitern an der fehlenden Eigenschaft der Inhalteanbieter als Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen. Auch die Anwendung allgemeinen Wettbewerbsrechts gestaltet sich schwierig. Die Abgrenzung von Märkten für die einzelnen Angebote der Suchmaschinenbetreiber ist ebenso wie die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung dieser Betreiber nur schwer möglich[512]. Das einzige vorhandene Regelungswerk, das ausdrücklich für den Bereich der Suchmaschinen gilt, ist ein Verhaltenskodex der Suchmaschinenbetreiber[513], den diese im Rahmen der Selbstregulierung unter dem Dach der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia (FSM) vereinbart haben. Zugangsansprüche der Content-Anbieter zu den Angeboten der Suchmaschinenbetreiber sind dort jedoch nicht kodifiziert. Dagegen sind die Aufklärung der Nutzer über die Funktionsweise der Suchmaschinen, die transparente Gestaltung der Suchergebnisse, der Kinder- und Jugendschutz und der Datenschutz im Verhaltenskodex geregelt (siehe hierzu Tab. 2-25).

Verstöße gegen den Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter werden im Wege des Beschwerdeverfahrens vor der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia sanktioniert. Als

---

[508] Vgl. *GSDZ*, GSDZ-Pressemitteilung vom 24.10.2007, abrufbar unter: <http://www.digitaler-zugang.de>.

[509] *Spieker*, MMR 2005, 727; *Rath*, WRP 2005, 826; *Ott*, MMR 2006, 195; ders., K&R 2007, 375. Siehe auch *Machill*, Die Macht der Suchmaschinen, 2007.

[510] Siehe hierzu auch *Meyer*, K&R 2007, 177, 177 f.

[511] Zum Problem der Manipulation der Trefferlisten siehe u. a. *Meyer*, K&R 2007, 177 f.

[512] Hierzu *Kühling/Gauß*, MMR 2007, 751. Teilweise wird ein kartellrechtlicher Anspruch von Unternehmen auf Aufnahme in den Suchmaschinenindex diskutiert, dies wird jedoch angesichts eines fehlenden relevanten Marktes kritisch gesehen. Siehe hierzu nur *Ott*, MMR 2006, 195 ff.

[513] Verhaltenssubkodex für Suchmaschinenanbieter der FSM (VK-S), abrufbar unter:<http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter>.

Sanktion ist ein Hinweis mit Abhilfeaufforderung, eine Vereinsstrafe oder ein Vereinsausschluss vorgesehen[514].

Materie	Vorschrift des Verhaltenskodex
Transparenzgebot bzgl. Funktionsweise	§ 2 Nr. 1 ▪ Aufklärung der Nutzer über die Funktionsweise der Suchmaschine. ▪ Festlegung von Ausschlussgründen für Websites aus Ergebnislisten ▪ Leichte Erkennbarkeit für Nutzer.
Transparenzgebot bzgl. der Ergebnisse	§ 2 Nr. 2 ▪ im Rahmen der Möglichkeiten transparente Gestaltung der Ergebnisseiten. ▪ Kommerzielle Vereinbarungen über Positionen in Trefferlisten werden angemessen gekennzeichnet.
Kinder- und Jugendschutz	§ 2 Nr. 3: im Rahmen des Möglichen technische Vorkehrungen zum Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten.
Datenschutz	§ 2 Nr. 4: Beim Umgang mit Nutzerdaten gilt der Grundsatz der Datensparsamkeit.
Einschaltung der FSM Beschwerdestelle	§ 2 Nr. 5 a: Verpflichtung zur Einschaltung der Beschwerdestelle der FSM bei Beschwerden. Ggf. Weiterleitung an die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM). Tatbestände sind: ▪ § 86 StGB, § 86a StGB, § 4 Abs.1 Nr. 1 und 2 JMStV, ▪ § 130 StGB, § 4 Abs. 1Nr. 3 und 4 JMStV, ▪ § 130a StGB , § 4 Abs. 1 Nr. 6 JMStV, ▪ § 131 StGB, § 4 Abs. 1 Nr.5 JMStV; § 184 Abs. 3 StGB, § 4 Abs. 1 Nr. 10 JMStV, ▪ § 4 Abs. 1 Nr. 9 JMStV, ▪ § 4 Abs. 1 Nr. 7 JMStV, ▪ § 4 Abs. 1 Nr. 8 JMStV
Entfernung von URL aus Suchmaschinenindex	Die Anbieter verpflichten sich, jede URL zu entfernen bzw. nicht anzuzeigen, die durch die BPjM indiziert worden ist, soweit sie Zugriff auf die URL haben und soweit der wirtschaftliche Aufwand zumutbar ist.
Sanktionen	§ 6 VO-S: ▪ Hinweis mit Abhilfeaufforderung ▪ Vereinsstrafe ▪ Vereinsausschluss

Tab. 2-25: Suchmaschinen-Kodex

[514] § 6 der Verfahrensordnung Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia e. V. (VO-S) bei Beschwerden wegen Verstößen gegen den Verhaltenssubkodex der Suchmaschinenanbieter, abrufbar unter: <http://www.fsm.de/de/Verfahrensordnung_Suchmaschinenanbieter>.

2.3.7 Zugang zu Frequenzen

2.3.7.1 Bedarfslage

Im Telekommunikations- und Mediensektor lässt sich in den letzten Jahren ein Siegeszug der mobilen Anwendungen feststellen. Die Mobiltelefonie ist schon seit Jahren eine Erfolgsgeschichte. Die Einführung des mobilen Fernsehens im DMB-Standard ist im Jahre 2006 erfolgt. Mobile TV im DVB-H-Standard soll ab 2008 empfangbar sein. Große Erwartungen sind auch an den drahtlosen Internetzugang geknüpft. Hierdurch soll der Zugang zum Internet verbessert und insbesondere die Breitbandkluft im ländlichen Raum verkleinert werden. Mit der Einführung einer breitbandigen Mobilfunkgeneration, die Bandbreiten von bis zu 100 Mbit/s erreicht, wird ab 2012 gerechnet. Mit den neuen Möglichkeiten wächst der Bedarf an Frequenzen. Besonders nachgefragt wird der niedrige Frequenzbereich. Hierzu gehören auch Frequenzbänder, die bisher vom Rundfunk genutzt wurden, wie das UHF-Band (470-862 MHz). Das dem Rundfunk gewidmete Spektrum gerät damit zunehmend in den Schnittpunkt unterschiedlicher, zumeist gegenläufiger Interessen. Neben den bereits erwähnten mobilen Anwendern bestehen die herkömmlichen Rundfunkanbieter darauf, mehr Spektrum zu bekommen, um zukünftig das frequenzintensive Fernsehen im HDTV-Standard ausstrahlen zu können. Zudem drängen die Verleger ins Rundfunkgeschäft, um ihre lokalen und regionalen Werbeeinkünfte vor den Angriffen aus dem Internet abzusichern. Anders als viele gehofft haben, bleiben Frequenzen auch in Zeiten der Digitalisierung ein knappes Gut.

2.3.7.2 Frequenzplanung

Es ist die Aufgabe der Frequenzplanung, diese Nutzungskonflikte zu bewältigen. Ausgangspunkt für nationale Überlegungen sind hier die Vorgaben des Internationalen Frequenzbereichsplans der ITU, die national umgesetzt und stufenweise konkretisiert werden müssen. Das höchstrangige Instrument der nationalen Frequenzordnung ist der Frequenzbereichszuweisungsplan (§ 53 TKG). Die Zuweisungen beziehen sich auf den Frequenzbereich von 9 KHz bis 275 GHz. Zu den zugewiesenen Funkdiensten zählen u.a. der Mobilfunkdienst, der Amateurfunkdienst, der Rundfunkdienst sowie der Seenavigationsfunkdienst[515]. Ein Rundfunkdienst wird nach § 4 Nr. 33 FreqBZPV definiert als „a) Funkdienst, dessen Aussendungen zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind und der Tonsendungen, Fernsehsendungen oder andere Arten von Sendungen erfassen kann, sowie b) als Funkdienst, dessen Funknutzungen die wesentlichen technischen Merkmale der Funknutzungen unter Buchstabe a) besitzen“. Entscheidend sind nicht inhaltliche Kriterien, sondern allein der Verteilcharakter des Funkdienstes. Damit erfasst der Begriff des Rundfunkdienstes nicht nur den klassischen Rundfunk (Fernsehen und Hörfunk), sondern auch (Verteil-) Telemedien i.S.d. § 1 Abs. 1 TMG. Hierzu gehören z.B. Teleshopping-, Wetter- oder auch Spielekanäle. Jedoch ist der klassische Rundfunk wegen seiner besonderen Rolle für die Meinungsbildung gegenüber den Telemedien „prioritär“ zu behandeln. Der Frequenzbereichszuweisungsplan wird durch die Bundesregierung per Rechtsverordnung erlassen und geändert. Verordnungen, in denen Frequenzen dem Rundfunk zugewiesen werden, bedürfen

---

[515] § 4 Nr. 1, 22, 33, 35 FreqBZPV, vgl. Anlage FreqBZPV, BGBl. I 2004, 2499, 2053 ff.

der Zustimmung des Bundesrates. Die Länder sind bereits in die Vorbereitungen der Planungen z.B. durch Anhörungen einzubeziehen.

Die Festsetzungen des Frequenzbereichszuweisungsplans werden durch den Frequenznutzungsplan (§ 54 TKG) weiter konkretisiert. Er bildet die rechtliche Grundlage für die Zuteilung von Frequenzen an den Nutzer (§ 55 TKG). Der Frequenznutzungsplan ist weitaus detaillierter als der Frequenzbereichszuweisungsplan und damit umfangreicher. So enthält der Frequenznutzungsplan einen ausdifferenzierten Katalog verschiedener Funknutzungen und weist diesen entsprechende Frequenzen zu[516]. Im Frequenznutzungsplan sind z.B. als Nutzungsarten „digitaler Tonrundfunk" bzw. „digitaler Fernsehrundfunk" ausgewiesen[517]. Die Begriffe weisen eine gewisse Technologieneutralität auf. So fallen unter den „digitalen Fernsehrundfunk" so unterschiedliche Technologien wie DVB-T für das digitale terrestrische Fernsehen oder DVB-H für das Mobile TV. Der Frequenznutzungsplan wird von der Bundesnetzagentur ausgearbeitet und erlassen. Schon in einem frühen Planungsstadium sind die Interessen der Länder zu berücksichtigen (vgl. § 5 Abs. 1 Frequenznutzungsplanaufstellungsverordnung).

2.3.7.3 Entscheidung über die Frequenznutzung

Die Nutzung einer Frequenz für den Rundfunk bedarf sowohl einer telekommunikationsrechtlichen Frequenzzuteilung nach §§ 55, 57 TKG (hierzu unter a)) als auch einer rundfunkrechtlichen Frequenzzuweisungsentscheidung nach Landesgesetz (hierzu unter b)). Beide Regelungskomplexe betreffen die gleiche Frequenz, es werden jedoch hiermit jeweils andere Ziele verfolgt.

2.3.7.3.1 Telekommunikationsrechtliche Frequenzzuteilung

Bei jeder Frequenzzuteilung wird nach § 55 Abs. 1, 5 TKG von der Bundesnetzagentur zunächst abgeprüft, ob die Frequenznutzung im Einklang mit den sendetechnischen Erfordernissen steht und z.B. eine Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen gegeben ist. Zudem spielt der Grundsatz der Ressourcenschonung eine gewichtige Rolle. Eine Frequenz darf nur erteilt werden, wenn eine effiziente Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist[518].

Darüber hinaus gibt es besondere Abstimmungserfordernisse zwischen Bund und Ländern, die der besonderen Aufgabe des Rundfunks und dem prioritären Zugriffsrecht der Länder Geltung verschaffen sollen. § 57 Abs. 1 Satz 1 TKG sieht vor, dass die Zuteilung von Frequenzen zur Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder neben den Anforderungen des § 55 TKG auch das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde auf der Grundlage der rundfunkrechtlichen Festlegungen voraussetzt. Nach § 57 Abs. 1 Satz 2 TKG teilt die zuständige Länderbehörde der Bundesnetzagentur zudem den Versorgungsbe-

---

[516] *Bundesnetzagentur*, Frequenznutzungsplan – Entwurf des aktualisierten Frequenznutzungsplans April 2007, 2007, 8 ff., abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/enid/Frequenzordnung/Frequenznutzungsplan_9y.html>[Stand: 31.3.2008].

[517] Zu den Frequenzbereichen, die hierfür im Einzelnen zugewiesen sind, vgl. *Bundesnetzagentur* (Fn. 516), Einträge 200003, 200004, 200005, 241002 (T-DAB) sowie Einträge 200004, 225005, 226003 (DVB-T).

[518] § 55 Abs. 5 S. 1 Ziff. 4 TKG.

darf mit. Die Grundlage hierfür sind die Festlegungen im Frequenzbereichszuweisungsplan und im Frequenznutzungsplan, die bereits zuvor mit den Ländern abgestimmt wurden. Hiervon ausgehend entwickeln die Länder ihre rundfunkrechtliche Bedarfsplanung, die stark von den Wünschen der im Lande ansässigen Medienunternehmen abhängt. Die Bedarfsanmeldung der Länder ist nach § 57 Abs. 1 Satz 3 TKG von der Bundesnetzagentur umzusetzen. Erst wenn der Bedarf für den Rundfunk gedeckt ist, dürfen die zur Verfügung stehenden Frequenzen nach § 57 Abs. 1 Satz 5 TKG für andere Zwecke als der Übertragung von Rundfunk genutzt werden. Die damalige RegTP hat vor diesem Hintergrund bereits ihre Präsidentenkammerentscheidungen zu T-DAB[519] und zu DVB-T[520] so formuliert, dass zugeteilte Frequenzen flexibel sowohl für die Übertragung von Rundfunk als auch für (Verteil-) Telemedien genutzt werden können.

2.3.7.3.2 Frequenzzuordnung nach Rundfunkrecht

2.3.7.3.2.1 Landesweiter Rundfunk

Auf Ebene der Länder geht es indes bei der Entscheidung über die Frequenznutzung um die Herstellung von Meinungsvielfalt und kommunikativer Chancengleichheit. Der Entscheidungsprozess spielt sich auf zwei Stufen ab, was dem Nebeneinander von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk geschuldet ist. Die Zuordnung der Übertragungskapazitäten auf diese beiden Säulen der Rundfunkordnung (Frequenzoberverwaltung) wird zumeist durch die Landesregierungen vorgenommen[521]. Die Landesmediengesetze enthalten für diese Zuordnungsentscheidung Vergabekriterien[522]. Hiernach ist der Grundversorgung Vorrang einzuräumen. Im Übrigen ist auf eine gleichgewichtige Entwicklung im dualen System zu achten. Da die Landesrundfunkanstalten über eigene Sendenetze verfügen, sind sie sowohl Adressat der rundfunkrechtlichen Kapazitätszuordnung als auch der telekommunikationsrechtlichen Frequenzzuteilung.

Anders ist die Lage im privaten Rundfunk. Die hierfür zugeordneten Übertragungskapazitäten werden durch die Landesmedienanstalten verteilt. Kapazitäten bekommt, wer eine rundfunkrechtliche Zulassung innehat. Hierfür wird zumeist eine ausdrückliche Kapazitätszuweisung vorgenommen[523]. Voraussetzung für die Zulassung ist z.B., dass der Antragsteller die Vorschriften des Konzentrationsrechts einhält. Die zugelassenen Veranstalter sind jedoch nicht zugleich die Betreiber der Sendenetze. Sie sind damit im Rechtssinne keine Frequenznutzer. Die Bedingungen der Programmverbreitung werden unter den Beteiligten vertraglich im Einzelnen geregelt. Regulatorische Vorgaben für die Ausgestaltung dieser Beziehung zwischen Sendenetzbetreiber und Veranstalter gibt es derzeit nicht.

---

[519] *RegTP*, Entscheidung der Präsidentenkammer v. 14.9.1998 über das Verfahren zur Vergabe von Frequenzen für T-DAB, ABl. RegTP Nr. 19/1998, 2271 ff.

[520] *RegTP*, Entscheidung der Präsidentenkammer v. 20.3.2002 über Eckpunkte zur Vergabe von Frequenzen für die terrestrische digitale Übertragung von Rundfunk, ABl. RegTP Nr. 6/2002, 499 ff.

[521] *Hesse*, Rundfunkrecht, 2002, 5. Kap., Rn. 103.

[522] *Binder*, in: Beck`scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 50 RStV Rn. 50 ff.; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettne*, § 50 RStV Rn. 3; *Hesse*, Rundfunkrecht, 5. Kap. Rn. 103

[523] §§ 12 ff. LMG NRW.

2.3.7.3.2.2 Bundesweiter Rundfunk

Seit dem 10. RÄStV gibt es auch Vorschriften für die Zuordnung und Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten für bundesweite Versorgungsbedarfe. Hierdurch soll die Einführung von bundesweitem Mobile TV im DVB-Standard auf eine solide Rechtsgrundlage gestellt werden. Die Zuteilung der Frequenzen für das Mobile TV im DMB-Standard haben die Landesmedienanstalten noch auf die Experimentierklauseln der Landesmediengesetze gestützt. Für einen Dauerbetrieb sind diese Ermächtigungen jedoch nicht ausgelegt. Nach § 51 Abs. 1 RStV n. F. entscheiden die Länder einstimmig über bundesweite Versorgungsbedarfe bei der BNetzA. Über die Zuordnung der Übertragungskapazitäten an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder die Landesmedienanstalten befinden die Ministerpräsidenten durch einstimmigen Beschluss. Die Zuordnung erfolgt für einen Zeitraum von 20 Jahren. Für die Zuweisung von Kapazitäten an private Anbieter sind nach § 51a RStV n. F. die Landesmedienanstalten zuständig. Als Zuweisungsempfänger kommen Rundfunkveranstalter, Anbieter von vergleichbaren Telemedien und Plattformanbieter in Betracht. Bei einer Auswahlentscheidung gelten die auch bei der Zulassungserteilung üblichen Kriterien wie die Förderung der Meinungsvielfalt, die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Projektes sowie die hinreichende Berücksichtigungsmöglichkeit von Nutzerinteressen. Die Zuweisung erfolgt zunächst für die Dauer von 10 Jahren.

2.3.7.4 Entwicklung auf der europäischen Ebene

Nachdem sich die Europäische Kommission in den letzten Jahren weitgehend aus der Gestaltung der nationalen Frequenzordnungen herausgehalten hat[524], reklamiert sie nun in ihren Vorschlägen zur Novellierung des Richtlinienpaketes für elektronische Kommunikationsdienste und –netze zukünftig eine erhebliche Gestaltungsmacht in diesem Bereich. Ihr Ziel ist es, die Frequenznutzung stärker an Effizienzerwägungen auszurichten. Im Kern sollen die Nutzungen gefördert werden, von denen das höchste ökonomische Wachstum ausgehen soll. In der Praxis bedeutet dies, dass die vom Rundfunk derzeit belegten Frequenzbänder zumindest teilweise frei gemacht und für mobile Anwendungen geöffnet werden sollen. Um diesen ökonomischen Ansatz der Frequenzverwaltung umzusetzen, schlägt die Kommission die folgenden Veränderungen vor:

Zunächst sollen die Frequenzbänder diensteneutral genutzt werden. Die Kommission hat jedoch ihre ursprünglichen Forderungen nach einer nahezu schrankenlosen Geltung dieses Grundsatzes im Rundfunkbereich nicht durchsetzen können. Zwar sieht Art. 9 Abs. 4 des Rahmenrichtlinienänderungsentwurfs vom 13. November 2007 vor, dass alle Arten von elektronischen Kommunikationsdiensten alle Frequenzbänder nutzen können, die für elektronische Kommunikation gewidmet sind. Dieser Grundsatz der Neutralität der Frequenznutzung wird jedoch sogleich wieder zugunsten der „Dienste von allgemeinem Interesse“ eingeschränkt. Zuweisungen bestimmter Frequenzbänder können nämlich gerechtfertigt sein, wenn dies im Einklang mit Europäischem Gemeinschaftsrecht erfolgt und aus Gründen des Allgemeinwohls, insbesondere der Sicherung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt

[524] Eine Ausnahme stellte die Richtlinie 87/372/EWG des Rates vom 25.6.1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestirschen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind, dar.

sowie des Medienpluralismus, erforderlich ist. Damit bleibt es bei der exklusiven Nutzung von Frequenzbändern für "Dienste von allgemeinem Interesse". Über die Reichweite dieser Ausnahmeregelung entscheiden überdies ausschließlich die Mitgliedstaaten[525]. Harmonisierungsmaßnahmen seitens der Kommission sollen in diesem Bereich ausgeschlossen sein[526]. Um eine stärker an ökonomischen Kriterien orientierte Frequenzvergabe zu bewerkstelligen, plädierte die Kommission lange für eine Versteigerung auch von Rundfunkfrequenzen[527]. Diese sind nach deutschem Recht bisher hiervon ausgeschlossen (§ 61 Abs. 2 S. 3 TKG). In dem jetzt vorliegenden Änderungsentwurf der Rahmenrichtlinie findet sich hierzu indes keine Regelung. Jedoch sollen die Mitgliedstaaten zukünftig verpflichtet werden, einen Handel mit Frequenzen einzuführen. Eine solche Regelung ist im TKG bereits enthalten. Sie umfasst auch Rundfunkfrequenzen (§ 62 Abs. 2 S. 3 TKG). In der Praxis war jedoch bisher noch kein Bedarf erkennbar, von diesen Vorschriften Gebrauch zu machen. Aus diesem Grunde sind die Rahmenbedingungen und die Verfahren für einen Frequenzhandel auch noch nicht ausgearbeitet worden. In jedem Falle benötigt hier die BNetzA das Einvernehmen mit den Ländern.

Zudem soll die europäische Ebene im Bereich der Frequenzverwaltung, aber auch in anderen wichtigen Regulierungsbereichen mit eigenen Befugnissen ausgestattet werden, um in wirtschaftlich bedeutsamen Bereichen europäische Vorgaben in Kraft setzen zu können. Zu diesem Zweck ist die Errichtung einer European Electronic Communications Market Authority (EECMA) geplant. Dieser Vorschlag stößt bei der Bundesregierung und bei der Bundesnetzagentur einhellig auf Ablehnung, weil ein Bedarf für einen „europäischen Regulierer" nicht gesehen wird und hierdurch dezentrale, am Markt orientierte Lösungen erschwert werden könnten. Derzeit lässt sich noch nicht abschätzen, ob und in welchem Umfang die Kommission in der Lage sein wird, diese Vorschläge politisch durchzusetzen und per Richtlinie für die Mitgliedstaaten verbindlich zu machen.

2.3.7.5 Zusammenfassender Überblick

Dieses komplizierte Zusammenspiel zwischen Frequenzplanung einerseits sowie telekommunikations- und rundfunkrechtlicher Frequenznutzungsentscheidung lässt sich in einem fünfstufigen Verfahren zusammenfassen.

- *Stufe 1*: Zunächst erstellt der Bund zur Umsetzung der Vorgaben des Internationalen Frequenzbereichsplans der ITU einen Frequenzbereichszuweisungsplan, der als Basis für die Festschreibung der Frequenzbereichsnutzung für verschiedene Dienste dient. Soweit Rundfunkfrequenzen betroffen sind, hat eine Zustimmung des Bundesrates zu erfolgen.
- *Stufe 2*: Die Bundesnetzagentur konkretisiert den Frequenzbereichszuweisungsplan durch den sog. Frequenznutzungsplan, der die ausdifferenzierte Nutzung der zuvor zugeteilten Frequenzbereiche festlegt.

---

[525] Erwägungsgrund 22 und 23 des Änderungsentwurfs zur Rahmenrichtlinie (Fn. 320).

[526] Art. 9c Abs. 1 (d).

[527] *EU-Kommission*, Grünbuch zur Konvergenz (Fn. 309), KOM(97) 623, 31; *dieselbe*, Mitteilung v. 29.3.2007, KOM(2007) 155, 15 f.

- *Stufe 3*: Jede Frequenznutzung erfordert eine telekommunikationsrechtliche Frequenzzuteilung durch die Bundesnetzagentur. Diese telekommunikationsrechtliche Zuteilung erhält aber im Fall des Rundfunks nicht der Inhalte- oder Plattformanbieter selbst, sondern der Sendernetzbetreiber.
- *Stufe 4*: Die Basis für die rundfunkseitige Nutzung von terrestrischen Übertragungskapazitäten ist eine entsprechende Berücksichtigung in der Frequenzbereichszuweisungsplanverordnung (FreqBZPV) und im Frequenznutzungsplan. Diese Berücksichtigung wird durch die Bedarfsanmeldung der Länder hergestellt. Die Übertragungskapazitäten werden dabei auf die beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung verteilt.
- *Stufe 5*: Soweit eine drahtlose Übertragungskapazität zu privaten Rundfunkzwecken genutzt werden soll, ist schließlich auch eine rundfunkrechtliche Zuweisung nach dem jeweiligen Landesrecht erforderlich. Die Landesmedienanstalten schreiben die entsprechenden Kapazitäten aus und erteilen dann einem privaten Anbieter den Zuschlag. Dieser muss dann mit dem Inhaber der telekommunikationsrechtlichen Zuteilung (Sendernetzbetreiber) einen zivilrechtlichen Vertrag schließen. Im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird die notwendige Kapazitätszuordnung zumeist von den jeweilig zuständigen Landesregierungen vorgenommen.

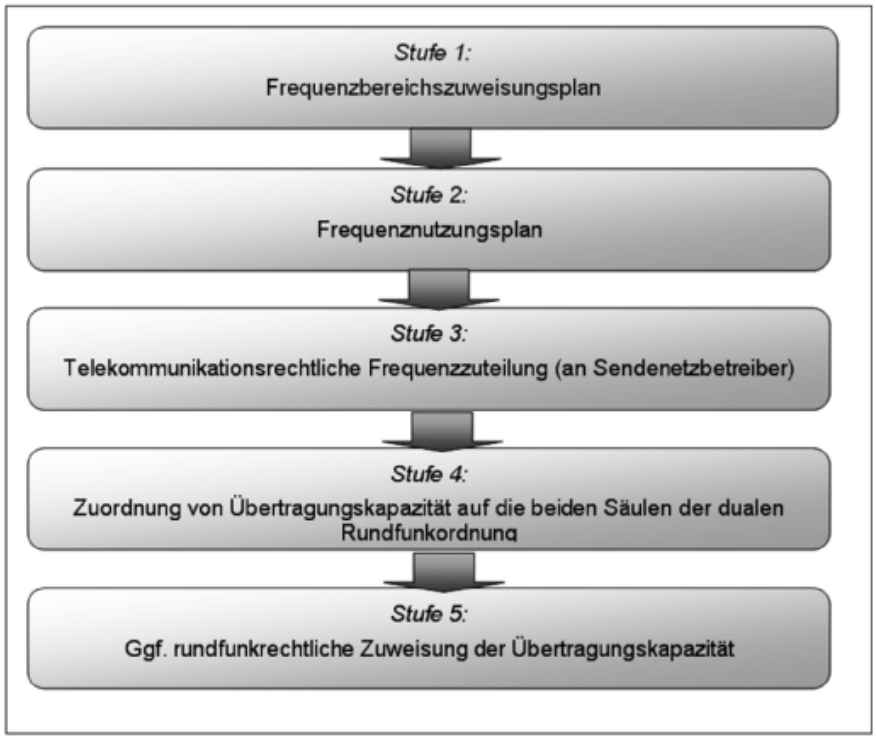


Abb. 2-7: Überblick zum Zugang zu Frequenzen

2.3.8 Aufsicht

2.3.8.1 Involvierte Behörden

Die Regulierungsprobleme in den vor- und nachgelagerten Bereichen werden in der Gemengelage von Zuständigkeiten der Bundesnetzagentur, der Landesmedienanstalten und des Bundeskartellamtes abgearbeitet. Dabei vollzieht die Bundesnetzagentur das TKG, die Landesmedienanstalten die Landesmediengesetze und das Bundeskartellamt das GWB sowie die einschlägigen Wettbewerbsvorschriften des EGV.

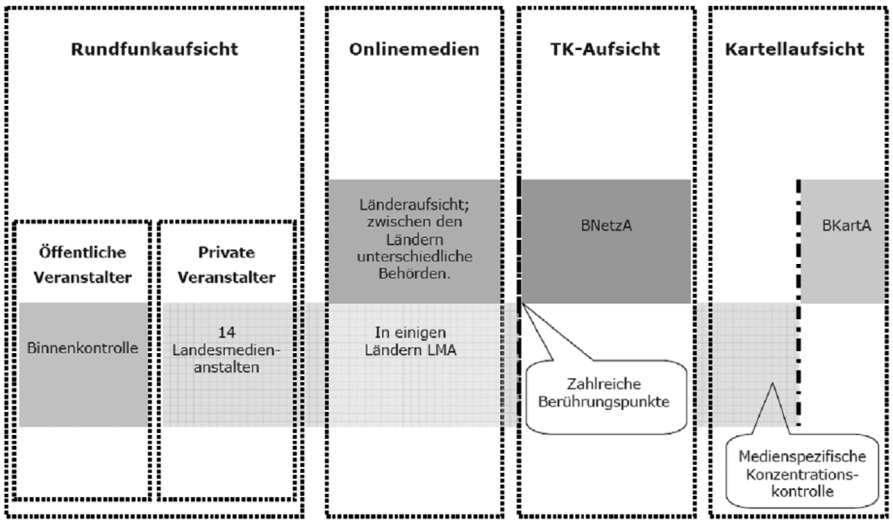


Abb. 2-8: Vergleichsbild zur aktuellen Aufsichtsstruktur in Deutschland

Auf die in Zeiten der Konvergenz zunehmenden Bereiche sich wechselseitig beeinflussender Zuständigkeiten hat der Gesetzgeber mit Abstimmungsregeln reagiert. Es finden sich in allen gerade erwähnten Gesetzen Vorgaben, die den Informationsaustausch zwischen den involvierten Behörden regeln. Zum Teil werden sie auch mit eigenen Befugnissen an der Entscheidungsfindung beteiligt. Besonders relevant ist im Hinblick auf die vor- und nachgelagerten Bereiche das Zusammenspiel zwischen Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt einerseits sowie Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten andererseits. Eine Sonderrolle nehmen die Vorschriften über die technischen Zugangsdienste beim digitalen Fernsehen ein[528]. Hier kommt es zum Teil zu einer gegenständlichen Überlappung von Zuständigkeiten, da die Bundesnetzagentur und die Landesmedienanstalten zur Beaufsichtigung von nahezu wortgleichen Vorschriften verpflichtet sind. Die Behörden haben hierauf mit der Aufstellung einer gemeinsamen Verfahrensordnung reagiert.

[528] Zur Aufsicht gegenüber Online-Medien vgl. *Holznagel/Ricke*, MMR 2008, 18 ff.

2.3.8.2 Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten

2.3.8.2.1 Wechselseitiger Informationsaustausch und Abstimmungspflichten

In § 123 Abs. 2 TKG findet sich zunächst die programmatische Aussage, dass die Bundesnetzagentur mit den Landesmedienanstalten zusammenarbeitet und diesen auf Anfrage Erkenntnisse übermittelt, die für deren Aufgabenerfüllung erforderlich sind. § 39a RStV enthält eine identische Parallelregelung für die Landesmedienanstalten. Man erhofft sich hiervon eine konstruktive gegenseitige Kooperation[529]. Für einzelne Sachbereiche ist die Zusammenarbeit intensiver ausgestaltet. So müssen die Landesmedienanstalten das Benehmen mit der BNetzA einholen, wenn ein Pflichtenverstoß bei Plattformbetreibern, die zugleich Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen sind, festgestellt werden soll (§ 52e Abs. 2 RStV n. F.). Besonders weitreichende Mitentscheidungsbefugnisse haben die Länder und hier dann z. T. die Landesmedienanstalten, wenn es um die Planung und Zuteilung von Frequenzen geht (§§ 52 ff. TKG).

2.3.8.2.2 Zusammenarbeit beim Vollzug der Vorschriften über technische Zugangsdienste

2.3.8.2.2.1 Verfahrensablauf

Nach § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG müssen Anbieter und Verwender von Zugangsberechtigungssystemen vor Aufnahme und Änderung ihres Angebots bestimmte Angaben sowie die einzelnen angebotenen Dienstleistungen für Endnutzer und die dafür geforderten Entgelte der Bundesnetzagentur anzeigen. Die gleiche Verpflichtung trifft die Anbieter und Verwender von Zugangsberechtigungssystemen gem. § 52c Abs. 2 RStV n. F. gegenüber der zuständigen LMA. In beiden Fällen leitet die Anzeige ein Prüfungs- und Untersagungsverfahren ein. In diesem Verfahren überprüfen Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten, ob das angezeigte Angebot den Anforderungen des § 50 Abs. 3 TKG (bzw. der Parallelregelung in § 52c RStV n. F. i.V.m. § 12 Zugangssatzung) entspricht. Um dieser praktischen Doppelzuständigkeit für inhaltlich identische Rechtsfragen und der damit einhergehenden Gefahr von Überregulierung, sich uneinheitlich entwickelnder Regulierungspraxis und damit Rechtsunsicherheit für die Normadressaten entgegenzuwirken, haben sich die Bundesnetzagentur und die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) auf ein Verfahren geeinigt, in dem die beiderseitigen Kompetenzen koordiniert werden. Eine von BNetzA und der DLM verabschiedete Verfahrensbeschreibung konkretisiert das Prozedere im Detail[530], um zu gewährleisten, dass das Verfahren in vertrauensvoller Zusammenarbeit und in engem gegenseitigem Austausch durchgeführt wird. Ziel ist es, eine größere „Kundenfreundlichkeit“ und Effizienz zu schaffen. Federführend wird das Verfahren von der BNetzA geleitet, die Landesmedienanstalten sind über die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) jedoch adäquat eingebunden[531]. Dort haben sie ihre Zuständigkeiten gebündelt und der BNetzA

---

[529] BT-Drs. 15/2316, 99.

[530] Verfahrensbeschreibung zum Verwaltungsverfahren zur Prüfung der Anzeige nach § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG gemäß § 50 Abs. 4 TKG, abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/4559.pdf>.

[531] *Bundesnetzagentur/DLM*, Eckpunkte für das gemeinsame Verfahren zwischen Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten nach § 49 Abs. 3, § 50 Abs. 4 und § 51 Abs. 3 TKG zur Zugangsoffenheit von Anwendungsprogrammierschnittstellen und Zugangsberechtigungssystemen, Mitteilung Nr. 7/2006, ABl. BNetzA 1/2006 v. 11.1.2006, 32.

damit einen einheitlichen Kooperationspartner zur Seite gestellt. Nach Eingang der Anzeige unterrichtet die BNetzA die GSDZ unverzüglich und prüft die formalen Voraussetzungen des § 50 Abs. 3 TKG. Sodann führen BNetzA und GSDZ innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich getrennt eine materielle Überprüfung durch[532]. Der Anzeigende ist dabei grds. anzuhören. Entspricht das Angebot den Anforderungen des § 50 Abs. 3 TKG nicht, verlangt die BNetzA (unter Mitwirkung der GSDZ) eine Änderung des Angebots. Bestehen lediglich medienrechtliche Einwendungen, gibt die BNetzA nach Abfassen der telekommunikationsrechtlichen Entscheidung das Verfahren zur ausschließlichen Durchsetzung der medienrechtlichen Einwände an die GSDZ ab. Nach Erlass der Entscheidung kontrollieren die Aufsichtsbehörden die Befolgung eines etwaigen Änderungsverlangens. Als ultima ratio kann das Angebot schließlich untersagt werden, wenn die Anforderungen nicht erfüllbar sind oder der Verpflichtete der Änderungsaufforderung nicht nachkommt[533]. Wie unter Punkt 3 der Eckpunkte vorgesehen, ergeht die Entscheidung über die Zulässigkeit des Angebots einheitlich durch die BNetzA. Im Falle einer abweichenden Bewertung aus medienrechtlichen Gründen ergehen zwei eigenständige Entscheidungen, gegen die der Anzeigende im Wege des Widerspruchs und der Anfechtungsklage vorgehen kann. Jedoch besteht zumindest hinsichtlich der von der BNetzA gefassten Teilentscheidung wegen § 137 TKG keine aufschiebende Wirkung[534].

2.3.8.2.2.2 Kooperation in ergänzenden Konfliktbewältigungsverfahren

Um die Effektivität und Einheitlichkeit dieses neuen Kooperationsverfahrens auch im Falle von rechtlichen Streitigkeiten zu gewährleisten, wurden im 4. Teil des TKG zugleich ergänzende Konfliktbewältigungsverfahren eingeführt.

2.3.8.2.2.2.1 Schiedsverfahren nach § 51 Abs. 1 TKG

§ 51 Abs. 1 TKG sieht für Berechtigte und Verpflichtete der §§ 48 ff. TKG die Möglichkeit vor, durch die gemeinsame Anrufung der bei der BNetzA errichteten Schlichtungsstelle[535] auf eine kostengünstige und wenig zeitaufwändige Schlichtung von Streitfragen hinzuwirken. Dabei können die Beteiligten einen unverbindlichen Schiedsspruch zur einvernehmlichen Lösung des Konflikts erzielen. Auch Rundfunkveranstaltern steht dieser Weg der Konfliktbewältigung offen. Da sie nicht zum Adressatenkreis des in § 133 TKG geregelten Streitbeilegungsverfahrens zählen[536], hätten sie andernfalls keine Möglichkeit zur Streitschlichtung nach TKG. Vielmehr wären sie dann auf den zeitaufwändigeren gerichtlichen Rechtsschutz angewiesen. Auch hier nimmt die GSDZ gegenüber der BNetzA die Aufgaben der LMA wahr, so dass medienrechtlichen Aspekten Rechnung getragen wird. Sofern die Zuständigkeit der LMA berührt wird, ist mit der GSDZ Einvernehmen herzustellen. Die

---

[532] Zum Fristbeginn siehe *Janik/Kühling*, in: Beck´scher TKG-Kommentar, § 50 Rn. 103: Eingang der Anzeige bei der Regulierungsbehörde.

[533] § 50 Abs. 4 TKG.

[534] Zum einstweiligen Rechtsschutz im TKG allg. *Holznagel/Schumacher*, N&R 2006, 134 ff.

[535] § 51 Abs. 2 TKG, Errichtung nach *Bundesnetzagentur*, Mitteilung 6/2006, ABl. BNetzA 1/2006 v. 11.1.2006, 31.

[536] Begründung zum Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes der Bundesregierung v. 15.10.2003, BT-Drs. 15/2316 v. 9.1.2004, 76.

nach § 51 Abs. 2 TKG erlassene und ausschließlich für das Schlichtungsverfahren geltende Verfahrensordnung[537] gestaltet das Verfahren weiter aus.



Abb. 2-9: Verfahrensablauf

[537] Verfahrensordnung für die Streitschlichtung nach § 51 TKG v. 7.7.2005, Mitteilung Nr. 6/2006, ABl. BNetzA 1/2006 v. 11.1.2006, 32.

2.3.8.2.2.2.2 Beschwerdeverfahren nach § 49 Abs. 3 TKG

Den Berechtigten und Verpflichteten der §§ 49 Abs. 1, 2 TKG wird ferner ein einseitiges Beschwerderecht nach § 49 Abs. 3 TKG eingeräumt, wenn Streit über die Einhaltung der Verpflichtungen zur Interoperabilität und zur API-Nutzung aus § 49 Abs. 1, 2 TKG besteht. Das Verfahren existiert neben und zusätzlich zu dem soeben beschriebenen Streitschlichtungsverfahren. Eine Verfahrenskonkurrenz besteht nicht[538]. Verfahrensgegenstand und Kreis der Beteiligten sind trotz möglicher Identität enger als in § 51 TKG. Das arbiträre Verfahren ist auf Herbeiführung einer schnellen und kostengünstigen verbindlichen Anordnung gerichtet. Erste Anlaufstelle ist die BNetzA, bei der das Verfahren zentral geführt wird. Der zuständigen LMA, deren Aufgaben auch hier durch die GSDZ wahrgenommen werden, ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Unterbleibt sie oder geht sie der BNetzA verspätet zu, so wird sie nicht berücksichtigt. Aufgrund der Verfahrenshoheit der BNetzA ergeht die Entscheidung im Einklang mit Nr. 3 Eckpunkte einheitlich durch die BNetzA. Bei einer abweichenden Bewertung aus medienrechtlichen Gründen ergeht ein eigenständiger Verwaltungsakt an die Beteiligten[539].

2.3.8.2.2.3 Fazit

Die Regeln über die Zusammenarbeit von BNetzA und Landesmedienanstalten weisen eine bemerkenswerte Komplexität auf. Aus der behördlichen Praxis ist zu hören, dass die Kooperation zwischen diesen beiden Behörden gut funktioniert[540]. Insofern hat sich dieses Modell einer vernetzten Aufsicht bewährt[541]. So führte die BNetzA im Zusammenhang der Anzeigen gem. § 50 Abs. 3 Nr. 4 TKG gemeinsam mit der GSDZ zahlreiche Gespräche mit den Betreibern, die sowohl der Sachverhaltsklärung als auch der Klärung der gesetzlichen Anforderungen dienten. Bisher wurde auch schon ein gemeinsames Verfahren nach § 49 Abs. 3 und 4 TKG durchgeführt. Die Anträge eines Set-Top-Boxen-Herstellers, der sich im Hinblick auf § 49 Abs. 2 TKG in seinen Informations- und Nutzungsrechten bzgl. einer Anwendungs-Programmierschnittstelle beeinträchtigt sah, wurden dabei im Ergebnis abgelehnt.

2.3.8.3 Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Kartellbehörden

Das TKG verfolgt das Ziel, für einen funktionierenden Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten zu sorgen. Die Schaffung angemessener Wettbewerbsbedingungen ist indes auch Aufgabe des allgemeinen Kartellrechts. Dieses wird durch die spezifische Regulierung nicht in jedem Fall verdrängt, sondern kann auch auf die Telekommunikationsmärkte Anwendung finden (vgl. § 2 Abs. 3 TKG). Um Konflikte zwischen den Behörden möglichst im Vorfeld zu vermeiden und eine konsistente Anwendung der Vorschriften zu gewährleisten, schreibt § 123 TKG für eine Reihe von Fällen ihre Zusammenarbeit vor. Beide Behörden

---

[538] *Frevert* MMR 2005, 23, 24; *Schmits*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 51 Rn. 3.

[539] Vgl. auch *Janik*, in: Beck´scher TKG-Kommentar, § 49 Rn. 28. Für die Einzelheiten des Verfahrens s. Verfahrensordnung für die Streitschlichtung nach § 51 TKG v. 7.7.2005, Mitteilung Nr. 6/2006, ABl. BNetzA 1/2006 v. 11.1.2006, 32.

[540] Kritisch indes *Monopolkommission*, Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2004/2005, BT-Drs. 16/2460, Rn. 849.

[541] Siehe auch *Holznagel*, in: Picot (Hrsg.), 10 Jahre wettbewerbsorientierte Regulierung von Netzindustrien in Deutschland, Festschrift Bundesnetzagentur, 2008, 209, 229 ff.

werden zunächst verpflichtet, auf eine einheitliche und den Zusammenhang mit dem GWB wahrende Auslegung des TKG hinzuwirken. Zudem haben sie einander Beobachtungen und Feststellungen mitzuteilen, die für die Erfüllung der beiderseitigen Aufgaben von Bedeutung sein können.

Für eine Reihe von Entscheidungen sind darüber hinaus in § 123 Abs. 1 TKG wechselseitige Mitwirkungsbefugnisse vorgesehen. So muss das Bundeskartellamt bei Verfahren nach §§ 19 und 20 Abs. 2 GWB, Art. 82 EG-Vertrag oder § 40 Abs. 2 GWB der Bundesnetzagentur rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Umgekehrt ist die rechtzeitige Möglichkeit zur Stellungnahme des Bundeskartellamts erforderlich, wenn die Bundesnetzagentur Entscheidungen der Zugangs- und Entgeltregulierung, der Betreiberaus- und -vorauswahl, des Mietleitungsangebots und der besonderen Missbrauchsaufsicht fällt. Einvernehmen zwischen beiden Behörden ist demgegenüber erforderlich, wenn die Bundesnetzagentur Entscheidungen der Marktdefinition und Marktanalyse (§§ 10, 11 TKG), des Ausschlusses von einem Vergabeverfahren für Funkfrequenzen (§ 61 Abs. 3 TKG) oder bei Wettbewerbseinschätzungen auf einem sachlichen und räumlichen Markt im Rahmen des Frequenzhandels (§ 62 Abs. 2 Nr. 3 TKG) trifft. Dieses Einvernehmen ist für die Regulierungspraxis sehr wichtig. Denn die nach dem 3-Kriterien-Test gem. § 10 Abs. 2 TKG nicht mehr als sektorspezifisch identifizierten Märkte werden pro futuro in das allgemeine Wettbewerbsrecht unter Aufsicht des Bundeskartellamts entlassen. Die Zusammenarbeit zwischen BNetzA und Bundeskartellamt erfolgt in der Praxis reibungslos. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass es zwischen diesen beiden Behörden in den letzten Jahren zu einem regen Personalaustausch gekommen ist. All dies spricht dafür, das Modell einer vernetzten Aufsicht beizubehalten und nicht für das Modell eines Telekommunikation-, Medien- und Kartellrecht übergreifenden Einheitsregulierers zu votieren.

3. Entwicklungsszenarien und Regulierungsbedarf

3.1 Entwicklungen und Trends

Die Digitalisierung der medialen Kommunikation schafft die Verbindung von Massenkommunikation und Individualkommunikation: der Nutzer von Massenmedien wird als Individuum adressierbar. Das Signal kann zudem in großer Geschwindigkeit und in großer Menge verschickt werden. Es kommt zu Omnipräsenz, Ubiquität und Simultanität. Die Digitalisierung revolutioniert Formen und Verfahren der Massenkommunikation. Das früher Getrennte verschmilzt. Die **Konvergenz** tritt in den Vordergrund, ausgehend von der Konvergenz des Signals[1]. Der Konvergenz des Signals entspricht eine Konvergenz der Medien. Der Konvergenz der Medien entspricht eine Konvergenz in der Nutzung, die wiederum in der **Lifestyle-Konvergenz** der Nutzer zum Ausdruck kommt. Zudem sollte ein Gerät alles können. Dem Nutzer wird ermöglicht, verschiedene Dienste mit dem gleichen Endgerät zu nutzen[2]. Es wird von **Endgeräte-Konvergenz** gesprochen. Auch Produkte und Dienste gehen neue Verbindungen mit Technologien ein, die zuvor einer anderen Nutzung vorbehalten waren. Rundfunkübertragungsdienste werden über das Internet nachgefragt und angeboten, Spielkonsolen bieten Sprach- und Videotelefoniedienste an. Dies wird unter der **Produkt- und Dienste-Konvergenz** zusammengefasst. Schlussendlich findet auch die **Technologie-Konvergenz** ihre Ausgestaltung in der Verschmelzung von Festnetz und Mobilfunk oder Breitbandkabelnetz und Internet. Das digitalisierte Signal erzeugt demnach eine Konvergenz von bisher getrennten Funktionen. Möglich ist auch, dass sich Inhalteanbieter, Netzbetreiber oder Vermarkter in der Funktion eines Anbieters konvergieren. Dann würde man von **Anbieter-Konvergenz** sprechen. Die Untersuchung der Anbieter-Konvergenz und ihre regulatorischen Implikationen stehen im Fokus der Studie.

Dabei ist zu beachten, dass die im Folgenden entwickelten Szenarien einen **Zeithorizont von fünf Jahren** abdecken. Für diesen Zeithorizont sind valide Schätzungen der zukünftigen Marktentwickung verfügbar und daher darstellbar. Eine Prognose für einen Zeitrahmen von zehn Jahren ist in sich dynamisch ändernden Telekommunikations- und Medienmärkten eine besondere Herausforderung. An einigen Stellen wird – wenn die entsprechenden Studien verfügbar sind – auch eine derartige Prognose vorgestellt. Diese ist jedoch mit entsprechenden Unsicherheiten behaftet.

Der Fokus der folgenden Ausarbeitungen liegt auf dem **Marktgeschehen** und der **Darstellung des Wettbewerbs**. Dem Wettbewerb wird die Fähigkeit zugesprochen, die Effizienz der Ressourcenallokation sicherzustellen. Demnach sichert der Wettbewerb zwischen tatsächlichen oder potentiellen Anbietern eine Produktion zu minimalen Kosten, Preise, die den Grenzkosten entsprechen, und ständige Prozess- und Produktinnovationen. Dadurch

---

[1] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 24.

[2] *Screen Digest et al.*, Interactive Content and Convergence, 25.

wird eine optimale Bedürfnisbefriedigung der Nutzer ermöglicht. Von effektivem Wettbewerb kann ausgegangen werden, wenn keine bedeutenden **Marktzutrittsbarrieren** vorhanden sind. Die wichtigsten Fälle für einen wettbewerblichen Ausnahmebereich liegen vor, wenn ein Sektor imperfekte Marktstrukturen wie ein natürliches Monopol oder ein Marktversagen aufgrund der Geltung von Externalitäten und den Kennzeichen eines öffentlichen Gutes aufweist. Unter diesen Bedingungen sind Regulierungsmaßnahmen als „second best" Lösung notwendig, um Wohlfahrtsverluste zu minimieren. Solche Maßnahmen können als sektorspezifische Wettbewerbsregeln definiert werden. Leitmotiv ist: if there is to be no competition, there should be public control.

Eine Unterscheidung der Regulierungspolitik kann in eine strukturelle Regulierung und die Verhaltensregulierung erfolgen. Bei der strukturellen Regulierung erfolgt die Verhaltenskontrolle von Unternehmen durch die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen. Die Verhaltensregulierung umfasst die Kontrolle von Unternehmen, die nicht auf einem Wettbewerbsmarkt agieren.

Zum Zwecke der im Folgenden durchzuführenden **Entwicklung von Regulierungsszenarien** sind in Übereinstimmung mit dem in Deutschland angewandten ordoliberalen Gedankengut der Freiburger Schule zwei Elemente bedeutsam:

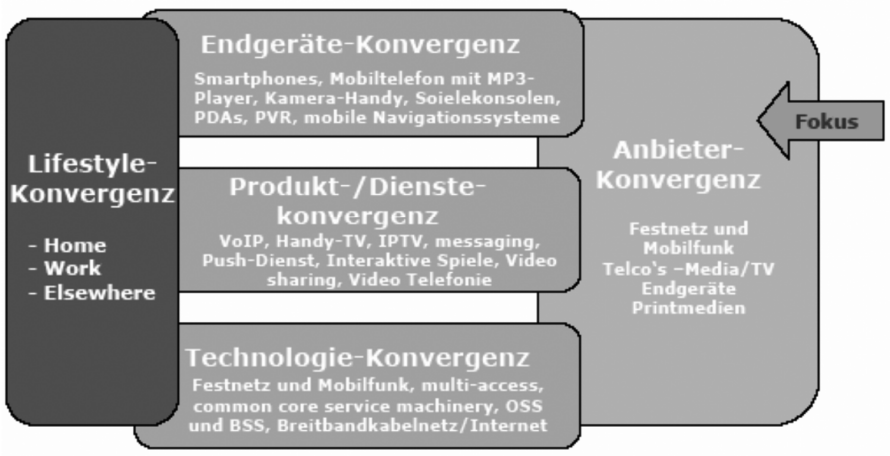
- Kann der Markt selbst eine Lösung schaffen oder bestehen Marktzutrittsbedingungen in Form von sogenannten Flaschenhälsen/Bottlenecks, die es zu regulieren gilt?
- Welche Auswirkungen hat Regulierung als staatlicher Eingriff und „second-best" Lösung auf die gesellschaftliche Wohlfahrt? Steigern die Regulierungsmaßnahmen die Konsumentenwohlfahrt?

Diese beiden Fragestellungen werden im Folgenden bearbeitet. Die **Wertschöpfung der Unternehmen steht an dieser Stelle nicht zentral**. Aus der Regulierungsperspektive ist sie nicht bedeutsam. Der Regulierungsbedarf orientiert sich, wie dargestellt, nicht nach Umsätzen einzelner Unternehmen sondern am (zukünftigen) Marktgeschehen. Dieses **zukünftige Marktgeschehen** ändert sich auf Grund der Konvergenz. Die Übersicht in Abb. 3-1 stellt daher zunächst die unterschiedlichen Formen der Konvergenz dar, bevor auf die einzelnen Aspekte eingegangen wird.

Konvergenz ermöglicht, dass digitalisierte Inhalte über verschiedene Netze und Plattformen übertragen und vermarktet werden. Vormals nach Art und Ort des Betriebs getrennt genutzte Technologien dehnen sich auf andere Bereiche aus, sind somit nicht länger komplementär, sondern werden substitutiv genutzt.

Konvergenz hat die Landschaft der digitalen Welt stark gewandelt. Die Bezugsmöglichkeiten für die Nutzer haben sich vervielfacht. Der Zugang ist komfortabler.

Im Folgenden wird zunächst zur **Lifestyle-Konvergenz** ausgeführt. Es ist schlussendlich der Nutzer, der darüber entscheidet, ob er technologische Entwicklungen annimmt oder nicht. Die Konvergenz der Endgeräte, Produkte und Dienste sowie der Technologie und die daraus resultierende Anbieter-Konvergenz werden in den darauf folgenden Kapiteln behandelt. Der Regulierungsbedarf wird dann in den darauf folgenden Problemfeldern entwickelt.



Quelle: *Nokia/Siemens*

Abb. 3-1: Unterschiedliche Formen der Konvergenz

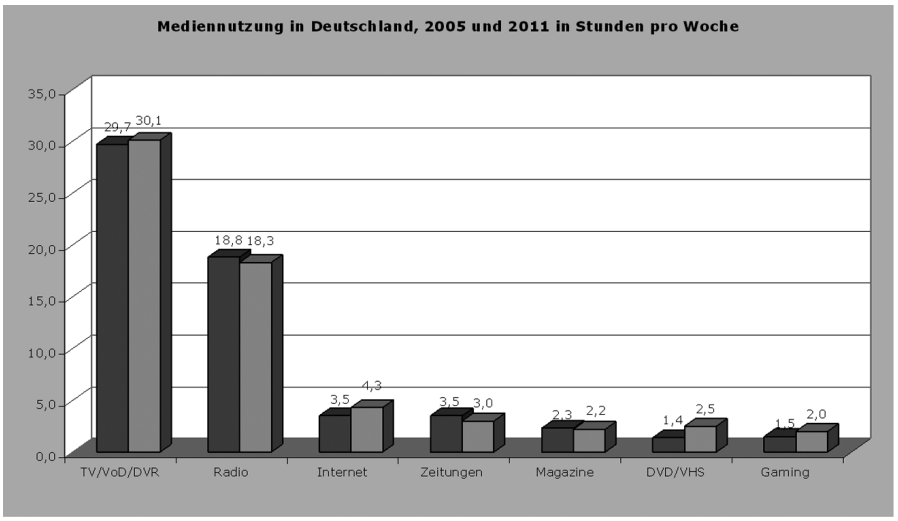
3.1.1 Entwicklungen und Trends im Nutzerverhalten

Die zukünftige Ausgestaltung der Medienlandschaft ist neben technologischen Entwicklungen stark vom **Nutzungsverhalten** der Konsumenten abhängig. Die Entwicklung von Szenarien bedarf daher zunächst einer sorgfältigen Analyse der Trends und Entwicklungen im Nutzungsverhalten. Dazu wird die Nutzerperspektive dargestellt, daran anschließend die Entwicklung des „Consumer" zum „Prosumer" vertieft und darauf aufbauend die Bedeutung der Mediennutzung im Rahmen des Lifestyles betrachtet. Abschließend wird es möglich sein, aus ökonomischer Sicht Aussagen zur Relevanz dieser Entwicklungen für die Medienlandschaft zu treffen.

3.1.1.1 Änderung des Nutzerverhaltens

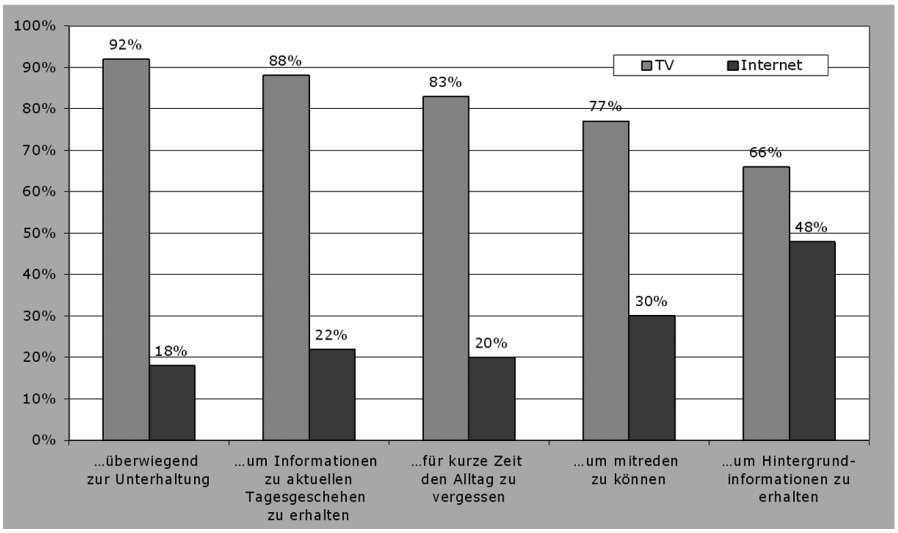
In allen aktuellen Studien zum Nutzerverhalten wird deutlich, dass das **Fernsehen** weiterhin bedeutsam bleiben wird. Nutzer verwenden einen großen Teil ihres Medienzeitbudgets für das klassische Medium Fernsehen. In den Prognosen für die nächsten Jahre erhöht sich dieser Wert sogar. Die Nutzung von Printmedien wird als rückläufig prognostiziert, während die Internetnutzung zunimmt. Die nachstehende Abb. 3-2 verdeutlicht diesen Trend.

Die Rolle des Fernsehens als ein **Lean-Back Medium** wird weiterhin bedeutsam bleiben. Trenduntersuchungen belegen, dass sich die Nutzungsgewohnheiten bezüglich des Fernsehkonsums nicht signifikant ändern werden. Unabhängig von technischen Entwicklungen und der voranschreitenden Digitalisierung wird das Internet als Lean-Forward Medium beim Nutzer in nächster Zeit nicht das „klassische" Fernseherlebnis ablösen. Dies gilt nicht nur für den gezielten Bedarf nach Unterhaltung oder einem Filmerlebnis. Fernsehen bleibt auch beim Bedarf nach Information und geistiger Zerstreuung von Bedeutung.



Quelle: *Stipp*, TV hat ausgelebt – es lebe TV!, 10.

Abb. 3-2: Mediennutzung in Deutschland, 2005 und 2011 in Stunden pro Woche

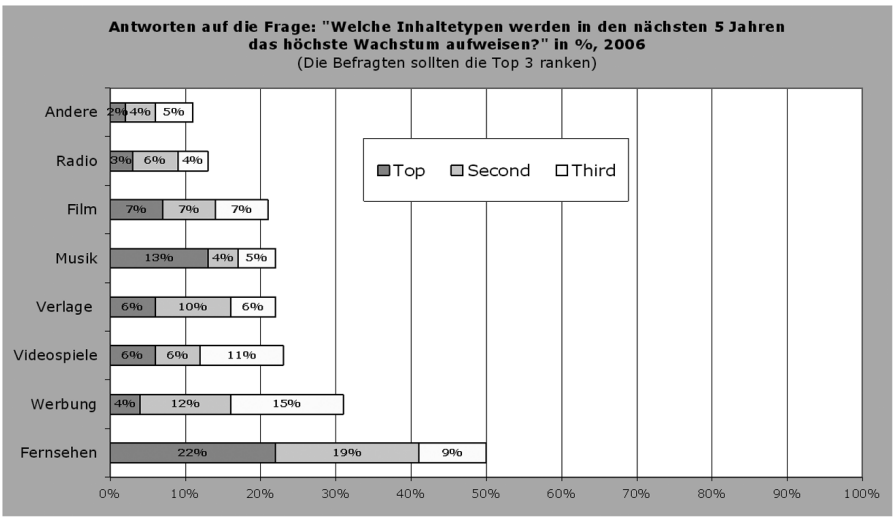


Quelle: *MindSet*, Konvergente Mediennutzung junger Zielgruppen, 26.

Abb. 3-3: Funktionen Fernsehen und Internet im Vergleich

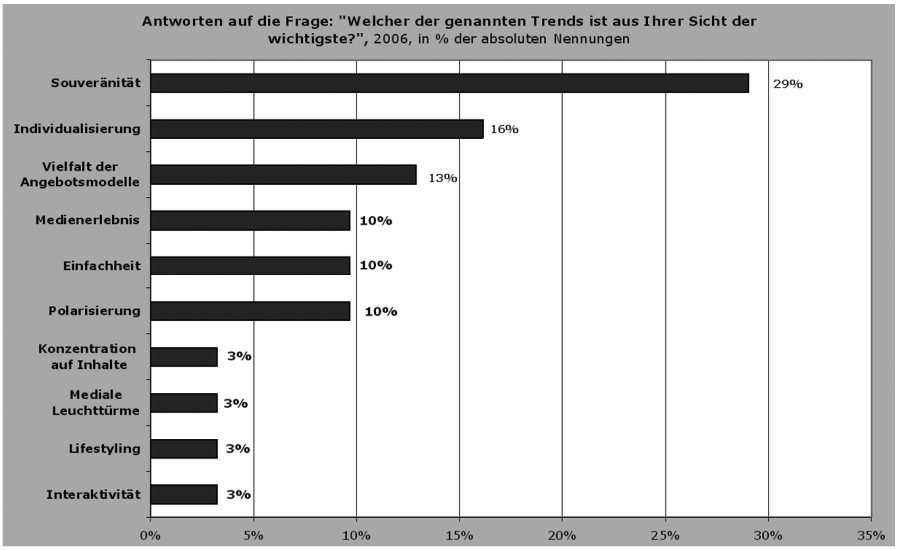
Die anhaltend hohe Bedeutung des Fernsehens wird von Experten ebenfalls bestätigt. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Befragung von Experten zu der **zukünftigen Bedeutung von Inhaltetypen** auf. Befragt nach den TOP 3 der Inhaltetypen, welche in den nächsten fünf Jahren das höchste Wachstum aufweisen werden, wurde das Fernsehen als Top 1 von 22 Prozent der Befragten als der Inhaltetyp mit den besten Wachstumsaussichten

genannt. Weitere Inhaltetypen waren Musik und Film. In den Top 3 führte ebenfalls das Fernsehen, gefolgt von den Top 3 Nennungen Werbung, Videospiele und Verlage.



Quelle: *Accenture*, Media Content Survey 2006, 9. Lesehilfe: Die Befragten sollten die Top 3 ranken.

Abb. 3-4: Antworten auf die Frage: „Welche Inhaltetypen werden in den nächsten 5 Jahren das höchste Wachstum aufweisen?“ in Prozent, 2006



Quelle: *Publisuisse*, TV – Medium der Zukunft, 20.

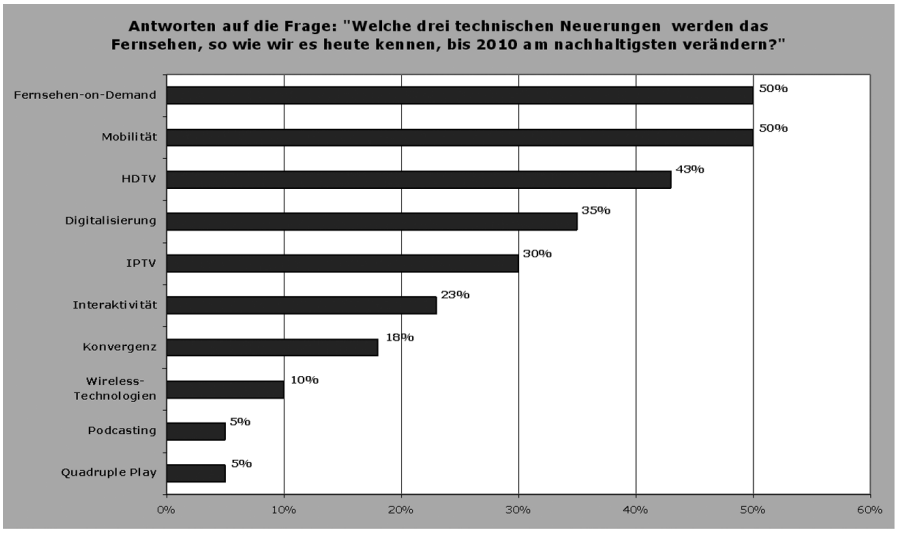
Abb. 3-5: Bedeutung von Trends aus Expertensicht

Gefragt danach, welche Trends das größte Potenzial haben, die Fernsehlandschaft der Zukunft maßgeblich zu beeinflussen, waren sich die Experten einig, dass diese Trends die **Souveränität**, die **Individualisierung** und die **Vielfalt der Angebotsmodelle** sind. Die obenstehende Abbildung (Abb. 3-5) gibt darüber näher Aufschluss. Zu diesen, von Experten identifizierten Trends wird im Folgenden ausgeführt.

3.1.1.1.1 Trend: Souveränität

Ausgehend von einer fortschreitenden Digitalisierung und Mobilisierung der Medien sind Trends zu beobachten, die die Souveränität des Konsumenten in den Vordergrund rücken. Souveränität des Konsumenten wird hier als **räumliche und zeitliche Unabhängigkeit** verstanden. Dies bedeutet, dass der Medienkonsum zunehmend ortsunabhängig und weniger zeitlich gebunden wird: Medien werden zukünftig jederzeit überall ganz nach Bedarf genutzt. Daher setzen sich Technologien durch, die den räumlich und zeitlich unabhängigen Medienkonsum unterstützen. Bei den Endgeräten sind das zum Beispiel fernsehfähige Handys oder Persönliche Videorecorder (PVR). Bei den Angeboten spielen speziell auf den mobilen Konsum zugeschnittene Formate eine wichtige Rolle.

Die hier skizzierte Bedeutung wird von anderen Studienergebnissen bestätigt. Mobilität, Video on Demand und HDTV werden als die **Neuerungen** identifiziert, die das größte Potenzial aufweisen, das heute bekannte Fernsehen am nachhaltigsten zu verändern. Die ersten beiden Neuerungen stützen den Trend nach Souveränität.



(Mehrfachnennungen waren möglich) Quelle: Publisuisse, TV – Medium der Zukunft, 16.

Abb. 3-6: Antworten auf die Frage: „Welche drei technischen Neuerungen werden das Fernsehen, so wie wir es heute kennen, bis 2010 am nachhaltigsten verändern?“

Die Auswirkungen der Souveränität wird vor allem die werbetreibende Industrie spüren. Die Experten gehen davon aus, dass es zu einer Abnahme der Beachtung von Werbung kommt.

Besonders Werbung im klassischen Massenmedium Fernsehen gerät unter Druck. Sie wird an Bedeutung verlieren.

Ein Endgerät, das sowohl den Trend nach Souveränität der Nutzer als auch die nachstehend zu untersuchende zunehmende Vielfalt des Angebots aufgreift, ist der **„Persönliche Videorecorder (PVR)“**. Neben der herkömmlichen Rekorder-Funktion des zeitversetzten Sehens ermöglicht der PVR die Zusammenstellung eines individualisierten Programms nach bestimmten Kriterien aus den Rundfunkprogrammen der verschiedensten Fernsehanbieter. Der PVR kann sowohl als Standalone Gerät als auch gebündelt mit einer Pay TV Set-Top Box agieren. Der PVR wird heute bereits als größte Bedrohung des (werbefinanzierten) Free TV klassifiziert[3]. Laut einer Prognose der Europäischen Kommission wird die Zahl der Pay TV PVR Haushalte in der Europäischen Union im Jahr 2010 bei circa 8 Millionen liegen[4].

3.1.1.1.2 Trends: Individualisierung und Vielfalt des Angebots

Weitere Trends sind die zunehmende Individualisierung und die Vielfalt der Angebote.

Die Digitalisierung ermöglicht zukünftig einen **individualisierten Medienkonsum**. Das Szenario des Nutzers als sein eigener „Programmdirektor“, der selbst entscheidet, was er wann und wo konsumieren wird, bedeutet das Ende einer undifferenzierten Zielgruppe. Es bietet Anbietern die Möglichkeit, durch personalisierte Inhalte individuelle Bedürfnisse zu befriedigen und Angebote zu adressieren. Massenmärkte werden zukünftig in immer kleinere Zielgruppen fragmentiert. In einer zunehmend fragmentierten Medienlandschaft wird es schwieriger, Konsumenten zu erreichen. Die Werbung wird individualisierter, rückt näher an Inhalte heran und bringt mehr Konsumentennutzen. Aus diesen Gründen werden einzelne Spots seltener große Reichweiten erzielen. Allgemein jedoch wird die Reichweite zunehmen, da der Konsum zukünftig nicht mehr nur zu Hause erfolgt[5]. Die Adressaten der Werbung müssen zudem mühsam über immer vielfältigere Mediengattungen und Einzelmedien angesprochen werden. Viele der bisher etablierten Kommunikationsstrategien gehen ins Leere[6]. Die werbetreibende Industrie wird sich auf Grund dieser Entwicklungen neu orientieren: die Geschäftsmodelle auf der Anbieterseite sind anzupassen.

Die **Zielgruppenfragmentierung** führt zu einer Divergenz im Angebotsspektrum. Parallel hierzu steigen aber auch die Ansprüche der Nutzer an ein stark differenziertes Angebot. Es ist davon auszugehen, dass sich Angebote zur individuellen Zusammenstellung von Inhalten durchsetzen werden. Damit der Nutzer in Zukunft in einer Medienwelt größter Nutzungsvielfalt sowie einer fortschreitenden Fragmentierung von Formaten, Funktionalitäten und Zielgruppen die Orientierung behält, benötigt er eine Orientierungs- beziehungsweise Navigationshilfe für ein zielgerichtetes Navigieren durch das umfangreiche Angebot. Dies können zum Beispiel **Elektronische Programmführer (EPG)** leisten. Die wesentlichen Funktionen sind dabei einerseits intelligentere Planungsmöglichkeiten „Smart Planning“, aber auch eine Vorschau auf das kommende Programm und der Abruf von Hintergrundinforma-

---

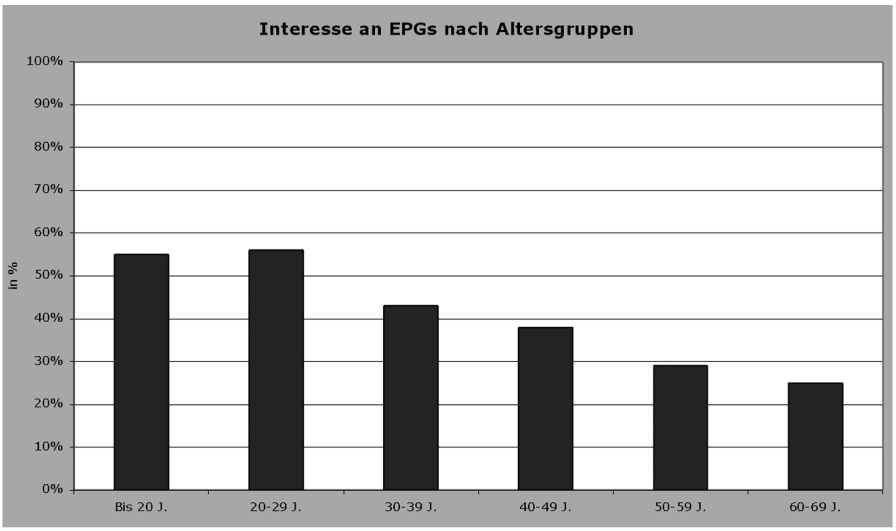
[3] *IBM*, *Konvergenz oder Divergenz?, 12*.

[4] *Screen Digest et al., Interactive Content and Convergence, 73.*

[5] *Stipp*, TV hat ausgelebt – es lebe TV!, 43.

[6] *PWC,* German entertainment and media outlook: 2007-2011, 18.

tionen[7]. Das Interesse an EPGs ist insbesondere bei den jüngeren Nutzern vorhanden. Wie Abb. 3-7 verdeutlicht, haben die bis 29-Jährigen gemäß einer Studie ein Interesse von mehr als 50 Prozent.



Quelle: *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 9.

Abb. 3-7: Interesse an EPGs nach Altersgruppen

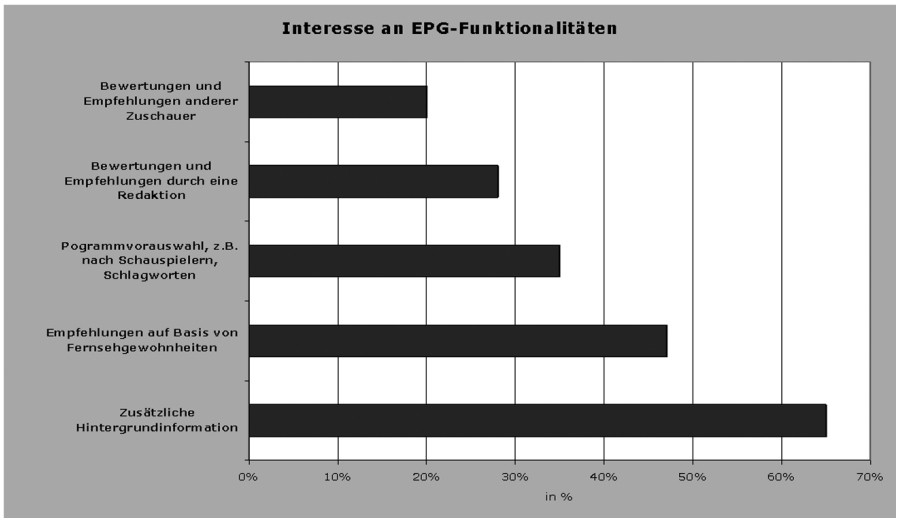
Die Studien belegen zudem, dass als wichtigste Funktion von EPGs die Bereitstellung von **zusätzlichen Hintergrundinformationen** benannt wird (vgl. Abb. 3-8). Die zielgerichtete und vereinfachte **Suche** in Verbindung mit intelligenteren Planungsmöglichkeiten ist speziell bei Nutzern unter 29 Jahren beliebt. Diese Nutzergruppe verwendet Programmzeitschriften deutlich weniger als ältere Nutzergruppen.

Ein anderer Trend ist die **Vielfalt der Angebote**. Die zukünftige Medienlandschaft wird von einer **Vielzahl koexistierender Angebotsmodelle** geprägt sein. Insbesondere die Pay TV-Angebote werden neben dem Free TV weiter an Bedeutung gewinnen. Die Gründe hierfür liegen in der vorhandenen Zahlungsbereitschaft für werbefreie Angebote sowie in der zunehmenden Nutzung von (Pay) Video-on-Demand-Angeboten. Diesem Trend entsprechend entsteht eine Vielzahl von **Spartenprogrammen** mit Angeboten, die vornehmlich Nischen abdecken: Das Angebot erstreckt sich vom Special-Interest-Themenkanal über Lokalfernsehen bis hin zu Community-Sendern. Vor allem lokale und regionale Inhalte werden an Bedeutung gewinnen[8]. Abb. 3-9 zeigt die geschätzte Entwicklung der Pay TV-Ausgaben und der Haushalte mit kostenpflichtigem Abonnementfernsehen im Zeitverlauf. Beide nehmen zu. Die Trends Souveränität, Individualisierung und Vielfalt des Angebots drücken sich auch in dem Phänomen des **Prosumer** aus, das im folgenden Abschnitt behandelt wird.

---

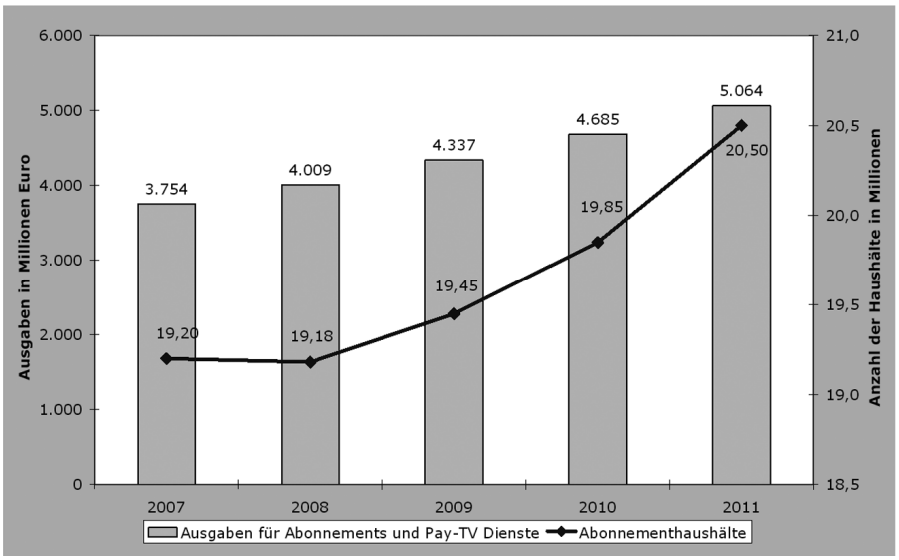
[7] *IBM*, *Konvergenz oder Divergenz?, 8.*

[8] *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 60 ff.



Quelle: *IBM*, Konvergenz oder Divergenz?, 9.

Abb. 3-8: Interesse an EPG-Funktionalitäten



Quelle: *PWC*, German media and entertainment outlook: 2007-2011, 44.

Abb. 3-9: Abonnements und Pay TV: Ausgaben und Anzahl der Haushalte, 2007-2011

3.1.1.2 Aktive Rolle der Nutzer: Prosumenten

Im Gegensatz zur Fernsehwelt, die in der Regel eine klare Trennung zwischen Produzent und Konsument kennt, beginnt im Internet der Begriff zu verschwimmen. Zunehmend ist die Interaktivität des Beitragenden oder die „prosumierende Teilnahme“ gefragt[9]. Die bereits angesprochene Interaktivität führt dazu, dass bisher passive Nutzer zu aktiven Teilnehmern des WWW werden. Diese Entwicklungen werden durch Begriffe wie **Social Web, User Generated Content** (UCG) oder **Web 2.0** ausgedrückt. Die Einschätzung „Das Internet wird sich in Zukunft zu einem Medium wandeln, das in hohem Maße durch die Interaktion der Nutzer (beispielsweise Blogs, Foto-/Video-Exchange, Communities) geprägt ist (Social Web)“ teilen knapp 84 Prozent der in einer Studie[10] befragten Experten in hohem, beziehungsweise sehr hohem Ausmaß.

Der Begriff **Web 2.0** fasst eine Vielzahl von Strömungen und Trends zusammen, die sich in den vergangenen Jahren im Internet entwickelt haben. Der Begriff Web 2.0 beschreibt alle Internetapplikationen, die hohe Gestaltungs- und Kommunikationsmöglichkeiten für den Nutzer bereitstellen. Web 2.0 unterscheidet sich dabei vom Web 1.0 durch ein anderes „Selbstverständnis“ des Internets, durch die intensive Einbindung des Nutzers in die Gestaltung der Inhalte und durch die Dialoge[11].

Bekannte internationale Anwendungsbeispiele wie das Netzwerk MySpace, die Videoplattform YouTube, die Fotodatenbank Flickr, die Studentenseite Facebook oder das kollektiv geschaffene Nachschlagewerk Wikipedia sind auch in Deutschland sehr populär. Charakteristisch ist die Wandlung des passiven Internetnutzers hin zum aktiven Gestalter. Im **„Mitmach-Web“** werden Informationen nicht mehr nur konsumiert. Internetsurfer kommentieren, publizieren und gestalten die Inhalte im Netz großteils selbst. Auch darüber, wann, wo und in welcher Form die Nutzer die von ihnen ausgewählten Inhalte konsumieren, können sie selbst entscheiden.

Eine **Untersuchung zu den Nutzern** von Web 2.0 generiert die folgenden Resultate: In der Gruppe der Web 2.0 Nutzer sind überdurchschnittlich stark Männer aus der Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen vertreten. Das formale Bildungsniveau ist bei den Web 2.0 Nutzern überdurchschnittlich hoch. Insbesondere der Anteil der in Ausbildung befindlichen Menschen (in Ausbildung, Schüler, Studenten) ist erheblich. Auch bei der finanziellen Ausstattung der Haushalte gibt es deutliche Unterschiede zu üblichen Online-Anwendungen. In der höchsten erhobenen Netto-Einkommensklasse für Haushalte (Haushalte mit 3 000 Euro und mehr pro Monat) sind Web 2.0 Nutzer doppelt so häufig vertreten wie die durchschnittlichen Onliner[12]. Gemessen an der **Nutzungsfrequenz** liegen im Web 2.0 Videocommunities und Wiki-Websites gleichauf. Auf Platz drei kommt die Nutzung von Weblogs, auf Platz vier schließlich die von Social-Networking-Sites, gefolgt von Fotocommunities und Podcasting. Die Gestaltungsmöglichkeiten, die das Web 2.0 bietet, haben auch erhebliche Auswirkungen

---

[9] IBM, Konvergenz oder Divergenz?, 20-

[10] Deutschland Online Studie.

[11] *Haas et al.,* Web 2.0: Nutzung und Nutzertypen, 215.

[12] *Haas et al*., Web 2.0 Nutzung und Nutzertypen, 217.

auf die künftige Nutzung des Internets als **Werbe- und Kommunikationsmedium**. Die personalisierte Kommunikation und die direkte Einbindung des Kunden ermöglichen zum Beispiel, dass auch Nischenprodukte über Communities einer sehr breiten Kundenbasis bekannt gemacht werden. Das „Mitmach-Web" birgt jedoch neue Unwägbarkeiten. Das Kundenverhalten ist wesentlich schwieriger prognostizierbar und persönliche Empfehlungen in Form von Mundpropaganda via Internet und Communities gewinnen an Bedeutung. Ansprachen von massenmedialem Charakter und damit verbundene Werbung verlieren hingegen in einigen Bereichen an Einfluss[13].

Das Internet ist nicht nur Informationsquelle, sondern erfüllt zunehmend auch soziale Bedürfnisse. **Social Web** wird als Überbegriff für Webanwendungen verstanden, bei der Gestalter und Konsumenten in einer Person sichtbar werden. Im Rahmen der Personalisierung von Angeboten gibt der Konsument freiwillig Informationen über seine Präferenzen preis, welche die Grundlage für die Erstellung des eigentlichen Produktes darstellen. Jeder Nutzer hat die Möglichkeit, Angebote entsprechend der eigenen Bedürfnisse beziehungsweise Interessen zu schaffen. Es sind insbesondere die informationsgetriebenen Anwendungen, die bei den Anwendern am beliebtesten sind. Die Online-Nachschlagewerke stehen beispielsweise sowohl heute als auch 2010 an erster Stelle. Es beteiligen sich zum Beispiel immerhin 15 Prozent der regelmäßigen Wikipedia-Nutzer selbst aktiv. Durch den Erfolg von Wikipedia wird deutlich, dass dezentral von Nutzern generierte Inhalte durchaus eine ernst zu nehmende Konkurrenz für Angebot kommerzieller Medienunternehmen sein können. Die Qualität der nutzergenerierten Inhalte ist nach mehreren Studien inzwischen mit der Qualität kommerzieller Produkte durchaus vergleichbar[14]. Sehr beliebt sind Podcasts – Audiobeiträge, die im Internet heruntergeladen und mit dem MP3-Player oder am PC gehört werden. Video-Blogs gewinnen ebenfalls an Popularität[15].

Die Kommunikation findet nicht nur über Weblogs oder Blogs, sondern auch über **Social-Networking-Seiten** statt, die aktiv gestaltet werden und eine eigenständige Mitwirkung anderer Leser als Autoren und Kommentatoren erlauben und fördern. Etwa die Hälfte (51 Prozent) der Web 2.0 Nutzer nutzt regelmäßig Social-Networking-Seiten[16]. Die virtuelle Studenten-Gemeinschaft StudiVZ (Holtzbrinck), die Freundeskreis-Community Lokalisten oder das Video-Portal MyVideo von ProSiebenSat.1 sowie ClipFish von RTL interactive verzeichnen beispielsweise enorme Reichweiten. Videocommunities sind inhaltlich und von der Nutzungsmotivation her am ehesten analog zu Fernsehangeboten anzusiedeln. Sie unterscheiden sich aber zurzeit deutlich nach der Nutzungssituation. Während das Anschauen von Internetvideos mit einer aktiven Rezeption am PC „am Schreibtisch" verbunden ist, findet die Fernsehnutzung eher in einer passiven Rezeptionshaltung „im Fernsehsessel" statt.

Es wird erwartet, dass das Social Web erhebliche Veränderungen im sozialen Umfeld mit sich bringen wird. Unter dem Schlagwort **„User Empowerment"** wird die Macht- und Einflussvergrößerung der Nutzer verstanden. So schätzen über 50 Prozent der in einer Stu-

---

[13] *PWC*, German entertainment and media outlook: 2007-2011, 98.

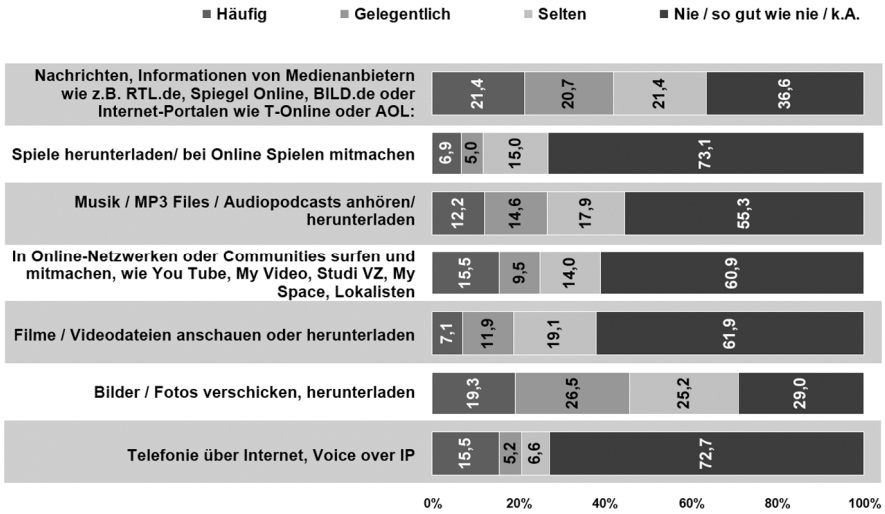
[14] *IBM,* Konvergenz oder Divergenz?, 23.

[15] *PWC*, German entertainment and media outlook: 2007-2011, 98.

[16] *Haas et al*., Web 2.0 Nutzung und Nutzertypen, 217.

die befragten Experten, dass wirtschaftliche und soziale Veränderungen in höherem Maße als bisher von einer **vernetzten Community** ausgehen können[17]. Websites werden durch gegenseitige Bezugnahmen von den Nutzern in einem kontinuierlichen Prozess immer enger miteinander vernetzt, beispielsweise durch Links, die auf andere Websites verweisen, durch Schlagworte („Tags"), mit denen die Nutzer Inhalte kennzeichnen. Dadurch ist es beispielsweise möglich, Diskussionen über verschiedene Websites hinweg zu führen. Eine Möglichkeit der „Navigation" ist das so genannte **„Social Bookmarking"**: Nutzer legen ihre Lesezeichen öffentlich im Netz ab und stellen sie damit allen anderen Internetnutzern als Orientierungsmöglichkeit zur Verfügung[18].

Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, dass insbesondere die junge Altersgruppe (14 bis 29 Jahre) in den Online-Netzwerken aktiv ist.



Quelle: *TNS Infratest*, Funkanalyse Bayern 2007, 68.

Abb. 3-10: Nutzung von Internetangeboten zu Hause, Bevölkerung ab 14 Jahre in Bayern, die zu Hause DSL-Zugang hat

Doch nicht nur die Interaktion zwischen den Nutzern wird sich verbessern. Über 57 Prozent der Experten schätzen, dass die Interaktion zwischen Unternehmen und Nutzern in Zukunft wesentlich erleichtert wird. Dies kann zum Beispiel durch **produktbezogene Communities** geschehen. Es ist auch davon auszugehen, dass für die Nutzer die Bedeutung von **Online-Content mit Bezug zum realen lokalen und regionalen Umfeld** in Zukunft wachsen wird. Insbesondere lokalen Portalen wird eine herausragende Bedeutung zugesprochen. Die lokale Komponente im Social Web wird zukünftig einen wichtigeren Ausrichtungsanker bilden. Es fällt diesbezüglich auch der Ausdruck des „globalen Dorfes".

---

[17] *Wirtz et al.,* Deutschland Online 4, 70 f.

[18] *Result,* „Web 2.0", 12 f.

Die große zukünftige Bedeutung des Web 2.0 steht nicht in Frage. Kurz- bis mittelfristig ist damit zu rechnen, dass sich der mit der Digitalisierung und Web 2.0 einhergehende **Veränderungsprozess des Nutzerverhaltens** weiter beschleunigen wird[19]. Fraglich ist jedoch, welche Geschäftsmodelle dafür gefunden werden. Darauf wird später noch umfangrich an anderer Stelle eingegangen. An dieser Stelle genügt der Hinweis, dass die Akzeptanz eines Nutzungsentgelts in einer offenen Internetwelt nur sehr gering sein würde.

3.1.1.3 Ökonomische Relevanz der Lifestyle-Konvergenz für die Medienlandschaft

Konvergenz ist ein Prozess des qualitativen Wandels, der zwei oder mehr bestehende, zuvor getrennte Märkte verbindet[20]. Die in den vorherigen Abschnitten aufgezeigten Entwicklungen aus Nutzersicht führen zu einer Lifestyle-Konvergenz.

- **Zeitsouveränität, Ortsunabhängigkeit, Konsum in divergierenden Lebenssituationen** und **Parallelität der Endgeräte** bei komplementärer Nutzung sind aus Nutzersicht die neuen Themen. Der Nutzer will zukünftig zeit- und ortsunabhängig eine Vielfalt von medialen Angeboten nutzen und selbst gestalten. Nutzer möchten diese gewünschten Dienste nutzen, ohne dazu das Endgerät wechseln müssen. Insbesondere der Wechsel von Sprache, Musik, Video und Daten sollte ohne die Unterbrechung einer Kommunikationssession möglich sein. Als Beispiel dafür kann ein **Blackberry-Handy** dienen, das zum E-Mail Empfang geeignet ist, einen MP3-Player integriert hat, mit einer Navigationssoftware ausgestattet ist und einen Receiver für mobiles Fernsehen enthält. Weitere Beispiele sind das **iPhone von Apple** oder der **Microsoft Home Server**, der private Daten an zentraler Stelle speichert und sie für mehrere autorisierte Nutzer, die von verschiedenen Orten darauf zugreifen können, verfügbar macht[21]. Aus Nutzersicht vermischen sich Endgeräte, Produkte, Dienste und Technologien. Für Nutzer ist es nicht bedeutsam, über welchen technischen Standard oder welches Gerät schlussendlich Leistungen übertragen werden. Aus Nutzersicht ist es lediglich bedeutsam, dass seinem Bedarf/seinem Lifestyle entsprochen wird.
- Zeit ist ein knappes Gut. Nutzer wünschen sich von daher vermehrt **Einfachheit** und hohe Qualität. Sie wünschen Angebote, die ihnen das tägliche Leben erleichtern, um das ohnehin schon knappe Zeitbudget nicht zu strapazieren. Die Angebotsvielfalt weckt einen Bedarf nach **Orientierungshilfe** und **Navigationsdienstleistungen**. Dies ist eine Marktchance für Dienste und Endgeräte, die dem Wunsch des Nutzers nach Souveränität entsprechen. Zu nennen sind hier der Persönliche Videorecorder und der Elektronische Programmführer. Ihre Bedeutung wird zunehmen. Entscheidender Faktor dabei ist, dass die Angebote den Nutzer in den Mittelpunkt stellen. Technische Funktionalität wird vom Nutzer vorausgesetzt.

---

[19] *Medientage München*, Media Yourself: Wie das Internet Medien und Gesellschaft verändert, 9.11.2007, Sonderbeilage zu den Medientagen, München 2007.

[20] *Deutsche Bank Research*, Am Beginn der technologischen Konvergenz, 3.

[21] *Microsoft*, <http://www.microsoft.de> [Stand: 11.10.2007].

- Die voranschreitenden Veränderungen im Nutzungsverhalten werden im Sinne einer **Evolution** ablaufen. Es handelt sich um stetige Entwicklungen und nicht um einen radikalen Wechsel.
- **Unterschiede im Konsumverhalten zwischen den Generationen** lassen sich manifestieren: Das Fernsehen bleibt jedoch für sämtliche Gruppen das meistgenutzte und bedeutendste Medium. Jüngere Generationen nutzen jedoch eine größere Anzahl an Medientechnologien für eine breitere Palette an Verwendungszwecken[22].
- Nutzer werden in Zukunft **verschiedene Zugangsnetze** zum Medienkonsum nutzen, teilweise substitutiv, meistens komplementär. Nutzer werden mit verschiedenen Anbietern verbunden sein, die dem Nutzer ein quantitativ wie qualitativ umfangreiches Angebot zur Verfügung stellen, aus dem er frei wählen kann.
- Der Nutzer wird darüber hinaus zunehmend selbst als **Anbieter von Inhalten** auftreten und seine Daten über das Internet im Rahmen von sozialen Netzwerken anbieten.
- Diese Lifestyle-Konvergenz wird erst durch die Zusammenführung der Endgeräte-, Dienste- und Technologiekonvergenz, die im folgenden Abschnitt besprochen wird, ermöglicht.
- Anbieter, die aktiv auf die Nutzerbedürfnisse eingehen und ihre Angebote entsprechend der Änderungen im Lifestyle ausrichten, haben sehr gute Chancen an den Erfolgen zu partizipieren, die diese Entwicklungen ermöglichen.
- Anbieter, die nicht verstehen, dass sie in der heutigen Zeit nicht mehr die Hoheit haben zu bestimmen, welche Inhalte wann dem Nutzer präsentiert werden, werden verlieren.

3.1.2 Technologische Entwicklungen und Trends

Wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, fordern Nutzer neue Angebote. Neue technologische Entwicklungen wie Digitalisierung und Breitband ermöglichen, dass diese neuen Angebote zur Verfügung gestellt werden können. Bevor auf die technischen Aspekte bei der Digitalisierung und des Breitbandes eingegangen wird, soll zunächst zu der vom Nutzer geforderten **technischen Konvergenz** ausgeführt werden, bevor abschließend die Bedeutung der Digitalisierung und Breitbandpenetration in Deutschland ökonomisch bewertet wird.

3.1.2.1 Endgeräte-, Produkt-/Dienste- und Technologiekonvergenz

3.1.2.1.1 Engeräte-Konvergenz

Im Bereich der Endgeräte-Konvergenz sind Produkte wie Smartphones, Mobiltelefone mit integriertem MP3-Player, Spielekonsolen mit Internetfunktionen oder auch mobile Navigationsgeräte zu nennen. Die Produkte kombinieren Sprache, Video und Daten und sind ständig „on“. **Multimediale Endgeräte** schaffen eine Verbindung von Fernsehen, Computer und auch von mobilen Geräten. Moderne Home-Server verwalten private Daten an zentraler Stelle und machen sie verfügbar für mehrere autorisierte Nutzer, die von verschiedenen

[22] Stipp, TV hat ausgelebt – es lebe TV!, 57.

Orten darauf zugreifen können[23]. Die Konvergenz der Endgeräte kann am Beispiel **mobiler Endgeräte** erörtert werden. Die Penetrationsrate von Mobiltelefonen liegt in Deutschland bei 100 Prozent. Einige Nutzer nutzen mehr als zwei Mobiltelefone/Handys. Das Mobiltelefon ist in den letzten Jahren für viele Menschen zum Allroundgerät und ständigen Begleiter geworden. Die Funktion der Sprachübermittlung ist oft nicht die meistgenutzte Funktion. Das Handy ist Teil des Inventars an Unterhaltungselektronik geworden. Als Beispiel kann die Nutzung von Musik genannt werden. Das Zusammenwachsen von Handy und beispielsweise MP3-Player wird sich aus drei Gründen durchsetzen: Die Nutzungsbereiche überlappen sich (man ist unterwegs), ein Gerät ist deutlich leichter zu handhaben (automatisches Umschalten in den Telefonbetrieb bei einem Anruf) und die Kosten für ein Gerät sind niedriger als die für zwei.

Ein anderes Beispiel sind **Fotos**, die mit einer Handy-Kamera erstellt werden. Hier haben die Geräte zumeist Speicherkarten, wie sie auch bei Digitalkameras üblich sind oder sie sind mit USB-Schnittstellen ausgerüstet, die ein Übertragen der Fotos auf den PC erleichtern. Zudem können sich die meisten Mobiltelefone via Bluetooth verbinden und sind zunehmend auch mit WLAN-Funktionen ausgestattet. Der Nutzer kann sich mit **mobilen Inhalten** versorgen, ohne den Weg über das Mobilfunknetz gehen zu müssen. Eine einfache Übertragung vom PC auf das Handy genügt, um multimediale Inhalte unterwegs beziehungsweise mobil nutzen zu können[24].

Ein anderes Beispiel ist die **Koppelung von Online-EPGs mit Set-Top-Boxen**, die sowohl von der Deutschen Telekom AG als auch von Arcor durchgeführt wird. Die Set-Top-Box der Deutschen Telekom AG T-Home X 300t wird mit einer 80-Gigabyte-Festplatte ausgeliefert. Arcors Box kommt im Herbst 2007 ohne Festplatte auf den Markt. Eine Version mit 80 Gigabyte Festspeicher ist erst für Anfang 2008 geplant[25].

Die Endgerätekonvergenz ist ein Phänomen, das einfach stattfindet. Aus Nutzersicht erfolgt der Wandel stetig und wird nicht als radikaler Wechsel empfunden.

3.1.2.1.2 Produkt-/Dienste-Konvergenz

Im Bereich der Produkt- und Dienste-Konvergenz sind verschiedene Ausprägungen zu beobachten. Triebkraft ist zumeist die Weiterentwicklung einer oder die Integration verschiedener Technologien. Diese **Weiterentwicklung** erlaubt Diensten, eine neue Funktionalität anzunehmen. Eine weitere wichtige Quelle der Konvergenz ist die Veränderung von Produkteigenschaften durch neue Technologien[26].

Internet-Fernsehen kann in diesem Zusammenhang als Beispiel angeführt werden. In der Nutzung ist eine Parallelität festzustellen, die ein Medium in den Hintergrund rückt. So wird beispielsweise Fernsehen während des Internetkonsums als ergänzende akustische Untermalung mitgenutzt. So sehen sich 30 Prozent als crossmediale Nutzer, die Fernsehen und Internet ergänzend nutzen. Besonders die junge Zielgruppe zwischen 14 und 19 Jahren nutzt

---

[23] Z.B. Windows Home Server, *Microsoft*, <http://www.microsoft.de> [Stand: 11.10.2007].

[24] *Solon Management Consulting*, Mobilfunk Deuschland 2010, 5.

[25] *Spiegel Online*, Die Fernseh-Such(t)maschinen, 27.8.2007.

[26] *Deutsche Bank Research*, Am Beginn der technologischen Konvergenz, 3.

beide Medien unmittelbar parallel. Diese Zielgruppe hat zudem ein ausgeprägtes Interesse an Interaktivität, ist sehr aktiv in Gesprächsforen und Chats, hat relativ hohe Downloadvolumina und investiert einen großen Teil des Medienzeitbudgets in Online-Spiele[27]. Für 37 Prozent aller in einer Studie Befragten ist herkömmliches Fernsehen sogar bereits zu einem Nebenmedium geworden: Der Fernsehkonsum ist um 20 Prozent geringer als bei Offlinern[28].

Das **Fernsehen von morgen** wird nicht nur noch auf dem Bildschirm zu Hause konsumiert werden. Die Nutzung wird auf das Internet und aber auch das Handy ausgedehnt. Internet-Fernsehen und Mobile TV werden im Kern Fernsehen bleiben. Denn auch auf den neuen Plattformen und Endgeräten suchen die Menschen vorwiegend das, was sie aus dem Fernsehen im Wohnzimmer kennen, nämlich Entertainment und große Emotionen in bewegten und bewegenden Bildern. Die **Prognose** ist daher, dass es in zehn Jahren beides geben wird: Fernsehprogramme, wie wir sie heute kennen, aber auch eine neue Fernsehnutzung über Breitband-Internet, Handy und iPods. Schon heute verbringen die 14- bis 29-Jährigen knapp 70 Prozent ihrer täglichen Mediennutzung vor Screen-Medien: 153 Minuten Fernsehen, 79 Minuten Online, gefolgt von Videospielen und Onlinegames, Videos und DVD, Teletext und Handy. Eine zunehmende Prägung der Mediennutzung durch den Bildschirm findet statt. Diese ist über Jahre gelernt, und sie wird auch im Erwachsenenalter andauern[29]. Die Prognose ist daher, dass die Anzahl der Internet-Fernsehnutzer[30] stark ansteigen wird.

Eine Studie erwartet, dass bis 2010 in Deutschland etwa 2,6 Millionen Menschen Internet-Fernsehen nutzen. Für das Jahr 2015 wird mit einem weiteren Anstieg der Nutzer auf 7,2 Millionen gerechnet[31]. Eine andere Studie prognostiziert eine ähnliche Größenordnung. Für 2010 wird von 2,8 Millionen Internet-Fernsehhaushalten ausgegangen. Für 2012 wird prognostiziert, dass 4,7 Millionen Haushalte beziehungsweise 12,8 Prozent der deutschen Haushalte Internet-Fernsehen nutzen[32]. Eine dritte Prognose geht im Jahre 2010 von 1,2 Millionen IPTV-Haushalten aus, beziehungsweise für 2011 von 2 Millionen IPTV-Haushalten. Dieselbe Studie gibt die Verbreitungsrate von IPTV-Haushalten mit 5,5 Prozent im Jahr 2011 an – gegenüber 12,4 Prozent in Westeuropa insgesamt[33].

Konsumenten wurden ebenfalls in unterschiedlichen Studien befragt. So erwarten sie beispielsweise, dass die Nutzungsintensität von Internet-Fernsehen bis zum Jahr 2010 auf 47,2

---

[27] *IBM*, Zukunft des Fernsehens, 5.

[28] *ARD/ZDF*, Ergebnisse Langzeitstudie Massenkommunikation 2005, 490 ff.

[29] *PWC,* German entertainment and media outlook, 47.

[30] Um Fernsehen über das Internet zu übertragen, benötigen die Nutzer einen leistungsfähigen Breitbandanschluss und je nach System einen Computer oder ein Fernsehgerät mit Set-Top-Box zum Empfang. Der Empfang via Computer wird im Allgemeinen als Web-TV bezeichnet. Nutzen die Zuschauer jedoch den Fernseher in Verbindung mit einer Set-Top-Box, die das Internetsignal auf den Fernseher überträgt, wird von Internet Protocol Television (IPTV) gesprochen.

[31] *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 55.

[32] *Handelsblatt*, Arthur D. Little, 24.10.2007.

[33] *PWC,* German entertainment and media outlook, 52.

Prozent ansteigen wird (2006: 7,6 Prozent)[34]: Fast jeder zweite Konsument erwartet in hohem beziehungsweise sehr hohem Maße, dass sich sein Medienerlebnis durch Internet-Fernsehen verbessern wird. Damit einhergehend soll sich auch der allgemeine Informationsstand deutlich verbessern. Die Erwartungshaltung ist, dass Programm- und Themenvielfalt des Internet-Fernsehens die Möglichkeiten bei der Programmauswahl deutlich erhöhen werden. Der positive Zuspruch der Nutzer zeigt sich in deren Erwartungen über ihren zukünftigen Fernsehkonsum. Die Konsumenten nehmen an, dass Internet-Fernsehen aufgrund seiner Vorteile, die zum Beispiel im Hinblick auf die Bildqualität zum Tragen kommen sowie der Möglichkeit, aktiv mitzuwirken, ein rascher Erfolg wird.

Wenn sich Nutzer im Internet oder über eine Set-Top-Box aktiv für Fernsehinhalte entscheiden, ist dies nicht nur Ausdruck der Konvergenz, sondern auch eine wertvolle **Informationsquelle für die Programmveranstalter**. Anhand der Downloadstatistiken lässt sich erkennen, welche Inhalte bei den Nutzern verstärkt nachgefragt werden.

Es ist davon auszugehen, dass Video-on-Demand-Angebote der großen Privatsender auch weiterhin am erfolgreichsten sein werden, die auch über die herkömmlichen Übertragungswege die höchsten Quoten erzielen. Diese Erkenntnis wird in Zukunft Rückwirkungen auf die Programme und Formate haben. In den USA ist zudem bereits eine Tendenz zur Produktion von Inhalten auszumachen, die primär auf die digitalen und **internetbasierten Vermarktungswege** ausgelegt sind. Anspruchsvolle Serien, ausgestattet mit komplexen Handlungssträngen, erfordern die volle Konzentration des Zuschauers sowie dessen Ehrgeiz, keine Folge verpassen zu wollen, um nicht den Anschluss zu verlieren. Solche Formate sind im Grunde bereits auf die Zweitverwertung durch DVD-Staffeln und Video-on-Demand-Dienste ausgelegt[35]. Auch in Deutschland werden bereits von Sendern Ausstrahlungen per Video-on- Demand vor dem tatsächlichen Ausstrahlungstermin zur Verfügung gestellt. Als Beispiel für eine solche Zweitverwertung können Interviews im Rahmen von Talkshows angeführt werden, die bereits Stunden vor der eigentlichen Fernsehausstrahlung über das Internet abrufbar waren[36].

Ein weiteres Beispiel für die Produkt- oder Dienste-Konvergenz ist die **mobile Nutzung des Internets**. Aktuelle Informationen wie beispielsweise Nachrichten oder E-Mails werden mobil abgerufen. Zu den Gewinnern dieser Entwicklung werden vor allem die etablierten Internet-Marken wie Google und Amazon gehören. Die Mobilfunkanbieter haben zudem Vorteile vom steigenden Datenvolumen: Der ARPU wird durch die mobile Nutzung des Internet ansteigen (siehe Abb. 3-11). Die **Telefonie über Breitbandnetze** ist eine weitere Erfolgsgeschichte der Produkt-/Dienste-Konvergenz. Mitte 2006 hatte der Anbieter Skype 113 Millionen registrierte Nutzer. In Deutschland waren 40 Prozent aller Breitbandnutzer bei diesem Dienst registriert. Die Prognose ist, dass im Jahr 2007 15 Prozent aller deutschen Privatkundenminuten über Skype abgewickelt werden. Die Substitution von leitungsvermittelter Telefonie durch IP-basierte Telefonie ist folglich nicht mehr nur Firmenkunden vorbehalten, sondern ist im privaten Bereich angekommen. Dieser Trend wird sich in Zukunft

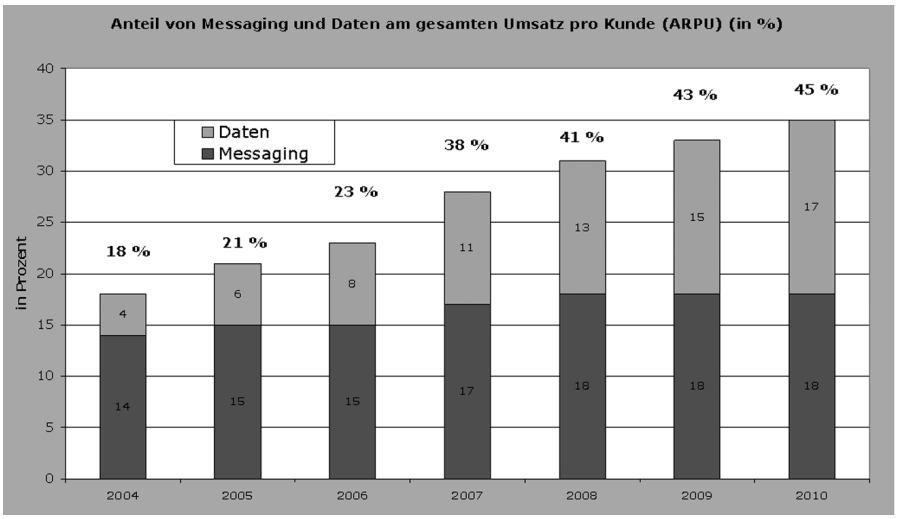
---

[34] *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 56.

[35] *Spiegel Online*, TV-Quoten, IPTV undQualität: Der dickste Haufen, 17.10.2007.

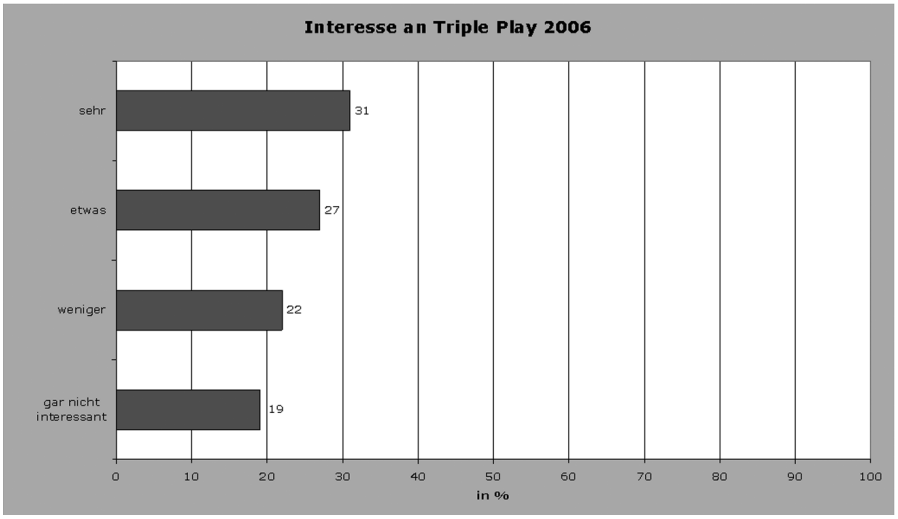
[36] *FAZ*, Wozu sieht man im ZDF eigentlich noch „Maybrit Illner“, 22.9.2007.

noch verstärken, wenn es noch mehr als heute möglich sein wird, auf einen herkömmlichen Telefonanschluss zu verzichten und einen reinen DSL-Anschluss, so genanntes „naked DSL“, zu nutzen.



Quelle: *Solon Management Consulting*, Mobilfunk Deutschland 2010, 13.

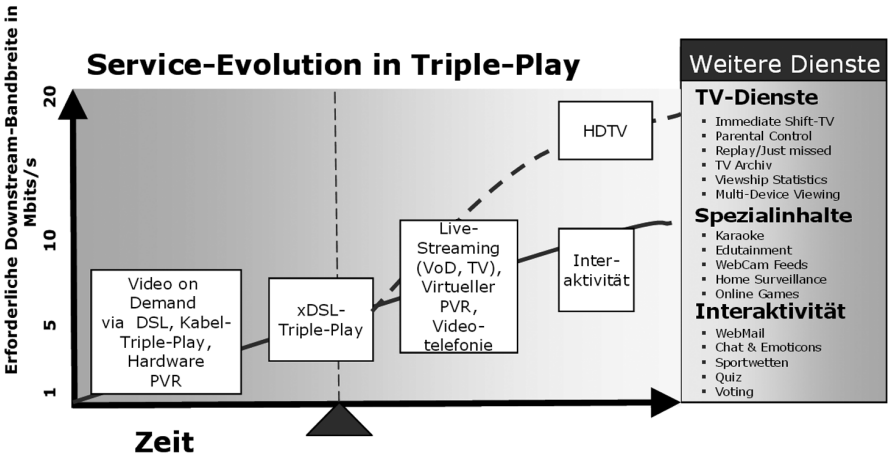
Abb. 3-11: Anteil von Messaging und Daten am gesamten Umsatz pro Kunde (ARPU) (in Prozent)



Quelle: *EE&MC*

Abb. 3-12: Interesse an Triple Play 2006

Telefonie-Dienste beginnen sich darüber hinaus auch auf anderen Netzen zu etablieren. Die deutschen Kabelnetze werden zu immer größeren Teilen mit einem Rückkanal ausgestattet sein, wie an anderer Stelle noch ausgeführt wird. Sie sind damit zunehmend für Breitbanddienste verwendbar. Die Zahl der Kunden, die neben Fernsehdiensten auch Telefonie und Internet von einem Anbieter nutzen, steigt aus diesem Grund rasant an. Das Interesse an den so genannten Triple Play-Diensten (Internet, Telefonie und Fernsehen aus einer Hand) ist groß. Die **Prognose** ist, dass es im Jahr 2010 2,6 Millionen Triple Play-Nutzer geben wird. Mit zunehmender Bandbreite werden immer mehr Nutzer Dienste über Triple Play annehmen. Die folgende Grafik illustriert die Evolution der Dienste im Zeitverlauf.



Quelle: *A.T. Kearney*, „Triple Play" – Entwicklung in Deutschland und weltweit, 9.

Abb. 3-13: Zukünftige Dienste-Entwicklung im Triple Play

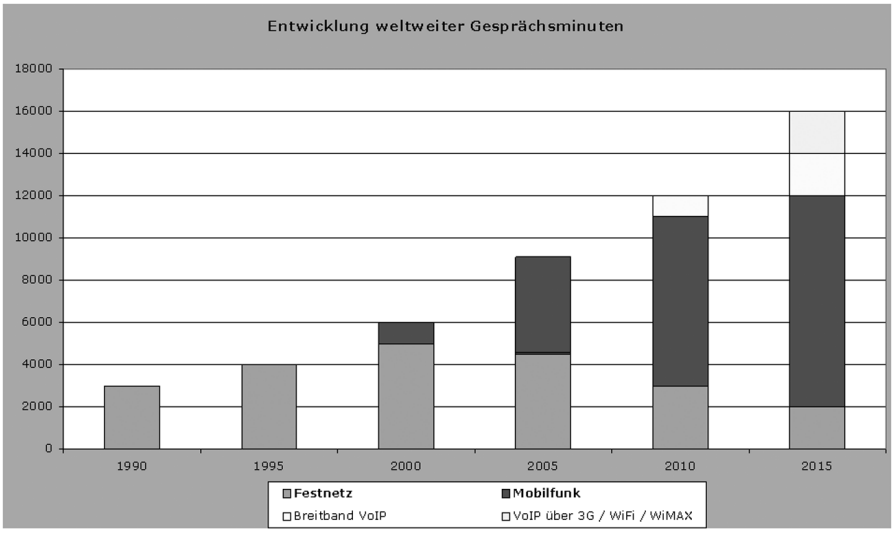
3.1.2.1.3 Technologie-Konvergenz

Im Rahmen der Technologiekonvergenz sind Substitutionsprozesse ein Indiz für die Annäherung der verschiedenen Systeme und Übertragungswege. Zu nennen ist hier beispielsweise die Mobilfunk-Festnetz-Substitution.

Anzeichen für das Konvergieren der Technologien ist die dynamische Zunahme der Mobilfunk-Minuten. Daraus sind eindeutige **Substitutionsbewegungen von Festnetz zu Mobil** erkennbar. In einigen Ländern werden von Privatkunden bereits mehr Mobilfunkminuten nachgefragt als Festnetzminuten. Diese Substitution ist im Geschäftskundenbereich geringer ausgeprägt. Grund für die starken Substitutionsbewegungen im privaten Bereich ist die zunehmende Mobilität der Menschen: die Veränderung der Wohnorte und Arbeitsstätten steigt an. Gleichzeitig sinken die Kosten der mobilen Kommunikation[37]. Diese Entwicklun-

[37] Alle Mobilfunkanbieter in Deutschland haben mittlerweile Tochterfirmen am Markt, die im niedrigen Preisbereich agieren (simyo, congstar, fonic, Blau.de, Base, Klarmobil, usw.). Siehe auch *Solon Management Consulting*, Mobilfunk Deutschland 2010, 1.

gen lässt die Mobiltelefonie im Vergleich zur Festnetztelefonie günstiger werden. Attraktive „home“ Tarife, die eine von der Nutzung unabhängige pauschale Abrechnung (Flatrate) für Mobilgespräche aus einer vorher definierten geographischen Zone heraus ermöglichen, treten in Konkurrenz zum Tarifmodellen der Festnetzbetreiber und zunehmend auch zur Preisgestaltung der Internet Service Provider[38]. Deutschland steht im Hinblick auf die Entwicklung der Fix-Mobile-Substitution jedoch erst am Anfang[39]. Weltweit wird erwartet, dass 2010 die Mobilfunkminuten überwiegen werden.



Quelle: *Ovum Ltd*., Review of the Regulatory Framework for Fixed-Mobile Convergence in Hong Kong.

Abb. 3-14: Entwicklung weltweiter Gesprächsminuten

Ein weiterer Trend, der neben der Konvergenz in der Nutzung zudem die Konvergenz der Technologien verdeutlicht, ist die **IP-basierte Übertragung von Fernsehinhalten**. Experten gehen davon aus, dass der künftig dominierende Fernsehstandard die IP-Technologie sein wird[40]. Dies gilt sowohl für das DSL-Netz, aber auch für das Breitbandkabelnetz und den Satellit. Bei einer IP-basierten Übertragung der Fernsehinhalte wird der heutige Unterschied zwischen Datennetzen und Fernsehnetzen – also zwischen Internet und Fernsehen – eliminiert. Ausgehend von der Konvergenz der Dienste (Fernsehen/Internet) kommt es auch zu einer Konvergenz der Technologien (IP-basierte). Lineare sowie nicht-lineare Fernsehangebote und Dienste werden zukünftig über beide Verbreitungswege angeboten. Das Fernsehen wird sich auf Grund der technischen Entwicklungen von der heutigen linearen Struktur, die an fixe Beginnzeiten für Sendungen gebunden ist, zu einer **Kombination von linearem**

[38] *WIK*, Mobile Enterprise Solutions, 11.

[39] *WIK*, Mobile Enterprise Solutions, 11 f.

[40] Während die Experten des ZDF von einer IP-basierten Übertragung der Rundfunksignale innerhalb von fünf Jahren ausgehen, nennen die Experten von RTL einen Zeithorizont von circa 10 Jahren.

Echtzeitfernsehen und zeitsouveränen, nicht-linearem Abruffernsehen wandeln[41]. Die audiovisuellen Medien Fernsehen und Internet wachsen mit ihren Funktionalitäten zusammen, sie konvergieren. Zugleich divergiert der Fernsehinhalt.

Vorteil einer vertieften ökonomischen Betrachtung ist, dass die aufgezeigten Entwicklungen objektiv bewertet werden können. Oftmals ist zu beobachten, dass Experten aus einer Industrie Veränderungen zu optimistisch beurteilen. Ausgehend von einem oftmals subjektiven Empfinden werden Entwicklungen überschätzt. Aus diesem Grund erfolgt in den nächsten beiden Abschnitten die **objektive ökonomische Bewertung der beiden Enabler der Konvergenz**: nämlich Digitalisierung und Breitband anhand aktueller Marktzahlen.

- Die **Digitalisierung** ist notwendig, um die Fülle der vom Nutzer gewünschten Inhalte orts- und zeitunabhängig bereitzustellen. Die analoge Verbreitung greift hier zu kurz.
- **Breitband** wiederum ist notwendig, um die in diesem Abschnitt dargestellte Konvergenz der Produkte und Dienste zu ermöglichen. Internet-Fernsehen fordert beispielsweise hohe Breitband-Bandbreiten.

Die beiden folgenden Abschnitte werden zu der Prognose hinsichtlich Digitalisierung und Breitband vertieft ausführen, um eine abschließende Bewertung der Konvergenzthematik aus ökonomischer Sicht zu ermöglichen.

3.1.2.2 Prognose und ökonomische Effekte der Digitalisierung

3.1.2.2.1 Ausgangslage

Die Digitalisierung im Telekommunikations- und Medienbereich schreitet voran. Das Digitalisierungspotenzial in Deutschland ist jedoch noch nicht ausgeschöpft. Ein internationaler Vergleich der **Fernsehdigitalisierung** belegt, dass Deutschland als bedeutsamster Digitalfernsehmarkt in Europa **unter dem westeuropäischen Durchschnitt** von 44 Prozent liegt. Länder wie Großbritannien (77 Prozent), Schweden (57 Prozent), Norwegen (52 Prozent), Finnland (47 Prozent) oder Italien (45 Prozent) weisen einen höheren Digitalisierungsgrad in Prozent der Fernsehhaushalte auf als Deutschland[42]. Dies ist für die Exploitation der Konvergenz kritisch.

Interessant ist zudem, dass es hinsichtlich des **Standes der Digitalisierung in deutschen Fernsehhaushalten** unterschiedliche Angaben gibt. Diese unterschiedlichen Angaben weisen Datenvarianzen von bis zu mehreren Prozentpunkten auf.

- So geben im Digitalisierungsbericht 2007 die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten[43] an, dass 2007 39,9 Prozent (2006: 31,6 Prozent) der deutschen Fernsehhaushalte Zugang zu digitalem Fernsehen haben. Ausschließlich digitalen Empfang haben 32,3 Prozent. 7,6 Prozent haben digitalen und analogen Empfang.

---

[41] Vortrag Dr. Kettering, ZDF, Tagung Fribourger Arbeitskreis für die Ökonomie des Rundfunks, 2006, 4.

[42] *Goldmedia*, Zukunft der TV-Übertragung, Berlin, August 2007, 17.

[43] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007.

- Andere Untersuchungen kommen zu abweichenden Ergebnissen. Aus dem AGF/GFK Fernsehpanel ist ersichtlich, dass im mit Stand vom 1. Dezember 2007 29,5 Prozent der Personen über 3 Jahren (3+) über digitalem Fernsehempfang verfügten. Diese 29,5 Prozent verteilen sich auf den digitalen Satelliten (15,9 Millionen Personen 3+), 6,1 Millionen Personen 3+ auf das digitale Kabel und 2,1 Millionen Personen 3+ auf die digitale Terrestrik[44].

Auch die Darstellung zum **Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege** divergiert.

- Die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten geben in ihrem Digitalisierungsbericht 2007 den Stand der Digitalisierung im Kabel mit 16,2 Prozent, beim Satellit mit 57,3 Prozent und bei der Terrestrik mit 86 Prozent an[45].
- Das AGF/GfK Fernsehpanel hingegen legt dar, dass der heutige Anteil der digital versorgten Fernsehhaushalte im Kabel bei 15 Prozent liegt, der entsprechende Prozentsatz beim Satelliten 43 Prozent beträgt und bei der Terrestrik 65 Prozent ist[46].
- SES ASTRA gibt mit Jahresende 2006 an, dass in Deutschland 48,9 Prozent der Satellitenhaushalte digitalisiert sind. Innerhalb des Übertagungsweges Kabel werden die digitalen Kabelhaushalte mit 14,9 Prozent genannt[47].

Unterschiede in der Darstellung der **Verteilung der Übertragungswege** bestehen jedoch schon losgelöst von der Frage der Digitalisierung.

- So gehen die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang und die Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten in ihrem Digitalisierungsbericht 2007 davon aus, dass der Anteil des Kabels an den Übertragungswegen insgesamt im Jahre 2007 53,7 Prozent betrug. Der Satellit konnte 42,5 Prozent des Übertragungsweges auf sich vereinigen konnte und die Terrestrik 11,5 Prozent[48].
- Das AGF/GfK Fernsehpanel hingegen legt dar, dass Anteil des Kabels bei der Fernsehübertragung 55 Prozent beziehungsweise 19,4 Millionen Haushalte beträgt, der entsprechende Prozentsatz beim Satelliten 40 Prozent beziehungsweise 14 Millionen Haushalte ist und die Terrestrik 5 Prozent beziehungsweise 1,6 Millionen Haushalte auf sich vereinigen kann[49].
- SES ASTRA gibt für 2006 an, dass der Anteil des Übertragungsweges Kabel 49,76 Prozent (18,5 Millionen Fernsehhaushalte), des Satelliten 44,97 Prozent (16,72 Millio-

---

[44] AGF/GfK Fernsehpanel 2007.

[45] GSDZ/ALM, Digitalisierungsbericht 2007, 53.

[46] AGF/GfK Fernsehpanel 2007.

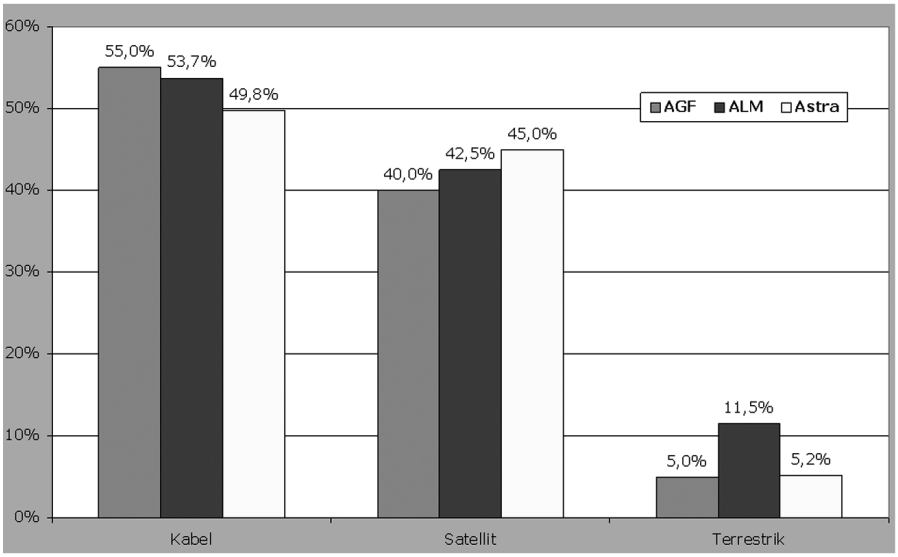
[47] Basis: 16,72 Millionen DTH/SNATV.Haushalte und 18,5 Millionen Kabelhaushalte; *Ferdinand Kayser*, Der Rollenwandel des Satelliten: Vom technischen Dienstleister im All zum Enabler neuer Geschäftsmodelle. 6.

[48] GSDZ/ALM, Digitalisierungsbericht 2007, 56.

[49] *AGF/GfK* Fernsehpanel 2007.

nen Fernsehhaushalte) und der Terrestrik 5,16 Prozent (1,92 Millionen Fernsehhaushalte) betragen[50].

Gründe für diese unterschiedlichen Studienergebnisse liegen zum einen im Studiendesign zum anderen in der gewählten Untersuchungsmethodik oder den gewählten Netrachtungszeiträumen. Die folgende Abbildung zeigt die Unterschiede der einzelnen Studienergebnisse graphisch auf. Diese Zusammenstellung der divergierenden Ergebnisse belegt, dass bereits bei der Darstellung des Status quo Uneinigkeit in der Branche vorherrscht.



Zusammenstellung *EE&MC*.

Abb. 3-15: Unterschiedliche Angaben Stand der Digitalisierung

Eine **Prognose hinsichtlich der zukünftigen Digitalisierung** der deutschen Fernsehhaushalte scheint vor dem Hintergrund dieser fehlenden Übereinstimmung in der Datenausgangslage eine besondere Herausforderung zu sein. Nichtsdestotrotz wagte das Unternehmen Goldmedia eine Prognose zum Stand der Digitalisierung im Jahr 2012. Goldmedia geht davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt mit 94 Prozent eine umfassende Digitalisierung aller Satellitenhaushalte erfolgt sein wird (Stand Digitalisierung 2006 nach Goldmedia: 42 Prozent). Ein komplett flächendeckender digitaler Empfang über Terrestrik wird Realität sein (Stand Digitalisierung 2006 nach Goldmedia: 82 Prozent). Die Prognose für die Digitalisierung der Kabelnetze liegt allerdings bei 50 Prozent (Stand Digitalisierung 2006 nach Goldmedia: 14 Prozent). Hinzuzurechnen sind die prognostizierten Anteile mobiler Empfangsgeräte, bei denen man von einer Netzabdeckung ausgeht, die der von DVB-T entspricht. Zusammenfassend ist die **Perspektive für 2012**, dass Satellit und Terrestrik komplett digitalisiert sind während im Kabel lediglich 50 Prozent des Fernsehempfangs digitalisiert

[50] *SES ASTRA*, ASTRA Reichweiten Jahresende 2006, Stand März 2007; Summe der deutschen Fernsehhaushalte 37,18 Millionen.

erfolgt. Der Satellit wird der wichtigste und das Kabel der zweitbedeutsamste digitale Empfangsweg sein[51].Auch wenn die Zahlen der Studien voneinander abweichen, so kann doch festgestellt werden, dass in der digitalen Welt eine Vielzahl von Übertragungswegen zur Verfügung stehen. Neben Terrestrik, Kabel und Satellit wird die zukünftige Fernsehübertragung zunehmend über DSL und Mobil erfolgen.

Durch **digitale Übertragungstechnologien** kann eine Vielzahl von Programmen und Inhalten in kompakter Form, unabhängig von Frequenzknappheit übertragen werden. Dies wird zum einen zu Kostenersparnissen führen und zum anderen die Vielfalt der Auswahl für den Nutzer erhöhen. So ermöglicht es die Digitalisierung des Fernsehbildes, dass **mehr Programme** über das Kabel, den Satelliten oder die Antenne **zu senden** sind als bisher: Das Bild wird dabei in winzig kleine Teile zerlegt und in komprimierter Form gesendet. Die Übertragungsbandbreite ist größer als bei analogem Fernsehen, da nur die tatsächlichen Bildveränderungen übertragen werden. Die digitalisierten Daten müssen durch einen Digitalreceiver, die so genannte Set-Top-Box, entschlüsselt und in analoge Signale umgewandelt werden[52]. Gleichzeitig ist das digitale Signal weniger empfindlich gegenüber Störungen, erfordert einen geringeren Energieaufwand bei der Übertragung und eignet sich besonders zur Verschlüsselung. Des Weiteren können im Multimedia-Bereich genutzte Darstellungsformen wie Bewegtbild, qualitätsvoller Ton, Text und Graphiken übertragen werden. Zudem stellt die digitale Technik die Grundlage für interaktives Fernsehen dar[53]. Die erfolgende Digitalisierung des Rundfunks beseitigt somit die Knappheit bei den Übertragungswegen[54].

Während die analoge **Kapazität** des Kabelnetzes auf rund 30 bis 40 Programme begrenzt war, können durch die digitale Übertragungstechnik zukünftig rund 500 Programme empfangen werden[55]. Über den digitalen Satelliten sind 1.000 Programme und über DVB-T rund 30 Programme empfangbar[56]. Neben Free TV- und Pay TV-Angeboten werden Video-on-Demand-Angebote zunehmen. Neue Elemente in der Wertschöpfungskette wie die Kundenbeziehung durch Plattformbetreiber werden entstehen.

Im Folgenden wird auf einige bedeutsame Aspekte in der zukünftigen Digitalisierung eingegangen.

3.1.2.2.2 Durchbruch bei der Digitalisierung: Aufrüstung des Kabels

Zukünftig wird die **vollständige Digitalisierung der Satellitenhaushalte** sicherlich einen Durchbruch darstellen (Stand Anteil des Übertagungsweges im Digitalisierungsbericht 2007: 42,5 Prozent beziehungsweise AGF/GfK Fernsehpanel: 40 Prozent[57]). Von besonderer Bedeutung für die Digitalisierung in Deutschland aber ist, dass das Kabel, das zurzeit

---

[51] Goldmedia, Zukunft der TV-Übertragung, Berlin, August 2007, 27.

[52] *ALM*, <http://www.alm.de/index.php?id=189> [Stand: 24.10.2007].

[53] *Friedrichsen*, Digitalisierung des Fernsehens, in: Friedrichsen (Hrsg.), 89 f.

[54] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 277.

[55] *ALM*, <http://www.alm.de/index.php?id=244> [Stand: 24.10.2007].

[56] *ALM*, <http://www.alm.de/index.php?id=244> [Stand: 24.10.2007] und *Wissen.de*, <http://www.wissen.de/wde/generator/wissen/ressorts/technik/kommunikation/index,page=2341200.html> [Stand: 24.10.2007].

[57] AGF/GfK Fernsehpanel.

gemäß Digitalisierungsbericht 2007 einen Anteil von 53,7 Prozent beziehungsweise laut AGF/GfK Fernsehpanel einen Anteil von 55 Prozent[58] des Übertragungsweges auf sich vereinigt, digitalisiert wird.

Die Voraussetzungen für die **Digitalisierung des Kabels** sind positiv: Die Aufrüstung ist auf der überregionalen Netzebene 3 viel weiter fortgeschritten als allgemein bekannt ist. Im April 2007 hatten rund 13,5 Millionen Haushalte, das sind circa die Hälfte aller Kabelhaushalte in Deutschland, Zugang zu Breitband-Internet und -Telefon aus dem Kabel. Bis Ende 2007 sollen es über 19 Millionen Haushalte sein. Die Kabelnetzbetreiber investieren umfangreich, um das Ziel der Digitalisierung zu erreichen: Die Investitionen der Kabelnetzindustrie stiegen nach rund 365 Millionen Euro im Jahr 2006 weiter auf 512 Millionen Euro im Jahr 2007 an. Dies entspricht einem Investitionsanteil von über 25 Prozent vom Umsatz.

Bedeutsam für diese positive Entwicklung war unter anderem, dass im Dezember 2005 RTL und ProSiebenSat.1 bekanntgaben, ihre Programme gleichzeitig analog und digital aussenden zu wollen („Simulcast"): Sie stimmten der Parallelausstrahlung ihrer Programme im digitalen Teil des Kabels zu. Im Gegenzug sagten die Kabelnetzbetreiber zu, die Grundverschlüsselung einzuführen. Die Grundverschlüsselung ist ein aus Sicht der privaten Anbieter kritisches Thema.

Die **Grundverschlüsselung** ermöglicht aus Sicht der privaten Anbieter vor allem eine territoriale Rechteabgrenzung, Signalschutz/-integrität und die Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle durch Adressierbarkeit wie beispielsweise Pay TV-Programme. Das Kalkül: Ist bereits ein Endgerät mit eingebautem Verschlüsselungssystem („embedded conditional access") im Haus, ist es für einen (Smartcard-besitzenden) Fernsehzuschauer leicht, neue im Free TV beworbene Bezahl-Programme spontan zu abonnieren: Ein Anruf beim Kabelnetzbetreiber genügt; die Freischaltung kann unmittelbar erfolgen[59].

Seit dieser Einigung Ende Dezember 2005 werden Kabelanschlüsse nur noch digital ausgeführt. Dieser **Digitalisierungsschub** bewirkt auch, dass sich im Kabel im Jahr 2006 die Zahl der Breitband-Internetanschlüsse von 114.000 auf 390.000 mehr als verdreifacht und die Zahl der Telefonkunden im selben Zeitraum von 63.000 auf 293.000 nahezu verfünffacht hat. Auch die Anzahl der Pay TV-Kunden wurde in 2006 von 575.000 Kunden auf 1.234.000 mehr als verdoppelt. Kabel Deutschland, Kabel BW und Unitymedia melden in ihren jüngsten Quartals- und Jahresberichten weitere Wachstumsraten für Kabel-Internet, -Telefon und Pay TV, die sich deutlich überproportional zum Gesamtmarkt beziehungsweise DSL-Wettbewerb entwickeln[60]. Die Deutsche Telekom AG reagiert ihrerseits auf das Vorgehen der Kabelnetzbetreiber. So gelang es der Deutschen Telekom AG, eine Kooperation mit dem größten Verband der deutschen Wohnungswirtschaft, GdW, für die Verbreitung ihres Internet-Fernsehens zu schließen. Die rund 3000 GdW-Unternehmen bewirtschaften nach eigenen Angaben 6,2 Millionen Mietwohnungen (30 Prozent des Bestandes in Deutschland). Mit der neuen Vereinbarung sollen Immobilenbetreiber künftig entscheiden können, ob sie in Neubauten oder bei Renovierungen den Kabelanbietern oder der Deut-

---

[58] AGF/GfK Fernsehpanel.

[59] GSDZ/ALM, Digitalisierungsbericht 2007, 30.

[60] Deutscher Kabelverband, <http://www.deutscherkabelverband.de/> [Stand: 23.10.2007].

schen Telekom AG den Zuschlag für die Multimedia-Aufrüstung der Immobilien erteilen wollen[61]. Der Wettbewerb um den Kunden nimmt zu. Die Kabelnetzbetreiber können jedoch insbesondere die **technischen Systemvorteile** des Kabels nutzen: Dies sind die systemtypische Stabilität und die Sicherheit der Verbindung sowie die Leistungsreserven. Anders als bei DSL nimmt die dem Endkunden zur Verfügung stehende Bandbreite nicht mit der Entfernung zwischen dem Haushalt und der Kopfstelle ab. Jeder an ein aufgerüstetes Kabel angeschlossene Kunde kann, unabhängig von seiner Lage, den Service in gleicher Qualität in Anspruch nehmen[62].

Nach Angaben der großen Kabelnetzbetreiber wird die **Aufrüstung** Ende 2007 bis **Mitte 2008** in einigen Bundesländern bereits **abgeschlossen** sein. Dies bedeutet noch nicht, dass jeder Haushalt Anschluss an ein aufgerüstetes Netz erhalten kann, denn die Aufrüstung und Signallieferung muss durchgängig über die Stufen Netzebene 3, Netzebene 4 und Wohnungswirtschaft vollzogen sein – technisch wie auch vertraglich.

In diesem Zusammenhang ist der Begriff **Aufrüstung der Netze** näher zu bestimmen. Unter dem Begriff der Aufrüstung werden drei parallele Maßnahmen zusammengefasst: (1) die Erweiterung des Frequenzspektrums, (2) die Einrichtung eines Rückkanals und (3) die Reduzierung der Clustergröße (der Anzahl der an einem „Kabelstrang" angeschlossenen Haushalte). Diese Aufrüstung führt dazu, dass aus dem Broadcast-Netz (ein Inhalt wird an alle angeschlossenen Teilnehmer gleichzeitig gesendet) auch ein Punkt-zu-Punkt-Netz wird (der Teilnehmer kann Inhalte individuell anfordern). Vordergründig betrachtet scheint dies zunächst nur dazu zu führen, dass Kabelhaushalte nun auch über das Kabel breitbandigen Internetzugang und Telefonie nutzen können (so genannte Triple Play-Angebote).

Das aufgerüstete Kabel ist für eine Übertragung von IP-basierten Fernsehen gut geeignet, weil es eine intelligente Lastverteilung vornehmen kann: massenattraktive Programme in den Broadcast-Teil, Spezialinhalte in die Punkt-zu-Punkt-Sektion. Das Angebot von IPTV-Funktionalität (in Ergänzung zum Broadcast-Inhalt) ist zudem ein gutes Argument für den digitalen (und aufgerüsteten) Kabelanschluss. Aus diesen Gründen ist die Aufrüstung der Kabelnetze nicht etwa nur Mittel zur Expansion der Kabelnetze in Richtung Internet-Zugang und Telefonie, sondern auch Voraussetzung und Grundlage für einen **weiteren Digitalisierungsschub im Kerngeschäft Fernsehen**. Fernsehen kann dann mehr bieten als nur lineares Free TV und Pay TV oder den Einzelabruf massenattraktiver Videos aus einer begrenzten Zahl von Angeboten[63]. Die digitale Punkt-zu-Punkt Übertragung von Fernsehinhalten im Kabel erfordert auf der „letzten Meile" einen PC oder Set-Top-Box. Und hier genau zeichnet sich das Problem der Digitalisierung im Kabel ab. Auch wenn die Kabelnetze aufgerüstet sind, benötigen die Nutzer zusätzlich eine **digitale Set-Top-Box**. Ausgehend von den AGF/GfK Zahlen haben 16,5 Millionen Haushalte ihren analogen Kabelzugang durch die Installation einer Set-Top-Box auf dem „letzten Meter" digitalisiert. Aktuell geht der Zentralverband für Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI) davon aus, dass Ende 2007 in deutschen Haushalten erst rund 18 Millionen Set-Top-Boxen zu finden sind. Den größten

---

[61] Handelsblatt, Telekom greift Kabelkonzerne mit IP-TV an, 24.10.2007.

[62] Deutscher Kabelverband, <http://www.deutscherkabelverband.de/> [Stand 23.10.2007].

[63] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 33.

Teil machen dabei die Boxen für den Satelliten-Empfang aus, deren Zahl bei elf Millionen liegen dürfte. Die Zahl der DVB-T-Receiver wird auf 5,5 Millionen, die der Kabelreceiver auf 4 Millionen Geräte geschätzt[64]. Diese Zahlen belegen eindrucksvoll die noch zu leistende Umrüstung am „letzten Meter“: Die Kabelindustrie will diesen **Umstieg am „letzten Meter“** langsam – hauptsächlich durch den Wechsel zu Triple Play-Angeboten zusammen mit neuen digitalen Set-Top-Boxen – vornehmen. Bei einem raschen Umstieg ist es durchaus möglich, dass – wie an späterer Stelle noch ausgeführt – ein Wechselverhalten der Nutzer hin zum digitalen Satelliten ein durchaus realistisches Szenario darstellt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich Deutschland beim **Digitalisierungsgrad im europäischen Vergleich lediglich im Mittelfeld** befindet. Die hohe Zahl analoger Anschlüsse vor allem im Kabel lässt jedoch erahnen, welches **Potential** noch erschlossen werden kann. Neue Impulse liefern die Hersteller von Endgeräten, die zunehmend auf die digitale Übertragungstechnik ausgelegt sind. So haben beispielsweise die aktuellen Fernsehgeräte zum Teil integrierte Funktionen von Set-Top-Boxen. Ende 2006 hatte jeder vierte verkaufte Flachbildschirm diese Funktion[65]. Die rasante Durchdringung des Marktes mit Flachbildschirmen wird zudem die weitere Verbreitung von HDTV-Receivern begünstigen. Umsätze mit solch hochpreisigen Empfangsgeräten zeigen den Mehrwert auf, den der Nutzer dem digitalen Fernsehen beimisst[66].

3.1.2.2.3 Neue Formen der Satelliten-Kommunikation

Eine der besonderen Herausforderungen bei der breitbandigen Satelliten-Kommunikation ist die Rückkanalfähigkeit. Um die Vorteile der Digitalisierung sowie neue Angebote nutzen zu können, ist Interaktivität erforderlich. Hierzu gibt es unterschiedliche Lösungsansätze.

SES ASTRA bietet über **Astra2connect** einen günstigen, breitbandigen Internetzugang ausschließlich über Satellit an. Die satellitenbasierte DSL-Infrastruktur ist in Gegenden und ländlichen Regionen ohne terrestrischen Breitbandanschluss die einzige Möglichkeit, einen Highspeed-Internetanschluss zu nutzen. Damit kann eine „digitale Spaltung“ für ländliche Haushalte vermieden werden. Offizielle Daten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie besagen, dass mindestens 2,9 Millionen deutsche Haushalte derzeit keine Möglichkeit haben, einen Breitband-Internetanschluss zu nutzen. Als so genannter Triple Play-Dienst ermöglicht Astra2Connect Haushalten, kleinen Büros und kleinen bis mittleren Unternehmen die Nutzung des Internets, von Internettelefonie (VoIP) und den Empfang von Internetfernsehen oder Video-on-Demand-Diensten[67]. Da der Rückkanal auch über die Satellitenschüssel des Kunden läuft, bietet der Dienst eine volle Abdeckung. Die Übertragungsgeschwindigkeiten liegen beim Downstream bei bis zu 1.024 Kbit/s und beim Upstream bei bis zu 128 Kbit/s. Um den Breitbanddienst nutzen zu können, benötigt der Kunde

---

[64] Die Schätzungen des ZVEI beziehen sich ausschließlich auf Boxen, die in Deutschland verkauft wurden. Nicht inbegriffen sind Fernseher mit integriertem TV-Tuner, PC-Karten sowie portable Fernseher und USB-Sticks für den DVB-T-EmpfangZVEI: Bis Jahresende 18 Millionen digitale Set-Top-Boxen, 2.12.2007.

[65] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 68.

[66] *GSDZ/ALM*, Digitalisierungsbericht 2007, 68.

[67] golem.de, <http://www.golem.de/0609/47694.html> [Stand: 23.10.2007].

für Astra2Connect neben seinem PC und einer Zugangskennung das Astra2Connect Satellitenmodem, eine Satellitenantenne (80 cm) sowie ein interaktives LNB[68].

Ein weiteres Beispiel der Innovationskraft des Satellitenbetreibers SES ASTRA ist die Entwicklung einer Technologie, mit der interaktives Fernsehen möglich ist. Die Technologie stellt eine **Kombination** des Einsatzes der digitalen Satellitenübertragung und der mobilen Breitbandnetze dar. Fernsehzuschauer können beispielsweise statische Programmhinweise und Zusatzinformationen, Schlagzeilen (Wetter, Lotto, Sport) sowie interaktive Dienste wie Fernabstimmungen, Quizteilnahmen und Shoppingangebote von TV- und Radiosendern nutzen. Die Inhalte bzw. Angebote der Sender werden dabei auf voreingestellten Menüseiten auf dem Handy des Nutzers darsgestellt. Das Mobiltelefon muss dafür mit einem kostenpflichtigen Browser ausgestattet sein.

Die von APS Astra Plattform Services entwickelte Dienst heißt Blucom. Er ermöglicht es Sendern, zeitsynchron zum laufenden Programm Zusatzinformationen zu verschicken und bietet den Fernsehzuschauern die Möglichkeit, mit dem Sender zu kommunizieren. Zum Jahresende 2007 setzten 15 Sender Blucom ein, darunter auch die großen Privatsender, Musik- oder Shoppingkanäle. Der Empfang der programmbegleitenden Inhalte und zusätzlichen Informationen ist kostenfrei über einen digitalen Satellitenreceiver, der über die Bluetoothschnittstelle mit dem Handy kommuniziert bzw. kostenpflichtig, wenn der Empfang über GPRS/UMTS erfolgt. Nutzt der Zuschauer die angebotenen Interaktionsformen der Sender, fallen die Kosten für eine SMS sowie für die Internetverbindung (GPRS/UMTS) an.

Durch die fortschreitende Digitalisierung lässt die Konvergenz der Technologien individuelle Defizite einzelner in den Hintergrund treten. So kann die fehlende Rückkanalfähigkeit der Satellitentechnik durch den Einsatz des Mobilfunks kompensiert werden. Insbesondere für die Erschließung der Breitbandlücken im ländlichen Gebiet kann dies ein wertvoller Beitrag sein, um den digitalen Graben zwischen Stadt und Land zu überwinden.

3.1.2.2.4 Entwicklungen im mobilen Bereich

Mobile TV ermöglicht, eine Fernsehsendung am mobilen Endgerät zu empfangen. Aus der Sicht der Übertragungstechnologie sind drei grundsätzliche Formen zu unterscheiden.

Bei **Videodownload** wird vom Anwender über das Mobiltelefon eine Videosequenz ausgewählt, über das Mobilfunknetz auf das Mobiltelefon geladen und danach am Mobiltelefon betrachtet. Hierbei muss der Anwender lange Downloadzeiten akzeptieren und benötigt einen großen Speicherplatz auf seinem Mobiltelefon. Dieses Verfahren eignet sich daher nur für kurze Videosequenzen.

Videostreaming baut eine Punkt-zu-Punkt-Verbindung über das Mobilfunknetz zu jedem einzelnen Anwender auf und sendet eine Videosequenz, die unmittelbar betrachtet werden kann, ohne dass der Anwender warten muss, bis die gesamte Sequenz eingetroffen ist. Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass bestehende Mobilfunknetze der 3. Generation, etwa UMTS, genutzt werden können. Die mögliche Bandbreite bei UMTS liegt bei 384 Kbit/s, während HDSPA Bandbreiten von bis zu 7,2 Mbit/s liefern kann. Zu dieser neuen Techno-

---

[68] SAT Network, <http://www.sat-net.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid =82> [Stand: 23.10.2007].

logie wird an späterer Stelle noch ausgeführt. Der Nachteil ist, dass bei sehr vielen gleichzeitigen Sehern das Mobilfunknetz seine Kapazitätsgrenze erreicht.

Die dritte Variante ist schließlich das in **Rundfunkform ausgestrahlte Fernsehen** am Mobiltelefon. Hierbei erfolgt die Ausstrahlung nicht über das Mobilfunknetz, sondern über eine Fernsehfrequenz. Jedes Mobiltelefon mit einem dedizierten TV-Empfänger kann das ausgestrahlte Programm empfangen. Die Anzahl der möglichen Empfänger ist unlimitiert und das Netz wird durch zusätzliche Seher nicht weiter belastet. Grundsätzlich kann hierbei als Endgerät jeder mobile Fernsehempfänger zum Einsatz kommen. Die bisherigen Erfahrungen lassen jedoch erwarten, dass die breite Masse der Anwender kein zusätzliches Gerät bei sich tragen möchte, sondern vielmehr eine Kombination des Fernseh-Empfängers mit dem Mobiltelefon vorzieht.

Das in Rundfunkform ausgestrahlte Fernsehen (Mobile TV) wird vermutlich mittelfristig die Übermittlung von Fernsehprogrammen über das UMTS-Netz ablösen, da es deutliche Vorteile bei einer gleichzeitigen Nutzung durch viele Anwender bietet. Ein Beispiel ist ein Fußballspiel mit 60.000 Zusehern. Wenn nur 100 von ihnen die Wiederholung eines Tores sehen wollen, wird beim Einsatz von UMTS eine Übertragungskapazität von 100 x 300 Kbit/s benötigt, während beim Einsatz eines Rundfunkverfahrens einmalig 300 Kbit/s ausreichen[69]. In Rundfunkform ausgestrahltes Fernsehen ist keine Bedrohung für UMTS, sondern vielmehr Potenzial für weitere Nutzungsmöglichkeiten: Fortgeschrittene Dienste des Mobile TV benötigen gerade die zentrale Stärke von UMTS, die Punkt-zu-Punkt-Verbindung und die damit verbundene Möglichkeit, jeden Anwender einzeln anzusprechen[70]. Darüber hinaus erreicht man auch bei Mobile TV über UMTS mittlerweile mit dem Kompressionsverfahren (H.264) eine QVGA-Auflösung, die mit der vergleichbar ist, die man von DVB-H kennt.

International sind mehrere verschiedene Technologien für die Übertragung von Mobile TV in Rundfunkform zur Diskussion und auch schon im Einsatz. Für Europa bieten sich vor allem **DVB-H, DVB-SH** und **DMB** an. DVB-H ist ein Derivat von DVB-T, der terrestrischen Variante des digitalen Fernsehens in Europa, das bis 2010 das analoge, über die Hausantenne empfangbare TV ablösen wird. In einem DVB-H-Multiplex können bis zu 50 Programme gleichzeitig übertragen werden. Bis zu 9 Mbit/s kann an Bandbreite realisiert werden. Ein wesentlicher Unterschied von DVB-H zu DVB-T ist der deutlich geringere Stromverbrauch als Voraussetzung für den Einsatz am Mobiltelefon. In diesem Zusammenhang ist auch DVB-SH zu nennen. DVB-SH (Digital Video Broadcasting – satellite services to handheld devices) ist ein weiterer neuer Rundfunkstandard zur Verarbeitung von Satellitensignalen für mobile Endgeräte. Er basiert auf dem Schwesterstandard DVB-H. Das System besteht aus geostationären Satelliten. DMB hingegen ist der koreanische Standard, der sowohl terrestrisch (T-DMB) als auch via Satellit (S-DMB) ausgestrahlt wird. Er ist eine Weiterentwicklung des Radiostandards DAB, womit die notwendige Infrastruktur und die damit verbundenen Frequenzbänder bereits weit gehend vorhanden sind – ein wesentlicher

---

[69] *Goldmedia*, Effektivität und Effizienz der Nutzung von Rundfunkfrequenzen der Nutzung von Rundfunkfrequenzen in Deutschland 2006, 124 f.

[70] *RTR*, Mobile TV in Österreich, 8.

Vorteil gegenüber DVB-H. Die Bandbreite kann bis zu 1 Mbit/s betragen. Nachteile sind hingegen die schlechtere Netzversorgung in geschlossenen Räumen und die geringere Anzahl an ausstrahlbaren Kanälen.

Weltweit wird **prognostiziert**, dass bis 2011 mit 200-500 Millionen Kunden zu rechnen ist, die ein Umsatzvolumen von 7-20 Milliarden Euro generieren werden. In Europa wird von 68,7 Millionen Kunden ausgegangen, die dann 32 Prozent des weltweiten mobilen Entertainment-Umsatzes auf sich vereinigen werden[71]. Die Prognosen für den Mobile TV-Markt in Deutschland für 2010 sehen bei 15 Millionen DMB/DVB-H Nutzern und weiteren 1,5 Millionen Nutzern der UMTS-Technologie ein Umsatzvolumen von 450 Millionen Euro voraus[72]. Hierbei ist anzumerken dass die Anzahl der DMB Kunden im Jahr 2006 bei 10.000 lag, während 500.000 Nutzer Mobile TV über UMTS nutzten.

Richtet man den Blick auf den finnischen Mobile TV-Pilotversuch in Helsinki, an dem 500 Respondenten über einen Zeitraum von etwa vier Monaten Mobile TV ausprobieren konnten, so zeigt sich folgendes Bild: 58 Prozent der Respondenten des finnischen Pilotprojektes geben an zu glauben, dass Mobile TV in Zukunft populär wird. 41 Prozent der Teilnehmer an diesem Pilotprojekt konnten als potenzielle, zukünftige Mobile TV Konsumenten, in Form von Innovators, Early Adopters und Early Majority identifiziert werden. In Südkorea, wo Mobile TV bereits seit 2005 im Realbetrieb läuft, zeigt sich, dass bereits 200.000 Menschen diese Technologie nutzen. Dies entspricht einer Penetrationsrate von 0,4 Prozent. Schätzungen des lokalen Regulators zufolge wird für Südkorea im Jahr 2007 schon eine Penetrationsrate von 15 Prozent erwartet[73]. Die Prognosen für Deutschland sind daher mit einer gewissen Unsicherheit verbunden.

Als weitere Wachstumsbranchen gelten die Märkte für Multimedia-Handys und MP3-Player.

Neben den technischen Möglichkeiten ist vor allem das Wachstum der digitalen Inhalteangebote von Bedeutung. Die Europäische Kommission hat hierzu – nach umfassenden Konsultationen mit Stakeholdern – im Oktober 2006 eine sehr umfassende Studie zu dem Thema „Interactive content and convergence: Implications for the information society“ veröffentlicht. Diese Studie enthält zahlreiche Prognosen zu den hier diskutierten Märkten, die im Folgenden kurz zusammengefasst sind.

3.1.2.2.5 Prognosen digitale Online-Inhaltemärkte

Solide **Prognosen** gehen davon aus, dass es im digitalen Onlinemarkt **massive Zuwächse** in den nächsten Jahren geben. Die Europäische Kommission rechnet innerhalb von fünf Jahren mit einer Verfünffachung der Marktgröße. Dies ist ein sehr beeindruckendes Wachstum. Von diesem Wachstum werden Fernsehanbieter, Verlage sowie die Software- und Musikindustrie profitieren[74].

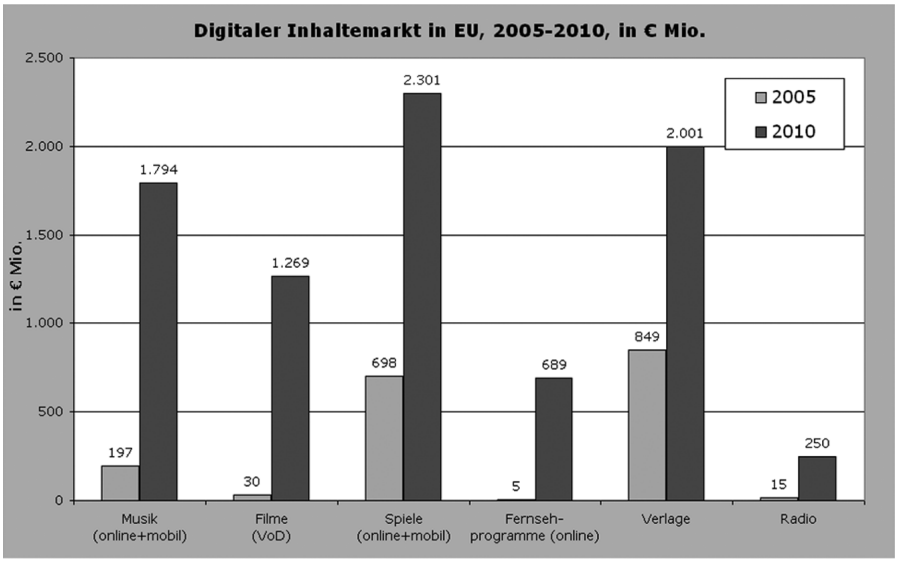
---

[71] *ScreenDigest et al.,* Interactive Content and Convergence, 29 ff.

[72] *Breunig*, Mobile Medien im digitalen Zeitalter, 2.

[73] *RTR*, Mobile TV in Österreich, 56.

[74] *ScreenDigest et al.,* Interactive Content and Convergence, 29 ff.



Quelle: *Screen Digest et al.*, Interactive Content and Convergence, 38.

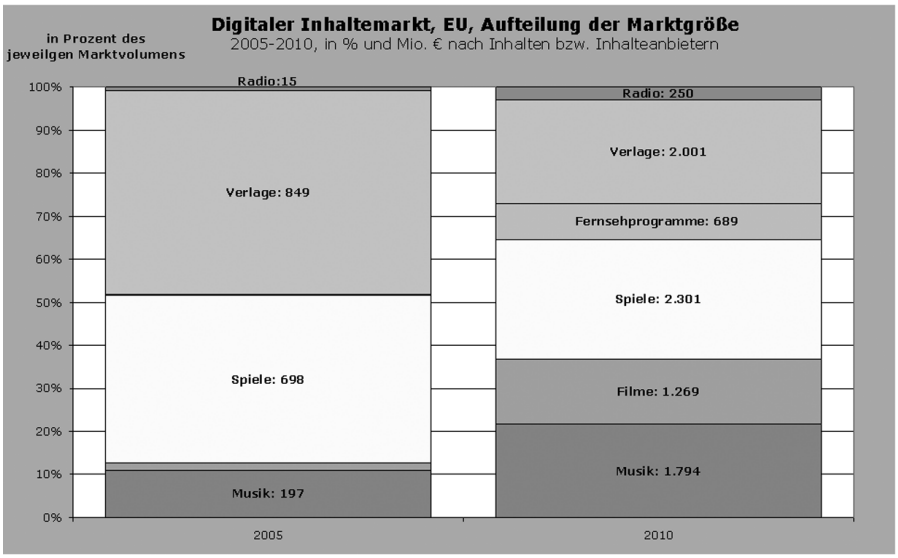
Abb. 3-16: Digitaler Inhaltemarkt in der Europäischen Union

Die **Marktprognose** der Europäischen Kommission ist, dass sich die Marktgröße mit einem Faktor 4,6 entwickelt. Von 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2005 wird das über Breitband online und mobil verfügbare digitale Marktvolumen im Jahr 2010 auf 8,3 Milliarden Euro ansteigen.

In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass

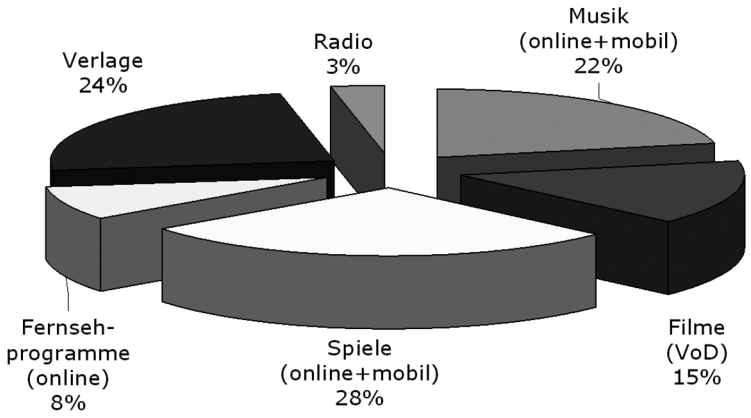
- die digitalen Online Werbeumsätze der Verlage 2 Milliarden Euro ausmachen werden (2005: 849 Millionen Euro).
- Online und mobile Spiele werden 2,3 Milliarden Euro auf sich vereinigen (2005: 698 Millionen Euro). Von den 2,3 Milliarden Euro Umsatz werden allein 1,3 Milliarden (!) durch mobile Spiele generiert.
- Filme (im walled garden, mobil und online) werden Umsätze in Höhe von 1,27 Milliarden Euro beziehungsweise Musik (online, sideloaded download, mobiler download) in Höhe von 1,8 Milliarden Euro auf sich vereinen. Bei der Musik werden alleine 687 Millionen Euro mit dem mobilen download erzielt. Die 1,8 Milliarden Euro für Musik – die online, sideloaded download oder als mobiler download – digital vertrieben werden, werden dann circa 20 Prozent des gesamten Musikmarktes ausmachen.

Abb. 3-17 zeigt die monetären Veränderungen graphisch auf. Die daran anschließende Graphik in Abb. 3-18 fasst die geschätzte **prozentuale Verteilung** des digitalen online und mobilen Inhaltesmarktes in der Europäischen Union im Jahr 2010 nochmals zusammen. Die Prognose auf europäischer Ebene ist, dass **Online- und Mobile-Spiele** einen wesentlichen Teil des Umsatzes auf sich vereinigen werden (28 Prozent). Ein ähnliches Potential wird auch für Deutschland prognostiziert.



Quelle: *Screen Digest et al*. Interactive Content and Convergence, 38.

Abb. 3-17: Digitaler Inhaltemarkt in der Europäischen Union, Aufteilung der Marktgröße 2005 und 2010



Quelle: *Screen Digest et al*., Interacitve Content and Convergence, 38.

Abb. 3-18: Digitaler Inhaltemarkt 2010, Gesamt EU 8,3 Milliarden Euro

Die **Online-Spiele** werden vor allem durch den Ausbau von Casual Gaming weiter wachsen. Steigende Umätze werden auch bei den MMOGs (Massive Multiplayer Online Game) durch Ausweitung auf Casual Gamer via Lizenzmodelle erwartet. Bei den **mobilen Spielen** wird das Wachstum durch vorinstallierte Spiele gebremst. Der Discount-Trend im Mobilfunk

führt zu einer Hardware-Subventionierung und beeinträchtigt dadurch den qualitativen Fortschritt bei der Geräteausstattung, die für Spiele von besonderer Bedeutung ist.

Das Wachstum bei den **PC/Konsolen-Spielen** wird auch weiterhin von den internationalen Megasellern ausgehen. Eine Wachstumsdelle kann durch den Konsolenwechsel entstehen. Höhere Qualität (HD), verstärkte Connectivity und neue Formate (Sequels) werden jedoch als Chance für höhere Umsätze gesehen. So wurde Ende März 2007 eine neue Version der Konsole, die Xbox 360 Elite von Microsoft vorgestellt. Diese Version besitzt eine 120 GB Festplatte, eine HDMI-Schnittstelle und eine schwarze Optik. Als ihre größte Stärke im Wettbewerb mit Nintendos Wii und Sonys PlayStation 3 gilt besonders die Onlineplattform Xbox Live[75].

Zu erwähnen ist auch, dass bei der Inhaltegenerierung **digitale Aufzeichnungsgeräte** schon seit längerem eine bedeutsame Rolle spielen. Digitale Kameras und Fotoapparate haben ein unproblematisches Weiterverarbeiten der Inhalte erleichtert. Im Zusammenspiel mit digitalen Plattformen und Übertragungswegen wird in Zukunft ihr Wert noch erhöht. Journalisten oder Nutzer vor Ort fotografieren ein Ereignis und können es mobil in einen Webblog einstellen. Dies geschieht unter sehr niedrigem Kosten- und Zeitaufwand. Der weitere Ausbau der digitalen Möglichkeiten wird in den nächsten Jahren der Nährboden für zahlreiche Innovationen der verschiedensten Art sein.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Digitalisierung aus ökonomischer Sicht neue Entwicklungs- und Vermarktungspotentiale auf der Stufe der Dienste und der Endgeräte schafft. Die **(Wachstums-)Prognosen** für die Realisierung dieser Potentiale sind auf **europäischer Ebene** – wie dargelegt – **beeindruckend**. Auf **Deutschland** bezogen kann lediglich eine **raschere Digitalisierung** diese Umsatzpotentiale heben.

Diese Entwicklungen haben Rückwirkungen auf das **Verhalten im Fernsehkonsum**. Digitale Plattformen machen die Implementierung einer Reihe von Zusatzdiensten im Rahmen der Fernsehübertragung möglich. Im Fernsehen werden in Zukunft insbesondere wegen der IP-basierten Übertragungstechnik **weitere innovative Dienste und Produkte** zu erwarten sein. Einhergehend mit der Umrüstung der Telekommunikationsinfrastruktur auf eine All-IP-Struktur und die Glasfasertechnologie werden Kapazitäten für bisher nicht realisierte Anwendungen geschaffen. Eine zunehmende Bandbreite wird virtuelle 3D-Welten, soziale Interaktion und Shopping in virtuellen Räumen ermöglichen. Der Trend der Online-Spiele, der schon jetzt zu einem enormen wirtschaftlichen Erfolg geworden ist, wird – wie schon aufgezeigt – völlig neue Sphären erreichen. Spielehersteller können neue Darstellungs- und Interaktionsvarianten zur Anwendung bringen. Spielekonsolen werden zu Online-Plattformen, auf denen alle Medien zueinander finden und kombiniert werden können. Der Umgang der Nutzer mit dem Medium Fernsehen wird durch diese Entwicklungen geprägt. Neben der Digitalisierung und der damit geschaffenen Potentiale kommt auch der **Breitbandentwicklung** eine besondere Rolle zu. Zur Übertragung von Fernsehinhalten über das Breitband sind entsprechende Bandbreiten erforderlich. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Fragestellung, ob diese Bandbreiten in Deutschland auch tatsächlich zur Verfügung stehen.

---

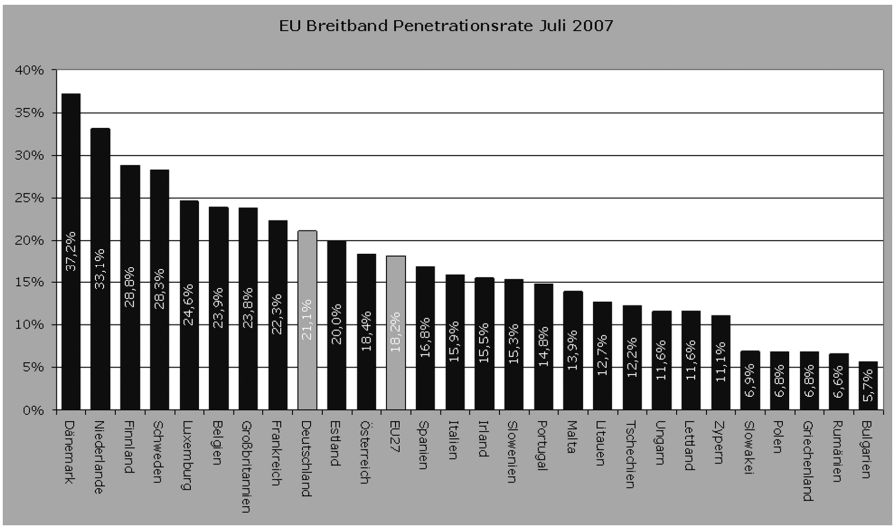
[75] *dreisechzig.net*, <http://www.dreisechzig.net/wp/archives/305> [Stand: 24.10.07].

3.1.2.3 Prognose und ökonomische Effekte der Breitbandentwicklung

Dem Breitband-Internet wird in Deutschland eine zentrale gesamtwirtschaftliche Bedeutung zuerkannt. Neben der Unterstreichung der Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen stimmen auch 72 Prozent der in einer Studie der Bundesnetzagentur befragten Experten darin überein, in Breitband basierten Anwendungen Triebfedern für Produktivitätssteigerungen zu sehen.

3.1.2.3.1 Breitbandverfügbarkeit

Die in den vorherigen Abschnitten aufgezeigte digitale Verbreitung von Inhalten kann sich nur dann weiterentwickeln, wenn eine ausreichende digitale Infrastruktur gegeben ist. Dazu gehört neben digitalen Endgeräten eine umfassende **Breitbandpenetration**. Fehlender Zugang zu schnellen Datenleitungen ist eines der Haupthindernisse, die die weitere Verbreitung digitaler Übertragungstechnik verhindern können[76]. In Bezug auf die Breitbandpenetration liegt Deutschland im europäischen Vergleich zurück. Die Penetrationsrate lag im Juli 2007 gemäß einer Studie der Europäischen Kommission mit lediglich 21 Prozent **pro 100 Einwohner** nur leicht über dem EU-Durchschnitt von 18 Prozent. Insgesamt waren in Deutschland etwa 17,4 Millionen Breitbandleitungen geschaltet[77]. In Deutschland verfügen demnach 21,1 von 100 Einwohnern zum gegenwärtigen Zeitpunkt über einen Breitbandanschluss. Der direkte Vergleich mit vielen anderen Ländern Westeuropas ergibt für Deutschland kein positives Bild. Bezogen auf die **Anzahl der Haushalte**, ergibt sich ein positiveres Bild.



Quelle: *European Commission*, Broadband Access in the EU, 5.

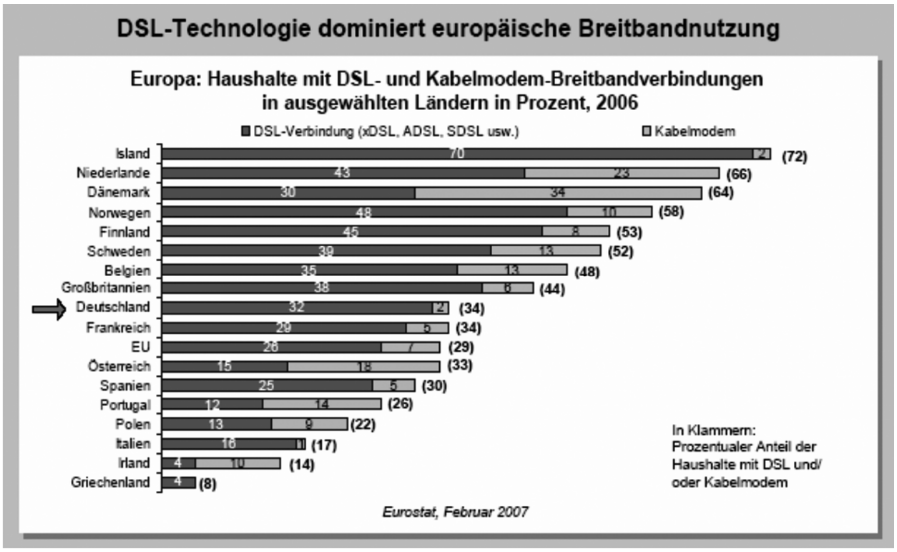
Abb. 3-19: EU Breitbandpenetrationsrate Juli 2007

---

[76] *Sreen Digest et al.*, Interactive Content and Convergence, 40.

[77] *European Commission*, Broadband Access in the EU, 5.

Abb. 3-20 bietet - ebenfalls in einer europäischen Zusammenschau - zu der Anzahl und Ausgestaltung der Breitbandanschlüsse pro Haushalt Informationen. Laut der Erhebung von Eurostat liegt der Anteil der Breitbandanschlüsse bei 34 Prozent der Haushalte, wobei der Zugang über den DSL-Anschluss überwiegt.



Quelle: *BMWT*, Faktenbericht 2007, 92.

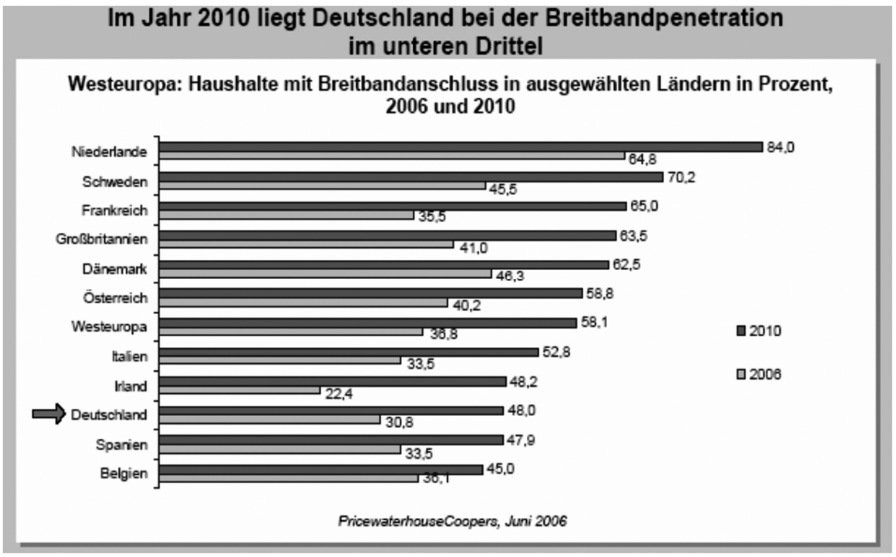
Abb. 3-20: Übersicht Haushalte mit DSL und Kabelmodem-Breitbandverbindungen in ausgewählten Ländern in Prozent, 2006

Vorsichtigen **Schätzungen** einer Studie von PWC vom Juni 2006 bezüglich des Verlaufs der Breitbandpenetration auf Basis der Haushalte für das Jahr 2010 folgend, werden durchschnittlich 58 Prozent der westeuropäischen Haushalte über eine Breitbandverbindung an das Internet angeschlossen sein. Deutschland wird zu diesem Zeitpunkt seine Penetrationsrate voraussichtlich deutlich verbessert haben. Allerdings wird Deutschland mit einem Wert von 48 Prozent immer noch deutlich unter dem Durchschnitt Westeuropas liegen. Spitzenreiter der Breitbanddiffusion im Jahr 2010 soll demnach die Niederlande sein. Hier werden den Prognosen zu Folge 84 Prozent aller Haushalte über Breitband verfügen[78]. Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) kommt auf andere Zahlen und weist schon knapp 50% Breitbandpentration in Deutschland für Ende 2007 aus. Die Europäische Kommission und die Bundesnetzagentur gehen in ihren etwas optimistischeren **Prognosen** davon aus, dass die Zahl der Breitbandzugänge in Deutschland bis zum Jahr 2010 auf 21 Millionen beziehungsweise auf circa 51 Prozent anwachsen wird. Für das Jahr 2015 wird eine Zahl von 27,4 Millionen Breitbandzugängen anvisiert (ca. 70 Prozent der Haushalte)[79].

---

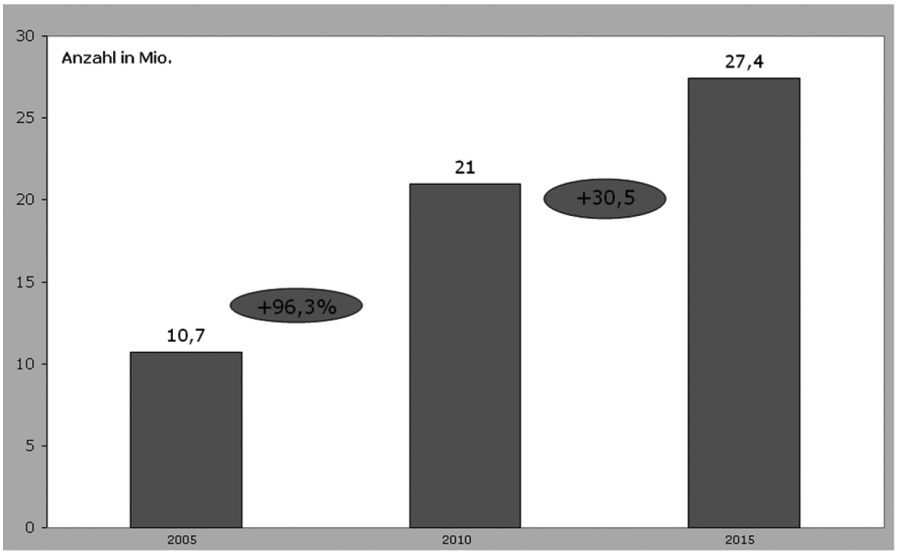
[78] *PWC*, Entertainment and Media Outlook towards 2010, Trends in the Netherlands 2006-2010, 81.

[79] *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 24.



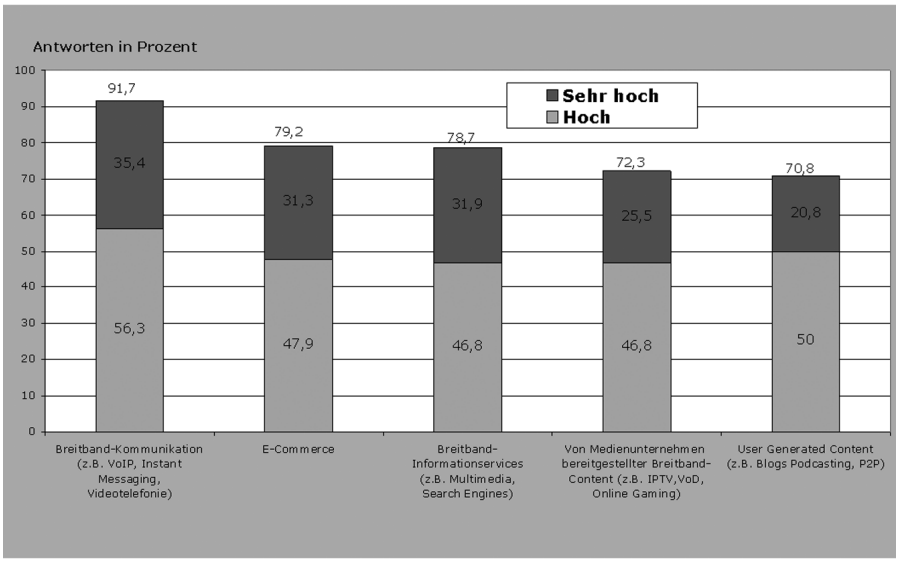
Quelle: *BMWT*, Faktenbericht 2007, 93.

Abb. 3-21: Haushalte mit Breitbandanschluss in ausgewählten Ländern in Prozent, 2006 und 2010



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 24.

Abb. 3-22: Entwicklung der Breitbandanschlüsse



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 28.

Abb. 3-23: Entwicklung der Breitbandnutzungsarten, Expertenmeinung

3.1.2.3.2 Breitband über ein Festnetz

Der **Bedarf an hohen Bandbreiten** wird in den kommenden Jahren stark zunehmen, denn neue innovative Angebote werden auf den Markt kommen, die hohe Anforderungen an die Breitbandtechnologie stellen. Zu den Treibern der Breitbandentwicklungen zählen – wie bereits ausgeführt – HDTV, Videotechnologie in hoher Qualität, die Gleichzeitigkeit in der Nutzung mehrer TV-Dienste, Video-Downloads und der Versand großer Datenmengen (siehe auch Abb. 3-23). Um in vollem Umfang diese qualitativ hochwertigen Multimedia-Anwendungen nutzen zu können, sind hohe **Downstream- und Upstream** Bandbreiten erforderlich.

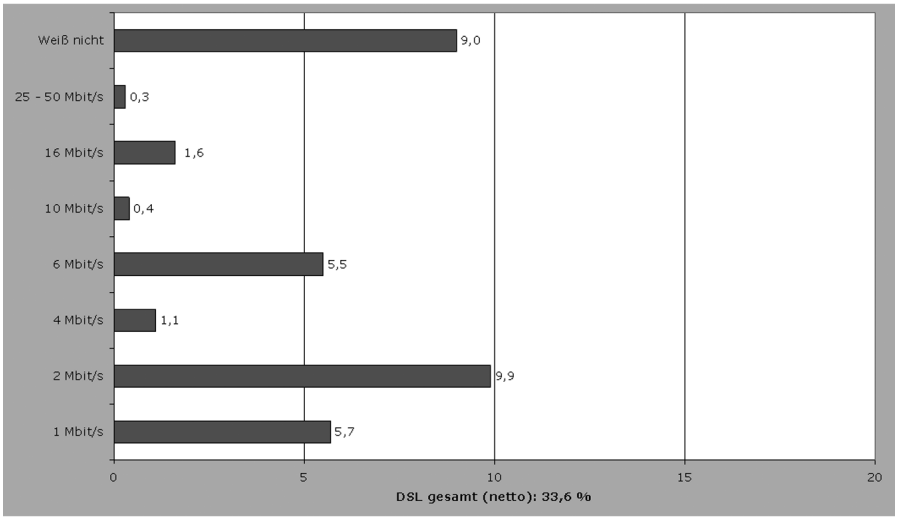
In Deutschland sind die **aktuell verfügbaren Bandbreiten** jedoch noch relativ gering. Im Durchschnitt liegen diese bei 16 Mbit/s, obwohl auch Angebote auf dem Markt zu finden sind, die deutlich höhere Bandbreiten versprechen: Das VDSL-Angebot der Deutsche Telekom AG ermöglicht Bandbreiten bis zu 51 Mbit/s, der Glasfaser-DSL-Anschluss von NetCologne ermöglicht sogar eine Bandbreite von bis zu 100 Mbit/s. Die Kabelnetzbetreiber sind, wenn sie verfügbar sind, ebenfalls mit leistungsstarken Angeboten vertreten. Kabel BW liefert bis zu 25 Mbit/s beziehungsweise Kabel Deutschland bis zu 30 Mbit/s an verfügbarer Bandbreite.

Seit Ende 2007 testet Kabel Deutschland Internetzugänge mit einer Downloadgeschwindigkeit von bis zu 100 Mbit/s. Möglich wird diese große Geschwindigkeit durch den Einsatz einer Vorabversion des Übertragungsstandards EuroDOCSIS 3.0 (Data Over Cable Service Interface Specification). Über diesen Standard werden Internet- und Telefoniedaten im IP-Format über das Breitbandkabelnetz übertragen. Derzeit arbeiten die Breitbandkabelnetzbetreiber in Deutschland und Europa mit EuroDOCSIS 2.0. Die neue Generation 3.0 des Stan-

dards wurde 2007 von dem Industriekonsortium Cable Labs verabschiedet, derzeit werden entsprechende Endgeräte entwickelt. Die Bandbreite der 100 Mbit/s-Testanschlüsse über das Fernsehkabel ist allein für das Surfen im Internet reserviert und wird nicht für den Empfang von Fernsehen aufgewendet. Dadurch wird die besondere Eignung des Kabelnetzes für moderne Telekommunikation untermauert. Bei den schnellen Breitbandanschlüssen über das DSL-Netz hingegen müssen sich Fernsehen und Internet die gebuchte Bandbreite teilen. Das Fernsehkabel hat schon heute in Internetbandbreite umgerechnet eine maximale Übertragungskapazität von 5 Gbit/s. Die hohe Bandbreite ist für jeden aufgerüsteten Kabelhaushalt verfügbar, unabhängig von der Entfernung zum letzten Verstärkerpunkt.

Die aktuelle Nutzung der Bandbreiten zeigen die Studienresultate der Funkstudie Bayern 2007 auf (siehe auch unten Abb. 3-24). Diese Auswertungen sind durchaus auch für Deutschland repräsentativ, da in Bayern Nutzer sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum befragt wurden.

Eine aktuelle Studie des Telekommunikationsverbandes VATM bestätigt diese Zahlen. Die Bandbreite liegt bei zwei Drittel der deutschen Haushalte mit **Breitbandzugang bei 2 bis 6 Mbit/s**. Nur bei etwa 8,5 Prozent der angeschlossenen Haushalte ist die Bandbreite höher[80].



Quelle: *TNS Infratest*, Funkanalyse Bayern 2007, 66.

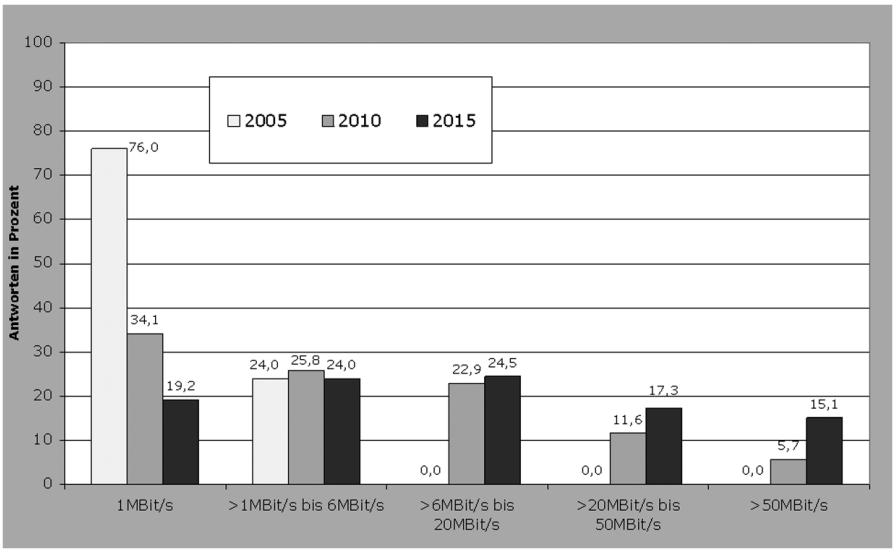
Abb. 3-24: Bandbreite für den DSL-Anschluss des zu Hause genutzten PC (Bevölkerung ab 14 Jahre in Bayern in Prozent)

Einhergehend mit den zukünftigen Herausforderungen, die insbesondere im Zuge der konvergenten Entwicklungen der Informations- und Kommunikationsmärkte sowie der Medienmärkte absehbar erscheinen, und die heute aus Sicht der Telekommunikation unter dem Stichwort **„Next Generation Network (NGN)“** diskutiert werden, ist davon auszugehen,

[80] DSL-News.de, http://www.dsl-news.de/modules.php?name=News&file=article&sid=2913> [Stand: 24.10.2007].

dass die **herkömmlichen Bandbreiten** der DSL-Breitbandnetze für die kommenden Anwendungen **nicht ausreichen** werden[81].

In diesem Zusammenhang ist der **Ausbau des VDSL-Netzes** durch die Deutsche Telekom AG anzuführen. VDSL (Very High Data Rate Digital Subscriber Line) ist dabei wie ADSL auch eine digitale Übertragungsart mit asymmetrischer Geschwindigkeitsverteilung. Allerdings baut VDSL nicht auf einer reinen Kupferleitung von der Vermittlungsstelle zum Endkunden auf, sondern benötigt ein Hybridnetz aus Opal-Glasfaserleitungen (optische Anschlussleitung) und Kupferkabel, wobei die zu überbrückende Kupferstrecke nicht länger als 1,5 km sein darf. Die Glasfaserkabel der Deutschen Telekom AG werden in der Regel bis zu einem Kabelverzweiger gelegt, um dann eine weitere breitbandige Verbindung über die herkömmlichen Kupferdoppeladerkabel zum vorhandenen Teilnehmeranschluss zu realisieren[82]. Die überbrückbare Leitungslänge liegt zwischen 300 Metern und 1,5 Kilometern. Die dabei erreichten Bandbreiten liegen zwischen 13 und 52 Mbit/s im Downstream und 1,5 und 2,3 Mbit/s im Upstream, jeweils abnehmend mit zunehmender Länge der Kupferstrecke. Der Ausbau des VDSL-Netzes ist auf einige Städte beschränkt. Hohe Bandbreiten sind demnach nur regional eingeschränkt verfügbar. Dies führt dazu, dass auch die Expertenprognosen bezüglich der in 2015 zu realisierenden Bandbreiten sehr zurückhaltend sind.



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 25.

Abb. 3-25: Entwicklung der Breitband-Bandbreiten, Expertenschätzung

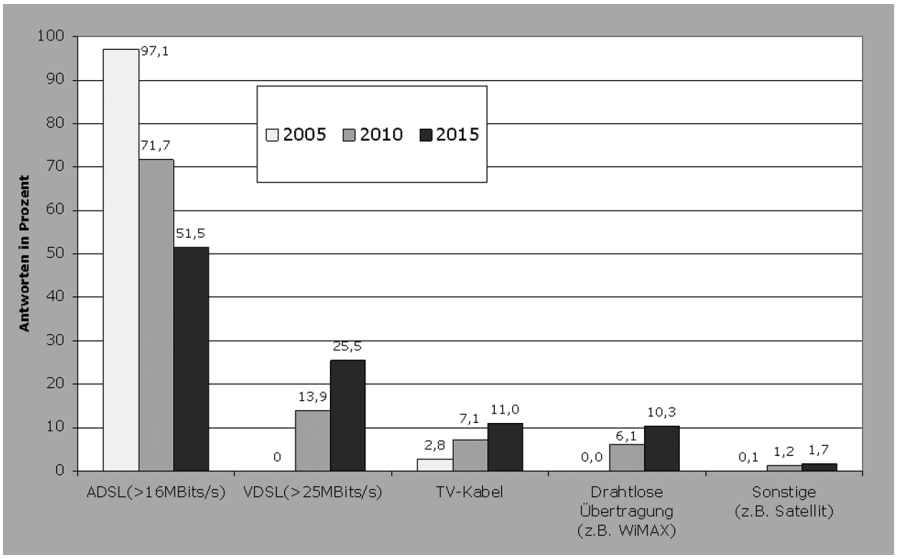
---

[81] *BMWT*, Faktenbericht 2007, 107.

[82] Es gibt vier verschiedene Ansätze zum Aufbau dieser Hybridnetze: Fibre to the Curb (FTTC), Fibre to the Neighbourhood (FTTN), Fibre to the Basement (FTTB) und Fibre to the Home (FTTH). Bei FTTC befindet sich der Netzanschluss am Straßenrand. Von hier aus werden die Einzelteilnehmer über relativ kurze Kupferkabel an das optische Netzwerk angeschlossen.

Die Expertenmeinung ist, dass unter den Breitband-Zugangstechnologien auch weiterhin ADSL führend bleiben wird, obwohl den Kabelnetzbetreibern und auch der VDSL-Technologie Potential zugesprochen wird. Wie bereits im Bandbreitenbedarf an früherer Stelle aufgezeigt, benötigt die gleichzeitige Übertragung unterschiedlicher Applikationen hohe Bandbreiten, vor allem wenn Fernsehen im HDTV Format ausgestrahlt wird. **Diese Bandbreiten wird es in einem absehbaren Zeitraum in Deutschland nicht flächendeckend geben**. Die Übertragung von Fernsehinhalten über DSL mit den damit einhergehenden Möglichkeiten wie zeitsouveränes Fernsehen wird daher nur einer kleinen Nutzergruppe vorbehalten sein. Von einer zeitnahen flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Internet-Fernsehen über DSL ist nicht auszugehen.

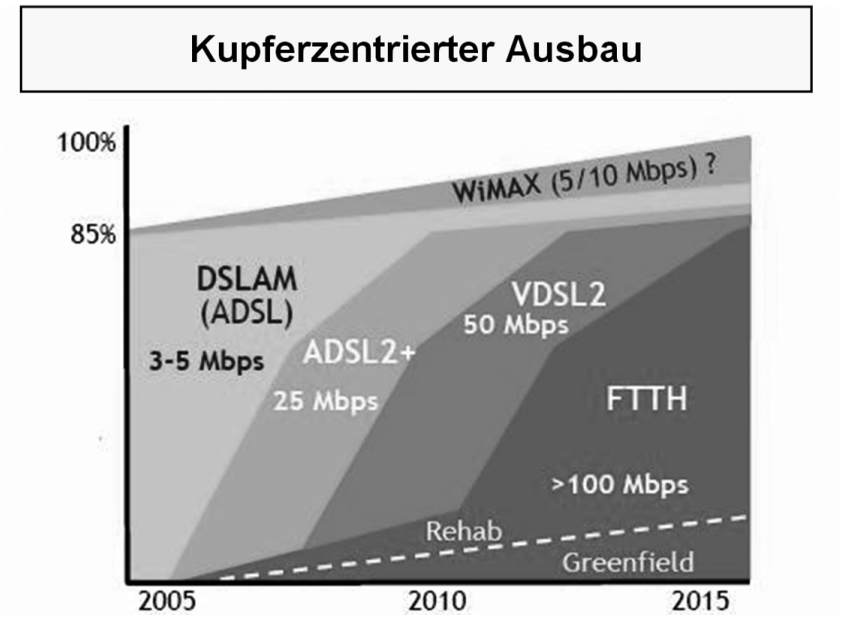
Um die volkswirtschaftlich gewünschte Breitbandpenetration noch weiter zu erhöhen, ist ein chancengleicher und nachhaltiger Wettbewerb der Infrastrukturen notwendig. Es ist erwiesen, dass der Wettbewerb der Infrastrukturen die Breitbandpenetration fördert. Über ein Angebot an Rundfunkprodukten hinaus bietet das Breitbandkabelnetz wie keine andere Infrastruktur in den Bereichen Internet und Telefonie das Potenzial für einen echten Infrastrukturwettbewerb. Der internationale Vergleich zeigt, dass in allen Ländern, in denen Internetprodukte über Kabel angeboten werden und damit ein Wettbewerbsprodukt zu DSL verfügbar ist, die Internetpenetration insgesamt höher ist. Aufgrund des späten Verkaufs der Breitbandkabelnetze durch die Deutsche Telekom AG stellt das Kabel aber erst seit Kurzem eine echte Alternative zum Breitbandzugang über DSL dar. Außerdem behindert die weltweit einmalige Trennung der Netzebenen 3 und 4 die effiziente Aufrüstung der Netze sowie anschließend die Vermarktung an den Endkunden. Um den volkswirtschaftlichen Nutzen des Infrastrukturwettbewerbs zu realisieren, muss die Trennung der Netzebenen überwunden werden.



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 24.

Abb. 3-26: Entwicklung Breitband-Zugangstechnologien, Expertenschätzung

Die folgende Abbildung zeigt auf, dass die **Zukunft des Breitbandes** im "Fiber to the Home (FTTH)"-FTTH liegen wird. Diese Übertragungstechnik hat ein ebeso großes Leistungspotenzial wie die Breitbandkabelnetze. Es ist zu erwarten, dass längerfristig diese Entwicklungen auch in Deutschland flächendeckend stattfinden werden. Die Frage ist jedoch, in welchem Zeitrahmen. Die FTTH-Technik ist wie alle anderen FTTL-Techniken eine **Glasfaseranschlusstechnik**, bei der die Glasfaser von der Ortsvermittlungsstelle bis zum Teilnehmer-Endgerät geführt wird. Bei FTTH handelt es sich um einen Breitbandzugang, der eine Bandbreite von bis zu 100 Mbit/s ermöglicht. Die FTTH-Infrastruktur ist durchgängig optisch. Die FTTH wird daher eventuell die ultimative Breitband-Erfahrung für viele Anwender werden mit HDTV und lichtschnellen Webdiensten[83]. In einzelnen Regionen ist diese Technik bereits auf dem Markt. Die regionalen Anbieter NetCologne aus Köln und Wilhelm.tel aus Norderstedt haben FTTH-Anschlüsse ausgebaut und bieten Anschlüsse mit einer Bandbreite von 100 Mbit/s an[84].



Quelle: *Alcatel*, Deliver Very High Speed for All, 2006, 4.

Abb. 3-27: Prognose Ausbau der Breitbandentwicklung 2005-2015

Außerhalb Europas prägt der **Glasfaser-Direktanschluss** längst die Telekommunikationsnetze. Die Breitbandtechnologie FTTH zählte mit Stand Ende des vierten Quartals 2006 weltweit rund 30 Millionen Teilnehmer[85]. So baut der südkoreanische Telekommunikati-

[83] DSL-News.de, <http://www.dsl-news.de/modules.php?name=News&file=article&sid=2810> [Stand: 24.10.2007].

[84] http://www.netcologne.de, http://www.wtnet.de[Stand: 14.12.2007].

[85] *DSL-News.de*, http://www.dsl-news.de/dsl-meldung-2701.htm[Stand: 14.12.2007].

onskonzern Korea Telecom sein FTTH Breitbandnetz weiter aus. Die FTTH-Lösung der Korea Telecom bietet ihren Kunden bereits heute eine Bandbreite von bis zu 100 Mbit/s, womit diese dann zum Beispiel IPTV nutzen oder Videotelefonate führen können[86]. Japan zählt aktuell vier Millionen FTTH-Anschlüsse. Die Kosten für die Nutzer liegen bei einer Bandbreite von 100 Megabit pro Sekunde umgerechnet etwa bei 20 Euro bis 50 Euro monatlich. Auch hier sind die besonderen Vorteile des FTTH-Breitbandzugangs, dass Nutzer gleichzeitig mit einer hohen Bandbreite surfen und zugleich HDTV-Sendungen ansehen können[87]. In vier Jahren sollen es 30 Millionen sein. Die Marktführerschaft wird bis dahin voraussichtlich die USA übernehmen.

Die **steigende Beliebtheit von Internet-Fernsehen** und weiteren Diensten, die eine hohe Bandbreite benötigen, ist für das **starke Plus bei den FTTH-Zugängen verantwortlich**. Die Angebote TV over Broadband (TVoBB) und HDTV, die mindestens eine Bandbreite von 3 und 8 Mbit/s benötigen, damit die Videodaten flüssig und ohne Störungen wie ruckeln übertragen werden, werden für diese Entwicklung verantwortlich gemacht[88].

Auch die OECD weist darauf hin, dass das FTTH die **Kosten für den Breitbandinternetzugang** drastisch reduzieren kann. Insbesondere kommunale Initiativen, Unternehmen, Krankenhäuser oder Universitäten können davon profitieren[89]. Das Geschäftsmodell ist, dass die Glasfasernetzwerke diesen „Einheiten" gehören. Die Netze selbst werden von spezialisierten Unternehmen gebaut und gewartet. Um Glasfasernetzwerke in bestehende Kommunen verlegen zu können, werden Kontakte mit den Strom- und Gasunternehmen gesucht[90]. Beispiele für die Errichtung solcher Infrastrukturen im kommunalen Bereich sind aus den Niederlanden bekannt. Dort führen die Städte Amsterdam und Rotterdam im Rahmen von Public Private Partnership (PPP)-Modellen FTTH-Projekte durch. In Amsterdam werden 2010 450.000 Haushalte angeschlossen sein. Es wird erwartet, dass die Nutzer 50 Euro pro Monat für die Verbindung bezahlen[91]. Oben beschriebene kommunale Aktivitäten durch privatwirtschaftlich organisierte, aber in öffentlichem Besitz befindliche Unternehmen können allerdings potenziell Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen und sind deshalb nicht ganz unproblematisch.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die in Deutschland überwiegend bestehende **DSL-Technologie** auf Grund fehlender Bandbreiten nur in einem **geringen Umfang geeignet** ist, Internet-Fernsehen in einer ansprechenden Qualität zu übertragen. Es ist des Weiteren davon auszugehen, dass eine flächendeckende Versorgung mit höheren Bandbreiten nicht in einem absehbaren Zeitraum erfolgen kann. Eine ausreichende Breitbandpenetration und vor allem die für das Internet-Fernsehen notwendigen Bandbreiten des Breitbandes

---

86 *DSL-News.de*, <http://www.dsl-news.de/modules.php?name=News&file=article&sid=2901> [Stand: 24.10.2007].

87 *DSL-News.de*, <http://www.dsl-news.de/modules.php?name=News&file=article&sid=2810> [Stand: 24.10.2007].

88 *DSL-News.de*, <http://www.dsl-news.de/dsl-meldung-2701.htm> [Stand: 24.10.2007].

89 *Heise Online*, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/69987> [Stand: 23.10.2007].

90 *OECD*, Most significant economic challenge for the future of the Internet, 2.

91 *Whitman*, Fibre Access Development Worldwide, 29.

liegen nicht vor, um einen Massenmarkt bedienen zu können. Internet-Fernsehen wird daher nur einem kleinen Anteil der Bevölkerung und nicht der Masse zugänglich sein.

3.1.2.3.3 Breitband über ein mobiles Netz

Die OECD geht davon aus, dass Übertragungswege wie WiFi oder UMTS für die Verteilung von Fernsehinhalten eher nicht geeignet sind. Die im **UMTS-Standard** angegebene Datenrate von 384 Kbit/s wird heute nur unter optimalen Bedingungen erreicht. Bei schnellen Bewegungen des Nutzers oder großen Mobilfunkzellen können wesentlich weniger Daten übertragen werden[92]. Damit eignet sich UMTS nur bedingt für die Übertragung von Fernsehinhalten.

Die weiterentwickelte mobile Breitbandübertragungstechnik **HSDPA** (high speed downlink packet access) stellt eine Erweiterung der bestehenden UMTS-Technologie dar und ermöglicht höhere Geschwindigkeiten bei der mobilen Datenübertragung. Das Potenzial von HSDPA liegt bei einer Übertragungsrate von bis zu 7,2 Mbit/s und hat damit für mobile Anwendungen eine ansprechende Kapazität. In anderen Ländern wird diese Technologie bereits erfolgreich angewandt.

Vorteilhaft an HSDPA ist, dass für die Erweiterung der UMTS-Netze nur eine neue Software-Version notwendig ist, die auf die Basisstationen aufgespielt wird[93]. Der Mobilfunkkunde dagegen braucht ein neues Handy oder eine HSDPA-Datenkarte für das Notebook. Neben ersten HSDPA-Handys, die nach Angaben der Hersteller eine Datenübertragung von bis zu 7,2 Mbit/s ermöglichen – knapp zwanzigmal so viel wie UMTS (bis zu 384 Kbit/s) – sind in Deutschland mittlerweile auch erste HSDPAfähige Notebook-Karten verfügbar. Erst durch diese neue Technologie wird ein interaktives Angebot seitens der Mobilfunkbetreiber sinnvoll[94]. HSDPA lässt sich als Zwischenschritt der Entwicklung begreifen, als eine Weiterentwicklung von UMTS. Aufgrund der hohen Lizenzgebühren, die die vier Netzbetreiber für UMTS entrichtet haben, werden diese voraussichtlich versuchen, die Nutzerzahl von UMTS weiter auszubauen und HSDPA zu etablieren. In Zukunft werden jedoch mit Nachfolgetechnologien noch weitaus höhere Bandbreiten erzielt werden können.

Die Technologien hierzu sind teilweise bereits entwickelt. Eine dieser zukünftigen Technologien ist **WiMax** (Wordwide Interoperability for Microwave Access). Dies ist eine Technologie, mit der breitbandige Zugänge via Funknetz angeboten werden. Das entsprechende Netz wird zurzeit von verschiedenen Anbietern ausgebaut. Bis 2009 sollen 15 Prozent der Gemeinden im jeweiligen regionalen Versorgungsgebiet abgedeckt sein, bis 2011 sollen es 25 Prozent sein[95]. Die Geschäftsmodelle rechnen sich auf Grund der vorliegenden Wettbewerbssituation jedoch kaum.

WiMax wird sowohl als stationäre als auch als mobile Alternative als Ergänzung zu DSL-Leitungen und UMTS-Verbindungen gesehen. Die Leistungsgrenze liegt unter Laborbedingungen bei 108 Mbit/s, im alltäglichen Betrieb kann mit einer Bandbreite von etwa 10

---

[92] *Steigleder*, Geschäftsmodelle für Mobile-TV, 8.

[93] *BMWT*, Faktenbericht 2007, 155.

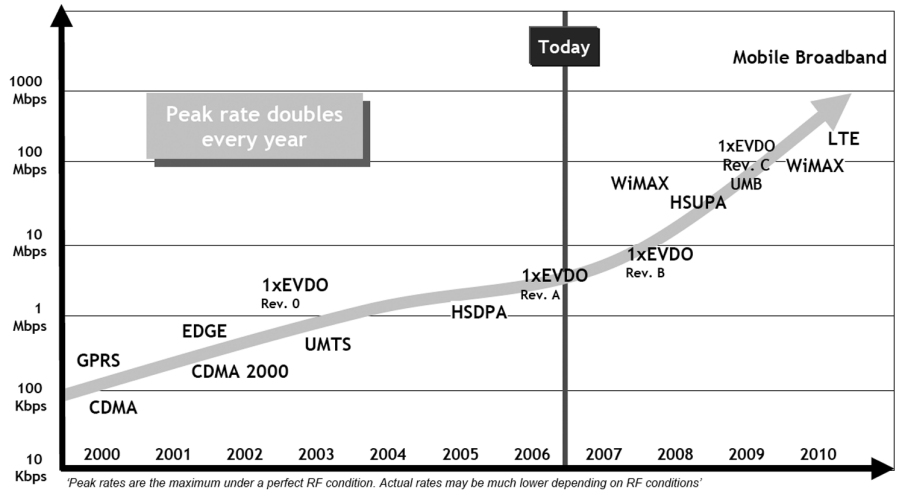
[94] *Next Generation Mobile Networks*, <http://www.ngmn.de> [Stand 19.10.2007].

[95] *teltarif.de*, <http://www.teltarif.de/arch/2007/kw04/s24678.html> [Stand 22.10.2007].

Mbit/s kalkuliert werden[96]. Die Frage des seamless-handover ist noch zu klären. Abb. 3-28 stellt die Entwicklung der mobilen Breitbandtechnologien dar.

Die Technologie **LTE** (Long-Term-Evolution) ist ebenfalls ein potentieller Nachfolgerkandidat für UMTS. Der Vorteil gegen über WiMax liegt in der weniger kostenintensiven Migration, da stufenweise Funktionalität und Datenrate erhöht werden können. In ersten Demonstrationen wurden Downloads von bis zu 160 Mbit/s und Uploads bis zu 54 Mbit/s erzielt. Diese Technologie soll Mobilfunkanbieter in die Lage versetzen, zehnmal mehr Kunden neben Sprache auch Dienste wie interaktive Applikationen inklusive Hochgeschwindigkeitsdatentransfer und Internet-Fernsehen anzubieten[97].

Diese Informationen zum **mobilen Breitband** belegen, dass die Bandbreiten zwar längerfristig zunehmen werden. In absehbarer Zeit ist jedoch nicht davon auszugehen, dass Internet-Fernsehen oder umfassende Multimediaanwendungen als Massenmedien über die bestehende breitbandige UMTS-Infrastruktur verteilt werden können.



Quelle: *Alcatel*, Press/Industry Analyst Briefing, CTIA 2007, 11.

Abb. 3-28: Entwicklung der mobilen Breitbandtechnologien

3.1.2.4 Ökonomische Relevanz der technischen Konvergenz für die Medienlandschaft

Zwei Entwicklungen sorgen derzeit für einen massiven Umbruch in der Medienlandschaft: Die Digitalisierung und die darauf basierende Konvergenz von Technologien, Produkten und Diensten sowie Endgeräten. Durch die **digitale Übertragungstechnologie** kann eine Vielzahl von Programmen und Inhalten in kompakter Form, unabhängig von Frequenzknap-

---

[96] *Heise Mobil*, <http://www.heise.de/mobil/artikel/62460/0> [Stand: 22.10.07].

[97] *Innovations Report*, <http://www.innovations-report.de/html/berichte/messenachrichten/bericht-75289.html> [Stand 22.10.2007].

pheit übertragen werden. Dies führt zum einen zu Kostenersparnissen und zum anderen erhöht sich die Vielfalt der Auswahl für den Nutzer.

Neben der Digitalisierung ist die **Konvergenz** Treiber des Umbruchs in der Medienlandschaft. Konvergenz findet auf verschiedenen Ebenen statt und stellt Inhalteanbieter, Netzbetreiber, aber auch Endgerätehersteller vor neue Herausforderungen. Basierend auf der Konvergenz von Technologien und der zunehmenden Verfügbarkeit mehrerer Technologien in den deutschen Haushalten entstehen konvergente Dienste: Neue Formate, neue Präsentationsformen, neue Plattformen, digitale Ausgaben der Tagesszeitungen oder interaktive Fernsehprogramme entstehen. Diese Neuheiten entsprechen den angepassten Nutzerpräferenzen nach Zeit- und Ortsunabhängigkeit, die im vorherigen Abschnitt als Lifestyle-Konvergenz subsumiert wurde: Nutzer ändern sich einhergehend mit den technischen Möglichkeiten.

Die Ausführungen zum technischen Stand der Digitalisierung beziehungsweise zum Breitband in diesem Abschnitt belegen jedoch, dass Deutschland diese neuen technischen Potentiale der Konvergenz noch **nicht voll ausschöpft**. Den digitalen und mobilen Online-Märkten werden tolle Wachstumsprognosen zugesprochen. Um diese **ökonomisch zu verwerten, ist die Digitalisierung in Deutschland weiter voranzutreiben**. Die umfassenden Möglichkeiten der digitalen, konvergierenden Medienwelt in Form vielfältiger **Angebote** stehen deutschen Nutzern auf Grund technischer Beschränkungen nur **eingeschränkt zur Verfügung**. Insbesondere die Verbreitung digitaler Set-Top-Boxen in analogen Kabelhaushalten kann einen wesentlichen Push-Effekt für eine weitere Erhöhung der Digitalisierung generieren.

Die geringe Penetration mit ausreichender Breitband-Bandbreite in Deutschland kann als weiteres Hemmnis angeführt werden: Um sowohl zuhause als auch unterwegs hochwertig aufbereitete Medieninhalte nutzen zu können, sind hohe Übertragungsbandbreiten notwendig. Der Komfort in der Nutzung steigt mit den Übertragungsbandbreiten überproportional an: Applikationen wie E-Learning, Videotelefonie, 3-D Fernsehen oder E-Health werden dann erst Realität. Zukünftig können jedoch nur einzelne Nutzer Bandbreiten um die 50 Mbit/s erwarten. Solche Bandbreiten sind beispielsweise notwendig, wenn eine durchschnittliche Familie in die Lage versetzt werden soll, Medieninhalte auf vernetzten Endgeräten gleichzeitig zu nutzen. Damit auch die Masse der deutschen Bürger zukünftig die neuen Medienangebote über das Internet nutzen kann, ist eine **Erhöhung der Breitbandpenetration** erforderlich. Eine Erhöhung der Breitband-Anschlusszahlen ist maßgebend für den Erfolg von Geschäftsmodellen im Internet.

3.1.3 Entwicklungen und Trends bei den Angeboten

Die bisherigen Ausführungen haben aufgezeigt, dass Technologien, Dienste und Endgeräte auf ihrer Ebene horizontal konvergieren. Die Frage ist nun, ob von einer **vertikalen Konvergenz** ebenfalls ausgegangen werden kann. Die These ist, dass sich Inhalte in einem evolutorischen Prozess den Übertragungstechnologien anpassen[98].

---

[98] *Screen Digest et al.*, Interactive Content and Convergence, 26.

- Es entstehen **neue Formate**, neue Präsentationsformen, zum Beispiel **interaktive Fernsehprogramme**, die den Zuschauer mit einbeziehen und ihm erlauben, auf das Programm Einfluss zu nehmen.
- Es entstehen **neue Geschäfts- und Distributionsmodelle**, zum Beispiel der Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen als Video on Demand über das Internet.
- Neue **Plattformen** entstehen, die ihre Produktpalette auf alle Arten von digitalem Inhalt erweitern.
- Die **Presse** verteilt ihre Inhalte zunehmend online und (zukünftig) mobil über das handy.
- Die **werbetreibende Industrie**, die zum größten Teil die Free TV und Verlagsangebote finanziert, greift die Konvergenz auf.

Aus diesen Entwicklungen ergeben sich neue Geschäftsmodelle. Hierzu wird im Folgenden ausgeführt.

3.1.3.1 Neue Geschäftsmodelle/Angebote

Durch die Konvergenz der Dienste, Technologien und Endgeräte verändert sich nicht nur das Nutzerverhalten: Es verändern sich auch die Geschäftsmodelle. In einem **offenen Netz** entwickeln sich ständig neue Plattformen, werden ständig neue Angebote auf den Markt gebracht. Diese Dynamik berührt auch traditionelle Medienunternehmen, die sich neuen Machtkonstellationen gegenüber sehen. Aussagen zu historischen Umsätzen der traditionellen Medienunternehmen verlieren angesichts der positiven wirtschaftlichen Dynamik der neuen Player rasch an Wert. Trendanalysen mit historischen Daten sind in einer dynamischen Welt nicht angebracht: Die Gefahr ist, dass ihre Ergebnisse rasch obsolet sind. Dieses Phänomen findet seine Ausgestaltung beispielsweise in Geschäftsmodellen von Google, Ebay, YouTube, Second Life oder MySpace. Diese neuen Modelle sind frei im Internet zugänglich, nutzen teilweise Inhalte von traditionellen Fernsehanbietern und sind unabhängig vom Netzzugang abrufbar. Die Verteilung der Konsumenten- und Produzentenrente variiert zwischen den Modellen. Einzelne Video-Portale im Internet, stellen den abrufbaren, von Nutzern erstellten Videos kleine Werbefilme voran und teilen diese Werbeeinnahmen mit den Nutzern. Auf diese Weise werden zum einen die Nutzer dazu angeregt, ihre Videos auf dieser und keiner anderen Plattform einzustellen und zum zweiten wird ihnen ein Anreiz gegeben, auch interessante Videos hoch zu laden, die viele Aufrufe erzielen.

Zunächst werden die etablierten Geschäftsmodelle in der Rundfunklandschaft dargestellt bevor auf die neuen Entwicklungen im Zuge der Digitalisierung eingegangen wird. Die Geschäftsmodelle werden entsprechend der eingangs gewählten Differenzierung in Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung und Inhalteverteilung diskutiert.

3.1.3.1.1 Geschäftsmodelle bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung

Auf dem deutschen Markt für Rundfunkinhalte existieren mit Free TV und Pay TV zwei etablierte Geschäftsmodelle, die im Folgenden näher beschrieben werden.

3.1.3.1.1.1 Free TV

Im frei empfangbaren Fernsehen fehlt es wegen des abwesenden Entgelts an einer für den Leistungsaustausch im Marktprozess wesentlichen Voraussetzung: Aus ökonomischer Sicht besteht **kein Fernsehzuschauermarkt**.

Der Bereich Free TV ist in private Free TV-Sender und öffentlich-rechtliche Sender zu unterteilen[99]. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten decken ihre Kosten hauptsächlich durch die Rundfunkgebühr, die gegenwärtig 17,03 Euro pro Monat beträgt[100]. Durch diese Gebührenfinanzierung sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unabhängig von den Interessen der werbetreibenden Wirtschaft und gestalten ihr Programm gemäß dem gesetzlich verankerten Rundfunkauftrag.

Die privaten Free TV-Sender sind hingegen auf einem anderen Markt tätig: dem **Fernsehwerbemarkt**. Private Free TV-Sender bieten für den Zuschauer frei empfangbare Fernsehprogramme an und finanzieren sich – im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – im Wesentlichen durch die Ausstrahlung von Werbeprogrammen. Mit dem Fernsehprogramm der privaten Free-TV Sender soll die Aufmerksamkeit der Zuschauer gewonnen werden. Auf diese Weise wird die Möglichkeit geschaffen, Werbezeiten an die werbetreibende Wirtschaft zu verkaufen. Für den Empfang von Programmen der privaten Free TV-Sender müssen Zuschauer keine Entgelte für die Fernsehinhalte an die privaten Fernsehsender entrichten. Wesentlicher Wettbewerbsparameter der privaten Free TV-Anbieter sind insofern die Werbeentgelte[101]. Auch beim werbefinanzierten Fernsehen existiert somit kein direktes Austauschverhältnis zwischen Zuschauer und Sender[102].

3.1.3.1.1.2 Pay TV

Gegenüber dem kommerziellen werbefinanzierten Fernsehen und dem hauptsächlich aus Gebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Fernsehen stellt das Pay TV einen eigenständigen relevanten Produktmarkt dar[103]. Bei Pay TV bezahlt der Zuschauer im Gegensatz zum Free TV für den Empfang von Fernsehinhalten im Wege eines Abonnements oder pro Sendung[104]. Der Verzicht auf Programmunterbrechung durch Werbung ist ein wichtiges Argument zur Kundenbindung[105]. Weitere Vorteile erfährt der Verbraucher durch die große Angebotsvielfalt sowie dem frühen Verwertungszeitraum von (Fiction-)Inhalten.

Im Gegensatz zum Free TV existiert beim Pay TV somit über dieses Inhalteentgelt eine unmittelbare **wirtschaftliche Austauschbeziehung** zwischen Zuschauer und Sender. Die Wettbewerbsbedingungen sind somit für Free TV und Pay TV unterschiedlich. Für Pay TV-Sender sind die an den Interessen der Zielgruppen ausgerichtete Programmgestaltung und

---

99 *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 11.4.2006, Az. B6 - 142/05, RTL/n-tv, 13.

100 Ein geringer Teil der Einnahmen werden auf dem Werbemarkt sowie durch Sponsoring generiert.

101 *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.1994, IV/M.469, MSG Media Service, Rn. 32.

102 *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.1994, IV/M.469, MSG Media Service, Rn. 32.

103 *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.1994, IV/M.469, MSG Media Service, Rn. 32.

104 *Bundekartellamt*, Beschluss v. 11.4.2006, Az. B6 – 142/05, RTL/n-tv, 13.

105 *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.1994, IV/M.469, MSG Media Service, Rn. 32.

die Gestaltung der Abonnementpreise entscheidend[106]. Im Folgenden wird am Beispiel der Premiere AG, das Geschäftsmodell eines Pay TV-Anbieters aufgezeigt.

Das Kerngeschäft des Unternehmens Premiere liegt neben der Veranstaltung von eigenen Pay TV-Inhalten (zumeist im Premiumbereich) in der Vermarktung von Inhalten Dritter an Endkunden gegen ein Abonnemententgelt. Grundlegende Voraussetzung für Pay TV ist, dass der Kunde aus einer Angebotsfülle und Vielfalt auswählen kann, die alle Interessen und Genres abdeckt: Familienunterhaltung, Sport, Freizeit, Dokumentationen, Kindersendungen, Filme, Serien, Action. Premiere bündelt derzeit 50 verschiedene eigene und Dritt-Programme, die in unterschiedlichen Paketen zusammengefasst, beworben und bepreist werden.

Die Kerntätigkeit eines **Pay-Vermarkters** liegt in dem einheitlichen Marketing und Vertrieb der Inhalte an den Endkunden. Die vertraglichen Vereinbarungen mit den Drittsendern variieren und unterscheiden sich teilweise sehr stark hinsichtlich der wirtschaftlichen Konditionen. Diese sind abhängig von der Qualität und Attraktivität der Programme. Dritte Pay-Sender sind frei in ihrer Entscheidung, ob und unter welchen Konditionen sie sich unter einer Dach Marke wie Premiere vermarkten lassen wollen. Neben der Vermarktung durch Premiere haben Pay-Sender die Möglichkeit, sich von den Kabelnetzbetreibern Kabel Deutschland, Unitymedia und Kabel BW oder von entavio vermarkten zu lassen. Im Gegensatz zu Infrastrukturanbietern besitzt Premiere keine eigene Infrastruktur und mietet selber Kapazitäten bei den Infrastrukturbetreibern, im Kabel wie im Satelliten, an, um den Kunden die von ihr vermarkteten Inhalte anzubieten[107].

3.1.3.1.1.3 Neue Geschäftsmodelle für Anbieter von Rundfunkinhalten

Im Zuge der Digitalisierung verändern sich die etablierten Geschäftsmodelle der privaten Free TV-Sender. Private Fernsehanbieter versuchen in zunehmendem Maße, **neue Erlösquellen** zu erschließen, um ihre Abhängigkeit von den Werbeeinnahmen zu reduzieren. ProSiebenSat.1 beispielsweise generiert bereits 7 Prozent seines Umsatzes außerhalb der klassischen Fernsehwerbung. Innerhalb der nächsten drei Jahre will das Unternehmen diesen Anteil verdoppeln[108]. Auch RTL verkauft mit dem Ziel, sich unabhängiger von den immer heftiger schwankenden Werbemärkten zu machen, unterschiedliche Produkte – von Merchandising, Mehrwertdienste, Online, Games und Teleshopping etc. Etwa 13 Prozent macht inzwischen der Anteil am Gesamtumsatz in Höhe von 5,6 Milliarden Euro aus, der nicht mehr mit klassischer Werbung erzielt wird[109]. Hinzu kommt, dass **neue Produktangebote** wie interaktive und individualisierte Dienste, Video-on-Demand etc. entstehen. Diese neuen Produkte erfordern unter anderem, dass die Fernsehzuschauer einzeln adressiert werden[110].

---

[106] *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.1994, IV/M.469, MSG Media Service, Rn. 32.

[107] Stellungnahme von Premiere zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV-E) Stand: 15.6.2007 in Vorbereitung für die öffentliche Anhörung am 26.7.2007, 1.

[108] Siehe: <http://www.prosiebensat1.com/unternehmen/strategie/> [Stand:24.10.2007].

[109] *Heise News*, „Weg von der Werbung: RTL zapft neue Quellen an“, 8.3.2007.

[110] Conditional access Systeme stellen sicher, dass Fernsehsignal nur von hierzu Berechtigten genutzt wird. Das empfangene Fernsehsignal kann nur mit Hilfe einer digitalen Settop-Box sowie einer entsprechenden Smartcard genutzt werden.

Dies wiederum erfordert eine Verschlüsselung des Systems. Eine individuelle Adressierbarkeit der Zuschauer erlaubt sowohl eine exaktere Ausrichtung des Programmangebots als auch zusätzliche Dienste, die an den Interessen und Bedürfnissen des jeweiligen Kunden ausgerichtet sind. Der Zuschauer wird zunehmend Einfluss auf sein individuelles Programm- und Diensteangebot nehmen können und wollen[111]. Durch die **Adressierung der Zuschauer** können auch neue Potentiale der Werbung ausgeschöpft werden. Dies wiederum schafft zusätzliche Einnahmequellen. Auch kann durch eine Adressierung das Konsumniveau für Rechte gewahrt bleiben, da gewährleistet ist, dass nur Zuschauer in Deutschland die Ausstrahlungen sehen können. Diesen Nachweis benötigen die privaten Fernsehanbieter, wenn sie die Programmrechte erwerben. Ein weiteres Argument für die Adressierung beziehungsweise die Verschlüsselung ist, dass das Rundfunksignal nicht durch Dritte verändert werden kann. Die privaten Fernsehanbieter befürworten daher die **Einführung der Verschlüsselung** vehement. Wie im Folgenden noch ausgeführt wird, widersprechen die öffentlich-rechtlichen Sender einer solchen Verschlüsselung ebenso vehement.

3.1.3.1.2 Geschäftsmodelle bei der Inhalteverteilung

Auch die **Geschäftsmodelle** der etablierten Anbieter von **Rundfunkübertragungsdienstleistungen** wie Kabelnetzbetreibern und Satellitenbetreibern befinden sich in einem Veränderungsprozess: Der Aktionsradius der Marktteilnehmer verändert sich. An den Beispielen Kabelnetzbetreiber und Satellitenbetreiber wird der aktuelle Veränderungsprozess im Folgenden aufgezeigt.

3.1.3.1.2.1 Neue Geschäftsmodelle der Kabelnetzbetreiber

Kabelnetzbetreiber können neben der Erbringung von Rundfunkübertragungsdienstleistungen zusätzliche Funktionen übernehmen, so etwa in Teilbereichen als Inhalteanbieter[112]. Unter dem Dach von Unitymedia sind beispielsweise neben den Kabelnetzbetreibern ish und iesy auch die Arena Sport Rechte und Marketing GmbH vereinigt. Letztere hat gegen Entgelt Bundesligasportübertragungen angeboten. Dieses Angebot wurde zwischenzeitlich eingestellt. Kabelnetzbetreiber reagieren aber auch auf die allgemeine Entwicklung, indem sie unter anderem spezielle **Programmpakete zusammenstellen** und gegen zusätzliches Entgelt anbieten. So können Zuschauer mit „Kabel Digital Home“ und „Kabel Digital International“ von Kabel Deutschland beispielsweise zusammengestellte zusätzliche Programmangebote über Kabel Deutschland und Kabel BW beziehen. Diese Entwicklungen werden durch die Adressierbarkeit des einzelnen Fernsehzuschauers möglich: Die Verschlüsselung gewährleistet, dass dem zahlenden Nutzer die zusätzlichen Dienste direkt zugeordnet und damit überhaupt angeboten werden können. Auch zahlreiche private Free TV-Programme werden über das digitale Kabel – allerdings ohne Erhebung von Inhalteentgelten – angeboten[113].

---

[111] *Deutsche TV-Plattform*, <http://www.tv-plattform.de/3content/43_crypto/body_2stat4x.htm> [Stand: 24.10.2007].

[112] *Monopolkommission*, 16. Hauptgutachten, Rn. 745.

[113] *Welt Online*, <http://www.welt.de/data/2006/02/04/840655.html> [Stand: 24.10.2007].

3.1.3.1.2.2 Neue Geschäftsmodelle der Satellitenbetreiber

Ähnlich wie auf der Ebene Kabel gibt es auch auf der Empfangsebene Satellit neue Entwicklungen: RTL und ProSiebenSat.1 hatten ursprünglich geplant, ihre Programme parallel analog und digital verschlüsselt auszustrahlen[114], wobei SES ASTRA ein technisches Entgelt vorgesehen hatte. Das Bundeskartellamt hat Ermittlungen gegen SES ASTRA und die beiden beteiligten Sender eingeleitet und prüft, ob das Projekt kartellrechtlich zulässig ist[115]. Aufgrund der Ermittlungen des Bundeskartellamtes gab ProSiebenSat.1 seine Beteiligung an entavio jedoch im Dezember 2006 auf[116]. Im Gegensatz zu ProSiebenSat.1 zeigt RTL weiterhin Interesse an entavio[117]. Seit Anfang September 2007 ist die digitale Satellitenplattform entavio am Markt. Das Angebot für die digitalen Haushalte umfasst die nach wie vor kostenlos zu empfangenden 500 Fernseh- und Radiosender. Für Pay TV-Angebote wie Premiere fällt ein monatliches Entgelt für den technischen Zugang in Höhe von 1,99 Euro an. Die Aktivierungsgebühr für das entavio-Angebot beträgt 9,99 Euro. Eine endgültige Kartellamtsentscheidung zu den Receiverspezifikationen der entavio-Plattform liegt noch nicht vor.

3.1.3.1.2.3 Adressierung als Voraussetzung neuer Geschäftsmodelle

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender befürchten, dass durch die **Einführung von Verschlüsselungssystemen** der „Einstieg in die Entwicklung kommerzieller Pay TV-Geschäftsmodelle“ erfolgt[118]. Durch die Verschlüsselung und die damit einhergehende Adressierung der Nutzer wird – ähnlich wie bei Pay TV-Plattformen – sichergestellt, dass nur autorisierte Zuschauer die Fernsehprogramme empfangen können. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vermuten daher, dass durch die Verschlüsselung zukünftig für Rundfunkprogramme, die heute frei empfangbar sind, Entgelte erhoben werden (können).

Im Folgenden wird zu den **Entgelten** näher ausgeführt.

Bei der Analyse von Entgelten ist generell zwischen zwei verschiedenen Entgeltarten zu unterscheiden: Auf der einen Seite werden „Infrastruktur- beziehungsweise Technikentgelte“[119] erhoben und auf der anderen Seite existieren so genannte „Inhalteentgelte“. Im Folgenden werden zunächst Kriterien zur Abgrenzung der beiden verschiedenen Entgeltarten erarbeitet, bevor diese Kriterien anschließend für die Betreiberplattformen Kabelfernsehen und Satellitenfernsehen überprüft werden.

---

[114] *FAZ*, <http://www.faz.net/s/RubE2C6E0BCC2F04DD787CDC274993E94C1/Doc~E49E691910C5A44E CB598221D3E5CE33F~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [Stand: 24.10.2007].

[115] *Digitalmagazin*, Neues vom Kartellamt in Dolphin-Sache, 1.6.2006, 2 f.

[116] *FAZ*, <http://www.faz.net/s/RubE2C6E0BCC2F04DD787CDC274993E94C1/Doc~E63213B62A7 044FEC843F84817B9114C7~ATpl~Ecommon~Scontent.html> [Stand: 24.10.2007] und Digitalmagazin, ProSiebenSat.1 steigt aus entavio-Projekt aus, 6.12.2006, 1.

[117] *Digitalfernsehen*, <http://www.digitalfernsehen.de/news/news_druck_137157.html> [Stand: 24.10.2007].

[118] *ARD/ZDF*, Antworten von ARD und ZDF zur so genannten „Grundverschlüsselung“, verabschiedet am 19.6.2006.

[119] Im Folgenden wird der Begriff „Technikgebühr“ verwendet.

3.1.3.1.2.3.1 Technikentgelt

Bei dem Transport des Sendesignals vom Fernsehsender zum Zuschauer entstehen Kosten, die von der verwendeten Sendeplattform abhängig sind. Diese **Kosten für den technischen Transport** des Rundfunksignals vom Fernsehsender zum Endkunden werden durch Entgelte gedeckt, die als Technikentgelte zu bezeichnen sind. Hierunter fallen insofern sowohl Kosten für Infrastrukturaufwendungen und den Betrieb von Anlagen als auch zum Transport des Fernsehsignals.

Entscheidend dabei ist, dass unter den Begriff des Technikentgelts nur die Kosten fallen, die für den Zugang zur entsprechenden Plattform anfallen. Sind die technischen Kosten für den Zugriff über eine bestimmte Programmplattform gedeckt, fallen aus Endkundensicht keine weiteren Kosten mehr für den Empfang von bestimmten Programmen, beispielsweise Free TV an. Unter Technikentgelt sind also keinerlei Entgelte zu fassen, die den Anbietern von Fernsehinhalten für die Bereitstellung von Programmen zukommen.

Demnach liegt ein Technikentgelt vor, wenn die folgenden Kriterien erfüllt sind:

- Zahlung als Gegenleistung für Infrastrukturerrichtung, -instandhaltung und -betrieb;
- Zahlung direkt an den Infrastruktur/Plattformbetreiber;
- Keine Weiterleitung von Entgelten an die Sender.

Aus Endkundensicht wird mit dem Technikentgelt für die Möglichkeit gezahlt, überhaupt Fernsehinhalte empfangen zu können. Ein Beispiel für ein solches Technikentgelt stellt das Entgelt für den Kabelanschluss dar.

3.1.3.1.2.3.2 Inhalteentgelt

Vom Technikentgelt zu unterscheiden ist das Inhalteentgelt, das der Endkunde für Programminhalte zahlt. Das **Inhalteentgelt ist gleichbedeutend mit Pay TV**: Die Einnahmen fließen Pay TV-Sendern zu, die sich unter anderem über diese Entgelte finanzieren. Das reine Inhalteentgelt deckt keinerlei Kostenelemente, die für den Transport des Sendesignals zum Zuschauer entstehen. Der Kunde zahlt vielmehr für den Empfang von Inhalten, also zusätzlicher Pay TV-Programme (neben den Free TV-Programmen). Für das Inhalteentgelt sind somit die folgenden Kriterien charakteristisch:

- Zahlung als Gegenleistung für bestimmte Programminhalte;
- Zahlung an den jeweiligen Sender beziehungsweise Inhalte-Paketanbieter;
- Zusatzkosten: Das Inhalteentgelt stellt aus Endkundensicht Zusatzkosten für Pay TV-Programme dar. Die Preise für Pay TV-Angebote können sich dabei erheblich unterscheiden.
- Verfügbarkeit: Mit dem Inhalteentgelt zahlt der Endkunde für bestimmte Pay TV-Angebote, die somit nur verfügbar sind, wenn sie vom Kunden ausdrücklich gewünscht werden. Im Gegensatz dazu ist Free TV immer verfügbar, sofern der Fernsehempfang möglich ist.

Die Trennung der beiden Entgeltarten ist, wie im Rahmen dieses Abschnittes hergeleitet wurde, die wesentliche Voraussetzung für Unterscheidbarkeit zwischen Free TV und Pay TV. Im folgenden Abschnitt wird anhand der in diesem Abschnitt erarbeiteten Kriterien analysiert, ob im Zuge der Verschlüsselung tatsächlich eine Vermischung der Entgeltarten zu erwarten ist.

3.1.3.1.2.4 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Einführung eines monatlichen Entgelts für SES ASTRA[120]

3.1.3.1.2.4.1 Ausstrahlung von Pay TV-Programmen über entavio

Die entavio-Plattform konzentriert sich seit September 2007 auf **Pay TV-Angebote**. Alle Programmpakete des Pay-TV-Senders Premiere einschließlich des im September gestarteten Bouquets Premiere Star sind über entavio empfangbar, ebenso die Sender sportdigital.tv und Alpenglühen TVX. Premiere Star bündelt zum 29.2.2008 18 verschiedene Sender wie Turner Classic Movies, RTL Living, Lettra und NASN. Gegen ein derartiges reines Pay TV-Angebot über die Plattform entavio ist nichts einzuwenden, da es sich in diesem Fall nicht um eine Vermischung der Entgeltarten handelt. Eine **klare Trennung** findet statt: aus Zuschauersicht fallen Entgelte für zusätzliche Pay TV-Angebote an.

3.1.3.1.2.4.2 Einführung eines reinen Technikentgelts

Aktuell hat entavio ein **reines Technikentgelt** eingeführt. Diese Situation, dass für die Nutzung des Zuganges via Satellit Entgelte anfallen, ist für die Verbraucher neu. Aus Zuschauersicht ist dies jedoch mit der Situation der Kabelnutzer vergleichbar. Auch in diesem Fall ist der Fernsehempfang aus Konsumentensicht kostenpflichtig. Für den Zuschauer ist erkennbar, dass ein Technikentgelt (beziehungsweise das Kabelentgelt) unabhängig von Pay TV ist. Dieses Entgelt wird fällig, um überhaupt ein Fernsehprogramm ansehen zu können. Wird das Entgelt entrichtet, kann der Zuschauer alle über diese Empfangsebene ausgestrahlten Free TV-Sender ohne weitere Zusatzkosten nutzen. Für Pay TV-Angebote fallen zusätzliche Kosten als Inhalteentgelte an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die **etablierten Geschäftsmodelle** sowohl der privaten Fernsehsender als auch der Zugangsnetzbetreiber **Veränderungen** unterworfen werden: Sender können ihren Zuschauern durch neue Dienste verstärkt Mitgestaltungsmöglichkeiten der nachgefragten Fernsehinhalte einräumen, während Zugangsbetreiber neben ihrer klassischen Funktion als Intermediär auch eigenständig beim Angebot von Fernsehinhalten aktiv werden. Zugangsnetzbetreiber als Inhalteverteiler treten zunehmend als Inhalteverarbeiter auf.

Die Analyse hat jedoch ergeben, dass die Wirkungen einer Verschlüsselung nicht allgemeingültig festgestellt werden können, sondern von der konkreten Umsetzung und dabei insbesondere von den damit verbundenen Entgelten abhängen. Eine Vermischung von Free TV und Pay TV kann nur auftreten, sofern Inhalte- und Technikentgelte in einem Betrag integriert werden. Die Untersuchung hat zudem ergeben, dass zumindest im Falle des Kabelfernsehens, bei dem eine klare Trennung der Entgeltarten erfolgt, die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern vorgetragenen Bedenken unbegründet sind. Auch die Ebene

---

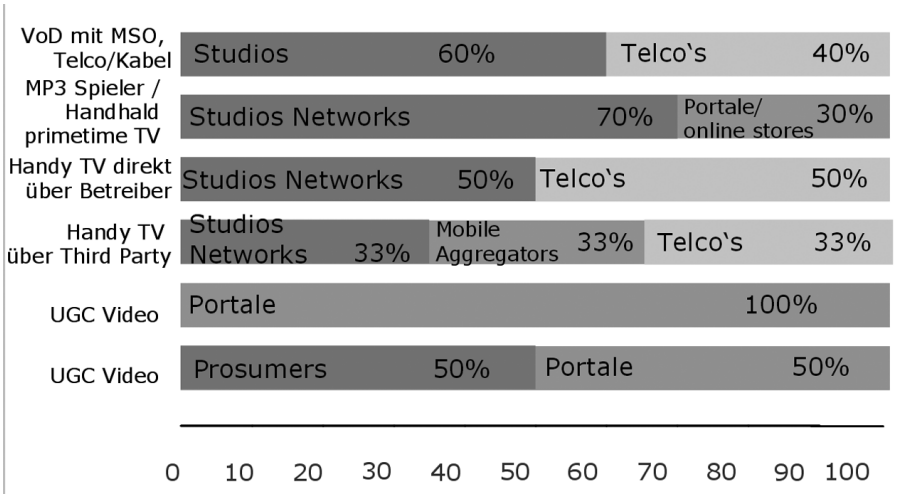
[120] *FTD*, <http://www.ftd.de/technik/medien_internet/139307.html> [Stand: 24.10.2007].

Satellit hat diesen Bedenken Rechnung getragen und erhebt lediglich ein technisches Entgelt.

Die Diskussionen rund um die **Ausgestaltung der neuen Geschäftsmodelle** im Fernsehen sind **nicht abgeschlossen**. Neue Geschäftsmodelle wie sie beispielsweise rund um das Mobile TV diskutiert werden, bringen erneut Spannungen rund um das Thema Verschlüsselung. Die folgende Abbildung bietet zunächst eine Übersicht über die Geschäftsmodelle neuer Marktteilnehmer, bevor zu dem Mobile TV Geschäftsmodell näher ausgeführt wird. Das Schaubild in Abb. 3-29 (siehe nächste Seite) illustriert, dass Markteilnehmer sowohl in der Inhaltegenerierung, Inhalteverarbeitung, Inhalteverteilung und Inhaltepräsentation aktiv werden.

3.1.3.1.2.5 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Mobile TV

In Deutschland entwickelt sich ein **unabhängiges Plattformbetreibermodell**. Zurzeit laufen Gespräche mit der Firma Mobile 3.0 (MFD/NEVA Media) als designierter Plattformbetreiber für Mobile TV im DVB-H Standard. Der Plattformbetreiber arbeitet nun einen Vorschlag aus, auf welche Weise die nutzbaren Kapazitäten im Fernsehen zu belegen sind. Im Gemeinschaftsunternehmen Mobile 3.0 sind neben MFD (Mobiles Fernsehen Deutschland) als Gesellschafter der NEVA Media, die Hubert Burda Media und die Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck vertreten. Als Partner von Programmanbietern und Telekommunikationsunternehmen wird das Gemeinschaftsunternehmen Mobile 3.0 mobiles Fernsehen und ergänzende Dienste anbieten[121]. Dieses Geschäftsmodell entspricht in der Abb. 3-29 dem Geschäftsmodell „Handy TV über Third Party“. Die Aufteilung der Umsatzanteile wird mit jeweils 33 Prozent eingeschätzt: 33 Prozent für die Inhalteanbieter, 33 Prozent für die Plattformbetreiber und 33 Prozent für die Mobilfunknetzbetreiber.



Quelle: *IBM*, Navigating the Media Divide, 9.

Abb. 3-29: Geschäftsmodelle der Marktteilnehmer

[121] *Portel.de*, MDF, Burda und Holtzbrinck-Gruppe gründen Mobile-TV Venture, 11.10.2007.

MFD/NEVA Media wird dabei als **digitale Programmplattform** auftreten, während die Mobilfunknetzbetreiber beispielsweise die Akquisition von Abonnenten und ihre Verwaltung übernehmen. Die Plattformbetreiber bündeln dann eigen- und fremderstellte Fernsehprogramme zu Programmpaketen (Bouquets). Die Programmbündelung oder Paketierung des Plattformbetreibers geht jedoch weit über den technischen Vorgang des Multiplexing hinaus. Die Bündelung zu Paketen ähnelt dann dem **Veranstalten von Programmen**, denn auch hier werden Inhalte aufgrund von inhaltlichen Auswahl- und Bewertungsentscheidungen zu einem Gesamtprogrammangebot zusammengestellt. Dies trifft auch dann zu, wenn der Plattformbetreiber selbst keine eigenen Inhalte produziert. Die im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag geäußerte Meinung ist daher auch, dass deshalb die Programmbündelung unter Umständen Meinungsrelevanz aufweist[122]. Die zusätzliche Plattformregulierung zielt auf diese Kategorie von Plattformen ab. Es sollen typischerweise Plattformbetreiber erfasst werden, die selbst eigene oder auch Dritt-Programme oder –Dienste anbieten. Mobile TV ist daher ein interessantes Beispiel für die neue Ausgestaltung der Geschäftsmodelle.

3.1.3.1.2.6 Umsetzung neuer Geschäftsmodelle: Agentur Sirius

Ein anderes, aktuelles **Geschäftsmodell** entwickelt sich im inhaltlich bedeutsamen Bereich der **Bundesligaübertragungsrechte**. Die Agentur Sirius, die sich im Besitz von Leo Kirch und der Deutschen-Fußball-Liga (DFL) befindet, investiert in die Übertragungsrechte und produziert ein fertiges, sendebereites Produkt, das in dieser Form an Plattformbetreiber vertrieben werden kann[123]. Zu den Handlungsoptionen von Sirius gehört der Verkauf einer fertigen Bundesligasendung an Plattformbetreiber, die jedoch gewillt sein müssen, dieses Produkt auch erwerben zu wollen. Der Pay TV-Sender Premiere hat angekündigt, den Kauf eines fertigen Produktes abzulehnen[124]. Ein großer Teil der Wertschöpfung, der mit Produktion und Aufbereitung von Inhalten verbunden war, wird auf einer neuen Stufe der Wertschöpfungskette stattfinden.

In Zukunft soll dieses Geschäftsmodell eine Erweiterung erfahren und eine eigene Übertragungsplattform betrieben werden. Damit wäre eine Unabhängigkeit vom etablierten Plattformbetreiber Premiere erreicht. Gegenüber Endkunden kann eine eigene Preispolitik entwickelt werden. Nachdem bereits 2006 mit Unitymedia ein Netzbetreiber zum Inhalteanbieter wurde (das Angebot wurde inzwischen eingestellt), wird mit dem Projekt von Sirius und der DFL nun ein weiterer Inhalteanbieter zum Plattformbetreiber. Sollte sich dieser Trend zur Eigenvermarktung bei weiteren stark relevanten Inhalten fortsetzen, ist mit größeren Veränderungen der Wertschöpfungsstrukturen zu rechnen: zum Nachteil der bisherigen Geschäftmodelle der Pay TV-Sender und Plattformbetreiber.

3.1.3.1.2.7 Anpassungen bei bestehenden, zweiseitigen Geschäftsmodellen

Bei der Rundfunkübertragung war das Geschäftsmodell der Netzbetreiber bisher stets ein zweiseitiges. Der Netzbetreiber verkaufte die Übertragungsdienstleistung dem Inhalteanbieter: Er ließ sich dafür entlohnen, dass er die Inhalte an den Endkunden übertrug. Der End-

---

[122] *KEK*, Dritter Konzentrationsbericht, 323.

[123] *Sueddeutsche.de*, Commerzbank hilft Kirch, 15.10.2007.

[124] *Handelsblatt*, Telekom halt an Bundesliga fest, 10.10.2007.

kunde seinerseits bezahlte den Netzbetreiber dafür, dass er die Inhalte übertragen bekam. Im digitalen Zeitalter zeichnet sich eine **Änderung der zweiseitigen Geschäftsmodelle** ab. Mit zunehmender Vielfalt der Übertragungswege ist die Übertragungsdienstleistung nicht mehr der knappe Faktor. Der Inhalt wird zur Schlüsselressource. Ein Anbieter einer Plattform muss die beliebtesten Inhalte zur Verfügung stellen, will er die kritische Masse an Kunden erreichen und profitabel werden. Durch die Intensivierung des intermodalen Wettbewerbs der Übertragungsplattformen und Netze fällt den Inhalteanbietern immer mehr Verhandlungsmacht zu.

Neue Geschäftsmodelle wie beim Mobile TV bringen **Unruhe in etablierte Geschäftsbeziehungen** mit anderen Übertragungswegen. Die Anbieter von mobilen Übertragungswegen haben erkannt, dass sie Inhalte benötigen, um ihre Dienste vermarkten zu können. Die (privaten) Inhalteanbieter erkennen dies ebenfalls als Chance, ein zweiseitiges Marktmodell zu etablieren. Ihre Einnahmenströme kommen zukünftig nicht mehr vorrangig aus Werbeeinnahmen. Sie fordern zunehmend von den Betreibern der Übertragungswege Vergütungen für die Einspeisung ihrer publikumswirksamen Fernsehsignale.

Während die öffentlich-rechtlichen Sender für die Einspeisungsdienstleistungen (sowie die Unverschlüsselung ihrer Programme) für die Verbreitung über Satellit und Terrestrik sowie bei den Kabelnetzbetreibern Einspeiseentgelte bezahlen – beziehungsweise wurde den öffentlich-rechtlichen Sendern von MFD für die **kostenlose Verbreitung** ihrer Fernsehsignale über DMB im Gegenzug die Unverschlüsselung zugesagt – entwickelt sich bei den privaten Sendern zur Zeit ein modifiziertes Geschäftsmodell: Bei einigen Übertragungswegen bezahlen die privaten Sender überhaupt keine Einspeiseentgelte mehr, sondern erhalten für die erlaubte Einspeisung ihrer Programme eine **Vergütung**.

„Mischmodelle“ kommen ebenfalls vor: Die privaten Sender bezahlen zwar Einspeiseentgelte. Diese Einspeiseentgelte werden jedoch direkt um bestimmte Beträge, die vom Netzbetreiber an die privaten Sender für die Einspeisung ihrer Programme bezahlt werden, gekürzt. Die im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag durch § 52d aufgenommenen Erfordernisse zur Angemessenheit und Offenlegung tragen zur Problematik weiter bei. Das Gleichbehandlungsgebot wird auf sämtliche Programmveranstalter ausgedehnt. Die etablierten zweiseitigen Geschäftsmodelle, beispielsweise der Kabelnetzbetreiber, für die Einspeisung Entgelte zu verlangen, wird durch diese Vorschrift gefährdet.

3.1.3.1.3 Geschäftsmodelle im Internet

Zu diesen Entwicklungen stoßen die **Geschäftsmodelle aus der Internetwelt**. In der folgenden Abbildung sind die vier bedeutsamsten Kategorien verortet.

1. Ausgehend vom Nutzerkreis können die unterschiedlichen Angebote differenziert werden. Handelt es sich um ein so genanntes **„Walled Garden“-Angebot**, kommen nur registrierte, **zahlende Nutzer** in Frage. Bei „Walled Garden“ Angeboten handelt sich um geschlossene Systeme und proprietäre Modelle, die an Verschlüsselungssysteme und die Adressierbarkeit des Nutzers gebunden sind. Spezielle Systeme zur Kontrolle des Kundenzugangs auf Inhalte und Dienste kommen zum Einsatz. Der Zugang selbst ist nur für Netzkunden eines Telekommunikations-, Satelliten- oder Kabelanbieters möglich. Vor allem

exklusive Inhalte werden über diese Systeme vertrieben[125]. Beispiel hierfür ist das IPTV-Angebot der Deutschen Telekom AG. Die Vermarktung solcher Pay TV-Angebote wird in Deutschland als schwierig eingeschätzt[126].

2. Ist das **System** hingegen **offen**, besteht ein freier Zugang über jeden Internet-Anschluss. Jeder Interessierte kann diese **kostenlosen Web TV-Services** nutzen. Diese Plattformen sind unabhängig vom Netzzugang nutzbar und zumeist werbefinanziert. Beispiele hierfür sind die Videoportale RTL, My BBC, Sony Online, Zattoo, Joost, YouTube und MySpace. Ihr Angebot wird über Sammelseiten erschlossen. Manche Web TV-Anbieter haben Probleme, die urheberrechtliche Thematik professionell zu handhaben. Einige Videodienste sind mit der Kontrolle der Copyrights hoffnungslos überfordert, der Rechtsbruch geschieht durch die Nutzer selbst. Andere Nutzer profitieren wieder davon. So ist bei Stage6, bei Veoh, Dailymotion, Joox, CinemaTube, bei vid2c oder powervfl beinahe alles abrufbar. Web TV-Übersichten wie 3w-tv.com bieten zudem eine Sortierung der Programme nicht mehr nach Sendern, sondern nach Sparten[127]. Die Dynamik in diesem Bereich ist hoch.

3. Eine weitere Abgrenzung ist hinsichtlich der Herkunft der Inhalte möglich. Diese können als **User Generated Content (UGC)** von den Nutzern selbst kommen.

4. Inhalte können auch **professionell** erstellt sein.

Der **Kombination** – professionell erstellte Inhalte in abgeschlossenen „Walled Garden"-Systemen – wird **international das größte Potential** eingeräumt. Hier sind in erster Linie IPTV-Angebote der Telekommunikationsunternehmen zu sehen, aber auch Angebote der Satelliten- und Kabelnetzbetreiber. Ebenfalls gute Erfolgsaussichten zeichnen sich für Geschäftsmodelle ab, die User Generated Content mit einbinden. Zu diesen werden beispielsweise Mobile Plattformen gehören, die selbst aufgenommene Videos zum Download und zum Rating bereitstellen[128]. In der folgenden Grafik in Abb. 3-30 ist die Entwicklung dieser Geschäftsmodelle aus weltweiter Sicht quantifiziert. Größe und Position des Kreises geben die Veränderung des Geschäftsmodells bis 2010 an (Werte in Milliarden US $).

In Deutschland besteht im Gegensatz hierzu vornehmlich Wachstumspotential bei den **werbefinanzierten Internetangeboten**. Dies hat die Historie gezeigt. Durch die zunehmende Multimedialität im Internet eröffnen sich neue Möglichkeiten der Werbung, damit einhergehend auch steigende Werbebudgets. Individuell ausgerichtete Werbung in offenen Systemen ist für die Industrie attraktiv und wird entsprechend entlohnt. Hierzu wird an späterer Stelle noch vertieft ausgeführt. Aus diesen Entwicklungen und Trends ergeben sich für die Anbieter unterschiedliche Problemfelder, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird. Zunächst wird jedoch aufgezeigt, welche Anpassungen die Konvergenz in der Betrachtung einer Leistungserstellung in Form von Wertschöpfungsketten erfordert. Es wird insbesondere dargelegt, dass das traditionelle Modell der Wertschöpfungskette für eine Darstellung der

---

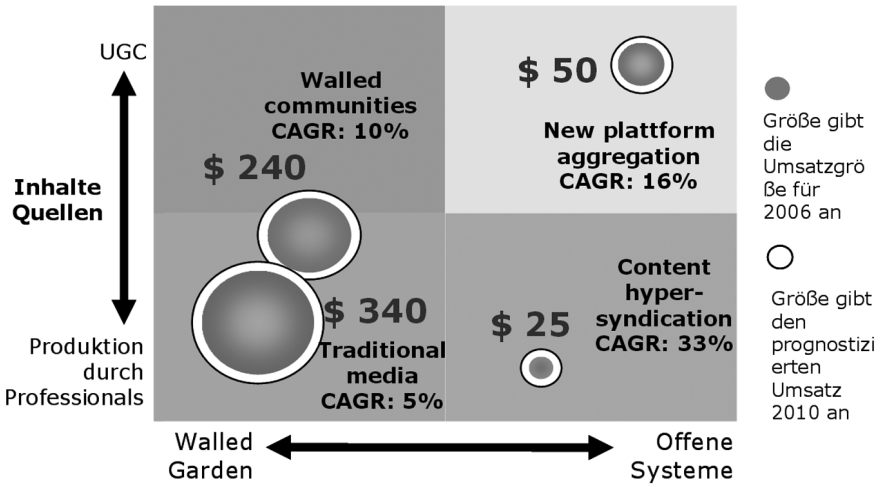
[125] *IBM*, Navigating the Media Divide, 13.

[126] *Spiegel Online*, Die Raubritter des Codec, 21.08.2007.

[127] *Spiegel Online*, Die Raubritter des Codec, 21.08.2007.

[128] *Spiegel Online*, Die Raubritter des Codec, 21.08.2007.

ökonomischen Implikationen konvergenter Dienste und Technologien nicht geeignet ist. Die Wissenschaft hat hierzu andere Lösungsansätze in Form von Business Webs entwickelt.



Quelle: *IBM*, Navigating the Media Divide, 13.

Abb. 3-30: Veränderung der Geschäftsmodelle bis 2010 (Werte in Mrd. US $)

3.1.3.2 Neue Wertschöpfungs- und Regulierungsmodelle

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass sich nicht nur die Medienmärkte auf Grund der Konvergenz ändern. Auch die Ausgestaltung der Wertschöpfungskette passt sich diesen Entwicklungen an.

Die Analyse der **Wertschöpfung** ist ein sowohl in der Volkswirtschaftslehre[129] als auch in der Betriebswirtschaftslehre[130] verankertes Konzept. Beide Konzepte orientieren sich an Preisen, um die Wertschöpfung zu ermitteln. Für strategische Fragen des Managements werden diese Konzepte durch eine Nutzenbetrachtung ergänzt: Güter stiften Konsumenten Nutzen[131]. In Summe ergibt dies die **Konsumenten- und die Produzentenrente**[132].

---

[129] Wertschöpfung entspricht dem Konstrukt der Nettoproduktionswerte, welche die während einer Periode in einzelnen Wirtschaftsbereichen erbrachte wirtschaftliche Leistung erfassen und als Differenz zwischen den Produktionswerten und den Vorleistungen der einzelnen Wirtschaftsbereiche bestimmt.

[130] Das Ergebnis des wertschaffenden Prozesses eines Betriebes wird als Wertgröße in Geldeinheiten und somit die Eigenleistung des Betriebes ermittelt.

[131] Die gesamte Konsumentenrente bezüglich eines Gutes entspricht dem Überschuss der marginalen Zahlungsbereitschaft aller Konsumenten über den von den Produzenten verlangten Güterpreis für alle konsumierten Einheiten. Der Anteil der Wertschöpfung, den sich die Produzenten pro Einheit aneignen können, ergibt sich aus den jeweiligen Grenzkosten c der produzierten Einheiten und dem verlangten Preis p.

[132] Dieses Verständnis, das nicht nur den sich vom Unternehmen angeeigneten Wert, sondern auch den für den Kunden geschaffenen Individualnutzen beinhaltet, setzt sich zunehmend auch in der Strate-

Die **Wertschöpfungskette** – in der traditionellen Weise – umfasst den Weg eines Produktes oder einer Dienstleistung bis zum Konsumenten mitsamt der in jeder Wertschöpfungsstufe erfolgten Wertsteigerung. Insofern wird eine Wertschöpfungsaktivität als eine sich innerhalb des Unternehmens befindende Produktionsfunktion definiert, welche die Umwandlung von Inputs in Outputs bestimmt. Dies entspricht dem **Gutenbergschen Gedankengut**. Die Wertschöpfungskette entwickelt jedoch dieses Konzept weiter, indem sie zwischen einzelnen Typen von Aktivitäten unterscheidet und deren Beziehungen untersucht[133]. Das Konzept der Wertschöpfungskette sieht demnach das Unternehmen als eine Ansammlung voneinander unterscheidbarer, aber miteinander verbundener Produktionsfunktionen[134].

Wertschöpfungsaktivitäten eines Unternehmens können in primäre Aktivitäten, welche unmittelbar mit der „physischen" Leistungserstellung und -verwertung befasst sind, und in unterstützende Aktivitäten, die die primären Aktivitäten aufrecht erhalten, differenziert werden. Erstere werden unterteilt in die sequentiell aufeinander folgenden Bereiche wie Eingangslogistik, Operationen, Ausgangslogistik, Marketing sowie Service. Der Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung besteht nicht nur aus dem eigentlichen Produkt oder der Dienstleistung, sondern im Einzelfall aus sehr vielen verschiedenen Komponenten, die in den Wertschöpfungsstufen entstehen. Mehrere **Wertschöpfungsstufen** stellen somit die Wertschöpfungskette dar. Wertschöpfungsbezogen sind sämtliche Tätigkeiten, die das Endprodukt vervollständigen und damit für den Konsumenten von Nutzen sind. Die Wertschöpfungskette eines Unternehmens ist in einen **Strom vor- und nachgelagerter sowie miteinander verknüpfter Wertschöpfungsketten anderer Unternehmen** eingegliedert, die gemeinsam die benötigten Wertschöpfungsaktivitäten für die Erstellung der Leistung, welche die Branche definiert, durchführen.

- Die **vertikale Perspektive** betrachtet die Wertschöpfungskette entlang des Güterstroms vom Lieferanten der Rohstoffe bis hin zum Konsumenten. Entscheidend für die vertikale Gestalt der Wertschöpfungskette sind die Leistungstiefe, die Anzahl der Intermediäre[135] beziehungsweise Handelsstufen und das Ausmaß der Einbindung des Endkunden durch Übernahme von Wertschöpfungsaktivitäten. Der zunehmende Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie – auch in Medienmärkten – verringert diesen Vorteil und führt zu einer (teilweisen) Disintermediation der bisherigen Intermediäre. Dies kann etwa durch die Übernahme bisheriger Intermediationsfunktionen durch den Kunden selbst erfolgen. Andererseits kann es aber auch zu einer Reinterme-

---

gieforschung durch. Deren dominantes Paradigma ist der „Market Based View" in der Tradition von Porter.

[133] Auf diese Weise soll dem Management ein strukturiertes Instrument zur Erfolgsbezogenen Steuerung der Unternehmung, welches die Bedeutung seiner Position im Wettbewerb betont, an die Hand gegeben werden in: *Töpfer*, Betriebswirtschaftslehre: Anwendungs- und prozessorientierte Grundlagen, 495.

[134] *Porter*, Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten, 63 ff.

[135] Intermediäre, deren Rolle es im Allgemeinen ist, das Funktionieren des Marktes zu erleichtern beziehungsweise erst zu ermöglichen, haben nur eine Existenzberechtigung, falls sie die Transaktionskosten der anderen Marktteilnehmer mindern können.

diation durch neue Intermediäre, die neue oder veränderte Intermediationsfunktionen übernehmen, kommen[136].

- Die **horizontale Dimension** betrifft den Wettbewerb von Unternehmen auf der gleichen industriellen Wertschöpfungsstufe.
- Die **laterale oder diagonale Perspektive** betrachtet die Relationen zwischen Wertschöpfungsketten verschiedener Industrien. Konvergenz bestimmt die laterale Dimension als das Zusammenwachsen bisher unverbundener Produktionstechnologien.

3.1.3.2.1 Traditionelle Darstellung der Wertschöpfungskette

Die digitale Wertschöpfungskette des Mediensektors kann in ihrer einfachsten Form in vier Stufen unterteilt werden und ist in der folgenden Abb. 3-31 dargestellt[137].

- Die **Erstellung von Inhalten/Inhaltegenerierung** findet auf der ersten Stufe statt. Die Akteure sind beispielsweise Produktionsfirmen, Journalisten, Schauspieler oder auch Programmierer. Betroffene Branchen sind die Film-, Musik- und Verlagsindustrie sowie die Industrie der Anwendungssoftware.
- Die **Inhaltebündelung/Inhalteverarbeitung**, das heißt die Auswahl, Aufbereitung und Vermarktung übernehmen Verlage, Radiostationen, Fernsehsender oder auch Internetportale. Als Industrien sind hier vorrangig die Online-, Internet- und Medienindustrie angesprochen.
- Die **Verteilung der Inhalte** ist auf der dritten Stufe Aufgabe der Netzbetreiber, im Bereich der Übertragungsmedien, und der Distributoren von Trägermedien wie DVDs und CDs.
- Die Wertschöpfung im eigentlichen Sinne erfolgt in dieser traditionellen Darstellung auf der vierten Stufe durch die **Rezeption durch den Nutzer** bei der Inhaltepräsentation über die entsprechenden Endgeräte[138].

3.1.3.2.2 Treiber

In der Literatur werden **drei wesentliche Treiber** von Veränderungen der Wertschöpfungsstrukturen identifiziert: technologische Veränderungen, regulatorische Veränderungen und Änderungen des Nutzerverhaltens[139]. Da zu den technologischen Veränderungen und den Entwicklungen des Nutzerverhaltens bereits ausgeführt wurde, werden hier nur die Punkte aufgegriffen, die im Kontext der Wertschöpfungskette relevant sind. Als zentraler Treiber der **technologischen Veränderungen** wurde die Digitalisierung identifiziert. Sie führt nun zu einschneidenden Veränderungen, weil sie nicht nur auf die Prozesse der Leistungserstellung Auswirkungen hat, sondern die Produkte selbst in ihren Eigenschaften verändert. Die Grenzen zwischen Telekommunikations-, Informationstechnologie- und Medienindustrie

---

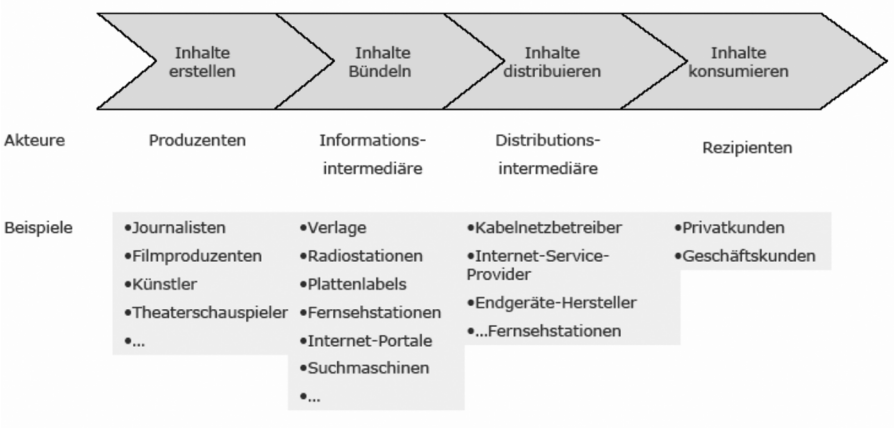
[136] *Picot et al.*, Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 12 f.

[137] Siehe auch die Studienergebnisse des Dialogkreis Konvergenz, 2005/32006.

[138] *Picot et al.*, Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 26 f.

[139] *Wirtz*, Reconfiguration of Value Chains in Converging Media and Communications Markets, 489 ff.

lösen sich vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung zunehmend auf. Ein Beispiel dafür ist die zunehmende Mehrfachverwertung von Inhalten in verschiedenen Medien, woraus auch unterschiedliche Kooperationen entstehen können. Auch der Ausbau der Breitbandstrukturen in Deutschland hat erhebliche Auswirkungen auf die Transaktions- und Produktionskosten der Intermediäre und ihrer benachbarten Wertschöpfungsstufen[140].



Quelle: *Picot et al.*, Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 26.

Abb. 3-31: Traditionelle Wertschöpfungskette der Medienindustrie

Die Diskussion **regulatorischer Veränderungen** wird zum Beispiel durch die voranschreitende Verschmelzung von Inhalten und Diensten erforderlich. Die traditionelle Unterscheidung zwischen Rundfunk und Telemedien wird erschwert[141]. Dies ist Thema der Studie. Ein weiterer, rechtlicher Faktor ist die Verschärfung des Urheberschutzes. **Änderungen im Nutzungsverhalten resultieren** daraus, dass Endkunden zunehmend den Nutzen von Verbundvorteilen durch Funktions- und Leistungsintegration von Geräten und Diensten wahrnehmen und schätzen. Die Nachfrage nach Triple Play Produkten oder nach personalisierten und individualisierten Diensten können hier als Beispiele angeführt werden. Als weitere nutzungsbezogene Faktoren lassen sich Bequemlichkeit und Vernetzung aufführen[142]. Auch ist die zunehmende Mobilität der Nutzer ein wichtiger weiterer Trend, der die Ausgestaltung der Wertschöpfungskette verändert. Abb. 3-32 erfasst den Wandel der Wertschöpfungskette exemplarisch am Beispiel IPTV.

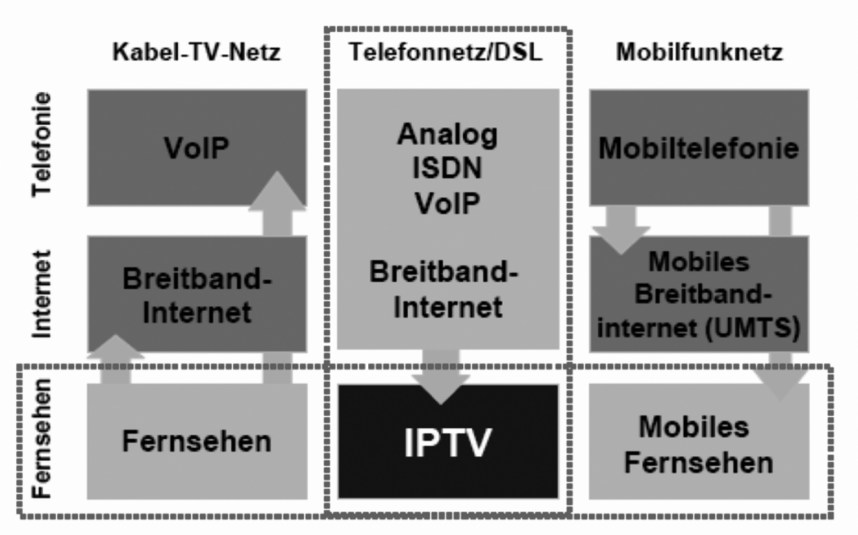
Hinzu kommen Neueintritte in den Markt von Seiten der Software as a Service-Industrie (SaaS, z.B. Google, YouTube, etc.), der Unterhaltungselektronik und der Videospielindustrie.

---

[140] *Picot et al.*, Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 1 f.

[141] *Picot et al.*, Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 28.

[142] *Wirtz*, Reconfiguration of Value Chains in Converging Media and Communications Markets, 489 ff.



Quelle: *Picot et al*., Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, 13.

Abb. 3-32: Wandel der Wertschöpfungskette

3.1.3.2.3 Komplexe Darstellung

Diese Treiber führen dazu, dass sich die Wertschöpfungskette wandelt. Die einfache und klare Form der Wertschöpfungskette kann nicht beibehalten werden, um die Wertschöpfung in den sich **konvergierenden Industrien** abzubilden. Die **Strukturen** werden **komplexer**, weil es – wie im vorherigen Abschnitt aufgezeigt – zu Veränderungen der Strategien und Geschäftsmodelle der Anbieter im Telekommunikations-, Informationstechnologie- und Mediensektor kommt. Aus diesem Grunde ist es geboten, die Wertschöpfungskette ausdifferenziert zu modellieren[143]. Gegebenenfalls kann eine **Differenzierung nach Inhalten** wie beispielsweise Video, Audio, Print und wirklich konvergenten Inhalten (MySpace) einen Lösungsansatz bieten.

Neben den Inhalten wäre auch eine **Ausdifferenzierung** hinsichtlich der verwendeten **Infrastruktur** angebracht. Auch die zunehmend aktive Rolle der Konsumenten als Prosumenten ist in eine solche konvergente Wertschöpfungskette aufzunehmen: Der Konsument erstellt selbst Inhalte (User Generated Content).

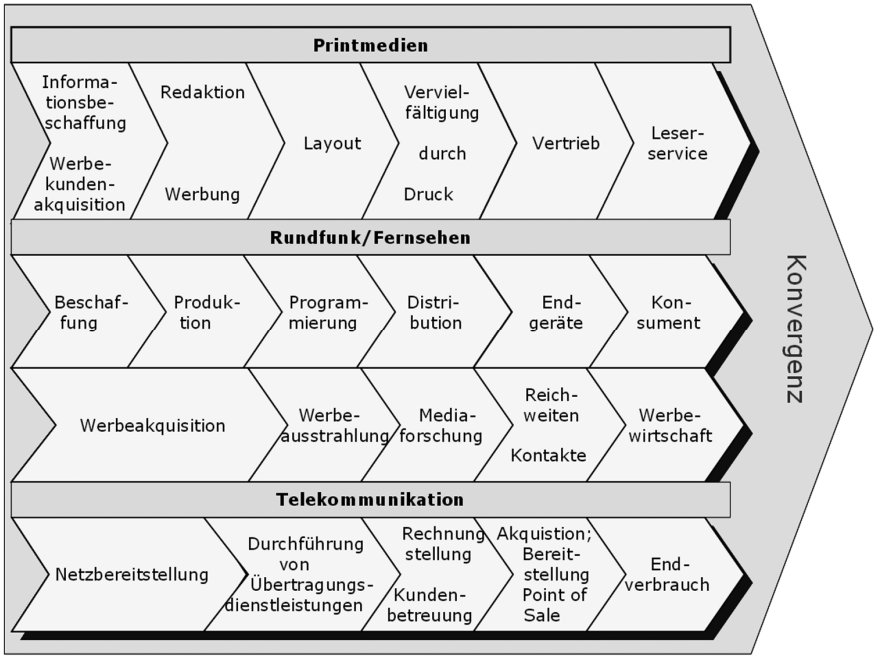
- **Diese Entwicklungen führen dazu, dass die Darstellung in Form einer traditionellen Wertschöpfungskette nicht mehr realisierbar ist, um die tatsächliche Wertschöpfung auch abzubilden.**

Die sequentielle Logik einer (industriellen) Wertschöpfungskette trifft ebenso wie die Wertschöpfungskette des einzelnen Unternehmens nur auf Branchen zu, deren Produktionstechnologien langfristig miteinander verbunden sind.

---

[143] *Picot*, IPTV & WebTV – Hype oder Revolution der TV Landschaft?, 16.6.2007.

- **Von einer solchen sequentiellen Logik ist bei den hier zu bewertenden Industrien nicht auszugehen.**



Quelle: In Anlehnung an *Welk/Wallowy/Picot*, 3 und *Zerdick*, 144.

Abb. 3-33: Wertschöpfungsketten differenziert nach Inhalten

Insbesondere bei Vorliegen einer sequentiell-reziproken Logik der Wertschöpfung kann das Wertschöpfungssystem nicht mehr der traditionellen Wertschöpfungskette entsprechen.

- **Stattdessen kann es beispielsweise die Gestalt einer spiralartigen, zyklischen Abfolge annehmen, die durch formelle, aber auch durch informelle, Beziehungen zwischen den Unternehmen determiniert wird und sich in der (Rück-) Überweisung von Problemen zwischen den Akteuren und teilweisen Delegation an Sub-Unternehmer äußert.**

Die durch Reziprozität, aber nicht mehr Sequenzialität, gekennzeichnete Logik der Produktionstechnologie resultiert in einem Wertschöpfungssystem, welches aus verschiedenen, miteinander verbundenen, übereinander liegenden Netzwerkebenen oder Layern besteht, in denen unterschiedliche Wertschöpfungsaktivitäten zeitlich parallel ausgeführt werden.

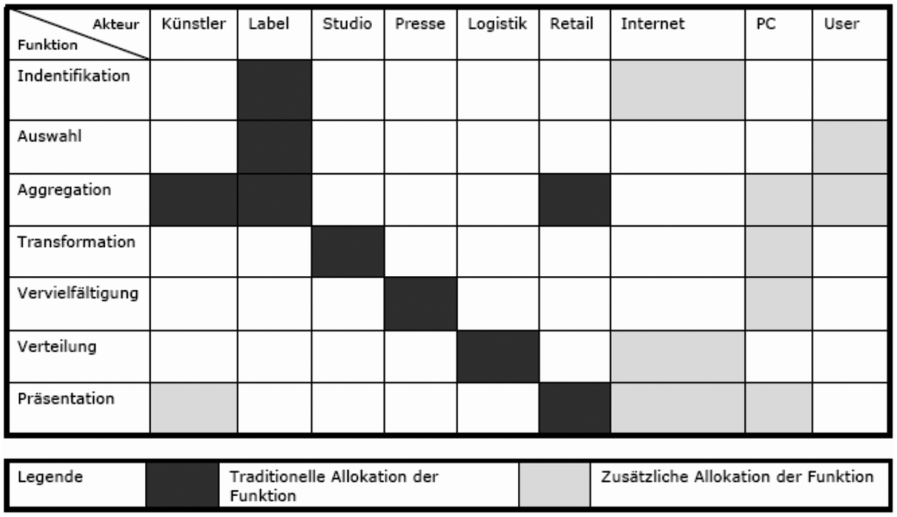
- **In diesem Zusammenhang sind Business Webs als besondere Ausprägung dieser Konfiguration eines Wertschöpfungssystems entwickelt worden.**

Hierauf wird noch an späterer Stelle detailliert eingegangen. Abb. 3-34 (siehe nächste Seite) stellt diesen Wandel am **Beispiel der Musikindustrie** dar. Die neuen Funktionen, die die traditionellen ergänzen, werden abgebildet. Die Wertschöpfung erfolgt teilweise nicht mehr linear. Er gibt vielmehr parallel verlaufende Wertschöpfungsstrukturen mit unterschiedli-

chen Schwerpunkten. So wurde zum Beispiel traditionell die Transformation von Audio-Inhalten ausschließlich im Studio vorgenommen. Jetzt kann die Transformation auch unabhängig am PC erfolgen.

Eine etwas andere Darstellung ist die Darstellung der Ketten entsprechend der Inhalte mit ausdifferenzierten vertikalen Mediensegmenten wie in Abb. 3-35 abgebildet. Sämtliche Inhalte entwickeln sich in Richtung Konvergenz. Nicht alle Bereiche sind jedoch gleichermaßen davon betroffen. Die Darstellung inkludiert auch die unterschiedlichen Distributionswege. Die folgende Abb. 3-35 stellt eine mögliche dahingehende Weiterentwicklung dar, die der heute vertikal orientierten Medien- und Telekommunikationsindustrie gerecht werden könnte[144].

Wie bereits angeführt kommt es – ausgelöst durch die zunehmende digitale Durchdringung – zu **Disintermediation**, zum Verschwimmen von Stufen der Wertschöpfungskette, beziehungsweise zur Erweiterung anderer.



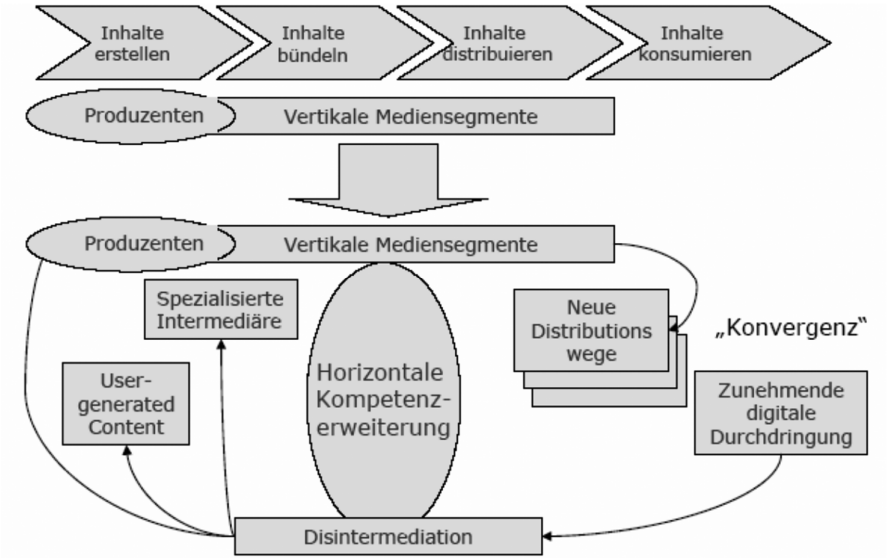
Quelle: *Hess/von Walter*, Toward Content Intermediation: Shedding New Light on the Media Sector, 7.

Abb. 3-34: Allokation von Intermediärfunktionen zu Funktionen in der Musikindustrie

Zugangsnetzbetreiber weiten ihr Dienstleistungsangebot um den Betrieb einer Plattform aus (zum Beispiel die Deutsche Telekom AG mit T-Entertain). Fernsehsender oder die Verleger entdecken und nutzen neue Distributionswege und Plattformen (beispielsweise Mobile TV). Das Web 2.0 entwickelt Anwendungen, Dienste und Produkte, die den Nutzer direkt erreichen und eine völlig andere Wertschöpfungsstruktur beschreiben. Es bilden sich parallel verlaufende Wertschöpfungsstrukturen mit unterschiedlichen Schwerpunkten heraus. Die

[144] *Picot et al.*, Wandel der Wertschöpfungsketten in der Medienindustrie durch neue Technologien, 1.

Akteure verlassen ihren „angestammten“ Platz in der Wertschöpfungskette und erweitern ihr Tätigkeitsfeld sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Hinsicht.



Quelle: *Picot et al*., Wandel der Wertschöpfungsketten in der Medienindustrie durch neue Technologien, 11.

Abb. 3-35: Mögliche, neue Wertschöpfungskette

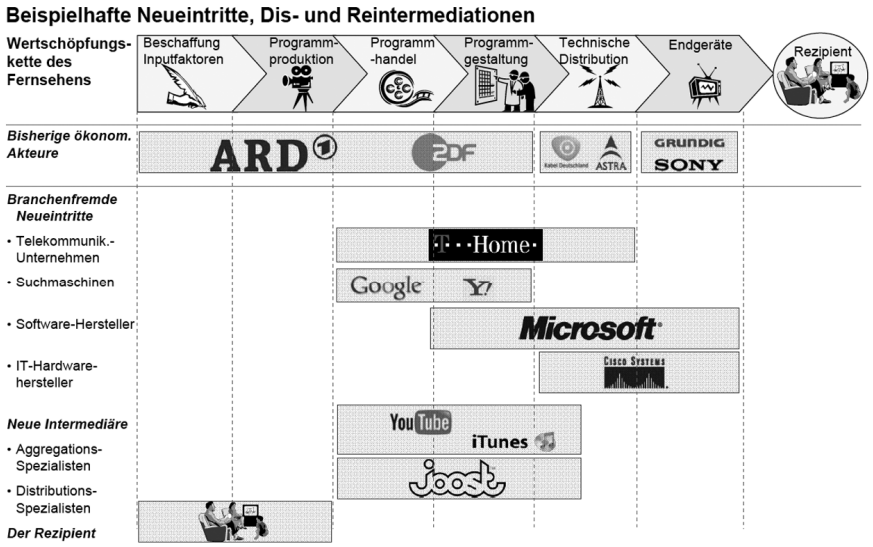
Es entstehen **neuartige Intermediärfunktionen** und darauf aufbauende Geschäftsmodelle wie beispielsweise Videosuchmaschinen oder White-Label-Anbieter im Musik- und Filmbereich. Die Nutzer können ebenfalls beispielsweise erstellte Inhalte neu bündeln und so genannte „Mashups“ generieren. Weitere Geschäftsmodelle entstehen im Bereich der Suchmaschinen, Special-Interest-Seiten sowie der Vermarktungsportale. Am Beispiel des Fernsehens kann aufgezeigt werden, welche Ausprägungen Dis- und Reintermediationen sowie Neueintritte annehmen können.

Einher mit der Veränderung der traditionellen Schemas verändern sich auch die **traditionellen Erlösströme** in den konvergenten Märkten. Eine Betrachtung der Erlösströme erscheint besonders interessant, da diese nicht mehr den Strömen in der traditionellen Welt entsprechen.

- Der Nutzer als Produzent agiert (zurzeit) noch ohne Entgelt. Die **Werbeindustrie** setzt zunehmend dort an, wo der **Nutzer kostenlos Produkte und Dienste** konsumiert.
- Bei zu **bezahlenden Inhalten** nimmt die Relevanz der **Digital-Rights-Management-Systeme** zu, da durch ihre Tätigkeit die Verfügungsrechte an digitalen Inhalten kontrolliert und in Rechnung gestellt werden können.

Da in den zu betrachtenden Branchen Netzeffekte und Externalitäten eine zunehmende Rolle einnehmen, ist der Trend zu beobachten, dass sich Unternehmen in bestimmter Weise um eine Plattform gruppieren, um in konzertierter Weise und mit unterschiedlichen Rollen

rasch kritische Massen und damit Marktdurchdringung und Führerschaft im Wettbewerb der Plattformen zu erreichen. Denn nur das Erreichen einer kritischen Masse innerhalb kürzester Zeit ermöglicht eine **De-facto-Standardsetzung**. Dieser „Breakeven" ist notwendige Voraussetzung für Marktführerschaft. Dieser wichtige Trend bedingt eine ganz andere Betrachtung von Wertschöpfungssystemen und ist zugleich extrem wettbewerbsrelevant. Die Kettenlogik wird solchen Verhältnisse nicht gerecht. Im Folgenden wird hierzu detailliert ausgeführt.



Quelle: *Picot*, IPTV & WebTV-Hype oder Revolution der TV-Landschaft?, 15.

Abb. 3-36: Rekonfiguration der Wertschöpfungskette des Fernsehens

3.1.3.2.4 Business Web

Business Webs sind – wie bereits erwähnt – als besondere Ausprägung einer Konfiguration eines Wertschöpfungssystems entwickelt worden[145].

Sie werden als „Gruppen von Unternehmen definiert, die unabhängig voneinander wertschöpfende Teilleistungen erstellen und sich gegenseitig ergänzen. Der Markterfolg dieser Unternehmen ist aneinander gekoppelt, da der Nachfrager erst durch das im gesamten Wertschöpfungsnetz entstandene Systemprodukt ganzheitliche Problemlösungen erhält, die sich gegenüber Konkurrenzprodukten durchsetzen müssen. In einem Business Web können zwei strategische Rollen unterschieden werden.

- Der **Shaper** kontrolliert die Kernsubsysteme des Systemprodukts, in denen sich die Informationsflüsse des Wertschöpfungssystems konzentrieren, und bestimmt durch Koordination der anderen Subsysteme auf einer Meta-Ebene (beispielsweise mit Hilfe

[145] *Picot et al*., Die Internet-Ökonomie: Strategien für die digitale Wirtschaft, 181.

von Informationen über Schnittstellenstandards) die strategische Entwicklung des Business Webs. Die Kontrolle wird über die Hard- beziehungsweise Software ausgeübt, die eine maßgeschneiderte Lösung darstellt, die die Partner an das System bindet und sowohl mit spürbaren Kosten als auch mit Chancenerwartungen verbunden ist.

- **Adapter**, welche die anderen Subsysteme kontrollieren, erstellen zur zentralen Plattform komplementäre Produkte und können anhand des Grades der Internalisierung zwischen Shaper und Adapter sowie der Langfristigkeit der Bindung unterschieden werden.
  - **Adapter des inneren Kreises** produzieren systemkritische Komponenten und werden vom Shaper quasi internalisiert.
  - **Adapter des äußeren Kreises** sind Lizenznehmer beziehungsweise outgesourcte Geschäftseinheiten, die den Standard aus Eigeninteresse weiterentwickeln, und sind somit Formen von Quasi-Externalisierungen. Registrierte und unabhängige Adapter produzieren für die kritische Masse des Systemproduktes wichtige Komplementärprodukte. Erstere haben sich beim Shaper registriert und müssen durch strategische Informationspolitik an ihn gebunden werden. Letztere sind nicht registriert und können vom Shaper nur durch gezielte Marketinginformationen beeinflusst werden.

Ein Beispiel für ein **IPTV Business Web** ist die von Microsoft für das T-Home Angebot der Deutschen Telekom AG entwickelte IPTV-Plattform. Das Zentrum der hier angestrebten end-to-end IPTV-Lösung ist die „geschlossene", proprietäre Microsoft-Middleware. Diese übernimmt im Kern des Webs die Kontrolle der zentralen Elemente. Der Middleware des Unternehmens käme so die Funktion des „Shapers" zu. In den Kreisen um diese Middleware herum werden von den „Adaptern" mit einer hohen Akzeptanz des zentralen Systems Komplementärprodukte erstellt. In diesem Beispiel ist dies zum einen die nötige **Hardware für die Endgeräte**, die sich an der vorgegebenen Systemarchitektur orientieren muss. Sie ist so die systemkritische Komponente. Die engen Adapter werden dabei von Microsoft mit exakten Vorgaben und Bedingungen instruiert, um eine optimale Anbindung zu ermöglichen. Zum anderen ist aber auch die **Bereitstellung von Netzkapazitäten**, um die Distribution zum Endkunden zu leisten, eine Notwendigkeit, die von den Adaptern des äußeren Kreises durchgeführt wird. Registrierte und unabhängige Adapter produzieren schließlich wichtige **Komplementärprodukte**[146]. Je weiter ein Adapter vom Zentrum angesiedelt ist, desto mehr Unabhängigkeit zu den Vorgaben durch die Shaper-Systemarchitektur besitzt er.

Ein Business Web zeichnet sich durch eine Mischung aus formalen Verträgen und nicht formalen Kooperationen und die Koordination über wirtschaftliche Anreize und Netzwerkeffekte aus. Der Wert des Webs steigt mit der Zahl der teilnehmenden Unternehmen. Charakteristisch ist, dass eine Fokussierung auf Kernkompetenzen erfolgt und die **gemeinsame Wertschöpfung** von komplementären Systemprodukten im Vordergrund steht. Der Absatz der Einzelprodukte hätte nur einen sehr viel geringeren Wert. Es entsteht folglich eine Win-/Win-Situation. Der Einzelne ist dann erfolgreich, wenn das Netzwerk erfolgreich ist und

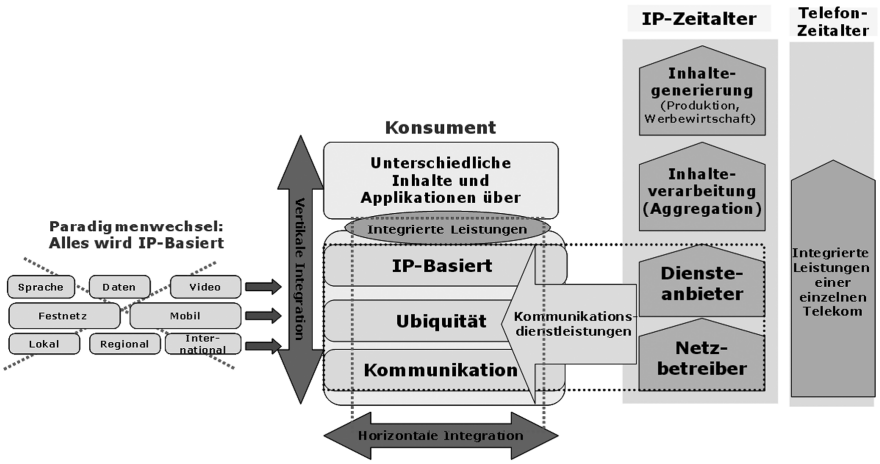
---

[146] *Franz*, Management von Business Webs, 40, 60 ff.

vice versa. Fruchtbar ist in diesem Zusammenhang, dass die Anbieter sowohl in einer kooperativen als auch wettbewerblichen Leistungsbeziehung stehen: Das Phänomen der Coopetition. Der marktliche Mechanismus verleiht dem Konstrukt eine höhere Effizienz.

3.1.3.2.5 Layer Regulierungsmodell

Diese Entwicklungen in der Wertschöpfungskette haben dazu geführt, dass aus **regulatorischer Sicht** das Marktmodell ebenfalls angepasst wurde. Ein Paradigmenwechsel ist diesbezüglich international zu beobachten, der in der folgenden Abbildung zusammengefasst ist. Dieses Layer **Regulierungsmodell** basiert auf der Annahme, dass in einer zukünftigen IP-basierten Welt beispielsweise nicht mehr nach (a) Sprache, Daten oder Video, (b) Festnetz oder Mobil und (c) Lokale, Regionale oder Internationale Dienste differenziert wird, sondern diese Dienste in den einzelnen Stufen des sogenannten **Layer Modells** aufgehen. In diesem Layer Modell, das unter anderem von der OECD in einer Publikation vom März 2007 vorgestellt wurde, werden die Layers 1) Content/Application layer/ Inhaltegenerierung, 2) Platform layer/Inhalteverarbeitung, 3) Telecom services layer/Diensteanbieter und 4) Physical network layer/Netzbetreiber unterschieden[147]. Beide layers - telecom services und physical network layer – werden der Inhalteverteilung zugeordnet. Die Inhalteverteilung der Zukunft ist IP-basiert, zeichnet sich durch Ubiquität aus und dient der Kommunikation. Diese Dienste werden als integrierte Leistung dem Konsumenten angeboten, der Zugang zu unterschiedlichen Inhalten und Appliktionen erhält.



Quelle: *OECD*, 26f.

Abb. 3-37: Layer-Regulierungsmodell

147 *OECD*, Fixed-Mobile Convergence: Market Developments and Policy Issues, 28.

In Übereinstimmung mit dem Business Web Modell geht das Regulierungsmodell von Schichten/Layern aus[148]. Die Annahme in diesem Layer Modell ist, dass aus regulatorischer Sicht in der zukünftigen IP-basierten Welt der Wettbewerb zwischen integrierten Märkten stattfinden wird (Intermodaler Wettbewerb). Die horizontale Marktintegration wird ehemals kritische Fragstellungen auf Grund der Konvergenz überwiegend selbst lösen. Der Fokus zukünftiger Regulierungsmaßnahmen wird daher eher auf Fragestellungen hinsichtlich der vertikalen Integration liegen. Zugangsfragen aus Endkundensicht – von einigen internationalen Studien auch als „network neutrality aus Nutzersicht" definiert – stehen ebenfalls im Mittelpunkt sowie Fragestellungen rund um Unternehmen, die mehrere Layers kontrollieren, beziehungsweise auf ihrem Layer als Shaper agieren. Shaper sind in der Lage, beispielsweise durch die Kontrolle von Standards, ihre Machtposition zu stärken. Geringfügige Änderungen einzelner Parameter können das gesamte System beeinflussen. Regulierung müsste folglich an diesen kritischen Stellen ansetzen und auf eine Öffnung von Standards und Schnittstellen hinwirken. Ein Ansetzen auf unterschiedlichen Regulierungsebenen ist geboten: Regulierung wird „more sophisticated". Die tatsächlichen Regulierungsmaßnahmen sind jedoch von der konkreten Ausgestaltung der zukünftigen Geschäftsmodelle abhängig, zu denen im Folgenden ausgeführt wird.

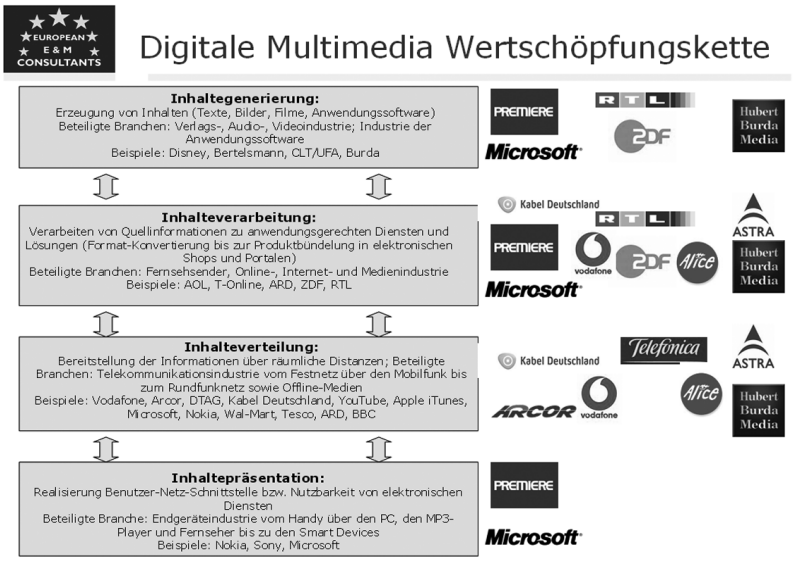


Abb. 3-38: Struktur der Digitalen Mulitmedia Wertschöpfungskette als Diskussionsgrundlage der Regulierungsoptionen

[148] Siehe auch: *MIC*, Draft Report of the Study Group on a Framework for Competition Rules to Address the Transition to IP-Based Networks "New Competition Promotion Program 2010", 3. oder *Mortensen*, M. Beyond Convergence and the New Media Decision: Regulatory Models in Communications Law, 103.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Diskussion von Regulierungsmaßnahmen die Komplexität der neuen Wertschöpfungsstrukturen durchaus in dem vierstufigen Layer Modell abgebildet werden kann. Dieses Modell wurde dazu entwickelt. In der obigen Abb. 3-38 ist diese Struktur mit der Zuordnung der einzelnen Stakeholder dieser Studie dargestellt. Diese Betrachtung dient als Grundlage der weiteren Diskussion der Regulierungsoptionen.

3.1.3.3 Ökonomische Relevanz der Anbieterkonvergenz für die Medienlandschaft

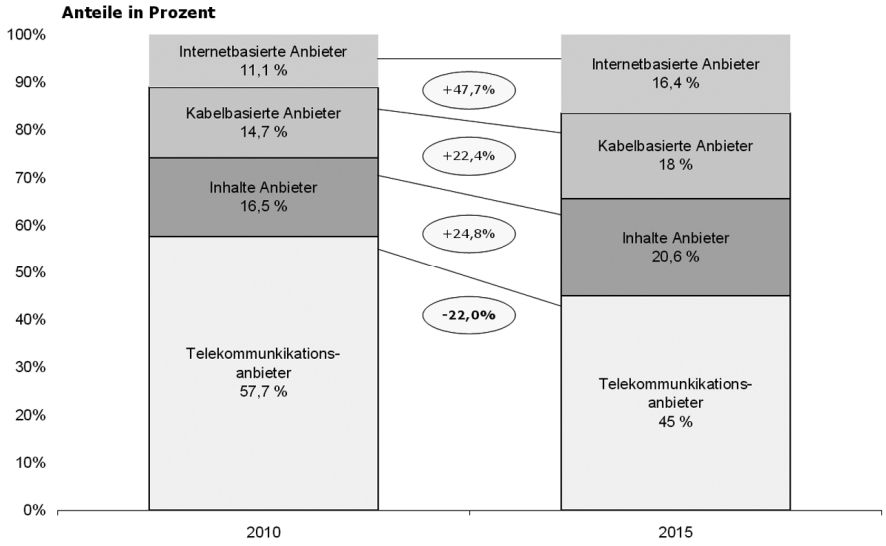
Die Fokussierung auf ein bestimmtes Produkt oder einen Dienst kann für Anbieter vor dem Hintergrund einer umfassenden Konvergenzentwicklung besondere Fragestellungen aufwerfen. Zugangsbetreiber wie Kabelnetzbetreiber oder Telekommunikationsunternehmen konkurrieren um den Zugang zum gleichen Kunden. Beide Anbieter sind beispielsweise in der Lage, Triple Play anzubieten, das heißt, Telefonie, Internet und Fernsehen aus einer Hand. Um Kunden verstärkt an sich binden, wollen diese Anbieter zukünftig auch Inhalte anbieten. Auf der anderen Seite ist die Presse bemüht, nicht nur Inhalte anzubieten, sondern auch die mobile Verbreitung dieser Inhalte zu organisieren. Damit stößt die Presse in Bereiche vor, in denen beispielsweise die Mobilfunknetzbetreiber ihren Schwerpunkt haben. Die Ausführungen haben aufgezeigt, dass der Kampf um die Märkte der Zukunft von bisherigen und neuen Akteuren geführt wird.

- **Inhalteanbieter** sind an offenen Distributionsplattformen interessiert. Sie profitieren von der Bekanntheit ihrer Marke und schaffen große Lizensierungsvolumina.
- Auf der Stufe der **Inhalteverarbeitung** wollen Anbieter ihre „Walled Gardens“ schützen und ergreifen Maßnahmen zur Erhöhung der Kundenloyalität. Sie bieten interaktive Dienste an und schaffen Spielraum für User Generated Content.
- Der Wettbewerb auf der Stufe der Inhalteverteilung, das heisst der Wettbewerb zwischen den **Zugangsnetzbetreibern**, intensiviert sich.
- Anbieter von **Endgeräten und zugangsrelevanten Diensten** zum Endkunden werden auf der Stufe der Inhaltepräsentation zum Gatekeeper.

Abb. 3-39 ist eine **Prognose der zukünftigen Entwicklung** in der konvergenten Welt. Die Prognose für die Marktanteilsentwicklung zwischen 2010 und 2015 sieht einen **relativen Zugewinn der Internet-Unternehmen** vor, der stärker ausfällt als bei den Inhalte- und Kabelnetzanbietern. Relativ bedeutet hier: In einem weiterhin deutlich wachsenden Gesamtmarkt werden sich die Kabelnetz- und Telekommunikationsanbieter weniger stark entwickeln können als die Internet-basierten Anbieter und die Inhalteanbieter. An der **Spitzenposition der Telekommunikationsanbieter** im Gesamtmarkt ändert dies nichts. Sie bleiben vorne[149]. Um die Netze für die Herausforderungen der neuen Anwendungen zu rüsten, sind erhebliche **Investitionen** erforderlich. Dies bringt vor allem die Telekommunikationsunternehmen unter Druck, die ca. zwei Drittel der notwendigen Investitionen tätigen müssen. Die Geschäftsfelder Zugang und Sprache generieren längerfristig zu geringe Umsätze. Im Inhaltebereich sind jedoch Gewinne zu erzielen. Um in diesem Wettbewerb nicht

[149] *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 37.

zurückzufallen, tätigt die Deutsche Telekom AG Investitionen von 3,6 Milliarden Euro in FFTCab und VDSL mit dem Ziel, 10,5 Millionen Haushalte anzuschließen. Damit sich diese Investition auch rechnet, muss gemäß einer Wirtschaftlichkeitsberechnung eine entsprechende Penetrationsrate von 50 Prozent innerhalb von fünf Jahren erreicht werden[150]. Es ist daher davon auszugehen, dass die **Telekommunikationsanbieter** sich **proaktiv** verhalten werden. Experten haben sich mit der Frage auseinander gesetzt, welche Unternehmen von der Branchenkonvergenz am stärksten betroffen sein werden und wie gut deren Ausgangsposition ist[151].



Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 38.

Abb. 3-39: Prognose Marktanteilsentwicklung in der konvergenten Welt

Gemäß den Experten werden Telekommunikationsunternehmen am stärksten von der Konvergenz betroffen sein. Es folgen die Internet- und die Medienunternehmen. Unmittelbar hinter diesen beiden folgen die Kabelnetzanbieter. Die Ergebnisse zeigen auch, dass die Auswirkungen auf alle Branchen erheblich sind. Kein einzelner Bereich kann also davon ausgehen, dass die zum Teil dramatischen Veränderungen an ihm vorbeigehen werden. Die **beste Wettbewerbsposition** in der Konvergenz billigen die internationalen Experten den **Internet-Unternehmen** zu. Mit einigem Abstand folgen dann Medien- und Telekommunikationsunternehmen. Kabelanbieter verfügen nach Ansicht der internationalen Experten über die schlechteste Wettbewerbsposition in der Konvergenz. Es überrascht ein wenig, dass insbesondere den infrastrukturbasierten Unternehmen (Telekommunikation und Kabel) in der Konvergenz jeweils etwas schwächere Wettbewerbspositionen zugesprochen werden. Der Grund hierfür könnte vor allem in der zukünftigen IP-basierten Umstellung der Distri-

[150] *IBM*, Navigating the Media Divide, 26.

[151] *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 31 ff.

butionsnetze liegen. Im Vergleich zu anderen Staaten wie etwa Großbritannien ist die IP-basierte Datenübertragung in Deutschland noch nicht ähnlich weit fortgeschritten[152].

Branchen-Player	*Wirkungsausmaß der Medienkonvergenz auf Player* (10 = sehr stark, 1 = kaum)	*Wettbewerbsposition der Player in der Konvergenz* (10 = sehr stark, 1 = kaum)
Telekommunikationsanbieter	***8,4***	***6,7***
Internet-Unternehmen	***7,9***	***7,6***
Medienunternehmen	***7,9***	***6,8***
Fernseh-Kabelanbieter	***7,8***	***6,2***

Quelle: *Wirtz et al*., Deutschland Online 4, 35.

Abb. 3-40: Wettbewerbspositionen in der Konvergenz

Aus **ökonomischer Sicht** kann festgehalten werden, dass Infrastrukturunternehmen sich zu Plattformbetreibern wandeln: Sie werden auch Inhalteanbieter und Inhaltevermarkter. Inhalteanbieter wie die elektronische Presse wiederum versuchen, Plattformbetreiber zu werden. Die Konvergenz bietet aber auch finanzstarken Unternehmen aus der Computer- oder Spieleindustrie eine Einstiegsmöglichkeit in den Medienmarkt. Dies führt dazu, dass sich die strukturellen Rahmenbedingungen des Rundfunkssystems grundlegend verändern: Die vertikale Integration in der Wertschöpfungskette wird zunehmen. Neue Geschäftsmodelle der Zukunft finden in den Business Webs ihre Ausgestaltung. Die Entwicklungen und Trends können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Medienangebote der Zukunft werden **vielfältiger** werden.
- Vormals spezialisierte Anbieter wandeln sich zu Komplettanbietern. Es finden vertikale Integrationsprozesse zwischen den Stufen Inhalteverteilung und Inhalteverarbeitung statt. Lineare Abhängigkeiten in der traditionellen Wertschöpfungskette verschwinden, neue Distributionswege kommen hinzu und Nutzer treten als Produzenten auf. Es bilden sich Produkt-bezogene **Business Webs**, in denen die beteiligten Unternehmen in unterschiedlich starker Weise mit einander verbunden sind.

[152] In den kommenden Jahren wird sich diese Situation drastisch verändern. So gehen die Breitband-Experten davon aus, dass bis zum Jahr 2010 das Telefonnetz zu großen Teilen auf IP-basierte Datenübertragung umgestellt sein wird. Bis zum Jahr 2010 schätzen die Experten, dass das Telefonnetz, vor DVB-T, dem Satelliten und zuletzt dem Kabelnetz auf IP-basierte Datenübertragung in einem hohen bis sehr hohem Umfang umgestellt sein wird. In: Wirtz et al., Deutschland Online 4, 35.

- Die Veränderungen bewirken, dass **neue Geschäftsmodelle** entstehen, neue Plattformen entwickeln sich. Verschiedene Ausgestaltungen der Geschäftmodelle sind denkbar.
- Im **Internet** finden sich überwiegend **werbefinanzierte Geschäftsmodelle**, die immer größere Werbermittelvolumina auf sich ziehen. Eine Entwicklung, der sich auch traditionelle Medienkonzerne, wie private Free TV-Anbieter oder Verlage, nicht entziehen können. Dies wird durch das Absinken der Werbeumsätze im traditionellen Geschäft zur notwendigen Strategie.
- Besonders die **Telekommunikationsanbieter** sind von der Konvergenz **betroffen** und sind gefordert, ihre Netze den neuen Herausforderungen anzupassen. Dieser Prozess wird Zeit in Anspruch nehmen und Kosten verursachen und verschafft **Medienunternehmen mit Internet-basierten Angeboten einen Wettbewerbsvorteil**.
- Die vormals gültigen Machtverhältnisse zwischen Zugangsnetzbetreibern und Inhalteanbietern werden umgekehrt. Der **Inhalteanbieter besitzt das wertvolle Gut**, das für den Erfolg des gesamten Produkts von entscheidender Bedeutung ist.
- Zugangsnetzbetreiber hingegen beginnen selbst **Plattformen** zu betreiben, konzipiert als geschlossenes „Walled Garden"-System oder offen über das Internet zugänglich.
- **Zugangsrelevante Dienste** wie Endgeräte oder DRM werden zukünftig das Marktgeschehen auf der Stufe der Inhaltepräsentation bestimmen.

3.2 Problemfelder

Im vorherigen Abschnitt sind die **ökonomischen Effekte der Konvergenz** dargestellt worden. Im Folgenden werden diese Aspekte der Konvergenz aufgegriffen und es erfolgt eine **Prognose des zukünftigen Marktgeschehens**. Die Prognose deckt einen Zeitrahmen von fünf Jahren ab. Wenn möglich, werden auch Aussagen zu einem längeren Zeitrahmen getätigt. Ziel dieser Darstellung des Marktgeschehens ist es, die zukünftigen Wettbewerbsverhältnisse zu erfassen und **Problemfelder aus wettbewerbsökonomischer Sicht** zu identifizieren. Der daran anschließende juristische Teil adressiert diese identifizierten Problemfelder und diskutiert mögliche Regulierungsoptionen.

Der Analyseansatz zunächst die **wettbewerbsökonomische Bewertung** vorzunehmen, bevor Lösungsoptionen aus regulatorischer Sicht diskutiert werden, entspricht dem auf europäischer Ebene seit einem Jahrzehnt angewandten *„more economics based approach"*. Die wichtigsten Fälle für einen wettbewerblichen Ausnahmebereich, in dem Regulierungsmaßnahmen des Staates angebracht sein können, liegen vor, wenn ein Sektor imperfekte Marktstrukturen wie ein natürliches Monopol oder ein Marktversagen aufgrund der Geltung von Externalitäten und den Kennzeichen eines öffentlichen Gutes aufweist. Unter diesen ökonomischen Bedingungen sind Regulierungsmaßnahmen als „second best" Lösung notwendig, um Wohlfahrtsverluste zu minimieren. Bevor im Folgenden die wettbewerbsökonomische Bewertung durchgeführt wird, soll zunächst zu der Herkunft und der Bedeutung des „more economics based approach" ausgeführt werden.

Exkurs: More economics based approach

Historisch gesehen hat Deutschland bei der Ausgestaltung der wettbewerbsrechtlichen Vorgaben im EG-Vertrag eine bedeutsame Rolle eingenommen: Basierend auf den Erkenntnissen der **ordoliberalen Freiburger Schule** wurden die entsprechenden Artikel 81, 82 und 87 im Jahr 1957 in den EG-Vertrag aufgenommen. Seit 1932 beschäftigten sich die Wissenschaftler Walter Eucken und Franz Böhm an der Universität Freiburg mit der Frage der privaten Macht in einer freien Gesellschaft. Sie waren konkret auf der Suche nach einer Antwort auf die bitteren Erfahrungen, die Deutschland im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert mit vermachteten Märkten gemacht hat. Als Begründer des **Ordoliberalismus** betonen die Wissenschaftler in ihren Arbeiten die Wechselwirkungen von Wirtschaftsordnung und politischer Ordnung, die **Interdependenz der Ordnungen**. Wirtschaftliche Macht kann den demokratischen Staat bedrohen, wenn private Wirtschaftsmacht auf den Staat übergreift und zu politischer Macht wird. Von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung des Ordoliberalismus war unter anderem das Leitmotiv: „Denn auch das Recht der freien Marktwirtschaft anerkennt die Freiheit nur im Rahmen der Ordnung. Bei einem Konflikt zwischen Freiheit und Ordnung kommt dem Gesichtspunkt der Ordnung unbedingter Vorrang zu“[153]. Die Freiburger Schule des Ordoliberalismus steht aus diesen Gründen für eine **marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung**, in der dem Staat die Aufgabe zugewiesen wird, einen **marktkonformen Ordnungsrahmen** für Privateigentum, Vertragsfreiheit, freien Wettbewerb, Konjunktur- und Geldwertstabilität sowie soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten. Folglich betrachten es die Ordoliberalen als vornehmliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik, der Entstehung und dem Missbrauch wirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken. Dieses Gedankengut des Ordoliberalismus fand über den „Spaak-Bericht“ unmittelbar Eingang in den EG-Vertrag[154]. Dies bedeutet, dass den Artikeln des EG-Vertrages, die sich mit Wettbewerb und Staatlicher Beihilfe beschäftigen, das wettbewerbsökonomische Leitbild des deutschen Ordoliberalismus zu Grunde liegt.

In den ersten Jahrzehnten war die Anzahl der Fälle, die unter diese Artikeln des EG Vertrages (Artikel 81, 82 und 87 EG Vertrag) fielen, durchaus überschaubar. Dynamik in diese Beschaulichkeit brachte die **Fusionskontrollverordnung** aus dem Jahre 1990. Die Anzahl der bei der EU Kommission anzumeldenden Zusammenschlüsse nahm rasant zu und damit einhergehend – da diese Zusammenschlüsse innerhalb sehr kurzer Fristen zu untersuchen sind – auch die Arbeitsbelastung bei der EU Kommission. Anfang der 90ziger Jahre wurde daher am Brüsseler Parkett der Ruf nach einer **systematischen Einordnung dieser Prüfverfahren** laut. Die Herausforderungen waren einerseits moderne empirische Verfahren in die ökonomische Fallanalyse zu integrieren und andererseits dem ökonomischen Leitbild des EG Vertrages zu entsprechen. Eine simple Übernahme der US amerikanischen Ansätze in der ökonomischen Fallanalyse, die zu diesem Zeitpunkt bereits sehr ausgereift waren, war auf Grund der unterschiedlichen Rechtsnormen nicht opportun.

---

[153] *WEI*, http://www.walter-eucken-institut.de/freiburgertradition/eucken-text.htm [Stand: 6.3.2008].

[154] *Spaak*, Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market, (Spaak Report), 1956, 53 ff., abrufbar unter <http://aei.pitt.edu/995/> [Stand 31.3.2008].

Im Rahmen einer **Forschungsgruppe an der Vrijen Universiteit Brüssel**, der neben dem damaligen EU-Kommissar *Karel van Miert* auch Richter des Europäischen Gerichtshofs und Vertreter der europäischen und amerikanischen Anwaltschaft angehörten, wurde aus ökonomischer Sicht untersucht, welcher **ökonomische Ansatz** sowohl den historischen Grundlagen des EG-Vertrages als auch den Anforderungen moderner, praktikabler Analyseinstrumentarien entsprechen würde. Diese mehrjährige **Forschungsarbeit** hinsichtlich der „Rolle der ökonomischen Analyse im europäischen Kartellrecht“[155] wurde **1997** beendet und fand unmittelbar **Eingang** in die von Kommissar v*an Miert* initiierte **Modernisierung des europäischen Wettbewerbsrechts**. Mit der Veröffentlichung der Bekanntmachung zur Abgrenzung des relevanten Marktes am 9. Dezember 1997[156] begann der **umfassende Reformprozess**, der bis heute andauert. Diese Entwicklung der EU Kommission hin zu einer vertieften ökonomischen Prüfung von Markttatsachen im Lichte des EG Vertrages wurde unter dem Begriff **„more economics based approach“** bekannt. Im Laufe der Jahre wurde nicht nur Artikel 81 EG Vertrag modernisiert sondern auch die Zusammenschlusskontrolle. Die Europäischen Gerichtshöfe beschleunigten diesen Reformprozess mit ihren durchaus kritischen Urteilen, in denen die Schwäche der EU Kommission bei der ökonomischen Analyse in vergangenen Verfahren massiv gerügt wurde.

Eine der wichtigsten Komponenten des more economics based approach ist die stärkere Ausrichtung der gemeinschaftlichen Politik zum **Schutz des Wettbewerbs** schlechthin. Schutz des Wettbewerbs bedeutet nicht die Geschäftsmodelle der Wettbewerber zu schützen sondern die **Wohlfahrt der Konsumenten** gemäß der allgemeinen Ziele des EG-Vertrages zu fördern: Der Wettbewerb ist als Werteschaffender Prozess für Konsumenten zu schützen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es beim more economics based approach nicht um die Konvergenz des europäischen Gemeinschaftsrechts mit anderen Wettbewerbsordnungen, insbesondere dem US-amerikanischen Antitrustrecht, geht. Die Entwicklungen in Europa sind losgelöst von Bewegungen in Amerika zu werten. Wie bereits angemerkt, divergiert das US amerikanische Antitrust-Recht inhaltlich vom EG-Recht. Während das US-amerikanische Recht vollkommen auf die Konsumentenwohlfahrt ausgerichtet ist, sind in Europa die **Artikel 81, 82 und 87 EG Vertrag vor dem Hintergrun**d der in **Artikel 3 EG Vertrag** genannten Ziele zu interpretieren. Rechtlich normiert und damit verbindliches und oberstes Ziel in Europa ist die Schaffung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt (Artikel 3 EG Vertrag). Damit steht der Schutz des Wettbewerbs als solcher an der Spitze einer wettbewerbspolitischen Zielhierarchie. Die eindeutige Vorgabe des EG Vertrages würde umgangen, wenn man den Wettbewerb als Instrumentarium für die Erreichung des Ziels der Konsumentenwohlfahrt verstehen würde. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass der EG-Vertrag im Sinne des deutschen Ordoliberalismus vom Schutz des Wettbewerbs als solchem ausgeht: die Wettbewerbsstrukturen sind zu schützen und die Märkte sind offen zu halten. Instrumente hierfür sind das Kartellverbot (Artikel 81), die Missbrauchskontrolle (Artikel 82), die Fusionskontrolle und das Verbot von Subventionen und anderen **staatlichen Eingriffen in den Wett-**

---

[155] *Hildebrand*, The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules, The European School, 2002.

[156] *Europäische Kommission*, Bekanntmachung v. 9.12.1997, Amtsblatt Nr. C 372.

bewerb (Artikel 87). Ein reines Abstellen auf die Konsumentenwohlfahrt, wie es in Amerika üblich ist, widerspricht den übergeordneten Zielen des EG-Vertrages. Europa wendet hingegen - wie dargelegt - ein eigenständiges Verständnis von Wettbewerb an. Damit einhergehend ist auch die ökonomische Systematisierung eine andere als in den USA[157]: die ökonomische Analyse in Europa ist an den übergeordneten Zielen des EG-Vertrages auszurichten.

Mit ihren umfassenden Reformen nimmt die EU Kommission vom ehemals formal-juristischen Ansatz Abstand und wendet heute einen **vertieften, wirtschaftlichen Prüfungsansatz** an. Unter Anwendung moderner empirischer Analysemethoden vermögen die ökonomischen Instrumentarien jedoch mehr zu leisten als eine reine **Quantifizierung von Markttatsachen**. Erst durch die verstärkte Anwendung ökonomischer Methoden ist es möglich, die dem EG Vertrag zugrunde liegenden theoretischen Gedankenmodelle des Ordoliberalismus angemessen im more economics based approach umzusetzen. Diese Umsetzung wird durch Erkenntnisse der **Industrieökonomik** (Industrial Organization/Industrial Economics) unterstützt. Diese wettbewerbsökonomischen Theorien sowie die Messinstrumente sind eine wertvolle Hilfestellung bei jeder Entscheidungsfindung und tragen auf europäischer Ebene wesentlich zu einer **Verbesserung der Entscheidungsqualität** bei: Eine sachliche und objektive Entscheidungsfindung wird dadurch ermöglicht. Im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht wird heute demnach das beurteilt, was eigentlich beurteilt werden soll: nämlich die **Marktauswirkungen**[158]. Dieser Auswirkungsansatz beziehungsweise die Effektbasierte ökonomische Prüfung stehen im more economics based approach zentral. Für die Vereinbarkeit eines Marktverhaltens oder einer marktrelevanten Transaktion mit den gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln kommt es demnach auf deren **Auswirkungen auf den Wettbewerb** (und nicht auf die Wettbewerber) an. Sind die Folgen einer Handlung oder Transaktion nachteilig für den Wettbewerb, kann davon ausgegangen werden, dass sie auch nachteilig für die Konsumentenwohlfahrt sind.

***Refined economic approach* in der Staatlichen Beihilfe**

Der *more economics based approach* findet als **„refined economic approach“** in der Staatlichen Beihilfe Anwendung. Diese Vorschriften sind von unmittelbarer Bedeutung für die deutsche Rundfunkordnung, da sie die Vorgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mitgestalten.

Die EU Kommission reformiert ihre Beihilfevorschriften zurzeit ebenfalls umfassend gemäß dem eingangs skizzierten modernen ökonomischen Ansatz. Seit der Veröffentlichung des **Aktionsplans Staatliche Beihilfe** als Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009

---

[157] In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die dem Recht zugrunde liegenden wettbewerbstheoretischen Schulen divergieren. Während in Europa die Artikel 81, 82 und 87 EG-Vertrag seit mehr als fünfzig Jahren konstant im Sinne der ordoliberalen Freiburger Schule zu interpretieren sind, ändert sich in den USA die wettbewerbsökonomische Bewertung im Laufe der Zeit. Abhängig davon welche „Schule“ in den USA als so genannter Mainstream gilt, ändert sich die damit einhergehende Interpretation der Rechtsnorm. In den vergangen fünfzig Jahren waren dies beispielsweise die Harvard School, die Chigaco School, die Post-Chicago School und die Neo-Austrian School. Die jeweiligen Präsidenten beziehungsweise ihre Berater haben auf die Auswahl der aktuellen „Schule“ durchaus Einfluss.

[158] *Hildebrand*, WuW 2005, 513 ff.

hat die EU Kommission eine Vielzahl von neuen Leitlinien vorgestellt. Der Reformprozess soll 2009 abgeschlossen sein[159]. In Ihrem Aktionsplan Staatliche Beihilfen hat die EU Kommission angekündigt, den stärker wirtschaftsorientierten Ansatz auch bei der Beihilfenkontrolle zu verfolgen. „Ein wirtschaftlicher Ansatz erlaubt eine bessere Ausrichtung gewisser staatlicher Beihilfen auf die Ziele der neubelebten Lissabon-Strategie". Hervorzuheben ist, dass diese Reform der staatlichen Beihilfekontrolle die erste umfassende Reform der Beihilfenpolitik seit Bestehen des Gemeinschaftsrechts darstellt[160]. Der verfeinerte wirtschaftliche Ansatz hat in einigen Bereichen des Beihilfenrechts bereits Eingang gefunden[161]. Im Folgenden wird auf diese Bereiche kurz näher eingegangen.

A: Balancing Test oder Abwägungsprüfung

Ein Anwendungsbereich ist der so genannte **Balancing Test** beziehungsweise die Abwägungsprüfung im Artikel 87 (3) EG Vertrag. Bei der Würdigung der Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt wägt die EU Kommission den positiven Beitrag einer Beihilfe zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse mit den möglichen negativen Folgen in Form einer Verfälschung des Handels und des Wettbewerbs ab. Aufbauend auf der bisherigen Praxis erfolgt die Abwägung in der förmlichen Gestalt einer **„Abwägungsprüfung"**. Wenn die positiven Effekte die negativen Effekte überwiegen, kann im Rahmen von Artikel 87 (3) EG Vertrag eine Freistellung vom Beihilfeverbot erfolgen. Um die Zielorientierung einer staatlichen Maßnahme festzustellen, ist zunächst zu prüfen, ob die Maßnahme ein geeignetes Instrument zur Korrektur des festgestellten **Marktversagens** ist. Hierbei ist auch zu untersuchen, ob Maßnahmen bestehen, die grundsätzlich besser geeignet wären, das Marktversagen zu heilen. Abschließend erfolgt eine **Gesamtabwägung**. In der Abwägungsprüfung wird die Vereinbarkeit demnach mittels dreier Schritte geprüft, von denen die ersten beiden die positiven Folgen und der dritte Schritt die negativen Auswirkungen und die Gewichtung der positiven und der negativen Folgen betreffen. Die Vorgehensweise ist ökonomischer Natur und findet unter anderem im Drei-Stufen-Test eine weitere Ausgestaltungsform.

Die drei Elemente der Gesamtabwägung können wie folgt zusammengefasst werden:

(1) Die Beihilfe muss entweder ein eindeutig definiertes **Marktversagen** oder ein klar abgegrenztes Ziel von gemeinschaftlichem Interesse adressieren. Der Begriff des Marktversagens beschreibt eine Situation, in der die Marktkräfte alleine kein optimales Ergebnis im Sinne einer effizienten Allokation der Ressourcen ermöglichen können. Eine solche Situation erfordert staatliches Eingreifen.

(2) Die Beihilfe muss **zielgerichtet** sein. Um die Zielorientierung der staatlichen Maßnahme festzustellen, ist zu untersuchen, ob die Maßnahme ein geeignetes Instrument ist. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob die Maßnahme über entsprechende Anreize verfügt. Der dritte Schritt prüft die Erforderlichkeit der Maßnahme und versucht zu eruieren, ob eine identische

---

[159] *European Commission*, Vademecum Community Rules on State Aid, 2007.

[160] Sinngemäße Übersetzung aus dem Englischen. Kroes, Two years into the SAAP – State of Play and prospects, Speech/07/316, 2007.

[161] *Kroes*, The refined economic approach in state aid law: a policy perspective, Speech/06/518, 2006.

Veränderung im Verhalten der Unternehmen auch mit einem milderen, aber dennoch gleich effektiven Mittel hätte erreicht werden können.

(3) Weiterer Aspekt ist, dass die **Wettbewerbs- und Handelsbeeinträchtigungen** derartig **begrenzt** sein müssen, damit die Beihilfe im Rahmen einer Gesamtschau als zulässig deklariert werden kann. Entscheidend in der Beurteilung ist, dass die Staatliche Beihilfe das Marktversagen „heilt".

B. Marktversagen

Die Betrachtung von Marktversagen ist ein weiterer bedeutender Bereich der vertieften wirtschaftlichen Betrachtungsweise. Die ökonomische Literatur kennt eine Vielzahl von Marktversagenstatbeständen.

Externe Effekte liegen dann vor, wenn mit der Produktion oder dem Konsum eines Gutes Vor- und Nachteile für „Dritte" bzw. andere Gesellschaftsmitglieder verbunden sind, die im Rahmen einer marktlichen Tauschbeziehungen nicht berücksichtigt werden. Dies basiert auf der Annahme, dass Individuen nur diejenigen Entscheidungsfolgen in ihr Kalkül einbeziehen, die sie selbst betreffen. Folglich werden Güter, die mit positiven Externalitäten verbunden sind, in einem gesamtgesellschaftlich zu geringem Umfang produziert und nachgefragt. Güter hingegen, die mit negativen Externalitäten verbunden sind, treffen unter Umständen auf eine gesamtgesellschaftlich überoptimale Nachfrage.

Ein öffentliches Gut charakterisiert sich durch Nichtrivalität im Konsum und durch eine Nicht-Ausschließbarkeit nicht zahlender Konsumenten. Nicht-Ausschließbarkeit liegt dann vor, wenn eine unzureichende Zuweisung oder Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten an dem Gut bestehen. Hierfür können unterschiedliche Gründe (ökonomische, technologische, institutionelle, normative, etc.) angeführt werden. Nicht-Ausschließbarkeit hat demnach zur Folge, dass jeder Interessent das Gut ohne Gegenleistung (Preis) nutzen kann. Deshalb sind erwerbswirtschaftliche Unternehmen in der Regel nicht bereit, öffentliche Güter herzustellen. Dies erfordert eine öffentliche Bereitstellung der Güter.

Auf Märkten kann Marktversagen auch durch unterschiedlich verteilte Informationen entstehen. Sind die Nachfrager schlechter informiert als die Anbieter eines Gutes **(Informationsasymmetrie)**, können die Anbieter dies ausnutzen, indem sie Produkte mit verminderter Qualität und dadurch reduzierten Kosten anbieten, was wiederum den Nachfragern aufgrund des Informationsdefizits nicht auffällt. Eine so genannte adverse Selektion ist die Folge: schlechtere Produkte verdrängen qualitativ bessere Produkte. Das Funktionieren von Märkten kann auch dann eingeschränkt sein, wenn Koordinationsprobleme zwischen den Marktakteuren bestehen. Dieser Punkt spielt im Kontext des Setzens von Standards eine Schlüsselrolle. Ein weiterer Aspekt von Marktversagen ist Marktmacht. Marktmacht führt zu Preisen, die aus Gesellschaftssicht zu hoch und in der Regel ineffizient sind.

Ziel einer Staatsintervention beziehungsweise der Unterstützung in Form von Staatlichen Beihilfen ist die **Korrektur des Marktversagens**. Die Beihilfe soll effizienter als das marktliche Ergebnis sein und die Wohlfahrt steigern. Im Falle eines identifizierten Marktversagens kann die Regierung den Nettonutzen des Eingriffs berechnen. Staatliche Beihilfen sollten in Fällen gewährt werden, in denen die Kosten durch den berechneten Nettonutzen

aufgewogen werden. Eine genaue ökonomische Analyse ist daher erforderlich, um die wahren Beweggründe und die Rechfertigung einer Staatlichen Maßnahme beurteilen zu können.

C. Kompatibilitätskriterien

Der dritte Bereich, in dem der vertiefte wirtschaftliche Ansatz angewandt wird, ist die **Rechtfertigung im Rahmen von Kompatibilitätskriterien**. Es kann zwischen einer eher oberflächlichen und einer detaillierten Untersuchung differenziert werden. Der Einsatz dieser unterschiedlichen Analysen ist davon abhängig, wie ausgeprägt die Risiken einer Wettbewerbs- und Handelsbeeinträchtigung sind. Eine umfassende detaillierte Untersuchung wird nur in wenigen Fällen erforderlich sein.

Anwendung *more economics based approach* in der Studie

Das folgende Kapitel wendet den auf europäischer Ebene „State of the Art" *more economics based approach* an. Dieser ökonomische Ansatz wird auch zukünftig in der deutschen Medienordnung Anwendung finden: Sowohl die Vorgaben aus Brüssel in der Einstellungsentscheidung der EU Kommission als auch das Telekommunikations-Review-Paket sind von Deutschland demnächst in nationales Recht umzusetzen. Gemäß diesem Ansatz erfolgt nach der in Abschnitt A durchgeführten Quantifizierung der Entwicklungen die Analyse der Auswirkungen der zukünftigen Entwicklungen auf den Markt **(effects based)**. Die Bewertung dieser Marktauswirkungen erfolgt aus Nutzersicht **(Abstellen auf die Konsumentenwohlfahrt)**. Bewertungskriterium ist hierbei, dass nicht die Wettbewerber geschützt werden sondern zum Wohle der Konsumenten der Wettbewerb. Diese Bewertung erfolgt nachdem unterschiedliche Problemfelder identifiziert worden sind. Die Darstellung erfolgt in Form von **Szenarien**. Auch diese Präsentationsform entspricht den auf europäischer Ebene angewandten Analyseverfahren. Die Szenarien beantworten die folgenden Fragen:

- Welche ökonomischen Effekte weist die diskutierte Lösungsoption für die einzelnen Marktteilnehmer auf?
- Welche Auswirkungen hat die Lösungsoption als staatlicher Eingriff auf die Konsumentenwohlfahrt? Sind die Regulierungsmaßnahmen geeignet, die Konsumentenrente zu steigern?

Die Szenarien erleichtern die im Folgenden durchgeführte Diskussion möglicher Regulierungsmaßnahmen aus juristischer Sicht. An dieser Stelle ist bereits anzumerken, dass aus ökonomischer Sicht Lösungsoptionen entwickelt und angedacht werden können, die teilweise über das aktuell juristisch Mögliche hinausgehen. Insofern ist die **ökonomische Analyse perspektivisch und wagt zudem einen weiteren Wurf**, der sich aber erfahrungsgemäß über einen längeren Zeitraum durchaus auch einstellen kann. Auch rechtliche Vorgaben orientieren sich schlussendlich an den gesellschaftlichen Wünschen, die neben dem *consumer value* auch den *citizen value* umfassen.

3.2.1 Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung

3.2.1.1 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung der privaten Fernsehveranstalter aus ökonomischer Sicht

Das erste Szenario behandelt das Spannungsfeld, in dem sich die privaten Fernsehanbieter bewegen. Gemäß des more economics based approach werden zunächst die marktrelevanten Auswirkungen erörtert, die zukünftig zu erwarten sind, bevor zwei Optionen entwickelt und diskutiert werden.

Fehlender „Zuschauermarkt"

Die Besonderheit des werbefinanzierten Fernsehens liegt darin, „dass zwischen den Fernsehveranstaltern und den Rezipienten kein Markt im eigentlichen Sinne existiert, also kein Markt, auf dem ein Austauschprozess von Leistung und Gegenleistung vorzufinden ist."[162] Bestimmendes Merkmal des Free TV Marktes ist demnach das **Fehlen einer direkten marktlichen Austauschbeziehung** zwischen den Programmanbietern und den Zuschauern. Es fehlt ein Markt-Preis-Mechanismus, der zur Koordination von Nachfrage und Angebot am Free TV- „Fernsehzuschauermarkt" führen könnte.

- **Anbieter** auf diesem Markt sind die Veranstalter von Fernsehprogrammen;
- **Nachfrager** beziehungsweise Marktgegenseite dieses Marktes ist die werbetreibende Industrie, die sich in der Regel von Media-Agenturen betreuen lässt, die für sie die Werbebuchungen bei den Sendern vornehmen[163].

Die Anzahl der Zuschauer hat Einfluss auf den Fernsehwerbemarkt: Den Zuschaueranteilen des Free TV kommt für ihre Stellung auf dem Fernsehwerbemarkt eine wichtige Bedeutung zu. Die jeweilige Wettbewerbsposition des Rundfunkanbieters auf dem Fernsehwerbemarkt hängt daher von seiner Position auf dem Zuschauermarkt ab[164]. Mit anderen Worten: Die gesendeten Formate müssen für die **Werbewirtschaft** interessante Zuschauer in ausreichender Zahl vor die Fernseher „locken", die dann vor allem die gesendete Werbung aufmerksam verfolgen[165]. Dabei wird die erzeugte Zuschaueraufmerksamkeit mit Hilfe der messbaren **Einschaltquote** quantifiziert und auf Basis der rechnerischen Einheit des Tausenderkontaktpreises (TKP) an die werbetreibende Industrie veräußert[166]. Wären die Rezipienten auch ohne Programminhalte bereit, Werbeinhalten Aufmerksamkeit zu schenken, bestünde kein Anlass ein Free TV-Fernsehprogramm zu senden. Die Sender nutzen hingegen den durch das inhaltliche Angebot geschaffenen Zugang zum Publikum als Vertriebskanal für Werbebotschaften Dritter[167]. Die privaten Anbieter verfolgen neben der starken Quotenorientierung auch klare journalistische Ziele. Diesem journalistischen Wettbewerb mit dem damit einhergehenden Kampf um die Quote stellen sich auch die öffentlich-rechtlichen Anbieter,

---

[162] *Monopolkommission*, 16. Hauptgutachten, 392.

[163] *Bundekartellamt*, Beschluss v. 11.4.2006, Az. B6 - 142/05, RTL/n-tv, 13.

[164] *Bundekartellamt*, Beschluss v. 11.4.2006, Az. B6 - 142/05, RTL/n-tv, 13.

[165] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 127.

[166] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 181.

[167] *Rosse*, in: Röper, B. (Hrsg.), 117.

obwohl bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern der Zusammenhang Quote und Werbung sehr viel geringer ausgeprägt ist als bei den privaten Anbietern: Werbung wird bei den öffentlich-rechtlichen Anbietern nur in einem sehr begrenzten Maße betrieben[168].

Die **Finanzierung über Werbung** hat zur Folge, dass sich die Sendeinhalte nicht nach den Präferenzen aller Zuschauer, sondern überwiegend nach den Präferenzen der relevanten Werbezielgruppe richten. Dies ist aus Sicht der Werbewirtschaft die **Gruppe der 14- bis 49-Jährigen**. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Entscheidung zur Ausstrahlung bestimmter Inhalte nicht nach den tatsächlichen absoluten Präferenzen der Rezipienten richtet, sondern nach den relativ zueinander „kompatibelsten" Präferenzen. Entscheidend ist somit nicht die optimale Befriedigung der Rezipientenpräferenzen, sondern der **kleinste gemeinsame Nenner**, der so genannte „common denominator", auf den sich die maximale Rezipientenzahl einigen kann. Zudem bilden die privaten Anbieter Senderfamilien, um mit ihren Inhalten unterschiedliche Zielgruppen erreichen zu können.

Auswirkungen auf die privaten Free TV Sender

Die privaten Free TV Fernsehsender stehen immer dann vor einem Problem, wenn ihnen ein **Verlust oder ein Rückgang an Werbeeinahmen**, das heißt ihrer finanziellen Basis, droht oder sich vollzieht. Eine solche Entwicklung zeichnet sich ab. Das Geschäftsmodell der privaten Free TV Fernsehanbieter steht vor drei großen Herausforderungen:

- die zunehmende Fragmentarisierung der Nutzermärkte;
- die steigende Wettbewerbsintensität um den Werbekunden, verbunden mit einer Veränderung der ökonomischen Grundlagen und
- die Beteiligung von Investmentfonds, die zu einem Wechsel des Verhaltens der privaten Anbieter führen kann.

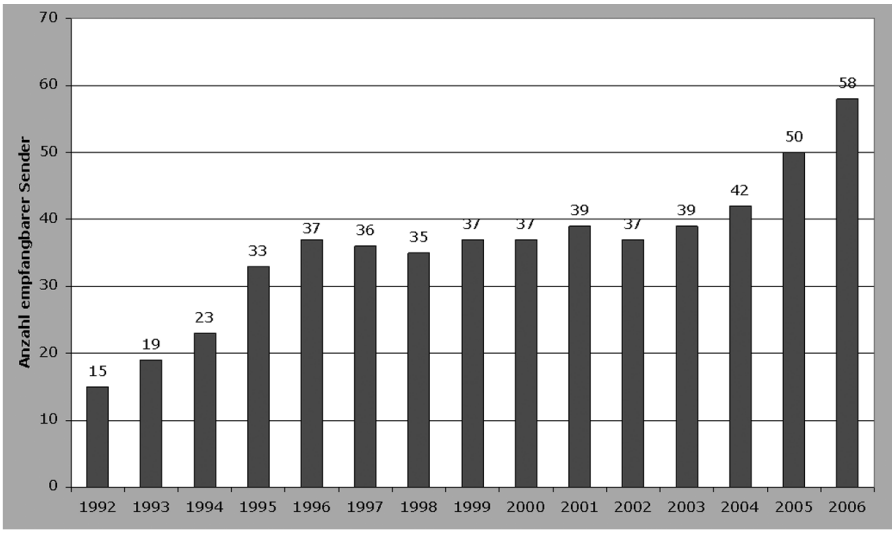
Zu den einzelnen Punkten wird nun ausgeführt.

3.2.1.1.1 Fragmentarisierung der Nutzermärkte: Bedeutung für das Geschäftsmodell

Die Zahl der empfangenen Sender hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Gründe dafür sind insbesondere das Aufkommen von Nischeninhalten neben den Vollprogrammsendern. Folgende Abb. 3-41 zeigt die Entwicklung der Anzahl der durchschnittlich empfangenen Sender in Deutschland im Zeitverlauf auf. Diese Evolution begründet sich in der **technologischen Entwicklung**. Die zugenommene Menge an Kanälen bietet die Möglichkeit, dass viele kleine Nischensender ganz gezielt Zielgruppen bedienen können. Hinzu kommt, dass auch die Ansprüche der Nutzer an solch ausdifferenzierte Angebote steigen und Nutzer gezielt diese Nischenangebote nachfragen. Durch die **Digitalisierung** wird die **Fragmentierung der Nutzer zunehmen**: die begrenzte Anzahl von Kanälen aus der analogen Welt wird der Vergangenheit angehören. Diese aktuellen Trends führen zu einer zunehmenden Verringerung der Reichweite – auch für Vollprogramme. Die nachfolgende Abbildung (Abb. 3-42) zeigt die eingesetzte Fragmentierung in der Vergangenheit auf. Die **Prognose** ist, dass auf Grund der in Abschnitt A aufgezeigten Entwicklungen diese Fragmentarisierung weiter zunehmen wird.

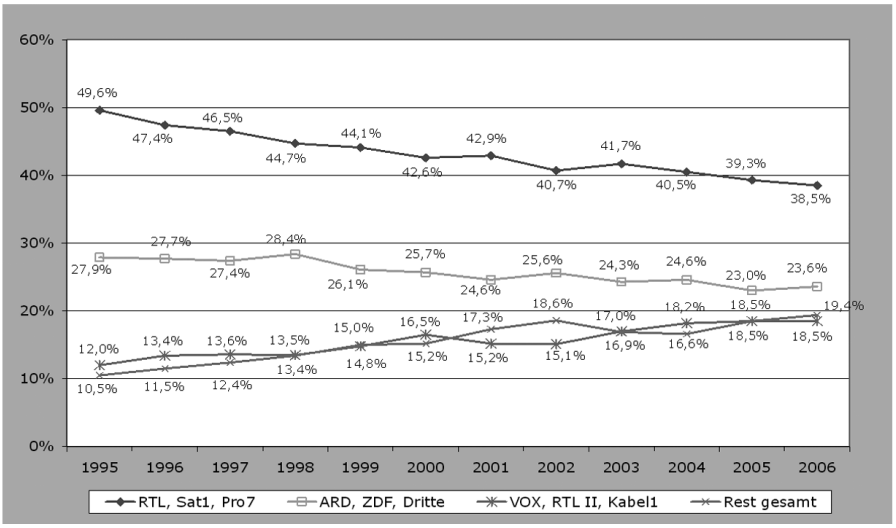
---

[168] *Bundekartellamt*, Beschluss v. 11.4.2006, Az. B6 - 142/05, RTL/n-tv, 14.



Quelle: *AGF/GfK*, RTL Medienforschung.

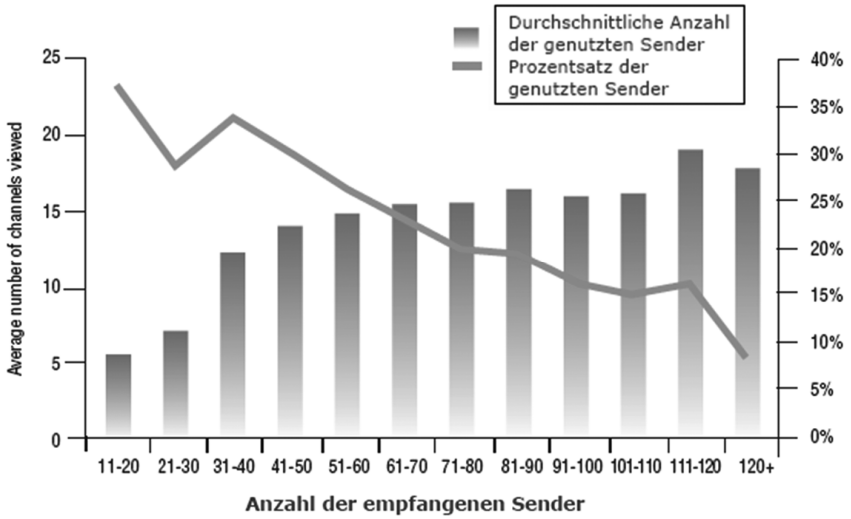
Abb. 3-41: Entwicklung Anzahl der durchschnittlich empfangenen Sender in Deutschland



Quelle: *AGF/GfK*, RTL Medienforschung.

Abb. 3-42: Entwicklung Zuschaueranteile 1995 - 2006 in Deutschland

Neben der steigenden Anzahl von Nischenkanälen ist ein **weiterer Trend** zu beobachten. Der **Anteil der tatsächlich genutzten Sender** aus der Zahl der empfangbaren Sender **sinkt**[169]. Die nachstehende Abbildung zeigt die diesbezüglichen Ergebnisse.



Quelle: *IBM*, Media and entertainment 2010, 13.

Abb. 3-43: Anteil der genutzten Sender an der Zahl der empfangbaren Sender

Der Nutzer sucht aus der Fülle von Sendern „seine" Sender aus und entscheidet sich nach einem für ihn spezifischen Nutzenvergleich für eine überschaubare Anzahl von Sendern. Dies bedeutet, dass der Nutzer - wahrscheinlich auf Grund der zunehmenden Fülle an Inhalteangeboten – nur eine **begrenzte Anzahl von Sendern** in seinem täglichen Berücksichtigungsfeld (Evoked set) hat. Dabei handelt es sich um Sehentscheidungen, die nach einem vorgeprägten Muster gefällt werden. Der Nutzer trifft seine Auswahl nicht regelmäßig aus allen Alternativen, sondern hat im Laufe der Zeit bereits eine Vorauswahl subjektiv für sich getroffen. Diesbezüglich spielen dann, wie zum Beispiel auch im Convenience Good Bereich, **Marken** eine wichtige Rolle. **Die Bedeutung von Programmbouquets nimmt zu**.

Der Nutzer geht zudem dazu über, **Bündel von Angeboten** anzunehmen, in denen bereits eine Vorauswahl für ihn getroffen wurde. Die Sendernamen an sich kommunizieren, dass Nutzer auch bei anderen Kanälen die gewohnte Qualität erwarten dürfen. Es ist eher unwahrscheinlich, dass Nutzer beim täglichen Fernsehkonsum regelmäßig umfangreiche Programmkritiken in Fernsehzeitschriften lesen und auf diese Weise die notwendige Information über die Qualität eines gesendeten Programms erhalten. Die **Orientierung an Marken** steht hingegen im Vordergrund. Dies ist für die großen Senderfamilien von Vorteil. Kleinere Anbieter hingegen, die nicht über eine entsprechende Bekanntheit verfügen, können sich unter diesen Rahmenbedingungen schwieriger durchsetzten. **Zusammenfassend** kann fest-

[169] *IBM*, Media and entertainment 2010, 12 f.

gestellt werden, dass Nutzer auf der einen Seite zunehmend in kleinen Nischenmärkten zu finden sind, und auf der anderen Seite nur eine begrenzte Anzahl von Sendern nutzen.

- Die auf Grund der Digitalisierung **zunehmende Fragmentarisierung der Zuschauermärkte** führt dazu, dass private Vollprogrammanbieter weiter Nutzer an kleinere Spartensender verlieren: Zuschaueranteile und damit der **Garant für Werbeeinnahmen der großen privaten Vollprogrammanbieter nehmen ab**. Spezifische Inhalte, die ein Vollprogrammsender zwar regelmäßig, vielleicht nur 14-tägig sendet, sendet der Spartensender ausschließlich. Statt wie bisher in der analogen Welt alternativ die sonstigen Inhalte des privaten Vollprogrammsenders zu konsumieren und die Werbeblöcke zu akzeptieren, **wechselt der Nutzer** in der zunehmend digitalen Welt **zum spezifischen Spartensender**, um dort sein Bedürfnis regelmäßig zu befriedigen. Die Abwanderung in die Nischenmärkte reduziert die Anzahl der Fernsehzuschauer in den etablierten Vollprogrammen. Das **Problemfeld** der privaten Fernsehanbieter besteht folglich darin, dass das werbefinanzierte Modell in Frage gestellt wird, weil die Anzahl der Werbekontakte, beziehungsweise die **„Reichweite" sinkt**. Die Programminhalte der werbefinanzierten Vollprogrammsender werden ihren **primären Unterhaltungsfokus** jedoch beibehalten (müssen). Der bestehende Margendruck auf die privaten Sender wird die Finanzierung von Programm-Highlights zunehmend erschweren. Die privaten Anbieter stehen damit vor der Herausforderung, über eine intensivere Lizenznutzung oder die Senkung von Lizenzkosten eine nachhaltige Steigerung der Format-Profitabilität zu erreichen. Zur Erhöhung der programmweiten Profitabilität ist es auch erforderlich, die Investitionen in Nachrichtenformate und den Aufbau von Informationskompetenz auf ihren relativen Ergebnisbeitrag hin zu überprüfen[170].
- Einige private Anbieter haben auf die zunehmende Fragmentarisierung der Zuschauermärkte durch den **Auf- und Ausbau von Spartensendern** reagiert. Diese Maßnahmen können jedoch die sich jetzt bereits abzeichnenden Entwicklungen der zunehmenden Zuschauerfragmentarisierung längerfristig nicht kompensieren. Zwar verfügen diejenigen privaten Anbieter von Spartensendern über einen Vorteil, die ihre Angebote im Verbund einer Senderfamilie mit einem etablierten Markennamen ausstrahlen können. Spartensender ohne diese „Link-Value" haben es aber deutlich schwieriger, ihre Position im Evoked set der Nutzer zu festigen.

Ein weiterer kritischer Punkt in diesen Entwicklungen ist die gezielte Auswahl durch den Nutzer, die durch technische Entwicklungen möglich wird. Beispiele sind der **Persönliche Videorecorder**. Diese Entwicklung kann das Geschäftsmodell der privaten Anbieter nachhaltig bedrohen, weil durch diese Endgeräte die **gezielte Umgehung von Werbeeinblendungen** ermöglicht wird[171]. Die **Grundlagen des Geschäftsmodells der privaten Anbieter bei der Ausstrahlung von Vollprogrammen geraten ins Wanken**.

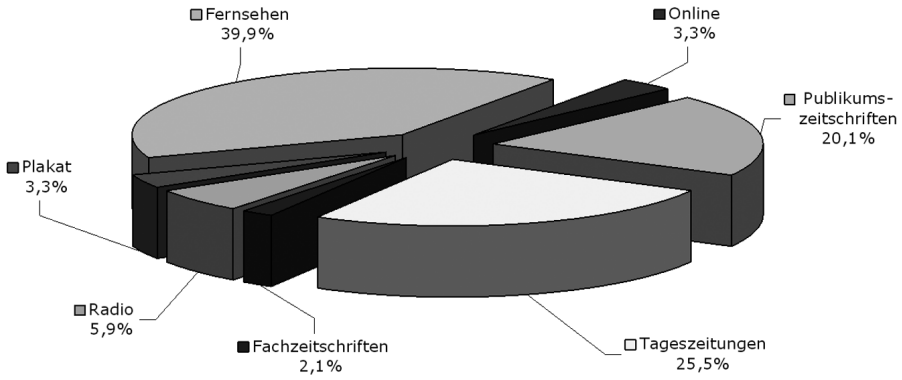
---

[170] *Detecon*, Fernsehen 3.0, 123.

[171] *OECD*, Information and Communications Technologies, 176.

3.2.1.1.2 Zunehmende Wettbewerbsintensität um Werbekunden: Veränderung der ökonomischen Grundlagen

Das Geschäftsmodell der privaten Fernsehanbieter wird darüber hinaus durch die stärker werdende **Wettbewerbsintensität um Werbekunden** gefordert. Die bereits ausführlich behandelte Verlagerung von Inhalten und Kommunikation in das Internet ermöglicht zahlreiche Internetangebote. Diese basieren zu einem hohen Grad ebenfalls auf werbebasierten Geschäftsmodellen. Dieses bedeutet, dass unter anderem der Fernsehwerbemarkt und der Onlinewerbemarkt zunehmend um Werbekunden konkurrieren. Aus Sicht der werbetreibenden Industrie ist dies natürlich positiv, vermag sie doch so viel **spezifischer und crossmedial zu werben**; und dieses zu geringeren Preisen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Die werbetreibende Industrie hat neben Fernsehen und Print durch das Internet ein weiteres Massenmedium hinzugewonnen, auf das sie ihre Aktivitäten beziehungsweise ihre Ausgaben verteilen kann. Die **Online**-Bruttowerbeaufwendungen betragen aktuell **3,3 Prozent des gesamten deutschen „Werbekuchens“**. Das **Fernsehen** führt mit einem Anteil von **39,9 Prozent** (siehe Abb. 3-44).



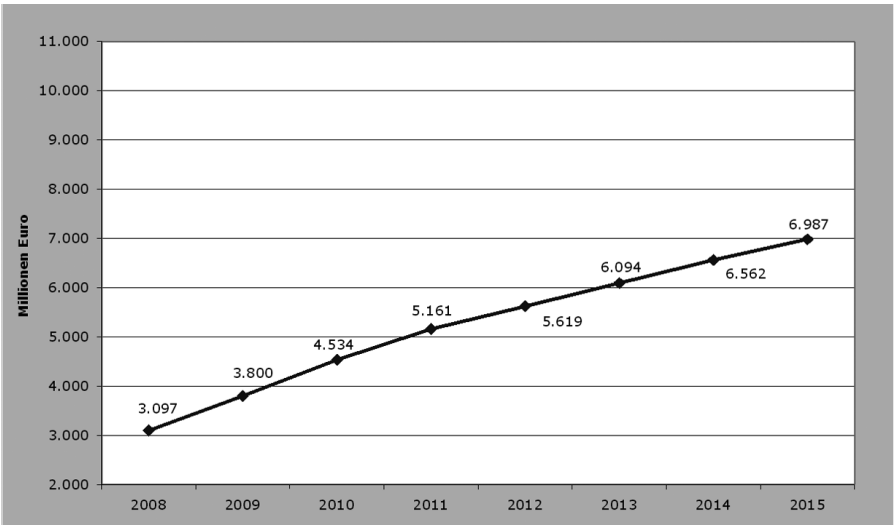
Quelle: *Nielsen Media Research*.

Abb. 3-44: Anteile der Medien am Brutto-Werbemarkt 2006

Die Wachstumsraten des Fernsehwerbemarktes sind zwar noch positiv. Die Dynamik hat jedoch deutlich abgenommen[172]. Die **positive Tendenz des Online-Werbemarktes** ist hingegen weiterhin ungebrochen: Die Online-Bruttowerbeaufwendungen für das Gesamtjahr 2006 betrugen 1,9 Milliarden Euro und übertreffen damit die ohnehin hohen Erwartungen der Experten. Das Wachstum gegenüber den Vorjahresumsätzen beträgt 84 Prozent und liegt damit deutlich über dem durchschnittlichen Wachstum aller anderen Werbeträger (5,1 Prozent). Die Prognose für 2007 beläuft sich nach konservativen Schätzungen verschiedener

[172] *SevenOne Media*, Werbemarktreport, 3.

Experten im OVK (zentrales Gremium der führenden Online-Vermarkter) und im BVDW (Bundesverband Digitale Wirtschaft) auf 2,7 Milliarden Euro **Bruttoumsätze für den gesamten Online-Werbemarkt**[173].



Quelle: *Deutscher Fachverlag*.

Abb. 3-45: Prognose Bruttowerbeumsätze Internet in Millionen Euro 2008-2015

Die Stabilität des Wachstums über das gesamte Jahr zeigt, dass sich Online als Medium zur Markenkommunikation fest im Mediamix etabliert hat und nicht vorübergehende Einflüsse, wie etwa die Fußball-WM, für diese Entwicklung verantwortlich sind[174]. Die Prognose ist, dass die Bruttowerbeumsätze im Internet im Jahr 2015 an die 7 Milliarden Euro betragen werden (siehe Abb. 3-45).

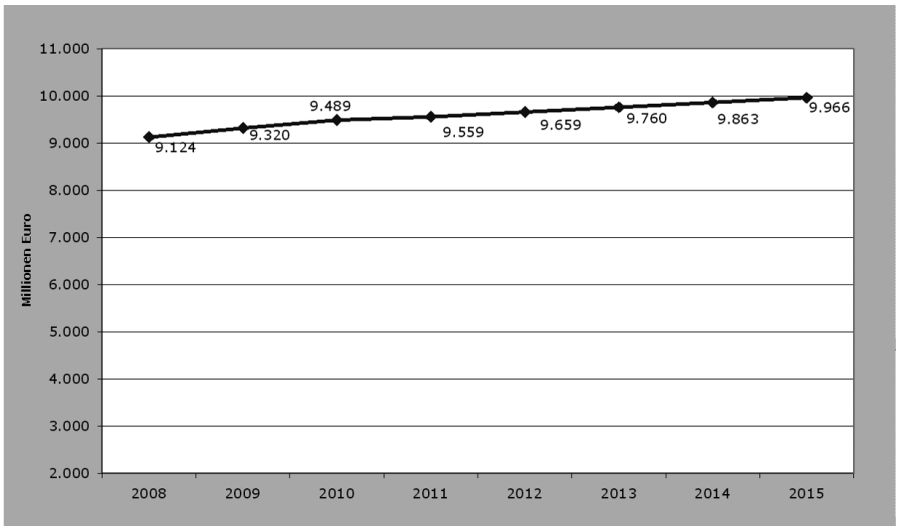
Die unten stehende Abb. 3-46 zeigt die **Entwicklung der Bruttowerbeumsätze im Fernsehen** auf: 2015 sollen circa 10 Milliarden Euro Umsatz generiert werden. Dies bedeutet zwar eine Zunahme im Vergleich zu 2008, jedoch auf einem geringen Niveau. Laut den Zahlen von ACNielsen (siehe Abb. 3-47) wird das Fernsehen im Jahr 2015 weiterhin den größten Anteil am Werbemarkt haben, auch wenn dieser leicht sinken wird. Der Anteil der Online-Werbung wird sich voraussichtlich rasant nach oben entwickeln.

Wie bei der Digitalisierung gibt es auch bei den Werbeumsätzen **unterschiedliche Quellen**. Im Gegensatz zu den Daten der ACNielsen, die den Autoren freundlicherweise zur Verfügung gestellt worden sind, gelten die Zahlen des ZAW für den deutschen Werbemarkt ebenfalls als sehr aussagekräftig. Bei den ZAW-Zahlen handelt es sich über alle Medien hinweg um **Nettozahlen**, das heißt nach Abzug aller gewährten Rabatte. Hinsichtlich der Online-

[173] Zusammen mit der AGOF veröffentlicht der OVK einen Online-Report, in dem die Online-Bruttoaufwendungen des Jahres 2006 auf Basis der Nielsen Online-Werbestatistik veröffentlicht sind.

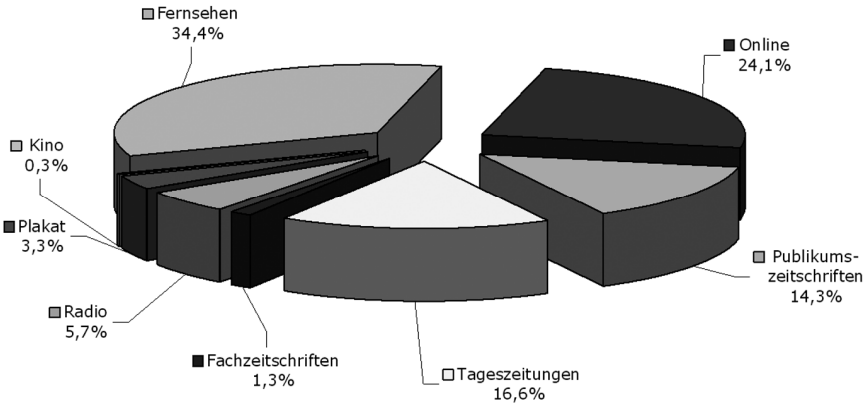
[174] *OVK*, Online-Report, 5.

Werbung wird zudem noch diskutiert, welche **Formen der Online-Werbung** beziehungsweise Werbung über das Internet dem Markt hinzuzurechnen sind. Insofern wurde noch keine einheitliche „Messzahl“ gefunden.



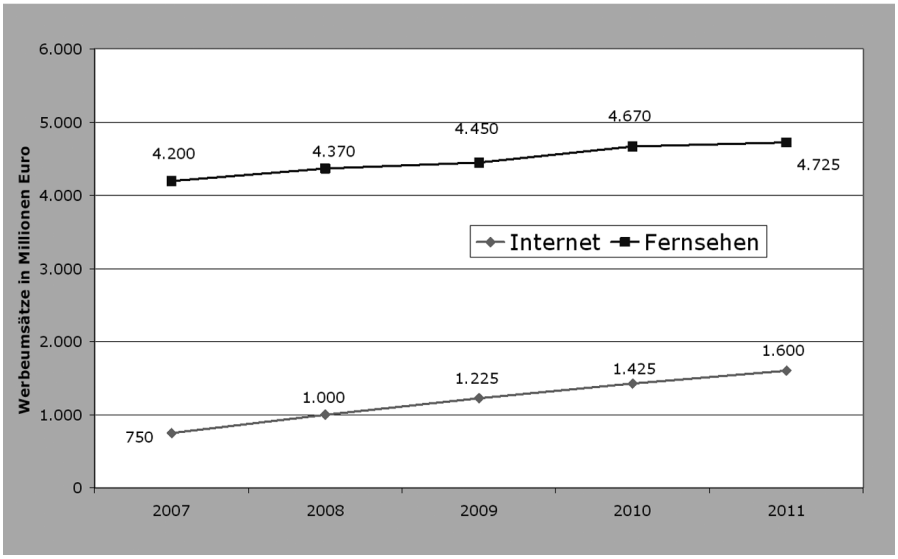
Quelle: *Deutscher Fachverlag.*

Abb. 3-46: Prognose Bruttowerbeumsätze Fernsehen in Millionen Euro 2008 – 2015



Quelle: *Nielsen Media Research.*

Abb. 3-47: Prognose Werbemarktanteile 2015



Quelle: *PWC*, German entertainment and media outlook 13.

Abb. 3-48: Prognose Entwicklung Nettowerbeumsätze Fernsehen und Internet 2007-2015

ZAW-Zahlen umfassen die klassische Online-Werbung, das heißt die Bannerwerbung. Nicht enthalten sind Ausgaben für Suchwortvermarktung und Affiliate-Marketing. Zur Suchwortvermarktung zählen bezahlte Suchaufträge, wie sie beispielsweise von Suchmaschinen wie Google bekannt sind. Die Abrechnung erfolgt erst beim Klick auf den weiterführenden Link, die Platzierung regelt ein Auktionsmechanismus. Affiliate-Marketing bezeichnet die Werbung auf vielen, meist jedoch nicht so reichweitenstarken Web-Angeboten (so genannten Affiliates). Die Bezahlung erfolgt wie bei der Suchwortvermarktung auf Basis der erfolgten Klicks[175]. Der oben stehenden Abb. 3-48 ist eine Prognose nach ZAW Zahlen zu entnehmen. PWC basiert seine Prognose zur Entwicklung der Werbemärkte auf Daten der ZAW. Die **Unterschiede** zu den Bruttowerbeumsätzen sind **auffallend**. Insbesondere erscheint die Prognose der Nettowerbeumsätze im Internet im Gegensatz zu den Bruttowerbeumsätzen frappierend. PWC erklärt seine großen Unterschiede wie folgt: Die unterschiedlichen Zahlen resultieren zum einen aus dem unterschiedlichen Ausweis (Brutto/Netto) sowie aus den darin enthaltenen Kategorien (klassische Onlinewerbung/zusätzlicher Ausweis des Suchwort-Marketing und Werbeerlösen aus Affiliate-Netzwerken). Die hohen Rabatte führen beim Ausweis von Brutto-Zahlen zu Verzerrungen. Gleichzeitig gibt eine Darstellung der klassischen Onlinewerbung mit Blick auf die enormen Erlöse bei der Suchwortvermarktung die Vielfalt des Online-Werbemarktes nicht angemessen wieder[176].

In Summe betrachtet wächst der gesamte Werbekuchen an. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass mehr als 41 Millionen Euro (4,6 Prozent) der Aufwendungen für klassische

[175] *PWC*, German entertainment and media outlook, 109.

[176] *PWC*, German entertainment and media outlook, 110.

Online-Werbung 2006 von Kunden investiert wurden, die zum ersten Mal überhaupt Online-Werbung genutzt haben. An erster Stelle der Branchen im Neukundengeschäft befinden sich Finanzdienstleistungen, die annähernd acht Millionen Euro an Erstinvestitionen erbracht haben. Die stärksten realen Zuwächse im Vergleich zu 2005 sind in den Branchen Telekommunikation (+ 40 Millionen Euro), Online-Dienstleistungen (+ 34,1 Millionen Euro), E-Commerce (+ 20,8 Millionen Euro) und Finanzdienstleistungen (+ 18,1 Millionen Euro) zu beobachten[177]. Das **attraktive Wachstum im Online-Werbemarkt** wird sich weiter fortsetzen.

Im Rahmen der vorliegenden Studie ist es bedeutsam, **Trends** aufzuzeigen. Das zur Verfügung stehende Zahlenmaterial von ACNielsen zu den Brutto-Werbeeinnahmen überzeugt an dieser Stelle. Basierend auf den Daten von ACNielsen - die auch mit den Erkenntnissen aus den vorherigen Abschnitten im Einklang sind - kann festgestellt werden, dass die Bedeutung des Online-Werbemarktes bis 2015 sehr stark zunehmen wird: **Dynamische Zuwächse sind in der Online-Werbung zu verzeichnen**. Während die Online-Werbung 2015 einen Anteil von 24,1 Prozent am deutschen „Werbekuchen" einnehmen wird, kann die Fernseh-Werbung 34,4 Prozent auf sich vereinigen. Die Fernseh-Werbung bleibt damit zwar vorne. Die zukünftige **hohe Gewichtung der Online-Werbung** entspricht jedoch den in dieser Studie aufgezeigten Entwicklungen.

Die sich abzeichnende geringe Dynamik im Fernsehwerbemarkt fordert von den privaten Fernsehanbietern - wie bereits aufgezeigt – die Erschließung von neuen Geschäftsmodellen, in denen beispielsweise die begonnenen Ansätze zur direkten Umsatzgenerierung mit Zuschauern (Abonnementeinnahmen, Shopping- und Call-Erlöse etc.) Bedeutung erlangen, die im Idealfall eine Überkompensation fehlender Werbeeinnahmen erlauben. Hieraus ergeben sich weitere strategische Anforderungen an die privaten Sender[178]. Die folgende Abb. 3-49 zeigt die Ertragsstruktur der privaten Free TV- und Pay TV- Anbieter in Deutschland für das Jahr 2006. Die Einnahmen aus den Werbeerträgen überwiegen. Es ist davon auszugehen, dass die Free TV Anbieter zukünftig einen geringeren Anteil an Einnahmen aus Werbeerträgen aufweisen werden. Andere Einnahmequellen wie Pay TV und sonstige Erträge werden zunehmen. Die aufgezeigten Entwicklungen in der Werbung plus die zunehmende Wettbewerbsintensität durch neue Marktteilnehmer machen die Erschließung neuer Geschäftsmodelle und Umsatzquellen für die privaten Fernsehanbieter unverzichtbar.

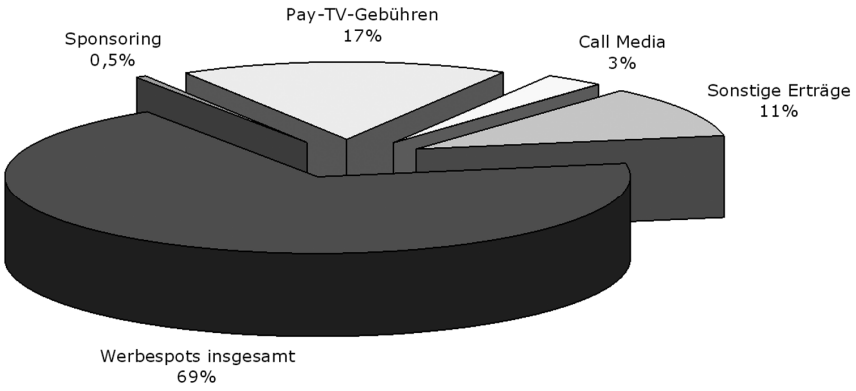
Aktuell ist mit 116 Prozent eine Kostendeckung in Summe noch gegeben, wie Abb. 3-50 aufzeigt. Während die Kostendeckung bei den Free TV Spartenprogrammen lediglich 95 Prozent beträgt, weisen die Free TV Vollprogramme eine Kostendeckung von 135 Prozent auf. Anzumerken ist, dass die **kleineren Sender** von den in diesem Abschnitt aufgezeigten Entwicklungen **stärker betroffen** sind, als die beiden großen privaten Senderfamilien. Die Kostenüberdeckung bei den privaten Free TV Anbietern von Vollprogrammen kann aber auf Grund der in diesem Abschnitt aufgezeigten Entwicklungen abnehmen. Dies kann dazu führen, dass die privaten Free TV Anbieter die Inhalte ihrer Vollprogramme auf den Prüfstand stellen müssen. Wie ausgeführt, führt die zunehmende Zuschauerfragmentisierung

---

[177] *OVK*, Online-Report, 11.

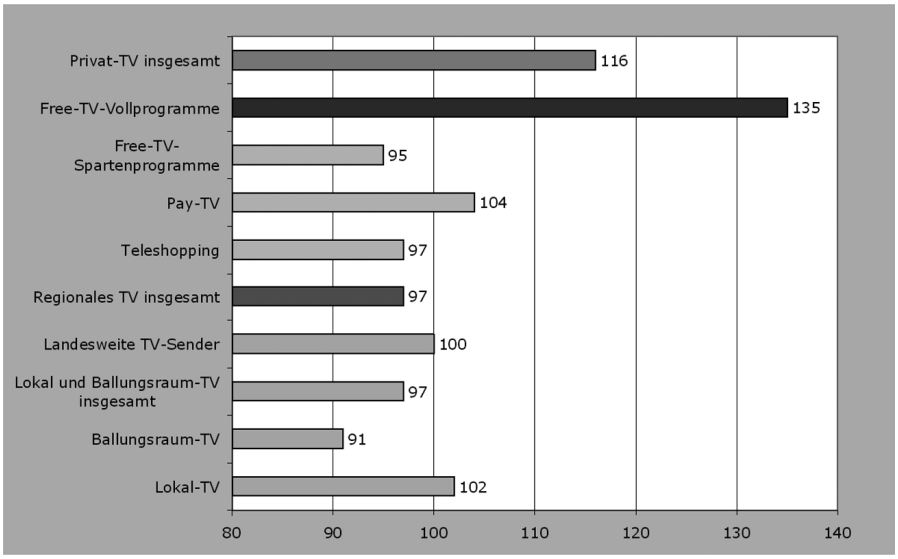
[178] *Detecon*, Fernsehen 3.0, 123.

bereits jetzt zu geringeren Werbeeinnahmen. Eine mögliche Reaktion auf diese Entwicklung ist, dass die privaten Senderfamilien diesen Zuschauerrückgang durch die Ausstrahlung von „massenwirksamen“ Inhalten in ihren Vollprogrammen kompensieren wollen. **Die Ausstrahlung von Programmen, die öffentlichen Mehrwert/ Public Value schaffen, kann durchaus kritisch geprüft werden beziehungsweise ist schwieriger zu finanzieren**



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 9.

Abb. 3-49: Ertragsstruktur im Free TV und Pay TV 2006



Quelle: *BLM*, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, 7.

Abb. 3-50: Ertragsstruktur der Free TV-Sender in Prozent, 2006

Insbesondere die großen privaten Vollprogrammsender stehen auf Grund der aufgezeigten Entwicklungen vor der Herausforderung, Veränderungen am Geschäftsmodell vorzunehmen zu müssen und sich neu aufzustellen. Dies betrifft zunächst einmal die Unternehmensstrategie, das heißt welche Veränderungen notwendig sind, um die **neuen Geschäftsmodelle** in der eigenen Wertschöpfung abzubilden. Hierzu gehört insbesondere die Entwicklung von Kernkompetenzen für **crossmediale Geschäftsmodelle**: zukünftige Angebote sind sowohl auf das klassische Fernsehen als auch das Internet auszurichten. Dies bedeutet den Aufbau der Kompetenz eines integrierten Medienhauses. In hohem Maße bestehen aber auch Herausforderungen an die zukünftige Werbestrategie. Zu diesen gehören unter anderem die Fragestellungen, mit welchen Mitteln Zuschauer zu echten Kunden transformiert werden können, wie **Kundenbindung** erzeugt und erhalten werden kann und wie man sich im Hinblick auf Formatinnovationen verhalten will[179].

Abschließend kann festgestellt werden, dass **aus ökonomischer Sicht die etablierten Geschäftsmodelle der privaten Free TV Anbieter von der Konvergenz der Medien sehr stark betroffen** sind. Insbesondere die Ausstrahlung von Inhalten, die öffentlichen Mehrwert/Public Value schaffen, kann gefährdet sein. Findet diese Reduktion bei den Vollprogrammen statt, kann diese Vorgehensweise auf Grund der Popularität dieser Vollprogramme bei den Zuschauern unmittelbare und hohe Auswirkungen für die Konsumenten aufweisen. Die aufgezeigten Entwicklungen sind durchaus geeignet das bewährte und in Deutschland von den Bürgern gewünschte **duale System zu gefährden**.

Die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Szenario – **nämlich die Reduktion der Ausstrahlung von Sendungen mit öffentlichen Mehrwert/Public Value bei den privaten Vollprogrammanbietern** – auch wirklich eintritt, wird durch eine weitere aktuelle Entwicklung, zu der im Folgenden ausgeführt wird, begünstigt.

3.2.1.1.3 Beteiligung von Investmentfonds: Veränderung des Verhaltens

Ein weiteres Problemfeld geht von dem Trend aus, dass **Finanzinvestoren** private Fernsehsender als attraktive Anlagemöglichkeit entdecken. Finanzinvestoren orientieren sich daran, innerhalb kürzester Zeit möglichst hohe Gewinne zu erzielen und den Aktienkurs zu vervielfachen. Häufig steigen sie genau dann wieder aus[180]. Die Terminologie der „Heuschrecke" beschreibt dieses Phänomen.

Die **reine Gewinnorientierung** kann mit sich bringen, dass die Qualität der Inhalte in den Hintergrund rückt und die Unternehmensstrategie auf Kostenreduktionen ausgelegt wird. Dieses Phänomen konnte in Deutschland aktuell im Sommer 2007 beobachtet werden, als ProSiebenSat.1 Informationssendungen, insbesondere Nachrichten, aus dem Programm gestrichen hat und einem Viertel der Mitarbeiter gekündigt wurde, obwohl die Personalkosten lediglich 10 Prozent der Kosten des Unternehmens ausmachen[181]. Anzumerken ist, dass ein Qualitätsrückgang (längerfristig) Zuschauerreaktionen bewirken kann. Ein Erklärungsversuch ist der Blick auf den **Schuldendienst**, den die Eigentümer von ProSiebenSat.1, die

---

[179] *Detecon*, Fernsehen 3.0, 124.

[180] *Der Spiegel* v. 20.8.2007.

[181] *FAZ*, Pro Sieben Sat.1 - Versunken im Schuldengrab, 16.7.2007.

Finanzinvestoren Permira und KKR, die selbst erst 2006 in das Unternehmen eingestiegen sind, den Sendern auferlegt haben. Die Fusion mit der skandinavischen Sendergruppe SBS hat ProSiebenSat.1 rund 3,3 Milliarden Euro gekostet und wurde komplett mit Krediten der Eigentümer gezahlt, denen auch zuvor schon die skandinavische Sendergruppe gehörte. Die beiden Sender gelten als hochprofitabel. Eine Schuldenlast von vier Milliarden Euro erfordert Sparmaßnahmen[182]. Sat.1 hat konkret die Nachrichtensendungen „Sat.1 am Mittag", „Sat.1 am Abend" sowie „Sat.1 News – Die Nacht" gestrichen. Der Sender hat damit seine Nachrichtensendungen stark reduziert[183].

In der Öffentlichkeit kam es in diesem Zusammenhang zu ausführlichen Diskussionen über die **Qualität von Fernsehprogrammen**. In dieser Diskussion wird zwischen der Qualität der öffentlich-rechtlichen Sender und der der privaten Sender differenziert und insbesondere auf Unterschiede im Budget hingewiesen. Auf der anderen Seite wurde der Ausdruck des **„Unterschichtenfernsehens"** bei den privaten Programmen geprägt[184]. Die Diskussion geht mittlerweile soweit, dass Rufe nach klaren Auflagen für Vollprogramme zu vernehmen sind.

Die Frage des Einstiegs von Finanzinvestoren ist durchaus kritisch. Das Fernsehen ist eines der wichtigsten Massenmedien in Deutschland, und kein deutscher Bürger fühlt sich wohl, wenn die Interessen der Meinungsbildenden untransparent sind. Auch wenn Spekulationen durch Finanzinvestoren stattfinden – ein in der ökonomischen Welt durchaus legitimes Mittel – könnten durchaus für die privaten Fernsehanbieter Rahmenbedingungen geschaffen werden, die unabhängig von der Eigentümerstruktur **Qualitätsmerkmale im öffentlichen Interesse** sicherstellen.

Eine entsprechende Vergütung bezwiehungsweise das Schaffen von Anreizen für das Sicherstellen dieser Qualitätsmerkmale wird in anderen Ländern schon diskutiert. Hier kann beispielsweise auf die Diskussion zum **„Public Service Publisher"** (PSP) der englischen Ofcom[185] verwiesen werden. Das Konzept des PSP sieht staatliche Zahlungen an Unternehmen vor, die gesellschaftlich wertvolle Inhalte produzieren und verbreiten. Dabei ist vorgesehen, die Möglichkeiten der digitalisierten Medien möglichst umfassend zu integrieren. Im Rahmen eines „Beauty-Contest" wird das Angebot ausgewählt, welches die staatliche Zahlung für den **geschaffenen öffentlichen Mehrwert/Public Value** erhält. In Frage kommen in diesem Modell folglich nicht nur öffentlich-rechtliche Unternehmen, sondern im Prinzip jeder, der diesen Wert schafft[186].

Die Geschäftsführung von RTL plädiert in diesem Zusammenhang für die **Schaffung von Anreizen**. Der Vorschlag ist, dass Sender, die gesellschaftlich Relevantes, wie Nachrichten und Informationsprogramme senden, **incentiviert** werden sollen. Dieses könnte zum Bei-

---

[182] *FAZ*, Pro Sieben Sat.1 - Versunken im Schuldengrab, 16.7.2007.

[183] *FAZ,* Sat.1 bleibt Vollprogramm*,* 17.8.2007, sowie *Spiegel Online*, Abschied ins Spartenprogramm, 17.7.2007.

[184] *Spiegel Online*, TV-Quoten, IPTV und Qualität: Der dickste Haufen, 17.10.2007.

[185] *Ofcom*, A new approach to public service content in the digital media age: The potential role of the Public Service Publisher, January 2007.

[186] *Ofcom*, A new approach to public service content in the digital media age: The potential role of the Public Service Publisher, January 2007.

spiel so aussehen, dass sich die Frequenzvergabe oder die Platzierung in Elektronischen Programmführern an der Quantität dieser Programme orientiert[187].

3.2.1.1.4 Entwicklung von Szenarien

Die aufgezeigten und diskutierten Themen indizieren, dass der „Markt" – unter der Prämisse, dass ein duales Rundfunksystem im Interesse der deutschen Bürger ist – unter Umständen zu keinem für die Gesellschaft vorteilhaften Ergebnis kommen könnte.

- **Die Schaffung von öffentlichem Mehrwert/Public Value in den Programmen der privaten Free-TV Anbieter ist auf Grund der aufgezeigten Entwicklungen gefährdet**.
- Staatliches Eingreifen in Form von **regulierenden Maßnahmen** kann demnach durchaus angebracht sein, um den **gesellschaftlichen Mehrwert/Public Value** den die privaten Fernsehanbieter leisten, zu fördern.

Im Folgenden werden zwei mögliche Optionen aus 1) Sicht der Marktteilnehmer sowie aus 2) Sicht der Nutzer diskutiert. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist – wie eingangs umfassend dargelegt – die **Nutzersicht** entscheidend, die sich in der **Bewertung der Konsumentenwohlfahrt** ausdrückt.

Lesebeispiel: +/+ Sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -/- sehr negativ

Szenario 1:

PRIVATE FREE-TV-ANBIETER PASSEN IN EINER KONVERGENTEN MEDIENWELT IHRE GESCHÄFTSMODELLE AN		
	Option 1: **Private Free-TV-Anbieter erhalten für die Erstellung von Fernsehprogrammen mit Public Value Anreize.**	**Option 2:** **Private Free-TV-Anbieter orientieren sich neu. Sie reduzieren ihr Fernsehangebot mit Public-Value-Inhalten und wandern mit der werbetreibenden Industrie in andere Märkte, insbesondere in den Online-Bereich ab.**
MARKTTEILNEHMER	**ÖKONOMISCHE EFFEKTE**	
Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter	**+/0:** Im Gegensatz zum Status Qou kann eine Stärkung des dualen Rundfunksystems die Qualität im publizistischen Wettbewerb weiter erhöhen.	**-/-:** Der publizistische Wettbewerb im Massenmedium Fernsehen kann abnehmen. Die zweite Säule des dualen Rundfunksystems wird geschwächt. Die Frage ist, ob der Binnenwettbwerb zwischen den beiden öffentlich-rechtlichen Anbietern diesen Ausfall auffangen kann.
Private Free TV-Anbieter	**+/+:** Das Hauptgeschäftsfeld Fernsehangebote wird unterstützt.	**0/-:** Eine große Anzahl von Spartenkanälen wird eingestellt. Nur wenige private Vollprogramme werden ausgestrahlt. Diese Vollprogramme schaffen jedoch einen geringeren öffentli-

[187] *Welt am Sonntag*, Populistisch und hysterisch, 19.8.2007.

		chen Mehrwert/Public Value, da Programmhöhepunkte immer schwieriger finanziert werden können. Das Online-Angebot der privaten Sender nimmt zu. Web TV erlangt Bedeutung.
Private Pay TV-Anbieter	**-:** Eine Stärkung der privaten Free-TV-Sender führt zu einer geringeren Zahlungsbereitschaft für Pay-TV-Angebote, da das Free-TV-Angebot ansteigt.	**+/+:** Zuschauer, die nicht nur öffentlich-rechtliche Angebote nutzen wollen, werden sich vermehrt Pay-TV-Angeboten zuwenden. Angebote und Umsätze der Pay-TV-Anbieter werden stark zunehmen.
Elektronische Presse	**-:** Private Free-TV-Sender werden auch zukünftig Online-Inhalte anbieten. Die Übertragung eines Link-Value von einem starken Free-TV-Fernsehangebot hin zu einem Online-Angebot kann zu einem Wettbewerbsvorteil für die privaten Free-TV-Sender werden. Die elektronische Presse ist benachteiligt.	**0/-:** Die privaten Free-TV-Sender werden ihre Aktivitäten im Online-Bereich stark ausbauen. Der Wettbewerb mit der elektronischen Presse nimmt dadurch zu. Private Sender haben bei den Bewegtbildern einen Vorteil.
Telekommunikations-netzbetreiber	**+:** Ein starkes Inhalteangebot ist immer attraktiv.	**+:** Da das Online-Angebot der privaten Sender zunimmt, werden die privaten Sender darauf drängen, den Ausbau des Breitbandes voranzutreiben. Dies fördert auch die IPTV-Angebote der Telekommunikationsanbieter. Ihre Umsätze nehmen zu.
Kabelnetz-betreiber	**+:** Ein starkes Inhalteangebot ist immer attraktiv.	**0:** Die zu übertragenden Inhalte über das Kabel nehmen ab. Gleichzeitig nehmen aber die Online-Angebote zu. Die Attraktivität des zu übertragenden Angebotes im Kabel ist ausgeglichen. Das Plattformangebot erhöht sich.
Satellitenbetreiber	**+:** Ein starkes Inhalteangebot ist immer attraktiv.	**-/-:** Die Attraktivität des zu übertragenden Angebots ist reduziert. Die Problematik des fehlenden Rückkanals ermöglicht nur einen geringen Aufschwung durch das zunehmende Online-Angebot.
Nutzer	**+/+:** Eine umfangreiche Auswahl an Free-TV-Angeboten auf einem qualitativ hohen Niveau, das aus Nutzersicht öffentlichen Mehrwert/Public Value schafft, führt zu einer Steigerung der Konsumentenrente. Auf Grund des publizistischen Wettbewerbs wird auf die Qualität der Fernsehangebote der öffentlich-rechtlichen Sender ansteigen. Die gesamte Wohlfahrt steigt an.	+: Eine Reduktion des klassischen Fernsehangebotes ist nicht vorteilhaft. Nutzer werden daher auf Pay-TV und Web-TV-Angebote ausweichen. Nutzer können durch diese Entwicklung vielfältige neue Applikationen nutzen. Die Konsumentenwohlfahrt steigt an.

- **Aus Sicht der Nutzer ist die erste Option vorteilhafter: Private Free TV- Anbieter erhalten für die Erstellung von Fernsehprogrammen mit Public Value Anreize.**

3.2.1.2 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung bei den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern aus ökonomischer Sicht

Das zweite Szenario behandelt das Spannungsfeld, in dem sich die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter bewegen. Gemäß des more economics based approach werden zunächst die marktrelevanten Auswirkungen erörtert, bevor daran anschließend zwei Optionen entwickelt und diskutiert werden.

Insbesondere die **marktrelevanten Auswirkungen** sind aus ökonomischer Sicht von dem im Rundfunk vorliegenden **Marktversagen** geprägt. Aus diesem Grund wird im Folgenden hierzu detailliert ausgeführt, bevor das **Marktversagen im Online-Bereich** sowie die möglichen Auswirkungen auf betroffenen Märkten wie dem **Werbemarkt oder dem Beschaffungsmarkt** diskutiert werden. Des Weiteren wird aus ökonomischer Sicht auf das neue **Brüsseler Evaluationsverfahren** eingegangen bevor abschließend zwei mögliche Optionen aus Sicht der Marktakteure sowie aus Sicht der Nutzer vorgestellt werden.

Auch diese Erörterung erfolgt gemäß der Anforderungen des auf Europäischer Ebene angewandten more economics based approach, der über den Beihilfenkompromiss unmittelbar Eingang in die deutsche Medienordnung findet. Dies bedeutet, dass nach einer Diskussion der Auswirkungen auf den Markt die **abschließende Bewertung der beiden Optionen aus Nutzersicht** erfolgt. Wie bereits mehrmals ausgeführt, ist eines der vorrangigsten Ziele staatlichen Eingreifens nicht der Schutz der Wettberber, sondern die Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt.

3.2.1.2.1 Marktversagen: Angebot der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter

Die vorangegangenen Analysen belegen, dass im Free TV-„Fernsehzuschauermarkt“ der Marktbegriff aus ökonomischer Sicht nicht anwendbar ist. Von einem Markt wird aus ökonomischer Sicht dann gesprochen, wenn überwiegend ökonomische Mechanismen das Angebot und die Nachfrage nach einem Gut oder einer Dienstleistung determinieren (können). An diesen ökonomischen Mechanismen fehlt es im Free TV. Die Bereitstellung von werbefinanzierten Fernsehdienstleistungen schafft kein optimales Marktergebnis. Da kein optimales Marktergebnis möglich ist, ist von einem **Marktversagen** auszugehen, das im Folgenden detailliert abgeleitet wird. Auch diese Betrachtungsweise entspricht – wie bereits eingangs ausgeführt – dem more economics based approach auf europäischer Ebene, der in der Staatlichen Beihilfe als refined economic approach seine Ausgestaltung findet.

Refined economic approach in der Staatlichen Beihilfe

Die Effizienz einer Wirtschaft ist von herausragender Bedeutung. Dabei gibt der Begriff „Effizienz“ das Maß an, in dem der Wohlstand auf einem bestimmten Markt oder in einer Volkswirtschaft gesteigert wird. Normalerweise erreicht eine kompetitive Ökonomie, das heißt eine Ökonomie, in der alle Güter auf Märkten frei getauscht werden, eine paretoeffiziente Ressourcenallokation. Dies wird als Erster Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik verstanden. Diese Aussage bildet das theoretische Fundament für das in der Europäischen Union vorherrschende **Wirtschaftssystem der sozialen Marktwirtschaft**, das durch die Lissabon Agenda bestätigt wurde. Sind die Annahmen des Ersten Hauptsatzes der Wohlfahrtsökonomik verletzt, so ist die **Güterallokation über Märkte im Allgemeinen ineffizient**. In diesem Fall wird von Marktversagen gesprochen: Der **Begriff des Marktversa-**

gens beschreibt eine Situation, in der die Marktkräfte alleine kein optimales Ergebnis im Sinne einer effizienten Allokation der Ressourcen ermöglichen[188]. Eine solche Situation erfordert staatliches Eingreifen.

Gemäß des neuen Ansatzes der vertieften wettbewerbsökonomischen Prüfung in der Staatlichen Beihilfe („refined economic approach") erleichtert eine **genaue Feststellung des Marktversagens** die Prüfung, ob die staatlichen Maßnahmen/Beihilfen berechtigt und vertretbar sind, ob sie das am besten geeignete Mittel sind und auf welche Weise sie einzusetzen sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen, ohne Wettbewerb und Handel in einem Maß zu verfälschen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft[189]. Nachfolgend wird zusammenfassend dargestellt, welche **Arten von Marktversagen auf dem „Fernsehzuschauermarkt"** anzutreffen sind, um vor diesem Hintergrund die Aussage ableiten zu können, dass auf Grund der vielfältigen vorliegenden Marktversagenstatbestände ein marktliches Funktionieren des „Fernsehzuschauermarktes" in Deutschland nicht realisierbar ist. **Diskutiert werden die Faktoren Öffentliche Güter, Subadditive Kostenstruktur, externe Effekte und Informationsasymmetrien sowie die Konzepte zu den meritorischen Gütern und intransitiven Präferenzen**.

3.2.1.2.1.1 Öffentliche Güter

Rundfunkdienstleistungen stellen ein öffentliches Gut dar[190]. Der Begriff „öffentliches Gut" stammt aus der volkswirtschaftlichen Theorie. Konstatieren Ökonomen in bestimmten Fällen Marktversagen, das eine staatliche Intervention erfordert, geht es meist um Güter oder Dienstleistungen, die nicht nur die unmittelbar beteiligten Wirtschaftssubjekte betreffen. So gibt es zum Beispiel Güter, die nicht nur persönlichen Nutzen stiften, sondern auch dem Gemeinwohl dienen. Im Rundfunk tragen beispielsweise zuverlässige Informationen zur demokratischen Willensbildung bei.

Ein öffentliches Gut charakterisiert sich durch Nichtrivalität im Konsum und durch eine Nicht-Ausschließbarkeit[191] nicht zahlender Konsumenten.

Nicht-Ausschließbarkeit liegt dann vor, wenn eine unzureichende Zuweisung oder Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten an dem Gut bestehen. Hierfür können unterschiedliche Gründe (ökonomische, technologische, institutionelle, normative, etc.) angeführt werden. Nicht-Ausschließbarkeit hat demnach zur Folge, dass jeder Interessent das Gut ohne Gegenleistung (Preis) nutzen kann, es zu keinem marktlichen Austausch kommt. Deshalb sind erwerbswirtschaftliche Unternehmen in der Regel nicht bereit, öffentliche Güter herzustellen. Dies erfordert eine öffentliche Bereitstellung der Güter[192]. Auf Grund des technischen Fortschritts wäre an sich eine Ausschließbarkeit im Fernsehen in Form der Verschlüsselung möglich[193].

---

[188] *Bator*, The Quarterly Journal of Economics 1958, 351 ff.

[189] *Europäische Kommission*, Aktionsplan Staatliche Beihilfen, KOM(2005) 107 endgültig, Rn. 23.

[190] *Owen/Wildman*, Video Economics, 23.

[191] *Musgrave et al.*, Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 56 f.

[192] *Friedrichsen*, Wettbewerb und Regulierung im Rundfunk, in: Siegert, (Hrsg.), 65.

[193] *Kops*, Brauchen wir einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, in: Kruse, 72.

Eine weitere Eigenschaft öffentlicher Güter – die **Nicht-Rivalität im Konsum**[194] – nimmt ebenfalls eine besondere Rolle ein. Dabei handelt es sich um Dienstleistungen, bei denen es aus Nutzersicht nicht relevant ist, wie viele andere Nutzer diese Dienstleistung nutzen beziehungsweise bereits genutzt haben. Dies ist bei Rundfunkdienstleistungen der Fall: sie können im Prinzip gleichzeitig, unendlich oft und ohne Einbußen konsumiert werden. Rundfunkdienstleistungen sind daher nicht-rivalisierende Güter, da der Empfang durch einen weiteren Zuschauer weder die Herstellungskosten noch die Verbreitungskosten steigert[195].

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht stellt bei einer Versorgung zusätzlicher Nutzer zu Grenzkosten von Null die Durchsetzung des Ausschlussprinzips keine effiziente Lösung dar[196]. So folgert Davis, dass das Angebot auch zu Grenzkosten von Null angeboten werden sollte:

> *"In summary, then, broadcasting will always remain non-rivalrous, so the optimal subscription charge at the point of use should be zero. Any attempt to exclude some users by levying a subscription may result in under-consumption and could be sub-optimal."*[197]

Es ist daher möglich, ohne die Entrichtung eines Entgelts in den Genuss der frei empfangbaren Rundfunkdienstleistungen zu kommen. Bei Pay TV-Angeboten ist dieser Grundsatz des Angebots von Grenzkosten gleich Null jedoch verletzt[198]. Da der Zugang zu den Pay TV-Angeboten entgeltpflichtig ist, werden wesentliche Teile des Zuschauerkreises ausgeschlossen, obwohl ein Zugang an sich keine weiteren Kosten verursachen würde. Bei dem Pay TV-Rundfunkmodell bleiben Rundfunkinhalte also lediglich einer bestimmten, zahlungswilligen Bevölkerungsgruppe vorbehalten.

Das werbefinanzierte Privatfernsehen ist in Deutschland gegenwärtig noch kostenfrei zu empfangen. Allerdings gibt es Pläne, durch eine Verschlüsselung eine Ausschließbarkeit sowie eine Entgeltpflicht herzustellen. Dies würde dazu führen, dass diese bisher frei empfangbaren Programme der privaten Fernsehsender, je nach Höhe des Grundverschlüsselungsentgelts ebenfalls nur noch einem kleineren Bevölkerungskreis offen stehen[199].

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in der Lage, das Marktversagen zu korrigieren. Diese Korrektur ist besonders bei einer unverschlüsselten Ausstrahlung sehr wirkungsvoll.

3.2.1.2.1.2 Subadditive Kostenstrukturen

Eine **subadditive Kostenstruktur** bedeutet, dass die Stückkosten mit steigender Outputmenge sinken[200]. Dies trifft auf den Rundfunk zu[201]. Die oben beschriebene Nicht-Rivalität

---

[194] Nichtrivalität bedeutet, dass das Gut zur gleichen Zeit von verschiedenen Individuen konsumiert werden kann. *Musgrave et al.*, Öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 56 f.

[195] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 8.

[196] *Davis*, BBC and Public Value, 135.

[197] *Davis*, BBC and Public Value, 136.

[198] *Van Dijk et al.*, Does Public Service Broadcasting Serve the Public?, 27.

[199] *FAZ*, Privatsender wollen Geld von den Zuschauern, 30.11.2005.

[200] *Fritsch et al.*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 147 ff.

im Konsum führt dazu, dass die Grenzkosten zusätzlicher Nutzer gleich Null sind und die Gesamtkosten für die Bereitstellung von Rundfunkprogrammen unabhängig von der Zahl der Rezipienten anfallen. Die Folge ist eine starke Kostendegression pro Zuschauerkontakt bei wachsender Rezipientenzahl[202].

Diese subadditive Kostenstruktur des Rundfunks hat zur Folge, dass für private Anbieter von Rundfunkprogrammen der Anreiz besteht, vorwiegend massenwirksame Inhalte anzubieten: Die Grenzkosten für die Versorgung zusätzlicher Nutzer gehen gegen Null, gleichzeitig kann jedoch eine hohe Anzahl von Zuschauern erreicht werden. Eine höhere Anzahl von Zuschauern bedeutet höhere Werbeeinnahmen beziehungsweise Profite[203]. Dies impliziert auf der anderen Seite, dass lediglich nur wenige Programme, die eine geringe Zahl von (werberelevanten) Zuschauern erreichen, von privaten Anbietern ausgestrahlt werden. Das Angebot privater Rundfunksender besteht folglich vor allem aus Massenprogrammen. Im Ergebnis führt dies zu einer mangelnden Vielfalt des privaten Angebots[204]. Diese speziellen Kostenaspekte führen auch zu einer zunehmenden Konzentration auf dem Anbietermarkt[205]. Die zunehmende Konzentration beeinträchtigt die Weiterentwicklung der publizistischen Vielfalt.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk differenziert sich in seiner Anreizstruktur erheblich von den privaten Anbietern. Er orientiert sich bei der Ausgestaltung seines Rundfunkangebotes nicht an den Interessen der Werbeindustrie sondern an seinem öffentlichen Auftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann daher eher als private Anbieter Meinungsvielfalt gewährleisten[206].

3.2.1.2.1.3 Externe Effekte

Externe Effekte liegen dann vor, wenn mit der Produktion oder dem Konsum eines Gutes Vor- und Nachteile für „Dritte“ beziehungsweise andere Gesellschaftsmitglieder verbunden sind, die im Rahmen einer marktlichen Tauschbeziehung nicht berücksichtigt werden[207]. Dies basiert auf der Annahme, dass Individuen nur diejenigen Entscheidungsfolgen in ihr Kalkül einbeziehen, die sie selbst betreffen. Folglich werden Güter, die mit positiven Externalitäten verbunden sind, in einem gesamtgesellschaftlich zu geringen Umfang produziert und nachgefragt. Güter hingegen, die mit negativen Externalitäten verbunden sind, treffen unter Umständen auf eine gesamtgesellschaftlich überoptimale Nachfrage[208].

---

[201] *Kiefer*, Medienökonomik, 170.

[202] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 9.

[203] *Van Dijk et al.*, Does Public Service Broadcasting Serve the Public?, 24.

[204] *Sjurts*, Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten, in: Friedrichsen/Seufert, Effiziente Medienregulierung, 81.

[205] *Davis*, BBC and Public Value, 142 ff.

[206] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 11.

[207] *Kiefer*, Medienökonomik, 137 f.

[208] *Fritsch et al.*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 81.

Rundfunkprogramme verursachen vielfältige Formen externer Effekte[209]. **Positive externe Effekte** treten dann auf, wenn die Rezeption bestimmter Programme Einstellungen und Fähigkeiten der Zuschauer fördert, die der Gesamtgesellschaft zu Gute kommen. Beispiele positiver gesellschaftlicher Werte sind soziale Kompetenz, Bildung, Toleranz- und Integrationsbereitschaft, Befürwortung eines demokratischen und pluralistischen Gemeinwesens oder die Bereitschaft zum Dialog zwischen gesellschaftlichen Gruppen, Generationen oder Völkern[210]. Rundfunkprogramme können aber auch **negative Externalitäten** verursachen[211]. Die Rezeption von Programmen, welche Gewaltbereitschaft, Rassismus oder bestimmte demokratiefeindliche Tendenzen fördern, kann mit negativen Folgen für Dritte beziehungsweise die gesamte Gesellschaft einhergehen[212].

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein privat finanziertes Programm, sei es durch Werbeeinnahmen oder über Entgelte, die mit einem Programm verbundenen positiven und negativen Externalitäten nicht berücksichtigt. Bei einem privaten Anbieter handelt es sich um ein Gewinn maximierendes Unternehmen, das den gesellschaftlichen Nutzen bei seiner Entscheidungsfindung nicht internalisiert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat hingegen die Möglichkeit, Programme mit positiven Externalitäten verstärkt zu senden und negative Effekte durch eine entsprechende Streichung aus dem Programm zu vermeiden[213]. Somit hat vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk das Potenzial, den **gesamtgesellschaftlichen Nutzen** beträchtlich zu steigern.

3.2.1.2.1.4 Informationsasymmetrien

Auf Märkten kann Marktversagen auch durch unterschiedlich verteilte Informationen entstehen[214]. Sind die Nachfrager schlechter informiert als die Anbieter eines Gutes (Informationsasymmetrie), können die Anbieter dies ausnutzen, indem sie Produkte mit verminderter Qualität und dadurch reduzierten Kosten anbieten, was wiederum den Nachfragern aufgrund des **Informationsdefizits** nicht auffällt. Eine so genannte adverse Selektion ist die Folge: schlechtere Produkte verdrängen qualitativ bessere Produkte[215].

Im Rundfunk können zwei verschiedene Fälle der Qualitätsunkenntnis auftreten. Im ersten Fall ist die Beurteilung der Qualität erst nach dem Konsum möglich, es handelt sich um so genannte **Erfahrungsgüter**[216]. Im zweiten Fall ist auch nach dem Konsum eine Beurteilung kaum möglich. So erschließt sich etwa die Qualität von Informationssendungen dem Zuschauer nicht allein durch das Ansehen. Der Nachfrager muss mangels Verifikationsmöglichkeiten dem Wahrheitsgehalt der Aussagen vertrauen. Es handelt sich um so genannte

---

[209] *Davis*, BBC and Public Value, 141.

[210] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 13.

[211] *Friedrichsen*, Wettbewerb und Regulierung im Rundfunk, in: Siegert (Hrsg.), 69 f.

[212] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 13.

[213] *Davis*, BBC and Public Value, 142.

[214] *Fritsch et al.*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 212 ff.

[215] *Akerlof*, Market for „Lemons“, 488 ff.

[216] *Kiefer*, Medienökonomik, 141 f.

Vertrauensgüter[217]. Bei Erfahrungsgütern und vor allem bei Vertrauensgütern besteht daher die Möglichkeit, dass die privaten Anbieter von Rundfunkprogrammen die Inhalte qualitativ absenken, um Kosten zu sparen, was dem Zuschauer entweder erst nachträglich oder gar nicht auffällt.

Um diese **Informationsasymmetrien** zu reduzieren können sowohl Screening als auch Signaling-Strategien eingesetzt werden[218]: Zuschauer können versuchen, das Angebot zu „screenen". Sie versuchen, sich durch Programm- oder Testzeitschriften vorab zu informieren, um die erwähnten Informationsasymmetrien zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren[219]. Eine verlässliche Bewertung durch Testzeitschriften ist schwierig realisierbar, da einheitliche Qualitätskriterien fehlen und eine umfassende und fundierte Beurteilung der Programme zudem äußerst zeitaufwändig wäre[220]. Somit ist davon auszugehen, dass die Informationsasymmetrien nur in einem beschränkten Umfang durch die Zuschauer reduziert werden können.

Auf der anderen Seite können Rundfunkanbieter durch den Aufbau einer entsprechenden **Reputation** dem Zuschauer signalisieren, dass der Zuschauer qualitativ hochwertige Produkte erwarten darf[221]. Diese Möglichkeit besteht an sich auch für private Rundfunkanbieter. Für den Aufbau eines derartigen Images ist es erforderlich, dass das tatsächliche Angebot überwiegend auch dem gewünschten Image entspricht, das heißt vielfältig und qualitativ hochwertig ist. Denn bei Erfahrungsgütern stellen die Zuschauer zumindest ex post fest, ob die Qualität ihren Erwartungen entsprochen hat. Ist dies nicht der Fall, verliert der Anbieter an Glaubwürdigkeit und die Reputation verringert sich dementsprechend.

Wie bereits ausgeführt wurde, ist privater Rundfunk aufgrund der inhärenten Anreizstruktur nicht in der Lage, ein dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Bezug auf Vielfalt und Qualität vergleichbares Angebot zur Verfügung zu stellen. Folglich gelingt es den privaten Anbietern auch nicht, eine entsprechende Reputation zur Absenkung der Informationsasymmetrien aufzubauen. Der Aufbau einer Reputation zur Beseitigung der Informationsasymmetrien kann insofern effektiv nur durch ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot erfolgen.

3.2.1.2.1.5 Meritorische Güter

Das **Konzept der meritorischen Güter** besagt, dass die Konsumenten den Wert des entsprechenden Gutes unterschätzen und deshalb „zu wenig" nachfragen[222]. Entsprechend werden Produkte und Dienstleistungen, deren Wert von den Konsumenten überschätzt wird und von dem sie folglich „zu viel" konsumieren, demeritorische Güter genannt.

---

[217] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 13.

[218] *Fritsch et al.*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 219.

[219] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 161.

[220] *Heinrich*, Medienökonomie, 40.

[221] *Fritsch et al.*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 221.

[222] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 3.

Die Bereitstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots wird oft mit dem **meritorischen Charakter des Rundfunkangebots** begründet[223]. Demnach bedarf die individuelle Programmauswahl einer Korrektur, da viele Zuschauer den Wert von Rundfunkprogrammen falsch einschätzen. Derartige Korrekturmaßnahmen könnten aus den folgenden Möglichkeiten bestehen[224]:

- Appelle (moral suasion), in der medienpolitischen Diskussion oft als Maßnahmen zur Erhöhung der „Medienkompetenz" bezeichnet;
- Maßnahmen zur Erhöhung/Senkung der relativen Preise von demeritorischen/ meritorischen Gütern;
- Hoheitliche Bereitstellung;
- Verbote/Gebote.

Das Konzept meritorischer Güter ist umstritten, da ihm ein stark paternalistisches Staatsverständnis zugrunde liegt, das dem unter Ökonomen weitgehend anerkannten **Axiom der Konsumentensouveränität** widerspricht[225]. Dieses besagt, dass die einzelnen Individuen selbst am besten beurteilen können, welche Nutzen ihnen die verschiedenen Güter stiften. Irrationale Wahlakte können nicht als Begründung für die Bereitstellung meritorischer Güter herangezogen werden. Denn inwiefern ein Verhalten rational ist oder nicht, lässt sich immer nur mit Blick auf das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Präferenzsystem des Einzelnen und dessen Handlung beurteilen. Handlungen, die Außenstehenden als vollkommen irrational erscheinen mögen, können für den Einzelnen im Hinblick auf sein originäres Präferenzsystem dennoch vollkommen rational sein[226]. Zudem würde das Konzept der meritorischen Güter voraussetzen, dass der Staat beziehungsweise die Programmgestalter über maßgeblichere und richtigere Programmpräferenzen verfügen als die Zuschauer selbst[227].

Das Grundproblem dieses Konzepts besteht insofern in der Schwierigkeit, eine allgemein akzeptierte **Basis für derartige Werturteile** festzulegen, die sich über die offenbarten Präferenzen des Publikums hinwegsetzen[228]. Es überrascht daher nicht, dass das gesamte Konzept meritorischer Güter bereits frühzeitig auf entsprechend heftige Kritik gestoßen ist: *„I want badly to be protected from those who are convinced that they know better than I do what is really good for me, and I want others to receive similar protection."*[229] In der Ökonomie wird daher eher vom Primat individueller Entscheidungen aufgrund individueller

---

[223] *Monopolkommission*, 16. Hauptgutachten, 396.

[224] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 3 f.

[225] *Eickhof/Never*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, Diskussionsbeitrag, Potsdam 2000, abrufbar unter <http://ideas.repec.org/p/pot/vwldis/35.html> [Stand 31.3.2008], 10 f.

[226] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 135.

[227] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 5.

[228] *Heinrich*, Medienökonomie, 42.

[229] *Baumol*, Consumers´ Souvereignity, 289.

Präferenzen ausgegangen[230]. Hieraus ist zu folgern, dass das Konzept der meritorischen Güter für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus ökonomischer Sicht keine Anwendung finden sollte[231].

3.2.1.2.1.6 Intransitive Präferenzen

In eine ähnliche Richtung wie das Argument der Meritorik geht auch das Argument, dass aufgrund **intransitiver, d.h. nicht widerspruchsfreier Präferenzen der Zuschauer** ihre Nutzungsentscheidungen als nicht-rational zu betrachten sind[232]. Als Beispiel für den Rundfunkbereich lässt sich anführen, dass ein Zuschauer sich zwar vornimmt, ein Bildungsprogramm anzusehen, schlussendlich aber einen schlichten Unterhaltungsfilm bevorzugt. Die Argumentationslinie besagt, dass ein möglichst umfangreiches hochwertiges Angebot bestehen sollte, weswegen ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk unbedingt notwendig sei[233]. Zwei zentrale Argumente widersprechen dieser Argumentationslinie.

Ein entsprechend wertvolles Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bietet keine Gewähr dafür, dass Fernsehzuschauer eine „rationale" Programmwahl treffen, solange parallel ein privates Fernsehprogramm verfügbar ist, welches der Zuschauer aufgrund seiner „verzerrten" Präferenz bevorzugt. Ein zweites Argument ist, dass es gegen das Axiom der Konsumentensouveränität spricht, einen mündigen Zuschauer vor seinen eigenen Entscheidungen schützen zu wollen[234].

Folglich ist auch das Argument der intransitiven Präferenzen als mögliche Rechtfertigung für die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eher abzulehnen.

Demnach kann als Schlussfolgerung festgehalten werden, dass **Marktversagen im Bereich des Rundfunks** vorliegt und aus ökonomischer Sicht durch die Nichtrivalität im Konsum, externe Effekte, eine subadditive Kostenstruktur sowie Informationsasymmetrien charakterisiert ist. Die Konzepte der meritorischen Güter sowie der intransitiven Präferenzen sind allerdings weniger geeignet, das Marktversagen im Rundfunk ökonomisch zu begründen.

3.2.1.2.2 Marktversagen in neuen Märkten: Long Tail-Theorie

Vor dem Hintergrund der Verbreitung von Internet-Fernsehen stellt sich die Frage, ob sich **Änderungen hinsichtlich der Identifikation des Marktversagens** ergeben. Aussagen zur Veränderung des Angebots werden unter dem Begriff „Long Tail-Theorie" diskutiert.

3.2.1.2.2.1 Idee des Long Tail

Die **Long Tail-Theorie** von *Chris Anderson*, einem amerikanischen Autor, basiert auf der Aussage, dass man mit einer großen Menge von Produkten mit geringem Angebot und

---

[230] *Heinrich*, Medienökonomie, 42.

[231] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 139.

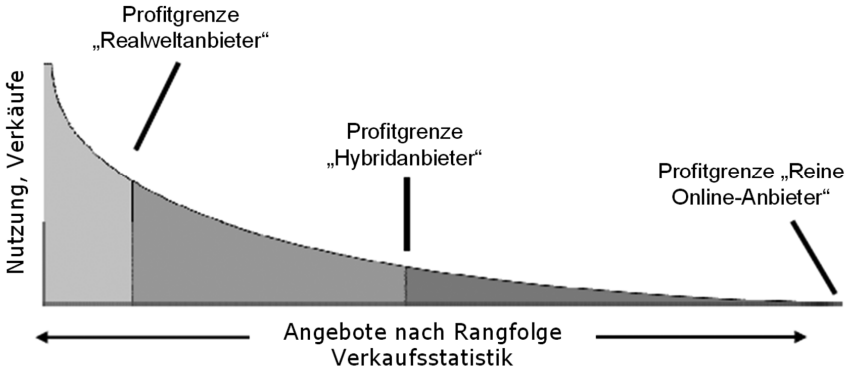
[232] *Eickhof/Never*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, Diskussionsbeitrag, Potsdam 2000, abrufbar unter <http://ideas.repec.org/p/pot/vwldis/35.html> [Stand 31.3.2008], 11.

[233] *Kiefer*, Medienökonomik, 433.

[234] *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 140.

geringer Nachfrage, einen größeren Gewinn erzielen kann, als mit einer großen Auflage bei durchschnittlicher Nachfrage.

Nach seiner These neigen Wirtschaftsbereiche im Internet dazu, einen Long Tail-Markt herauszubilden. Der Begriff des Long Tail kommt ursprünglich aus dem Bereich der Statistik, dient der Beschreibung einer Verteilung und bezeichnet den abfallenden, lang gezogenen Bereich nach Erreichen des höchsten Ausschlags. Auf der y-Achse ist die Anzahl der Verkäufe und auf der x-Achse sind die Produkte nach Reihenfolge ihrer Verkaufsstatistik aufgelistet[235].



Quelle: *Köhler*, Konvergenz von Netz und Applikation, 25.

Abb. 3-51: Long Tail in Anlehnung an Anderson

Die Idee des Long Tail entstammt Beobachtungen bei verschiedenen **E-Commerce-Unternehmen**. Einen großen Teil ihrer Gewinne erzielen diese Unternehmen mit Produkten, die offline nicht angeboten werden. Etwa 25 Prozent der Bücher des Internetbuchhändlers Amazon sind im herkömmlichen Buchhandel nicht erhältlich. Auch Online-Videotheken, Musikanbieter, sogar Google und eBay generieren einen signifikanten Teil ihres Umsatzes mit kleinen Werbekunden beziehungsweise Nischenprodukten. Dies ist möglich, weil für digitale oder digital vermarktete Waren eine andere Kostenstruktur besteht. Der Fixkostenanteil ist geringer, die Kostenschwelle, ab der eine gewinnbringende Vermarktung möglich ist, sinkt.

Der „Long Tail“ bezeichnet folglich all die Produkte, die im Online-Handel Gewinne erwirtschaften, im analogen Vertriebsmodell jedoch nicht profitabel wären[236].

Anderson sieht in der **Fokussierung auf das Populäre**, den Mainstream, ein Anzeichen für ein schlechtes Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage, ein **Zeichen für ineffiziente Distribution**. Das Fehlen von Nischenprodukten im Offline-Handel lässt sich aufgrund von verschiedenen Knappheiten erklären. So ist beispielsweise der Platz in den Regalen eines

---

[235] *Spiegel Online,* Das dünne Ende der Ladenhüter, 10.11.2006.

[236] *Anderson*, The Long Tail, 26.

Buch- oder CD-Händlers begrenzt. Folglich werden dort hauptsächlich Produkte angeboten, von denen man mit großer Sicherheit erwartet, dass sie den Geschmack einer breiten Masse der Bevölkerung treffen werden. Es ist eine Regelmäßigkeit in fast allen Wirtschaftssparten, dass 80 Prozent der Gewinne mit rund 20 Prozent der Produkte erwirtschaftet werden.

Durch eine Reduzierung der Bereitstellungskosten ist es möglich, auch Nischenprodukte anzubieten. Es lässt sich aus der Summe einer Vielzahl von geringen Verkäufen ein Gewinn erzielen, der den der Bestseller sogar übersteigen kann[237].

3.2.1.2.2.2 Übertragung auf das Fernsehen

Nach Andersons Ansicht hat kein Markt größeres Potenzial, seinen Long Tail zu erschließen, als der **Fernsehmarkt**. "Das Fernsehen produziert mehr Inhalte als andere Medien und der Rest der Unterhaltungsindustrie. Jedes Jahr werden Originalprogramme in der Länge von geschätzten 31 Millionen Stunden produziert. […] Darüber hinaus werden jedes Jahr 115 Millionen Videobänder für private Camcorder verkauft. Die Menge der jedes Jahr produzierten Bildmedienprogramme ist sehr hoch, aber nur ein kleiner Teil ist uns zugänglich. […] Nur ein winziger Prozentsatz der Sendungen wird an andere Sender weiterverkauft und ein noch geringerer Teil kommt später noch einmal als DVD in den Handel. Aus all diesen Gründen ist das Verhältnis zwischen produzierten Inhalten und verfügbaren Inhalten in der Fernsehbranche höher als in jeder anderen Industrie. Andere Industrien produzieren vielleicht mehr Inhalte […], aber die sind dann auch viel leichter verfügbar".[238]

Die Begrenztheit an täglich zur Verfügung stehender Sendezeit führt bei den **privaten Angeboten** zu einer Orientierung hin zu massenattraktiven Inhalten. Dies geschieht auf Kosten von Nischeninhalten und Randprodukten, deren erwartete Verkaufs- beziehungsweise Zuschauerzahlen häufig das Risiko eines Angebots nicht rechtfertigen. Die vom Mainstream getriebene Produktauswahl ist folglich begründet durch einen Mangel an Raum, der es erlauben würde, alles für jeden anzubieten[239]. Kritisch angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass Mangel an Raum bei der hohen Verfügbarkeit an digitalen Kanälen nicht wirklich gegeben ist. Der wahre Grund, Inhalte für das Massenpublikum auszurichten, liegt in der Reichweitenorientierung, auf der das überwiegend werbefinanzierte Geschäftsmodell der privaten Anbieter beruht.

Durch die **Verlagerung von Fernsehinhalten in das Internet** besteht keine Begrenzung mehr hinsichtlich der Anzahl der verbreiteten Programme. Konnte der Nutzer bisher aus den Inhalten auswählen, die aktuell gesendet werden und durch ihn empfangbar sind, kann der Nutzer zukünftig ein Video-on-Demand-Angebot aus sämtlichen verfügbaren Programminhalten auswählen, theoretisch aus dem gesamten Archiv der Fernsehsender, also aus Tausenden von Stunden produziertem Programmmaterial, das den Long Tail des Rundfunkmarktes bildet. Richtig ist allerdings, dass Fernsehanbieter Inhalte, die sie nicht im Rahmen ihrer Sendezeit verbreiten können, zukünftig über das Internet anbieten. Internet-Fernsehen hat sich im Zuge der Medienkonvergenz von einem linearen hin zu einem interaktiven Me-

---

[237] *Anderson*, The Long Tail, 3.

[238] *Anderson*, The Long Tail, 237.

[239] *Anderson*, The Long Tail, in: Wired, 2.

dium gewandelt. Text-, Audio- und Bildinhalte existieren nebeneinander auf denselben Plattformen, Individual- und Massenkommunikation sind kaum noch trennbar[240].

3.2.1.2.2.3 Wirkungen auf das Marktversagen

Einige Kommentatoren gehen davon aus, dass die Long Tail-Theorie, sollte sie auf den Rundfunk zutreffen, dazu geeignet ist, zu zeigen, dass **es kein Marktversagen im Rundfunk** gibt. Dieses Verständnis von Marktversagen beruht jedoch darauf, dass die öffentlich-rechtlichen Anbieter lediglich Nischen wie Theaterangebote bedienen. Davon ist in Deutschland nicht auszugehen. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter stellen umfassende Vollprogramme zur Verfügung. Ebenfalls muss angemerkt werden, dass sich die Beobachtungen von Anderson auf E-Commerce-Unternehmen bezogen haben und nicht auf Rundfunkanbieter. Diese unterliegen ganz anderen Restriktionen und basieren auf divergierenden Geschäftsmodellen als die Free TV-Anbieter. Um zu einer endgültigen Aussage zu kommen, bedarf es daher einer **genauen Prüfung der Wirkungen auf das Marktversagen**, sollten die Empfehlungen der Long Tail-Theorie befolgt werden. Dazu sind die im vorherigen Abschnitt identifizierten Marktversagenstatbestände Öffentliche Güter, Subadditive Kostenstrukturen, Externe Effekte und Informationsasymmetrien zu überprüfen. Es wird des Weiteren davon ausgegangen, dass die privaten Fernsehanbieter ihre Angebote ausweiten und Inhalte auch im Internet anbieten. Dort werden insbesondere die Inhalte angeboten, die in den Archiven vorhanden sind und für die aufgrund mangelnden Sendplatzes kein Raum besteht, sie im Nicht-Internet-Bereich zu senden.

Für **öffentliche Güter** gilt, dass keine Rivalität im Konsum besteht. Ausschließbarkeit vom Konsum liegt möglicherweise dann vor, wenn einzelne Angebote im Internet refinanziert und nur gegen Entgeltzahlung zur Verfügung gestellt werden. Dieses gilt beispielsweise für Pay-Video-on-Demand-Portale. Basieren die Angebote hingegen auf einer Werbefinanzierung, besteht keine Abschließbarkeit vom Konsum. Die Kriterien für öffentliche Güter sind demnach erfüllt.

Den **subadditiven Kostenstrukturen** und **Externalitäten** liegen identische Überlegungen zugrunde wie im Nicht-Onlinebereich. Die Frage ist, mit welchem Ziel die Inhalte ursprünglich produziert worden sind, die nun im Internet angeboten werden. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei privaten Anbietern um Inhalte handelt, die ursprünglich nicht als Nischeninhalte, sondern in Hinblick auf ein möglichst optimales Kosten-Reichweite-Verhältnis produziert, beziehungsweise eingekauft worden sind. Von **subadditiven Kostenstrukturen** ist demnach ebenfalls auszugehen. Diese spezifischen Kostenstrukturen führen dazu, dass sich die Angebote nicht stark voneinander unterscheiden. Wird diese Beobachtung auf den Fernsehmarkt und auf Fernsehinhalte übertragen, so bedeutet dies, dass Meinungsvielfalt nicht durch diese, zwar zahlreich vorhandenen Angebote gewährleistet ist: **Eine hohe Anzahl von Programmen bedeutet nicht gleichzeitig Meinungsvielfalt**. Abzuwarten bleibt hingegen eine mögliche Anpassung der Produkte an die neuartigen Verbreitungswege (IPTV) und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Meinungsvielfalt.

---

[240] *Gersdorf*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, 11 ff.

Auch **Externalitäten** sind im Kontext von Internetangeboten ein bedeutsames Thema. Im Vergleich zum Nicht-Internetbereich kann wahrscheinlich eher von einer Verstärkung der (negativen) Externalitäten ausgegangen werden. Insbesondere Inhalte, von denen **negative gesellschaftliche Effekte** ausgehen, finden mit dem Internet eine geeignete Verbreitungsbasis. Beispiele sind Gewalt und Kriminalität in diversen Ausprägungsformen.

Die Betrachtung, ob **Informationsasymmetrien** vorliegen, wird im Rahmen der Long Tail Theorie umgangen, indem davon ausgegangen wird, dass das Internet vielfältige Möglichkeiten bereit hält, um Inhalte zu finden und gezielt zu suchen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Nutzer sich nicht an Suchergebnissen aus dem gesamten WWW orientieren, sondern sich eher auf die **Reputation** einzelner Anbieter verlassen und gezielt bei den ihnen bekannten Anbietern die gewünschten Inhalte konsumieren. Damit ist allerdings nicht immer sichergestellt, dass der Kunde eine gute Qualität erhält. Es ist zwar vorstellbar, dass schlechte Qualitäten durch gute Qualitäten verdrängt werden. Allerdings muss an dieser Stelle das Argument miteinbezogen werden, dass Nutzer gerade auf Grund der hohen Anzahl der Angebote im Internet oftmals mit Inhalten von geringer Qualität konfrontiert werden.

Es zeigt sich, dass die **Erkenntnisse aus der Long Tail-Theorie** nur sehr **bedingt** auf den Rundfunk **angewendet werden können**. Sie stellen, soweit dieses hier absehbar ist, keine Möglichkeit dar, um das Marktversagen im Rundfunk zu heilen. Im Gegenteil, einige Aspekte werden durch das Angebot über das Internet noch verstärkt.

Wendet man die Empfehlungen der **Long Tail-Theorie** hingegen auf die **öffentlich-rechtlichen Anbieter** an, lassen sich die folgenden Aspekte hinsichtlich des Marktversagens festhalten.

- Lagern die öffentlich-rechtlichen Anbieter Inhalte ins Internet aus, so ist dies aus ökonomischer Sicht als positiv zu bewerten. Die Angebote wurden ursprünglich erstellt, um das Marktversagen im Rundfunk zu heilen, und können (wenn auch von gegebenenfalls kleinen Gruppen) erneut genutzt werden. Eine solche Verbreitung weist aus **gesellschaftlicher Sicht zahlreiche positive Effekte** auf und ist mit geringen zusätzlichen Kosten zu realisieren.
- Die öffentlich-rechtlichen Sender verfügen über einen breiten Fundus an gesellschaftlich gewollten, „wirklichen“ Nischeninhalten. Gründe sind das Fehlen der subadditiven Kostenstrukturen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie positive Externalitäten. Diese Inhalte können über das Internet einer breiten Masse zugänglich gemacht werden. Dies schafft öffentlichen Mehrwert.
- Zudem kann davon ausgegangen werden, dass – im Sinne eines dualen Rundfunksystems – die Angebote der öffentlich-rechtlichen Sender positive Implikationen auf die Angebote der privaten Anbieter im Internet haben werden. Die Qualität insgesamt wird erhöht.

Es kann daher festgehalten werden, dass auch bei Einbezug von neuen Web basierten Angeboten und unter Anwendung der Long Tail-Theorie in die Betrachtung weiterhin von einem Marktversagen im Rundfunk ausgegangen werden muss.

3.2.1.2.3 Ökonomische Auswirkungen des Angebots der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter auf private Anbieter

Um das in den vorherigen Abschnitten identifizierte Marktversagen zu heilen, wird in Deutschland die staatliche Maßnahme einer Erhebung der Rundfunkgebühr gesetzt. Grund für den staatlichen Eingriff ist, dass der Marktprozess nicht die gewünschten Ergebnisse liefert. Staatliches Handeln kann die Funktion der Märkte verbessern[241]. Wie bereits ausgeführt, ist der Zuschauerbereich kein Markt. Märkte, auf denen die öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanbieter gemeinsam aktiv sind, sind daher der Fernsehwerbemarkt und die Beschaffungsmärkte. Es soll nun geprüft werden, wie groß die Auswirkungen der öffentlich-rechtlichen Veranstalter auf die privaten Anbieter in diesen beiden Märkten sind.

3.2.1.2.3.1 Fernsehwerbemarkt

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beteiligen sich in einem gesetzlich begrenzten Umfang an der Ausstrahlung von Werbesendungen. Sie sind auf dem bundesweiten Fernsehwerbemarkt lediglich in einem sehr geringen Umfang aktiv[242]. Das Bundeskartellamt hat in dem Fusionsverfahren Axel Springer/ ProSiebenSat.1 eine **umfassende ökonomische Beurteilung der Marktverhältnisse im Fernsehwerbemarkt** durchgeführt. Das Amt führt aus, dass der bundesweite Fernsehwerbemarkt in Deutschland in einem sehr hohen Maß konzentriert ist. Die beiden Sendergruppen von RTL und ProSiebenSat.1 verfügten in den vergangenen Jahren über einen Marktanteil von zusammen 80 Prozent. Das Bundeskartellamt kommt in Summe in seiner wettbewerblichen Beurteilung des Fernsehwerbemarktes zu dem Ergebnis, dass die beiden Sendergruppen ProSiebenSat.1 und RTL über eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 GWB verfügen[243]. Das Bundeskartellamt spricht in diesem Zusammenhang von einem **wettbewerbslosen Oligopol**[244]. Das Bundeskartellamt stellte zudem fest, dass hinsichtlich der möglichen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Fernsehwerbemarkt der **Einfluss der öffentlich-rechtlichen Aktivitäten auf dem Fernsehwerbemarkt positiv für den Wettbewerb** ist: die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ARD und ZDF üben Wettbewerbsdruck auf die privaten Sendergruppen aus[245].

Im Ergebnis kann – unter Anwendung der Argumentationslinie des Amtes – festgestellt werden, dass die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf dem Fernsehwerbemarkt zu einer Intensivierung des Wettbewerbs beitragen. Dies führt zwar zu einer Benachteiligung der privaten Anbieter im Vergleich zu einer Situation, in der ARD und ZDF keine Werbung ausstrahlen würden: die privaten Anbieter sind Wettbewerb ausgesetzt. Ferner ist der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Sender im Vergleich zu den privaten Anbietern relativ gering, so dass **keine relevanten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Fernsehwerbemarkt durch die öffentlich-rechtlichen Anbieter auftreten, sondern vielmehr ein positiver Effekt zu konstatieren ist**.

---

[241] *Friederiszick et al.*, European State Aid Control, 13.

[242] *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 19.1.2006, Az. B6 – 103/05, AxelSpringer/ProSiebenSat.1, 26.

[243] *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 19.1.2006, B6 – 103/05, AxelSpringer/ProSiebenSat.1. 30.

[244] *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 19.1.2006, B6 – 103/05, AxelSpringer/ProSiebenSat.1, 33 f.

[245] *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 19.1.2006, B6 – 103/05, AxelSpringer/ProSiebenSat.1, 33 f.

3.2.1.2.3.2 Beschaffungsmarkt

Die Rundfunkgebührenfinanzierung führt dazu, dass diese Gelder auf den vorgelagerten Beschaffungsmärkten eingesetzt werden. Auf diesen Beschaffungsmärkten stehen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Konkurrenz zu den privaten Anbietern, was zu Preissteigerungen bestimmter Güter und damit zu Schädigungen der privaten Anbieter führen könnte. Wesentliche Beschaffungsmärkte für Rundfunkanbieter sind die Bereiche Programmproduktion, Programm- und Rechteinkauf sowie Personal.

Auf dem **Markt der Programmproduktion** gibt es zunächst diverse technische Produkte und Anlagen, die für die Herstellung von Rundfunkprogrammen notwendig sind. Auf relativ engen Märkten mit beschränkter Produktionskapazität kann eine erhöhte Nachfrage zu Preissteigerungen führen. Dies ist auf diesen Märkten jedoch nicht zu erwarten, da derartige Produkte typischerweise weltweit, wenigstens aber innerhalb der EU vertrieben werden. Die Nachfrage der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfte auf dem Weltmarkt beziehungsweise auf dem europäischen Binnenmarkt nicht groß genug sein, um allein durch seine Nachfrage signifikante Wettbewerbsverzerrungen auf diesen Märkten auszulösen.

Hinsichtlich der **Auftragsproduktion an die Filmwirtschaft** ist auch nicht von einer Wettbewerbsverzerrung auszugehen. Die Filmwirtschaft ist eine schwach entwickelte Branche in der EU, die sogar durch staatliche Beihilfen unterstützt wird und folglich auf die Nachfrage der Fernsehanstalten angewiesen ist[246].

Allein im **Bereich der Sport- und Programmrechte** kann die Nachfrage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu Preissteigerungen führen. Bestimmte, bereits existierende Programmangebote sind knappe und differenzierte Güter, die bei erhöhter Nachfrage nicht beliebig nachproduziert werden können. Bieten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für einen bestimmten Film oder möchten sie ein bestimmtes Sportereignis übertragen, das auch ein privater Sender senden möchte, kann die erhöhte Nachfrage zu einer Steigerung des Preises führen.

Die folgenden Ausführungen zielen darauf ab, mögliche Wettbewerbsverzerrungen, die durch die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender **beispielhaft auf dem Markt für Sportrechte** entstehen können, zu identifizieren und zu bewerten. Konkret wäre von einer Wettbewerbsverzerrung auszugehen, wenn die öffentlich-rechtlichen Sender bei der Vergabe der Sportrechte einen anderen Status einnehmen als die privaten Sender beziehungsweise bevorzugt behandelt werden würden. Ein Indiz für eine solche Wettbewerbsverzerrung könnte eine Ungleichverteilung von Fernsehübertragungsrechten zugunsten der öffentlich-rechtlichen Sender sein. Eine Beurteilung einer möglichen Wettbewerbsverzerrung bezieht aber auch die Interessen der Rechteinhaber ein.

Öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender unterscheiden sich beim Programmeinkauf: Die **privaten Rundfunkanbieter** haben aufgrund der fehlenden Massenattraktivität **kein Interesse an dem Erwerb von B- oder C-Rechten**. Die öffentlich-rechtlichen Anbieter

---

[246] *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission über Folgemaßnahmen zur Mitteilung der Kommission zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken, KOM(2004) 171 endgültig.

treten hier als einziger Nachfrager auf. Im Bereich der A-Rechte hingegen stehen beide Sender im Wettbewerb und konkurrieren um den Erhalt der Rechte.

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist insbesondere die tatsächliche **Verteilung der Rechte** bedeutsam. Eine einseitige Konzentration sämtlicher Rechte würde auf eine Wettbewerbsverzerrung hindeuten.

Bestimmte Sportereignisse, die von großem nationalen Interesse sind, wie zum Beispiel die Olympischen Spiele, umfassen die Sportrechte zahlreicher unterschiedlicher Sportarten. Ein Großteil dieser Sportarten trifft nur auf ein geringes Zuschauerinteresse, ist aber auf Grund der entsprechenden Verträge doch auszustrahlen. Eine selektive Vergabe einzelner, herausragender olympischer Ereignisse kann demnach nicht stattfinden. Diese Sportrechte sind nur im Paket zu erwerben. Die privaten Fernsehsender haben an dem Gesamtpaket hingegen kein Interesse, weil ein hoher Anteil ihrer Sendezeit nur geringe Einschaltquoten generieren würde. Bei den Olympischen Winterspielen in Turin 2006 wollten die öffentlich-rechtlichen Anbieter den privaten Anbietern im Rahmen einer Sublizenzierung Teilexklusivitäten für attraktive Wettbewerbe einräumen. Sie boten diese auch an, wurden aber zurückgewiesen, weil eine Teilexklusivität nicht den Vorstellungen der privaten Anbieter entsprach[247].

Die übrigen **A-Rechte**, die ebenfalls von besonderem nationalen Interesse sind, wie etwa UEFA Champions-League, UEFA-Cup, nationale Fußballereignisse und Motorsport, sind **verhältnismäßig gleich** auf die privaten und öffentlich-rechtlichen Sendergruppen verteilt.

- Die privaten Fernsehsender haben die Rechte an der UEFA Champions-League, dem UEFA-Cup und der Formel 1.
- Die Live-Rechte für die Fußball-Bundesliga sind an das private Pay TV vergeben worden.
- Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender haben die Rechte an den Spielen der Deutschen Nationalmannschaft, Fußballeuropa- und –weltmeisterschaft, dem DFB-Pokal und den Olympischen Spielen.

Aus der Analyse der Vergabe der Rechte und der Charakterisierung verschiedener Rechte-Kategorien lässt sich festhalten, dass insbesondere die so genannten A-Rechte in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren vergeben werden. Sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Fernsehsender haben, sofern sie dieses auch wünschen, die Möglichkeit an den Vergabeverfahren teilzunehmen. Die Anbieter der Rechte setzen die Verteilungskriterien gemäß ihrer Interessen fest. Die **Verhandlungsmacht** lässt sich nach eingehender Prüfung auf **Seiten der Rechteinhaber** lokalisieren.

So plausibel damit auf den ersten Blick eine Wettbewerbsverzerrung durch die öffentlich-rechtlichen Sender in der öffentlichen Diskussion unter rein quantitativen Aspekten erscheinen mag, so wenig lässt sich diese Feststellung halten, wenn man die Rechte nach qualitativen Kriterien (A-, B- und C-Rechte) unter Beachtung der unterschiedlichen Nachfragerinteressen beurteilt: Dort, wo es wenig oder gar keinen Wettbewerb gibt, liegen die Sportrechte

---

[247] *ARD/ZDF*, Brief an den Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz betreffend „Gespräch in der „Vierer-Verhandlungsgruppe“ der Rundfunkkommission zum Sportrechtehandel mit Vertretern von Premiere, VPRT sowie ARD und ZDF am 16.11.2005 in Berlin.

zumeist beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der durch Einsatz seiner Rundfunkgebühren als einziger finanziell bereit und in der Lage ist, in diese Rechte zu investieren und damit erst die fernsehmäßige Präsenz der weniger bedeutsamen Sportereignisse sicherstellt. Hieraus entsteht im Ergebnis sogar ein wettbewerbsbelebendes Element, weil die Visualisierung solcher Ereignisse durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Interesse anderer Sender am Erwerb dieser Rechte unter Umständen erst entstehen lässt, beziehungsweise steigern kann. Ein Beispiel hierfür ist Biathlon, das eine nahezu unbeachtete Sportart war, bevor es durch die ARD/ZDF-Produktionen und -Übertragungen zu einer massenattraktiven Sportart geworden ist. Dies hat sich in dem harten Wettbewerb um einen neuen Biathlonvertrag auch finanziell deutlich niedergeschlagen.

Insgesamt gesehen ist demnach von tatsächlichen Wettbewerbsverzerrungen auf diesen Beschaffungsmärkten nicht auszugehen. Wie die Europäische Kommission in ihrer Entscheidung aufzeigt, besteht jedoch die Möglichkeit, dass Wettbewerbsverfälschungen eintreten können[248].

3.2.1.2.4 Neues Evaluationsverfahren

Die Europäische Kommission hat ihre Untersuchung, die Finanzierungsregelung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland betreffend, eingestellt. Die Europäische Kommission hat in ihrer Untersuchung

- das Angebot der öffentlich-rechtlichen Anbieter geprüft,
- umfassendes Marktversagen festgestellt und
- die Rundfunkgebühr als Maßnahme zur Korrektur des Marktversagens identifiziert. Diese stellt gemäß der Entscheidung der Europäischen Kommission eine **Staatliche Beihilfe** dar.

In ihrer Entscheidung hat die Europäische Kommission die folgenden **Änderungen** angekündigt: Eine Konkretisierung und eine angemessene Übertragung des öffentlich-rechtlichen Auftrags insbesondere im Hinblick auf neue Medien, angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung von Überkompensation und Quersubventionierung, Einhaltung marktwirtschaftlicher Grundsätze bei den kommerziellen Tätigkeiten sowie mehr Transparenz bei der Vergabe von Sublizenzen für Sportrechte. Die Brüsseler Vorgaben bewirken eine Konkretisierung des Funktionsauftrags und sind bis zum April 2009 im Rundfunkstaatsvertrag umzusetzen. Die deutschen Behörden haben diesbezüglich Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission getätigt[249].

Kern der Zusagen ist ein dreistufiges **Evaluationsverfahren** für alle neuen oder veränderten digitalen Angebote. Dieses Verfahren soll auch für „mobile Dienste“ gelten. Die **Anforderungen des Drei-Stufen-Testes** lauten, dass nachgewiesen werden muss, dass es (1) zum Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, dass es (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb

---

[248] Entscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Staatliche Beihilfe Nr. E 3/2005 – Deutschland, Rn 305.

[249] Entscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Staatliche Beihilfe Nr. E 3/2005 – Deutschland.

beiträgt und dass (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebots vorgesehen ist. Weitere enthaltene Prüfkriterien hinsichtlich des Begriffs publizistischer Wettbewerb sind **der Umfang und die Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote sowie marktrelevante Auswirkungen des geplanten Angebots und die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots (die unterhaltende Elemente einschließen kann)**. Auch die Sicht des Nutzers ist im Prüfverfahren von Bedeutung, weil gefragt wird, inwieweit der Nutzer die von den Anstalten bereits angebotenen Angebote für austauschbar hält.

Die **marktrelevanten Auswirkungen** sind aus ökonomischer Sicht zu prüfen. Die zu überprüfende Frage ist, welche Auswirkungen das geplante Angebot der öffentlich-rechtlichen Anbieter auf betroffene Märkte haben wird. Wie aufgezeigt, sind mögliche betroffenene Märkte der **Werbemarkt sowie der Beschaffungsmarkt**. Das geplante Angebot der öffentlich-rechtlichen Sender kann durchaus geeignet sein, Zuschaueraufmerksamkeit den **vorhandenen, frei zugänglichen Angeboten** zu entziehen. Die Anbieter der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote können durch eine mögliche Reduktion in der Zuschaueraufmerksamkeit einen für sich wichtigen **Input verlieren**: Die auf dem Werbemarkt wichtige Größe der Zuschauerkontakte kann abnehmen. Diese Reduktion kann ökonomische Folgen im Werbemarkt generieren. Mögliche Folgen können einer Verlagerung der Werbeausgaben der werbetreibenden Industrie auf andere Werbemedien (Fernsehen/Print/Online, etc). sein oder eine Änderung in der Werbepreisgestaltung bei den vorhandenen, frei zugänglichen Angeboten. Mögliche Folgen sind empirisch zu prüfen.

Das zukünftig zu etablierende Prüfverfahren ist – abgesehen von der Prüfung der marktrelevanten Auswirkungen, die wettbewerbsökonomischer Art sind – am Konzept des **Public Value** ausgerichtet. Public Value wird als der **Wert öffentlicher Leistungen** verstanden. Die Bewertung dieser Leistungen erfolgt sowohl aus Sicht einzelner Konsumenten als auch aus Sicht der Gesellschaft. In diesem Zusammenhang wird zwischen einem „Wert für die Gesellschaft“ und einem „Wert für das Individuum“ differenziert[250].

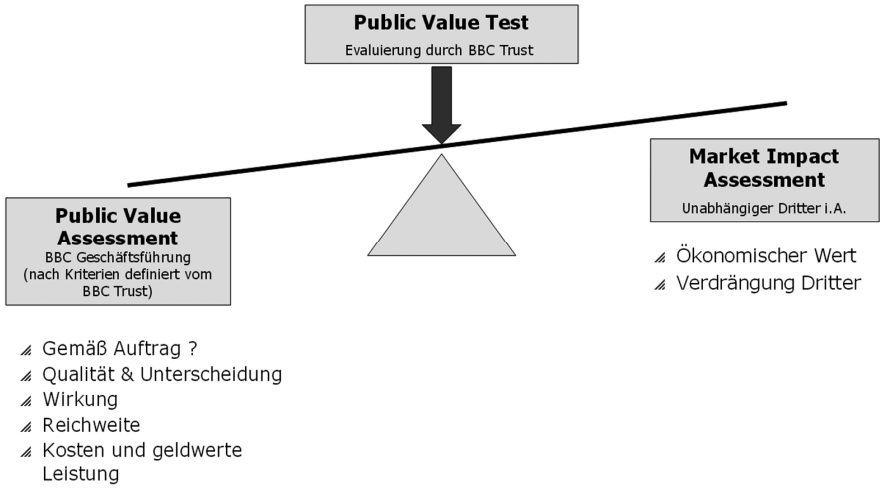
Ausgangspunkt bei der Frage nach einer Schaffung von Public Value ist das öffentliche Gut. Merkmale öffentlicher Güter sind – wie bereits erläutert – die „Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips“ und eine „Nicht-Rivalität im Konsum“. Das Free TV weist unabhängig davon, ob der Anbieter öffentlich-rechtlich oder privat organisiert ist, diese Merkmale auf. Dieses bedeutet, dass auch private Anbieter einen Public Value schaffen. Das Tätigkeitsfeld der öffentlichen Werteschaffung ist nicht begrenzt auf Informations- und Kulturprogramme, da auch fiktionale und unterhaltende Programme einen Public Value schaffen. Dies bedeutet folglich, dass Public Value auch in den Bereichen geschaffen werden kann, in denen kein Marktversagen vorliegt.

Bekannt sind Public Value Diskussionen im Rundfunk insbesondere aus Großbritannien, wo die *BBC* **Pionierarbeit** geleistet hat. In einem mehrjährigen Projekt wurde dort das Public Value Konzept auf den Rundfunk übertragen. Heute wird dort die Förderung und Schaffung von Public Value als Erfolgsmaßstab und Existenzgrundlage für den öffentlich-rechtlichen

[250] Entsprechend dem ökonomischen Prinzip des methodologischen Individualismus versteht sich der Public Value als Aggregat der individuellen Nutzenniveaus. Dabei ist hervorzuheben, dass eine Aggregation nicht unbedingt eine Addition darstellt, sondern das „Ganze sehr wohl mehr als die Summe seiner Teile sein kann“.

Rundfunk gesehen, wie die folgenden Zitate bestätigen: „The BBC exists to create Public Value“, „Public Value is a measure of the BBC’s contribution to the quality of life in the UK“ und „Public Value should be the goal for everything the BBC does.“[251].

Der **Public Value Test der BBC** wird für neue Angebote, die die BBC anbieten möchte, angewandt und hat zwei Elemente. Dieses sind zum einen das Public Value Assessment und zum anderen das Market Impact Assessment. Im Rahmen des Public Value Assessments wird nach bestimmten festgelegten Kriterien beurteilt (Qualität und Unterscheidung, Wirkung, Reichweite, Kosten und geldwerte Leistung), inwiefern Public Value generiert wird[252]. Das Market Impact Assessment wird von der Britischen Regulierungsbehörde Ofcom erstellt. Es wird untersucht, welche Wirkungen sich aus dem neuen Angebot für bereits bestehende Angebote ergeben[253]. Schließlich erfolgt in einem dritten Schritt die Abwägung und damit die endgültige Festlegung, ob das neue Angebot in seiner Gesamtbilanz positiv ist[254].



Quelle: *BBC*, Public Value Test; Darstellung EE&MC.

Abb. 3-52: Public Value Test der BBC

Aus den umfangreichen Untersuchungsergebnissen der BBC können zahlreiche Erkenntnisse übernommen werden. Die Rahmenbedingungen in Großbritannien unterscheiden sich jedoch elementar von der deutschen Situation. Eine **unreflektierte Übertragung** der von der BBC entwickelten Dimensionen, Merkmale und Messmethoden ist daher nicht angebracht. Vielmehr sind die spezifischen deutschen Anforderungen zu berücksichtigen.

---

[251] *BBC*, Building Pubic Value, 7,8,10.

[252] *BBC*, Public Value Test, 12 ff.

[253] *BBC*, Public Value Test, 17.

[254] *BBC*, Public Value Test, 18 f.

Eine Herausforderung ist, ein **solches Konzept für Deutschland zu entwickeln**. Bei der Ausgestaltung stellen sich zahlreiche Fragen: Inwiefern sind die Kriterien der BBC zu übertragen? Inwiefern müssen sie adaptiert werden? Handelt es sich überhaupt um Kriterien, die in Deutschland anwendbar sind? Darüber hinaus gilt es aber auch, ganz operativ weiter zu denken und zu Fragen, ob Public Value als ein einzelner singulärer Wert ausgewiesen werden sollte, beziehungsweise werden kann, oder ob der Nachweis in Form einer Bandbreite erfolgen sollte, Stellung zu nehmen. Sind die Kriterien qualitativ oder quantitativ zu operationalisieren, oder ist der Nachweis bestmöglich gar als Kombination zu bewältigen?

Es sind zahlreich **Möglichkeiten und Messverfahren in der ökonomischen Theorie** bekannt (Beispiele sind Willingness-To-Pay-Analysen und Cost-Benefit-Analysen), die dazu geeignet sein könnten, Public Value nachzuweisen. Es werden Entscheidungen getroffen werden müssen, welche Kriterien und welche Messverfahren kompatibel sind und den Anforderungen gerecht werden. Diese Erkenntnisse sind in einem nächsten Schritt in das Brüsseler Evaluationsverfahren zu integrieren.

Von der Konzeption her ist das Evaluationsverfahren nicht nur mit dem BBC Public Value Test verbunden. Die Kommission hat ihre Anwendung des **Balancing Tests** unter Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag in die Formulierung der Zusagen eingebunden. Zu diesem Balancing Test wurde bereits eingangs ausgeführt. Gemäß des „refined economic approach" hat die Kommission nach Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag erst jüngst den „Balancing Test" entwickelt und eingeführt. Hierbei erfolgt eine Bewertung der Zielorientierung einer Maßnahme sowie der mit der Maßnahme einhergehenden positiven Effekte[255]. Wenn die positiven Effekte die negativen Effekte überwiegen, kann im Rahmen von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag eine Freistellung vom Beihilfeverbot erfolgen[256]. Im Rahmen des Balancing Tests sind die Zielorientierung, der Anreiz und die Erforderlichkeit einer Maßnahme zu prüfen. Um die **Zielorientierung** einer staatlichen Maßnahme festzustellen, ist zu untersuchen, ob die Maßnahme ein geeignetes Instrument zur Korrektur des Marktversagens ist. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob die Maßnahme über entsprechende **Anreize** verfügt. Der dritte Schritt prüft die **Erforderlichkeit** der Maßnahme und versucht zu eruieren, ob eine identische Veränderung im Verhalten der Unternehmen auch mit einem milderen, aber dennoch gleich effektiven Mittel zu erreichen ist[257].

Beide Konzepte – der Drei-Stufen-Test und der Balancing-Test – sind somit **eng konzeptionell und gedanklich miteinander verbunden**. Beide zielen darauf ab, positive und negative Effekte, die aus der staatlichen Maßnahme, die zuvor als Beihilfe klassifiziert worden ist, abzuwägen und die staatliche Maßnahme dann als gerechtfertigt anzusehen, wenn die Gesamtbilanz positiv ist.

Die Anforderungen an die Umsetzung der Brüsseler Vereinbarung sind hoch. Sie repräsentieren für die öffentlich-rechtlichen Anbieter eine neue Ära. Da der Ausgang des Drei-

---

[255] *Heidhues/Nitsche*, Comments on State Aid Reform in: Bartosch, 33.

[256] EuG, 2006, Urteil v. 6.4.2006, Rs. T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Kommission, Rn. 3, 34, 41, 43; EuG, 2004, Urteil v. 8.7.2004, Rs. T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau/Kommission, Rn. 170, 174.

[257] *Friederiszick et al.*, European State Aid Control, 35 f.

Stufen-Testes für neue und digitale Angebote noch ungewiss ist, werden im Folgenden mögliche Optionen diskutiert.

3.2.1.2.5 Entwicklung von Szenarien

Die aufgezeigten und diskutierten Themen zeigen an, dass im Fernsehen auf Grund des Marktversagens ein staatlicher Eingriff notwendig war beziehungsweise noch immer ist. Erst dieser Eingriff ermöglicht ein für die Gesellschaft vorteilhaftes Ergebnis. Darauf aufbauend werden im Folgenden zwei Optionen diskutiert, die die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks thematisieren.

- Die erste Option diskutiert, dass es auf Grund der sich ändernden Nutzergewohnheiten, die in Abschnitt A umfassend erläutert und dargestellt worden sind, unabdingbar ist, dass aus den öffentlich-rechtlichen Anstalten Multimediaunternehmen werden.
- Die zweite Option diskutiert die ökonomischen Effekte im Falle einer Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf ihr bisheriges Tätigkeitsfeld. In einer solchen Option folgen die öffentlich-rechtlichen Anbieter nicht den Entwicklungen in der Gesellschaft.

Die Diskussion der zwei möglichen Optionen erfolgt aus 1) Sicht der Marktteilnehmer sowie aus 2) Sicht der Nutzer. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist – wie eingangs umfassend dargelegt – die **Nutzersicht** entscheidend, die sich in der **Bewertung der Konsumentenwohlfahrt** ausdrückt.

Lesebeispiel: +/+ Sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -/- sehr negativ

Szenario 2:

DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE SENDER VERÄNDERN IHR ANGEBOT		
	Option 1: **Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter werden zu Multimedia-unternehmen: sie bieten zunehmend neue und veränderte digitale Angebote Online an.**	**Option 2:** **Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter dehnen ihr Angebot nicht weiter aus.**
MARKT-TEILNEHMER	**ÖKONOMISCHE EFFEKTE**	
Öffentlich-rechtliche Fernseh-anbieter	**+/+:** Die öffentlich-rechtlichen Anbieter passen sich an das veränderte Nutzerverhalten der Fernsehzuschauer an und können ihrem Funktionsauftrag – das Marktversagen zu heilen – umfassend gerecht werden. Sie passen ihr Angebot an die Entwicklungen an.	**-/-:** Die öffentlich-rechtlichen Anbieter verharren auf ihren Positionen und stehen der Dynamik der Märkte tatenlos gegenüber. Dies führt auch zu negativen Implikationen für das bestehende Angebot. Innovation und Qualität sinken ab.
Private Free TV- Anbieter	**-:** Der Wettbewerb um die Zuschaueraufmerksamkeit wird intensiviert. Die privaten Free TV-Anbieter sind gefordert, innovativer und dynamischer zu sein. Dies gilt im Fernsehen und bei den Online-	**+:** Die privaten Free TV- Anbieter können davon profitieren, dass der publizistische Wettbewerb um die Zuschaueraufmerksamkeit reduziert wird.

	Angeboten.	
Private Pay TV- Anbieter	**-/-:** Die Erlösmöglichkeiten der privaten Pay TV-Anbieter nehmen ab, da die Qualität der Free TV-Angebote insgesamt zunimmt.	**+:** Die Erlösmöglichkeiten der privaten Pay TV-Anbieter nehmen zu, da Nutzer auf der Suche nach ansprechenden Angeboten sind.
Elektronische Presse	**-/-:** Die Presse sieht sich in ihrem qualitätsorientierten Gebiet im Online-Bereich einem weiteren sehr starken Player gegenüber. Die Exploitation von neuen Geschäftsmodellen wird deutlich erschwert.	**+/+:** Die Presse kann vor allem im Online-Bereich ihre Unique Selling Position (USP) einsetzen.
Telekommuni-kations-netzbetreiber	**+:** Die neuen Angebote der öffentlich-rechtlichen Anbieter bewirken, dass Nutzer vermehrt Online-Angebote nutzen wollen. Die Nachfrage nach Breitbandinternetzugängen nimmt zu. Umsätze nehmen ebenfalls zu. Neue Geschäftsfelder in der Inhalteverbreitung eröffnen sich.	**-:** Das Nichttätigwerden einer solch großen Sendergruppe führt zu einer Verlangsamung der Innovationsgeschwindigkeit im Breitband. Umsätze nehmen langsamer zu.
Kabelnetz-betreiber	**+:** Eine Zunahme an Inhalten erhöht die Attraktivität der zu übertragenden Angebote. Die Nachfrage nach digitalen Kabelanschlüssen steigt. Die Umsätze nehmen zu. Neue Geschäftsfelder in der Inhalteverbreitung eröffnen sich.	**-:** Das Nichttätigwerden einer solch großen Sendergruppe führt zu einer Verlangsamung der Innovationsgeschwindigkeit im Breitband. Umsätze nehmen langsamer zu.
Satelliten-betreiber	**0:** Eine Zunahme an Inhalten erhöht die Attraktivität der zu übertragenden Angebote. Der Satellit kann davon profitieren. Die Umsätze nehmen zu. Problematisch ist bei einer Zunahme der interaktiven Online-Angebote die Rückkanalfähigkeit.	**+:** Das Nichttätigwerden einer solch großen Sendergruppe führt zu einer Verlangsamung der Innovationsgeschwindigkeit im Breitband. Dies ist aus Sicht des Satelliten nicht wirklich negativ.
Nutzer	**+:** Die neuen Online-Angebote schaffen öffentlichen Mehrwert/Public Value. Die Dynamik im Mediensektor nimmt zu. Eine mögliche Gefahr ist, dass private Angebote eingestellt werden müssen. Dies würde eine Vielfaltsreduktion bedeuten. Ein weiterer möglicher Effekt kann eine Erhöhung der Rundfunk-gebühr sein. Digitalisierung und Breitbandpenetration erhöhen sich. Dies ist für alle Nutzer von Vorteil. Die Konsumentenrente erhöht sich.	**-:** Nutzer bezahlen Rundfunk-gebühren, um dem Marktversagen im Rundfunk entgegenzuwirken. Ändert sich das Nutzerverhalten dahingehend, dass mehr Online-Angebote nachgefragt werden, erwarten die Nutzer auch in der Online-Welt ein präferenzgerechtes Angebot, das öffentlichen Mehrwert/ Public Value bietet. Ist dies nicht der Fall, kann es zu einer Verlangsamung der Konvergenzprozesse kommen. Die Konsumentenwohlfahrt nimmt ab.

- **Aus Sicht der Nutzer ist die erste Option vorteilhafter: Öffentlich-rechtliche Anbieter werden Multimedienunternehmen und bieten zunehmend neue und digitale Angebote Online an.**

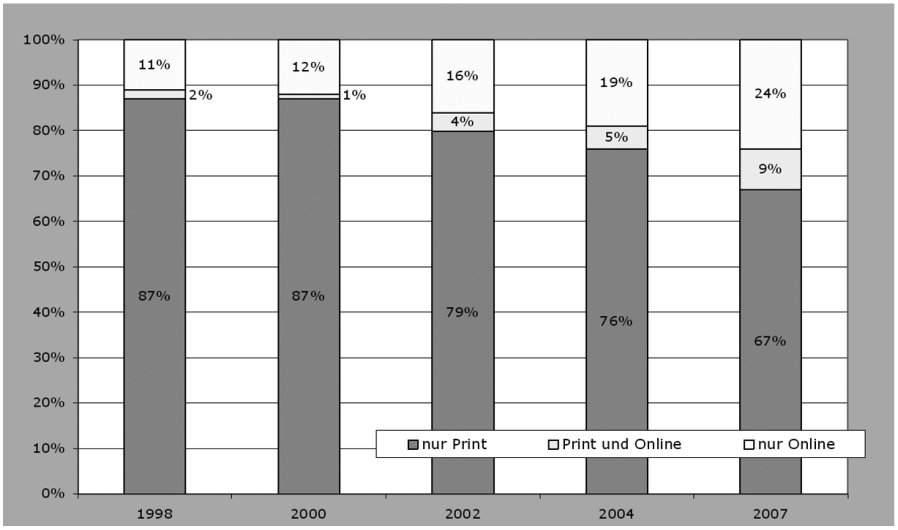
3.2.1.3 Problemfelder bei der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung der Presse aus ökonomischer Sicht

Das dritte Szenario behandelt das Spannungsfeld, in dem sich die Presse bewegt. Gemäß des more economics based approach werden zunächst die marktrelevanten Auswirkungen erörtert, bevor daran anschließend zwei Optionen entwickelt und diskutiert werden. Insbesondere wird dargestellt, dass die ökonomischen Zwänge eine Ausweitung des Angebots der elektronischen Presse erfordern. Des Weiteren wird diskutiert, dass die aus dem Rundfunk bekannten Regulierungsmaßnahmen dem Selbstverständnis der Presse entgegenstehen.

Auch diese Erörterung erfolgt gemäß der Anforderungen des auf Europäischer Ebene angewandten *more economics based approach*, der über EU Richtlinien unmittelbar Eingang in die deutsche Medienordnung findet. Dies bedeutet, dass nach einer Diskussion der Auswirkungen auf den Markt die **abschließende Bewertung der diskutierten Optionen aus Nutzersicht** erfolgt. Wie bereits mehrmals ausgeführt, ist eines der vorrangigsten Ziele staatlichen Eingreifens nicht der Schutz der Wettberber, sondern die Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt.

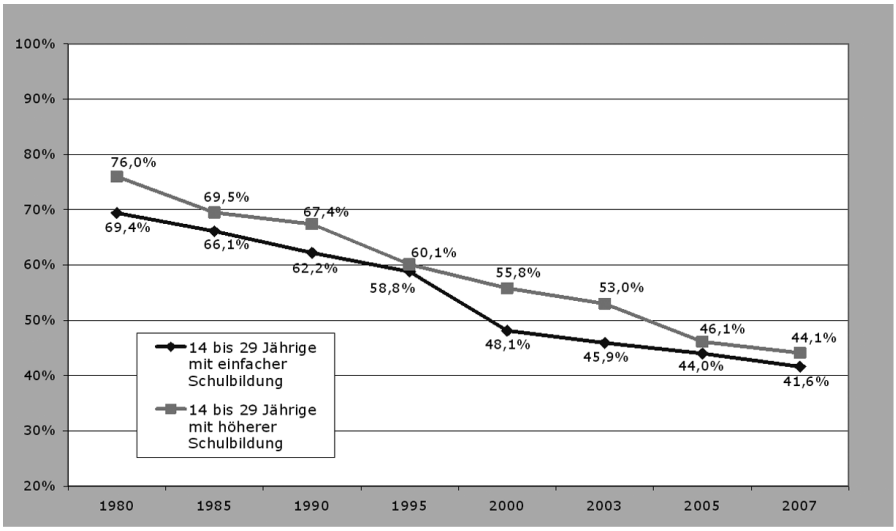
3.2.1.3.1 Strategien der Verlage

Während die Nutzung der Print-Presse schwindet, nimmt die Online-Nutzung im Zeitverlauf zu. Diese Entwicklung drückt sich auch in der Reduktion der Reichweiten bei den Tageszeitungen aus: Die Reichweite nimmt kontinuierlich ab. Wer den publizistischen Konkurrenzkampf bestehen will, ist daher gezwungen, auch **Online präsent** zu sein.



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 25.

Abb. 3-53: Nutzung Print und Online 1998-2007



Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 7.

Abb. 3-54: Reichweite der Tageszeitungen 1980 - 2007

Nach E-Mail-Kommunikation und Informationsrecherche sind Nachrichten zum Weltgeschehen die dritthäufigste Onlineaktivität der Deutschen. Zudem eröffnet – wie bereits ausführlich dargestellt – die wachsende Verbreitung von Breitbandanschlüssen die Möglichkeit zur Darstellung multimedialer Inhalte und damit auch für neue werbliche Nutzungsmöglichkeiten[258]. Abb. 3-55 gibt über die Nutzung des Internet als Informationsmedium Auskunft. Während Fernsehen und Zeitung kontinuierlich verlieren, gewinnt das Internet – wenn auch auf einem geringeren Niveau – bei der Informationsgewinnung an Bedeutung. Die darauffolgende Abb. 3-56 zeigt die wichtigsten Trends für das digitale Publizieren auf.

Die erweiterten Funktionalitäten des Webs 2.0 haben zudem Einfluss auf die neuen digitalen publizistischen Angebote. Vor allem **User Generated Content**, also die Erstellung und Kommentierung von Inhalten durch den Nutzer, ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Social Communities, also soziale Netzwerke, die sich durch eine Fülle von personenbezogenen Informationen auszeichnen, nehmen zu[259].

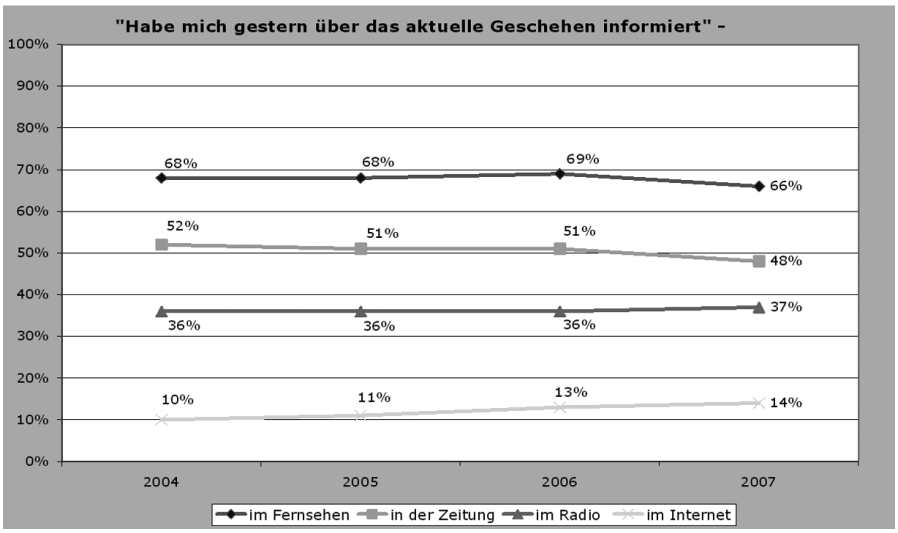
Die wirtschaftliche Situation der Verlage ist vorsichtig optimistisch. Prognosen für die Verlage gehen davon aus, dass die **Umsätze im Zeitverlauf leicht zunehmen** werden. Im Jahr 2006 stiegen die Anzeigenerlöse aus Zeitungen um 1,4 Prozent. Dies ist der größte Zuwachs in den letzten fünf Jahren. Die Prognose ist, dass das jährliche Wachstum im deutschen Zeitungsmarkt zukünftig bei 2,2 Prozent liegen wird[260].

---

[258] *Deloitte*, Herausforderung Media 3.0, 6.

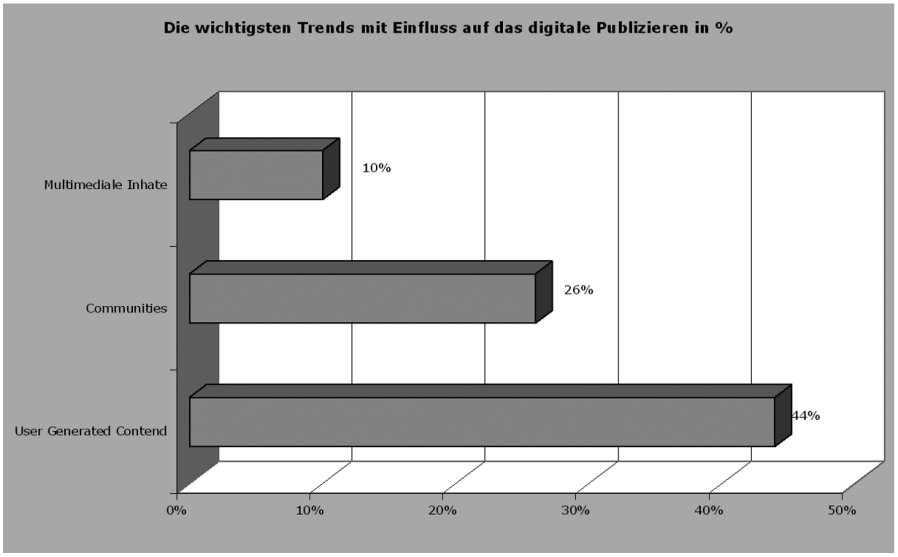
[259] *Deloitte*, 12.

[260] *PWC*, German entertainment and media outlook, 136.



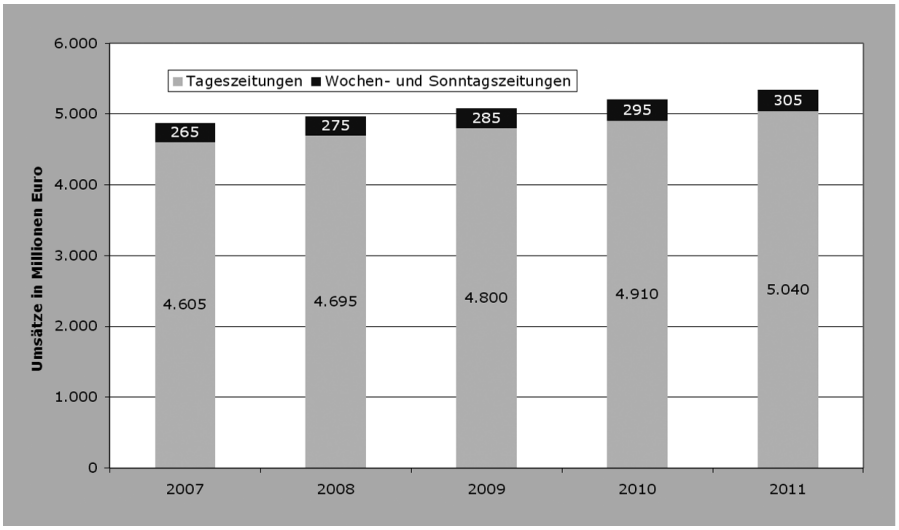
Quelle: *Köcher*, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, 16.

Abb. 3-55: Informationsmedien 2004 - 2007



Quelle: *Deloitte*, Herausforderung Media 3.0.

Abb. 3-56: Die wichtigsten Trends mit Einfluss auf das digitale Publizieren in Prozent



Quelle: *PWC*, 137.

Abb. 3-57: Prognose der Anzeigenumsatzentwicklung bei Zeitungen 2007-2011

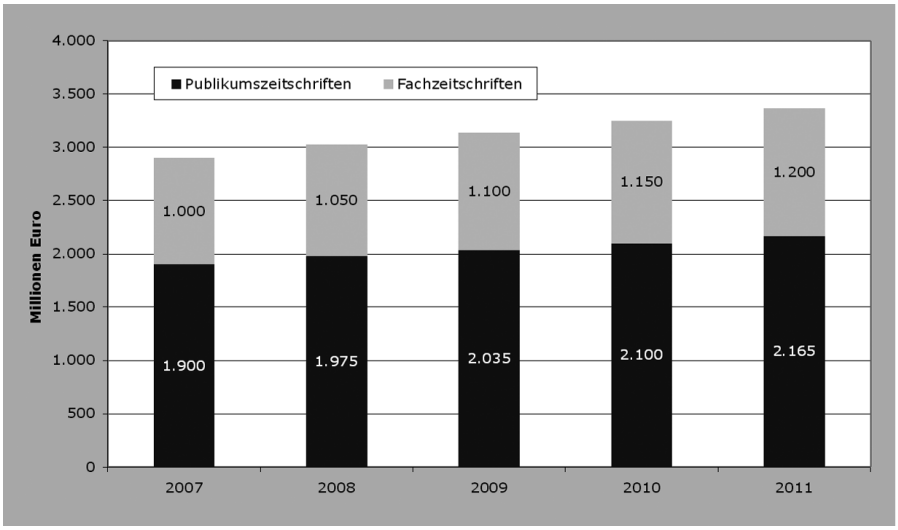
Für 2007 rechnet der Verband der deutschen Zeitungsverleger (VDZ) mit einem stabilen Ergebnis. Anzumerken ist, dass **kräftige Wachstumsimpulse vom Online-Werbemarkt** ausgehen. Dem deutschen Verlagswesen gelingt es (bis jetzt), vom digitalen Umbruch zu profitieren. Die digitalen Geschäftsbereiche sind jedoch bisher nur bei einer Minderheit der Verlagshäuser gewinnbringend. Bis zum Jahr 2010 rechnen jedoch alle Verlage mit einem deutlichen Wachstum im Online-Geschäft und einer Steigerung des Umsatzanteils von 4,6 (2006) auf 12,8 Prozent[261]. Die Umsätze werden zumeist über Online- und Rubrikenanzeigen generiert[262]. Die obenstehende Abb. 3-57 zeigt eine Prognose der Entwicklungen der gesamten Anzeigenumsätze bei den Zeitungen graphisch auf.

Auch die Prognosen für den Zeitschriftenmarkt sind leicht positiv, wie Abb. 3-58 belegt. Die Presse, sowohl die Zeitungen als auch die Zeitschriften, stehen unter Druck, ihre Umsätze auf diesem Niveau zu halten. Im **Online-Bereich**, für den – wie dargelegt – das größte Wachstum prognostiziert wird, ist die **Konkurrenz stark**. Neben zahlreichen Online-Diensten der privaten und öffentlich-rechtlichen Anbieter konkurrieren die Verlage mit international tätigen Suchportalen wie Google und Yahoo, die dem Nutzer eine stets aktuell zusammengestellte Übersicht relevanter Artikel anbieten. Größe und globale Reichweite sind jedoch in einem Geschäft, das sich vor allem durch Lokalität und Qualitätsinhalte auszeichnet, nicht die entscheidenden Kriterien. Der große Vorteil der Zeitungsverlage ist ihre Nähe zum Kunden. Sie kennen den lokalen Markt und können ihre lokale Geschäftsbeziehung in das Online-Geschäft verlängern.

---

[261] Print lebt noch, Heise Artikel vom 30.10.2007.

[262] *Deloitte*, Herausforderung Media 3.0, 8.



Quelle: *PWC*, 116.

Abb. 3-58: Prognose der Werbeumsatzentwicklung bei Zeitschriften 2007 - 2011

Professionalität, Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind weitere originäre Zeitungsqualitäten, die auch im Internet immer wichtiger werden[263]. So passen die Verlage ihre Webseiten den veränderten Wünschen und Anforderungen der Leser an. Zu den optischen Änderungen gehören ein übersichtlicheres Layout, die Einführung horizontaler Navigation, mehr Gewicht auf News-Rubriken und Ticker, größere Bildformate und der verhaltene Einsatz von Farben. Die **Neugestaltungen** gehen dabei über visuelle Aspekte und die Optimierung der Benutzerfreundlichkeit hinaus. Sie schließen wesentliche Änderungen wie die Einführung neuer (lokaler) Inhalte, Dienste und Vermarktungsmöglichkeiten ein[264].

Manche Verlage räumen ihrer Online-Präsenz Priorität ein, indem sie beispielsweise ihre Inhalte zuerst online anbieten. Diese Verlage bieten zumeist auch zusätzliche Online-Services an **(„Multimedia-Anbieter“)**. Eine alternative Variante stellt eine Diversifizierungsstrategie dar, über die mit neuen Marken neue Zielgruppen erschlossen werden sollen **(„Multi-Services-Expansionisten“)**. Zu den opportunitätsgetriebenen Verlagen zählen solche, die ebenfalls online aktiv sein wollen, aber keine eigene explizit formulierte Strategie damit verfolgen[265]. Die nachfolgende Abb. 3-59 stellt dies graphisch dar.

Laut einer Befragung sehen die Verlage die größte strategische Herausforderung in der **Gewinnung von neuen Werbekunden**, insbesondere vor dem Hintergrund sich ändernder Kundenbedürfnisse. Dabei rückt die Entwicklung neuer Angebotsformen immer stärker in den Mittelpunkt. Von den Verlagen genannte strategische Herausforderungen sind insbe-

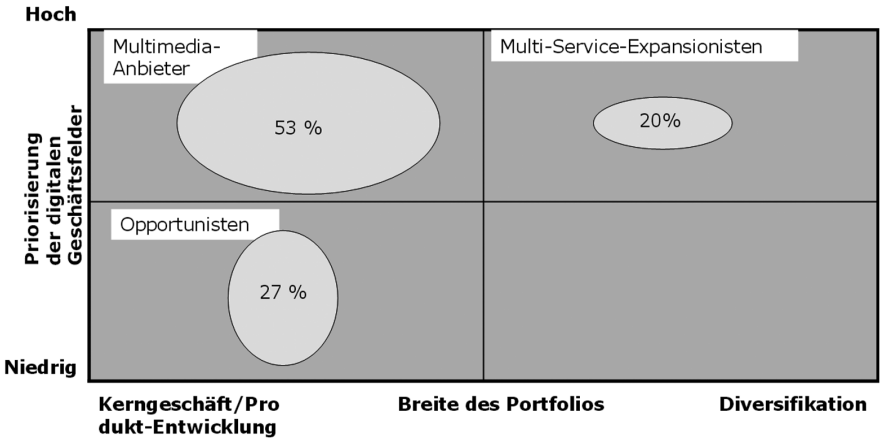
---

[263] *Fuhrmann, Kansky*, Entwicklungen im Online-Markt der Zeitungen, 6.

[264] *Kansky*, Neue Geschäftsmodelle für die digitale Zukunft, 104 f.

[265] *Deloitte*, 10.

sondere Crossmediale Abonnements, die Internet, Mobilfunk sowie weitere verlagsnahe Leistungen umfassen[266].



Quelle: *Deloitte Consulting*.

Abb. 3-59: Unterschiedliche Digitalisierungsstrategien von Verlagen

Ebenfalls von hoher strategischer Wichtigkeit ist bei vielen Verlagshäusern das Thema **Kostenoptimierung**. Dies ist in Anbetracht des stagnierenden beziehungsweise rückläufigen Printgeschäfts sowie der erweiterten Konkurrenz im digitalen Umfeld wenig überraschend. Unter diesen Punkt fallen Maßnahmen wie eine bessere Verzahnung der Redaktionsteams und –systeme ebenso wie eine stärkere Integration der Werbeverkaufsteams online und offline.

Von Bedeutung ist des Weiteren eine **ausreichende technologische Versorgung**, die ein effizientes Customer-Relationship Management (CRM) ermöglicht, um eine Bindung zum Kunden zu erzielen, so dass dieser seine Anzeigen sowohl im Print als auch online beim Verlag einstellt[267].

Die in einer Befragung identifizierten größten strategischen Herausforderungen der Verlage sind in Abb. 3-60 dargestellt. Diesen strategischen Herausforderungen begegnen die Verlagshäuser mit der Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen.

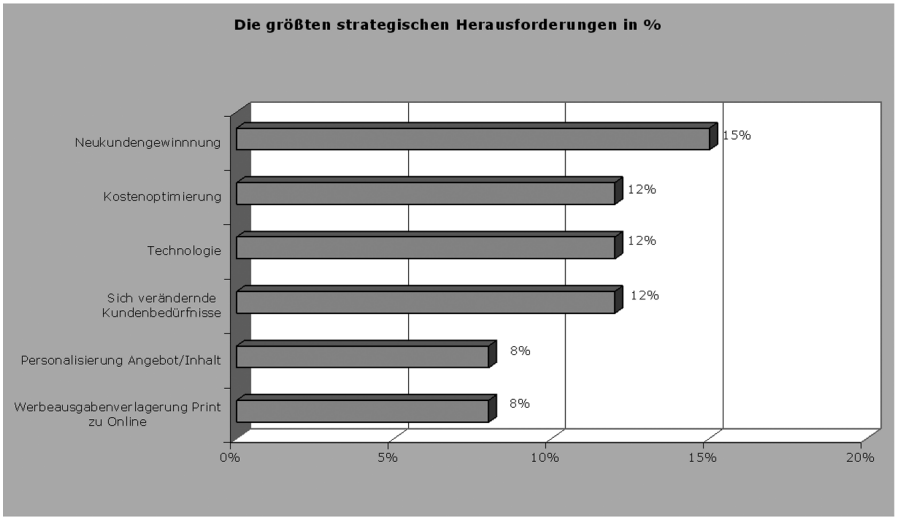
3.2.1.3.2 Aufzeigen der eingeschlagenen Lösungsansätze und Darlegung der Abhängigkeiten

Diese **Weiterentwicklung der Geschäftsmodelle** ist eine große Herausforderung für die Zukunft. Das bewährte Geschäftsmodell der gedruckten Zeitungen, nämlich **Vertriebserlöse plus Werbeerlöse**, funktioniert in dieser Form im Internet nicht. Die Ware „Nachricht" ist im Internet nicht knapp genug, als dass Nutzer eine Zahlungsbereitschaft aufweisen. Zudem war daher bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt deutlich, dass es auf einem wichti-

[266] *Deloitte*, 11.

[267] *Deloitte*, 11.

gen Feld der gedruckten Zeitung zu schweren Einschnitten kommen könnte: Die Gefahren für den gedruckten Rubrikenmarkt, aus dem manche Zeitung bis zu zwei Drittel ihrer Werbeerlöse erzielt, waren nicht zu leugnen. Gegenüber den komfortablen Suchfunktionen im Netz – mit vielen nützlichen Zusatzinformationen zu Immobilien, Autos oder Jobs und der Möglichkeit, mit Makler, Autohändler oder künftigem Arbeitgeber per E-Mail zu kommunizieren – sind die gedruckten Anzeigen im Nachteil. Dennoch war es anfangs für viele Verlage schwierig, Rubrikanzeigen in die eigenen Internetauftritte zu integrieren. Zu groß war die Angst vor einer Selbstkannibalisierung. Die aktuelle Abwehrstrategie vieler Häuser gegen die neuen, branchenfremden Wettbewerber ist jedoch, sich lieber selbst zu kannibalisieren, als anderen kampflos das Feld zu überlassen.



Quelle: *Deloitte Consulting*.

Abb. 3-60: Die größten strategischen Herausforderungen der Verlage in Prozent

Schon früh zu Beginn des Online-Zeitalters begannen die Verlage in Deutschland neue Geschäftsfelder zu erschließen. Manche boten ihren Lesern kostenlose Internetzugänge an, traten als **„Access-Provider“** in Erscheinung. Dadurch wurde eine intensive Kundenbeziehung aufgebaut, und Nutzerstrukturen konnten entschlüsselt werden. Das Verlagsangebot fungiert dabei als Startseite für den Streifzug durchs Internet[268].

Ein anderes Geschäftsfeld ist, Unternehmen der Region, Vereinen und Behörden den Eintritt in die Internet-Welt zu ermöglichen, das heißt als **„Service-Provider“** aufzutreten. Tochter-Unternehmen der Verlagshäuser betreuen unter anderem den kompletten Webauftritt. Die so gewonnenen Kundenverbindungen können von den Verlagen genutzt werden, um die Stellung im **regionalen Markt der Online-Medien** zu festigen[269]. In diesem Zusammenhang

[268] *Fuhrmann, Kansky*, Entwicklungen im Online-Markt der Zeitungen, 3.

[269] *Fuhrmann, Kansky,* 3.

ist eine der großen Herausforderungen für die Verlage, das Thema **„Lokale Suche“**, zu nennen. Dabei geht es um die Abbildung der gesamten Erlebnis- und Geschäftswelt im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen. Zeitungen mit einem lokalen Schwerpunkt haben die besten Voraussetzungen, diesen rasch wachsenden, äußerst attraktiven Markt zu besetzen. Die Zeitungen kennen die Menschen in der Region, sie kennen die Geschäftskunden, sie genießen deren Vertrauen. Dies sind enorme Vorteile im Wettbewerb. Die großen Suchmaschinen, Telefon- und Adressbuchverlage und andere Unternehmen haben ebenfalls begonnen, ihre „Claims“ in diesen lokalen Märkten abzustecken. Zeitungen sind daher gezwungen, proaktiv zu agieren. Vieles spricht dafür, das Geschäftsfeld „Suche“ flächendeckend in einer starken Allianz der Verlage zu betreiben. Um Marktanteile zurückzuerobern, sind zahlreiche Verlage daher **Kooperationen** miteinander eingegangen. Zum einen können dadurch Kosten reduziert werden, zum anderen erreichen die Verlage eine kritische Masse an Inseraten[270]. Beispiele für eine solche Bündelung von Interessen sind Gemeinschaftsunternehmen wie beispielsweise die Internet-Holding ISA, der Vermarkter für bundesweite Werbeschaltungen OMS oder der gemeinsame Online-Marktplatz Kalaydo[271]. Zu diesen wird im Folgenden detaillierter ausgeführt.

Als **Dachmarkenstrategie von Zeitungsverlagen** tritt die Rubrikanzeigenholding ISA (Akronym für Immobilien, Stellen- und Autoanzeigen) auf. Die in München ansässige Gesellschaft wurde im Januar 2003 von den Verlagsgruppen Georg von Holtzbrinck (Stuttgart), Dr. Ippen (München) und der WAZ Mediengruppe (Essen) gegründet. Sie hält Mehrheitsanteile an den Rubrikenmärkten immowelt.de, stellenanzeigen.de, autoanzeigen.de, der Partnerschaftsvermittlung dzf.de, dem Online-KfZ-Ersatzteilhandel motoso.de sowie dem Ende 2006 gegründeten Portal trauer.de. Die ISA verknüpft die Online-Anzeigenmärkte mit den etablierten Rubrikenangeboten regionaler Tageszeitungen zu einem deutschlandweiten Angebot. Alle Anzeigen werden dabei auch auf den Online-Portalen der beteiligten Zeitungen veröffentlicht. Dem ISA-Mediennetzwerk angeschlossen sind derzeit 43 Verlage, die über 100 Titel verfügen und zusammen 200 Millionen Seitenaufrufe pro Monat generieren[272].

Neben den „vertikal“ organisierten Online-Rubrikenmärkten, die national agieren und den Stellenmarkt, Autos oder Immobilien bedienen, werden als **Kooperationsform „horizontal“ organisierte Portale** wichtiger, die ein sehr breites Angebotsspektrum aufweisen. Diese Websites sind stärker regional ausgerichtet, überwiegend kostenlos, teilweise werbefinanziert und zielen auf Privatkunden. Die ISA startete im September 2005 den Online-Marktplatz markt.de. Weil sämtliche Kleinanzeigen der ISA-Verlage in das Angebot einflossen, konnten gleich zum Start 800.000 Offerten im Netz gelistet werden. Heute stehen über 1,7 Millionen aktive Annoncen online. Die Veröffentlichung von Kleinanzeigen ist auf markt.de bisher kostenlos. Eine Ausnahme bilden die Immobilien-Anzeigen, die in Kooperation mit immowelt für 14,90 Euro vier Wochen lang platziert werden können. Weitere Erlösquellen sind Pay-per-Click-Anzeigen und Online-Print-Verlängerungen wie beispiels-

---

[270] *Fuhrmann, Kansky,* 4 ff.

[271] *Fuhrmann, Kansky,* 4 ff.

[272] *Fuhrmann, Kansky,* 4 ff.

weise Reprints. Seit dem Start des Anzeigenportals stellen Nutzer aus über 90 deutschen Städten und Regionen auf markt.de ihre Anzeigen online und diskutieren in den Foren. Um mehr Nutzer auf die Seite zu führen, kooperiert markt.de zudem mit reichweitenstarken Plattformen wie zum Beispiel stern.de, Zeit.de, Lycos.de und meinestadt.de[273].

Immer mehr **Tageszeitungsverlage gehen mit ihren Angeboten ins Internet**, weil sie die viel versprechenden Marktchancen des neuen Mediums erkennen. Im regionalen Wettbewerb um User und Werbekunden sind die **regionalen Tageszeitungsverlage Marktführer**. Aber im Alleingang lässt sich der nationale Markt nicht erschließen. Und so kam es zur ersten Allianz der regionalen Tageszeitungsverlage: Im Dezember 1996 schlossen sich 15 Tageszeitungsverlage in der OMS - Online Marketing Service GmbH & Co KG - in Düsseldorf zusammen, um die bundesweite Vermarktung ihrer Online-Angebote zu realisieren. Die OMS wuchs kontinuierlich und erweiterte in den folgenden Jahren ihren Vermarktungspool um namhafte Zeitungshäuser. Heute sorgen in der **OMS-Kombi 37 Tageszeitungsverlage mit über 90 Online-Diensten für eine lückenlose bundesweite Flächendeckung**. Für Werbung im Online-Bereich gilt das Gleiche wie für Werbung in klassischen Medien: Sie muss im richtigen Umfeld platziert sein. Die Online-Dienste regionaler Tageszeitungen bieten dieses Umfeld. Aktuell, informativ und mit hohem Nutzwert. So findet Werbung in einem Medium statt, das gleich mehrmals am Tag aktualisiert wird, um Zielgruppen immer wieder anzusprechen: In den über **90 Online-Diensten von OMS**. In **18 Rubriken** für eine zielgenaue Ansprache. Mit hoher Qualität und weitestgehender Differenzierung[274].

Nach dem Vorbild der Schibsted-Tochter www.finn.no in Norwegen ging im März 2006 Kalaydo.de an den Start. **Kalaydo** ist ein **Beispiel für ein gemeinsames regionales Rubrikanzeigen-Angebot** von fünf Zeitungsverlagen im Rheinland, die insgesamt elf Tageszeitungen herausgeben. Vor der Gründung von Kalaydo.de unterhielten die Verlage eine dezentrale Pool-Lösung ohne eigene Dachmarke, um die eigenen Print-Rubrikenmärkte zu schützen und Kannibalisierungseffekte zu vermeiden. Im ersten Monat zählte das neue Angebot 30.000 registrierte Kunden und 50.000 Anzeigen. Im Juni 2007 hatte das Portal 260.000 registrierte Nutzer und mehr als 100.000 Anzeigen im System. Der **gemeinsame Online-Marktplatz** ist ein gutes Beispiel dafür, dass Zeitungsverlage in der Lage sind, Marktanteile im Rubrikenbereich zurückzuerobern. Innerhalb von 14 Monaten hat sich das Portal zum regionalen Marktführer auf dem Stellenmarkt und bundesweit mit 31 Millionen monatlichen Seitenzugriffen zur Nummer fünf unter den E-Commerce-Portalen entwickelt. Bereits heute ist Kalaydo.de in zwei von vier Märkten regionaler Marktführer. Die Bekanntheit unter den Internetnutzern entwickelte sich innerhalb eines Jahres von 30 Prozent auf über 56 Prozent im Juni 2007. Heute nutzt jeder dritte User im Rheinland das Portal. Das sind rund 20 Prozent der Bevölkerung (= eine Million Menschen). Der Slogan „Das regionale Findernet“ und die Markenphilosophie „Freude am Entdecken“ werden konsequent in allen beteiligten Zeitungen crossmedial kommuniziert[275]. Weitere **regionale Kooperationen** gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg mit dem Online-Kleinanzeigenmarkt wiki-

---

[273] *Fuhrmann, Kansky,* 5.

[274] http://www.oms.eu [Stand: 13.12.2007].

[275] *Fuhrmann, Kansky*, 5.

buy.de. Unter mvweb.de betreiben die drei führenden Regionalzeitungen in Mecklenburg-Vorpommern einen Online-Marktplatz für die Region. Unter nordclick.de haben zahlreiche Verlage aus Schleswig Holstein ihre Anzeigen gepoolt. Sieben Tageszeitungsverlage des Rhein-Main-Gebiets betreiben die Anzeigendatenbank rheinmain-Click.de[276].

Dass Regionalzeitungen sich zudem erfolgreich als **regionale Internetauktionsplattform** positionieren können, stellen sie seit geraumer Zeit bei zahlreichen Zeitungsauktionen unter Beweis. Dabei geht es um einen Tauschhandel zwischen Zeitungen und Werbekunden. Lokale Inserenten und potentielle Werbekunden stellen der Zeitung Produkte und Dienstleistungen aus ihrem Angebot für eine Auktion zur Verfügung. Diese Produkte werden in einer Sonderbeilage zur Zeitung und im Internet den Lesern präsentiert. Wenn ein Produkt ersteigert wird, behält die Zeitung das Geld in Zuschlagshöhe und stellt dafür dem Kunden Anzeigenplatz im Wert des Ladenverkaufspreises zur Verfügung. Die Differenz zwischen dem Zuschlagspreis und dem Ladenverkaufspreis kommt dem Leser zugute. Für den Verlag ist die Auktion vor allem ein Instrument, die Kunden an die Zeitung zu binden oder sie für die Zeitung (zurück) zu gewinnen. Damit profitieren alle beteiligten Parteien. Mehr als 40 deutsche Regional- und Lokalzeitungen haben solche Event-Auktionen bereits durchgeführt. Die Online-Versteigerungsplattform ist stark an Ebay orientiert, auch wenn das Konzept auf die Region ausgerichtet ist und es ein Mindestangebot gibt. Der Händlerkreis bleibt jedoch lokal begrenzt, damit der Kunde das Produkt, das ihn interessiert, vor dem Bieten anschauen und sich dazu beraten lassen kann[277].

Schwerpunkt der Aktivitäten bleibt das **Zurverfügungstellen von Nachrichten**. Mehr als 50 Zeitungswebsites bieten bereits Video-Nachrichtendienste an. Zumeist werden nationale Video-Nachrichten gezeigt, die entweder vom niederländischen Contentprovider Zoom.in oder dem Nachrichtendienst Reuters geliefert werden. Um das eigene Profil zu stärken, stellen aber immer mehr Verlage auch eigenproduzierte Bewegtbilder aus der Region ins Netz. Der **Einstieg ins Web TV** kann dabei auch ohne große Investitionen gelingen[278]. Insbesondere **lokale Nachrichtenfilme** sollen nicht nur Nutzer, sondern auch Werbekunden anziehen. Vermarkter sind optimistisch, dass das gelingt, denn Web TV bietet viele Vorteile: Durch die Interaktivität können Messdaten wie Kontakthäufigkeit, Betrachtungsdauer, Ausstiegsraten und Klickaktivität innerhalb eines Spots viel genauer als im Fernsehen erhoben werden. Auch die Werbemöglichkeiten sind vielseitig: Den News-Beiträgen können Werbespots vorangestellt (Pre-Rolls) oder angehängt (Post-Rolls) werden. In-Stream-Spots, wie sie das „Handelsblatt“ im Netz anbietet, sowie Split-Screen und Sponsoring-Modelle sind ebenso denkbar. Lokale und regionale Kunden besitzen bislang häufig kein eigenes Videomaterial. Entweder wird der Werbeclip dann von der hauseigenen Video-Redaktion

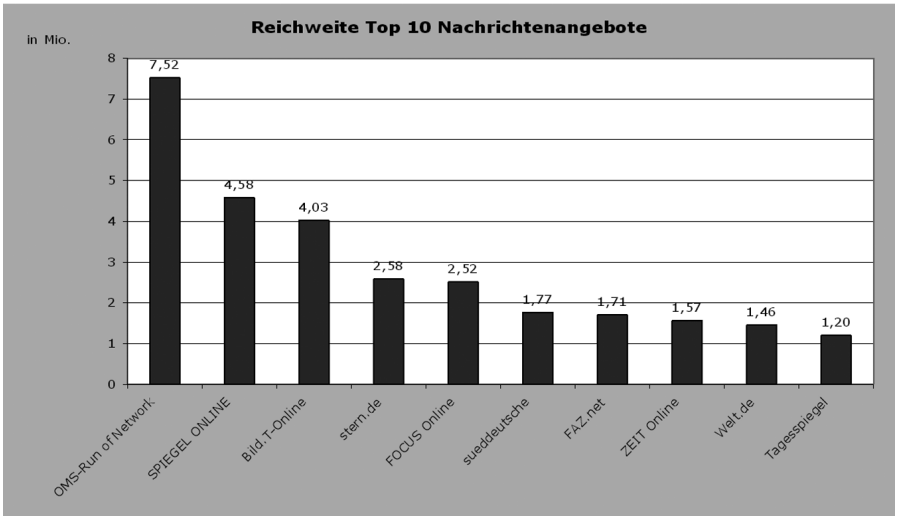
---

[276] *Fuhrmann, Kansky*, 5.

[277] *Kansky*, 109.

278 Für das Videoangebot ksta.tv des „Kölner Stadt-Anzeigers“ investierte das Zeitungshaus 40.000 Euro in die Grundausstattung. Mit monatlichen Personalkosten in Höhe von 15.000 Euro produziert ksta.tv tägliche Nachrichten um 16 Uhr und Sonderformate. Die Nachrichtenvideos werden von zwölf freien Mitarbeitern am neu eingerichteten Newsdesk produziert. Hierzu zählen regelmäßige Bürgerinterviews, ein Video-Blog, ein satirischer Wochenrückblick und die moderierte Nachrichtensendung „rheinblick“. Die Videos können auch über UMTS- oder GPRS-Handys empfangen werden. in: Kansky, 110.

erstellt, oder es wird das Umfeld durch klassische Online-Werbung belegt[279]. Print- und Online-Redaktionen rücken eng zusammen, auf den lokalen Websites wird mit Bewegtbildern gearbeitet, Redaktionen werden mit Videokameras ausgestattet. Zudem finden die Spielarten des Web 2.0 immer mehr Eingang in den Zeitungsangeboten[280]. Die folgende Abbildung informiert über die Reichweite einiger elektronischer Nachrichtenangebote der Verlagshäuser.



Quelle: *AGOF e.V.* / Basisdaten internet facts 2007 – I.

Abb. 3-61: Reichweite Top 10 Nachrichtenangebote

Im Online-Bereich setzt sich das Geschäftsmodell der **Einnahmen aus Vertriebserlösen** nur bedingt durch. Lediglich Buch- und Fachverlage können Bezahlmodelle für ihre exklusiven Inhalte durchsetzen, da hier der Wunsch beziehungsweise die Notwendigkeit der Nutzung durch den Kunden entsprechend groß ist. Zahlende Abonnenten sind zumeist nur mit ganz speziellen und hochwertigen **Fachinformationen und -services** zu erreichen, die meist beruflich genutzt werden. Hierzu zählen beispielsweise besondere Wirtschaftsinformationen oder der kostenpflichtige Zugang zum Archiv, auf die sich allerdings die traditionellen Preismodelle des Offline-Bereichs nicht anwenden lassen[281]. Es zeigt sich zudem, dass die **Geschäftsmodelle von Fachverlagen** und Special-Interest-Publikationen am besten in ein digitales Format zu konvertieren sind. Online können diese Formate ihre Kunden in personalisierter Form ansprechen, das heißt, spezielle Angebotspakete entsprechend den Nutzerbedürfnissen anbieten. Echten Mehrwert bieten sie Nutzern auch, indem sie ihrer räumlich getrennten Leserschaft ermöglichen, miteinander in Kontakt zu treten. Da Fach-

---

[279] *Kansky*, 110.

[280] *Fuhrmann, Kansky*, 6.

[281] Insbesondere Fachverlage sehen daher im Bereich der Preispolitik und der Entwicklung neuer Preismodelle eine ihrer wichtigsten strategischen Herausforderungen In: Deloitte, 9.

publikationen über einschlägige Online-Portale für Kunden leichter zu identifizieren sind als in der physikalischen Welt, eröffnet sich Fachverlagen über ihren Online-Auftritt zudem zusätzliches Wachstumspotential[282]. Mit Börsenkursen, Mietspiegeln oder einem Theaterführer ist kein Profit zu erzielen, solang solche Serviceangebote auch gratis zur Verfügung stehen[283]. Für **Publikumsverlage** ist die Konvertierung diffiziler. Um ihr digitales Format zu etablieren, ist es für sie entscheidend, eine möglichst hohe Reichweite zu erzielen. Dies versuchen die Publikumsverlage über die Aggregation von Inhalten zu erreichen, beispielsweise über Inhalte-Kooperationen oder die Akquise von Serviceanbietern. So haben einige Verlagshäuser Online-Anbieter gekauft, die Dienstleistungen beziehungsweise Zielgruppen abdecken, die sie über ihr eigenes Portfolio bisher nicht bedienten. Alternativ versuchen andere Anbieter über Kooperationen, insbesondere mit Portalen, Nutzer zu aggregieren[284].

Festgehalten werden kann, dass fast alle Verlage Strategien entwickelt und formuliert haben, die sich jedoch in Umfang und Reifegrad stark unterscheiden. Einige Verlage beabsichtigen, sich zu plattformübergreifenden Medienhäusern zu wandeln. Andere Verlage nutzen ihren Online-Auftritt lediglich als Vertriebsplattform des Offline-Produkts oder entwickeln sich rein oportunitätsgetrieben.

Bei den **Online-Geschäftsmodellen** der etablierten **Zeitungen** sind hingegen verschiedene Strategien zu beobachten. In den USA konkurrieren die Verlage mit **werbebasierten Kostenlos-Angeboten** und **Pay-Inhalten**. Die New York Times hat fast ihr gesamtes Archiv kostenlos online verfügbar gemacht. Davon erhofft sie sich ein zweistelliges Wachstum der Anzeigenumsätze, denn durch die Öffnung werden mehr Google-Treffer generiert, und mehr Leser finden den Weg auf die Homepage. Auch das Wall Street Journal möchte einen ähnlichen Weg gehen und ein rein werbefinanziertes Geschäftsmodell betreiben. Zurzeit ist die Internetseite des Wirtschaftsblatts das letzte komplett kostenpflichtige Web-Angebot einer US-Zeitung. Ein Ende des Abo-Modells wäre ein gewaltiger Schritt: der Jahresabo-Preis liegt bei 79 Dollar. Es sollte folglich genau gerechnet werden, denn eine aufgerufene Seite erbringt beim kostenpflichtigen Angebot des Wall Street Journals viermal so viel wie bei der weitgehend kostenfreien – und beliebten – Konkurrenz New York Times. Aus diesem Grunde wäre es falsch, die heutigen Werbeeinnahmen pro Seitenaufruf einfach hochzurechnen. Die neuen Leser sind den Werbekunden nicht soviel wert wie die heutigen. Die Strategie geht also dann auf, wenn so viele neue Leser gewonnen werden können, dass der gesunkene Wert der Anzeigenplätze (über-) kompensiert werden kann[285].

Als **wichtigste Erlösquelle**, an die große Zukunftserwartungen gerichtet werden, gilt die **Werbung**. In den **USA** sind 2006 laut Internet Advertising Bureau (IAB) die Einnahmen aus der Online-Werbung gegenüber dem Vorjahr um 34 Prozent auf 12,56 Milliarden Euro gestiegen. Damit wurde laut IAB im dritten Jahr in Folge ein Rekord erzielt. Umsatzstärkste Werbeformen waren die Suchwortvermarktung (fünf Milliarden Euro, plus 40 Prozent) sowie das Display-Advertising (etwa Bannerwerbung, 3,9 Milliarden Euro, plus 22 Prozent).

---

[282] *Deloitte*, 8.

[283] *Fuhrmann, Kansky*, 3.

[284] *Deloitte*, 8.

[285] Financial Times rüstet gegen Kostenlos-Konkurrenz, *Spiegel Online* v. 1.10.2007.

Mit Online-Rubrikanzeigen wurden 2,2 Milliarden Euro umgesetzt. Auch die lokale Online-Werbung gewinnt in den USA zunehmend an Bedeutung. 2007 werden Werbetreibende 2,9 Milliarden US-Dollar für lokale Online-Werbung bereitstellen, wie der US-Branchendienst Emarketer berichtet. Im Jahr 2011 soll dieser Wert bei 7,8 Milliarden US-Dollar liegen, was einen Anteil von 17,7 Prozent (2006: 12,1 Prozent) an allen Online-Werbespendings bedeuten würde[286].

In **Europa** sind die Werte bei der **Online-Werbung** noch weit vom absoluten Niveau in den USA entfernt. Die Wachstumsraten können jedoch mithalten. Das Internet bleibt weiterhin die Mediengattung mit der stärksten prozentualen Wachstumsrate bei den Werbeeinnahmen. Die Prognose ist, dass die Ausgaben für Online-Werbung in Europa sich innerhalb der nächsten fünf Jahre von rund 7,5 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 16 Milliarden Euro im Jahr 2012 mehr als verdoppeln werden. Das prognostiziert das Marktforschungsinstitut Forrester Research in einer aktuellen Studie. Zwölf Milliarden Euro kommen davon aus den Ländern Großbritannien, Frankreich und Deutschland, für die die Forscher ein außerordentlich starkes Wachstum prognostizieren. In fünf Jahren, so schätzen die Marktexperten, soll Online-Marketing mit Suchmaschinen-, Display- und E-Mail-Werbung insgesamt rund 18 Prozent des gesamten Mediabudgets ausmachen. Führend bei Online-Werbung ist laut Analysten von ZenithOptiMedia Großbritannien, wo der Marktanteil des Mediums bereits dieses Jahr 16,6 Prozent beträgt und bis 2009 die 20-Prozent-Marke durchbrechen soll[287].

In **Deutschland** entfallen laut Online-Vermarkterkreis des BVDW mittlerweile fast zwölf Prozent der Werbeaufwendungen auf Online. Von den mehr als 2,7 Milliarden Euro werden 1,3 Milliarden für Display-Werbung, 1,1 Milliarden für Suchmaschinen-Marketing und 210 Millionen Euro für Affiliate-Netzwerke eingesetzt. Dabei legen Zeitungssites überproportional zu. Neben den überregionalen Titeln konnte auch der nationale Vermarkter von 45 regionalen Zeitungs-Websites, die Online Marketing Service GmbH (OMS), im Jahr 2006 die Werbeeinnahmen um 62 Prozent steigern. Immer mehr Zeitungssites – überregionale wie regionale – erwirtschaften einen steigenden Umsatzanteil aus dem Online-Geschäft. Der norwegische Zeitungskonzern Schibsted macht mittlerweile 20 Prozent seines Umsatzes im digitalen Markt. Der Verleger der „Vorarlberger Nachrichten“, Eugen Russ, bekannt als Vordenker einer digitalisierten Zeitungskultur, geht davon aus, dass er in drei Jahren die Hälfte seines Umsatzes mit Online-Angeboten machen wird[288].

Organisatorisch vernetzen sich auch **Online- und Printredaktion** immer stärker. Auf dem Weg von der Zeitungs- zur Medienmarke haben mittlerweile mehr als 50 Zeitungsverlage ihre klassische Ressort-Organisation gegen Newsdesk-Modelle ausgetauscht. Dabei werden Nachrichten gleichzeitig für unterschiedliche Ausgabekanäle wie Print, Online, Mobiles oder Web-TV produziert. Bei der „Rheinischen Post“ beispielsweise rückten Online- und Zeitungsredaktion am Doppel-Newsdesk zusammen. Seit November 2006 publiziert die Zeitungsgruppe „Die Welt“/„Berliner Morgenpost“ Print und Online aus einer Hand[289].

---

[286] *Fuhrmann, Kansky*, 3.

[287] *Fuhrmann, Kansky*, 3 f.

[288] *Fuhrmann, Kansky*, 3 f.

[289] *Kansky*, 104 f.

Bisher haben Verlage darauf gesetzt, technische Online-Expertise im eigenen Haus aufzubauen oder Kooperationen einzugehen. Da organisches Wachstum auch im Online-Geschäft nur begrenzt möglich ist und die Entwicklung innovativer Angebote Zeit kostet, rücken neuerdings **Übernahmen und Beteiligungen** in den Fokus.

- Ambitioniert geht beispielsweise die **Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck** (Stuttgart) vor. Drei Tochterunternehmen mit den Namen Ventures, Networks und eLab sind im Internetgeschäft engagiert. Ventures ist ein Gründungsinvestor auf Zeit. ELab definiert sich als Versuchslabor für Ideen, die zur Marktreife gebracht werden sollen. Networks vereinigt die strategischen Online-Beteiligungen der Verlagsgruppe. Aufsehen erregte im Januar 2007 die Übernahme der Studenten-Community StudiVZ für einen hohen zweistelligen Millionenbetrag. Erst im Oktober 2005 hatten zwei Studenten die Internetseite mit 10.000 Euro Startkapital gegründet[290].
- **Axel Springer** übernahm im Mai 2007 den Online-Werbevermittler Zanox. Die Übernahme wird unter Experten als Strategie gesehen, die Abhängigkeit von Google bei der Suchmaschinenwerbung zu kompensieren. Zanox betreibt ein Netzwerk von mehr als einer Million Affiliate-Websites in über 180 Ländern. Das Unternehmen partizipiert über Provisionen an jeder erfolgreichen Transaktion, die über seine Plattform generiert wird[291].
- Die Kölner **Mediengruppe M. DuMont Schauberg** hat sich im Juni 2007 an der Social-Bookmarking-Plattform „Oneview" mit 25 Prozent beteiligt. Auf Oneview können Nutzer Informationen, Webseiten, Nachrichten oder Videos online speichern, bewerten und mit anderen teilen[292].
- Die **Burda Digital Ventures** investiert seit fast zehn Jahren auf breiter Ebene in das Geschäftsfeld Internet & Mobile und hat sich damit den Online-Bereich als Wachstumsfeld geschaffen. Der Erfolg der über 25 Beteiligungen umfassenden Portfolios beruht auf fünf Säulen: Media, Platforms, Commerce, Entertainment und Mobile. Im Zuge der strategischen Konzentration auf digitale Wachstumsmärkte baut *Hubert Burda Media* seine Position im Consumer Technology Markt weiter aus. Der Medienkonzern übernahm übernimmt vorbehaltlich der Nichtuntersagung des Bundeskartellamtes noch im Jahr 2007 von Vogel Medien, Würzburg, die restlichen 50 Prozent der Vogel Burda Group München (CHIP, CHIP Xonio, u.a.). CHIP ist mit einer weltweit verkauften Auflage von rund 1,2 Millionen Exemplaren eine der führenden internationalen Computer-Zeitschriften. Zu den reichweitenstärksten Internetportalen von Hubert Burda Media zählen: CHIP-Online, FOCUS-Online, BUNTE.T-Online.de, TV Spielfilm Online, TV Today Online, Playboy.de, freundin Online, FIT FOR FUN Online, Max Online, Cinema Online, Haus+GARTEN Superillu Online, AMICA Online, ELLE Online und TOMORROW Online. Bunte.de, Europas größtes People-Portal, erscheint seit November 2007 im neuen Look und mit einer eigenständigen Web-Adresse[293].

---

[290] *Kansky*, 105.

[291] *Kansky*, 105.

[292] *Kansky*, 105.

[293] *Unternehmensangaben*, Stand: 13.12.2007.

3.2.1.3.3 Unabwendbare Zwänge: Übertragung der ethischen Grundsätze der Presse in die Online-Welt

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass **für die traditionellen Pressemedien eine Präsenz im Internet erforderlich ist**. Die seriöse Aufbereitung und Präsentation von Informationen und Nachrichten gehören zu den Kernkompetenzen der Presse. Ziel der Presse ist es, dass diese Kompetenz auch in elektronischer Form zur Geltung kommt. Aus dem Eintritt der Presse in die Online-Welt ergeben sich jedoch Problemfelder, die unterschiedlicher Natur sind.

Die **Wettbewerbssituation im Internet** ist eine andere als die im Print-Bereich. Konkurrierende Angebote werden von verschiedenen Playern dargeboten. Neben anderen Verlagshäusern mit Online-Angeboten engagieren sich Fernsehsender. Während die **privaten Sender ihre Online-Angebote** – wie im Fernsehen auch – **massenattraktiv ausgestalten**, sind die **öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter** zunehmend mit ihren **qualitativ hochwertigen Nachrichtenformaten aktiv**. Konkurrenz bekommt die Presse aber auch durch vom **Nutzer generierte Inhalte**. In zahlreichen Blogs verfassen Nutzer eigene Texte zu verschiedenen Themen und diskutieren mit Interessierten. Jeder kann so zum Journalisten werden und seine Beobachtungen, Erfahrungen und Ansichten mit anderen teilen und sich austauschen. In Krisensituationen waren es beispielsweise diese Nutzer, die erste Nachrichten und Bilder von Katastrophen in das Netz stellten.

Die unterschiedlichen Ausgangslagen der Player schaffen **Spannungen**: Verlagshäuser vermarkten ihre werbefinanzierten Inhalte, beziehungsweise wollen Online-Abonnements verkaufen. Auf der anderen Seite betreten die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten den Markt, die werbefreie, gebührenfinanzierte Informationsseiten gestalten können. Hinzu kommen die großen, finanzstarken **Suchmaschinen aus den USA**, die im Stile eines Nachrichtenmaklers Artikel der Online-Presse nach Themengebieten geordnet dem Nutzer zur Verfügung stellen.

Eine der wichtigsten Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die nach einer **Übertragung der ethischen Grundsätze des Journalismus auf die Online-Welt**. Es besteht die Gefahr, dass vor dem Hintergrund anders gelagerter ökonomischer Verhältnisse ethische Grundsätze in den Online-Ausgaben der Presse an Bedeutung verlieren. Dies kann durchaus nicht im Interesse der Bürger in Deutschland sein. Auf Grund der nicht-homogenen Wettbewerbsverhältnisse im Online-Bereich ist – im Gegensatz zur Print-Presse – eine **proaktive Gestaltung der Rahmenbedingungen** unter Umständen notwendig.

Die Frage nach der **Online-Strategie für die Presse** ist daher eine bedeutsame Ausgangsfrage. Das Geschäftsmodell der Presse im Online-Bereich kann nicht nur ausschließlich nach Renditegesichtspunkten ausgewählt werden. Es ist vielmehr eine Strategie zu wählen, die **keine Zweifel an der Seriosität der journalistischen Arbeit** aufkommen lässt. Es bestünde unter anderem die Gefahr, dass diesbezügliche Zweifel auch dem Print-Bereich Schaden zufügen könnten.

In der Darstellung journalistischer Inhalte im Internet kommt es bereits vermehrt zu Vermengungen von Werbung und Redaktion. Dies fällt auf die Print-Presse zurück: sie kann in den Ansehensschwund hineingezogen werden. Wenn sich die Medien in diesem großen Bereich nicht selbst kontrollieren können, versteht es sich von selbst, dass auch andere

zusammenhängende Bereiche betroffen sind[294]. Eine strikte Trennung von Werbeanzeigen und Berichterstattung wäre daher zu beachten. Eine Alternative wäre ein werbefreies Pay-Angebot. Internationale Vergleiche lassen jedoch die Schlussfolgerung zu, dass zu wenig Nutzer für solche Pay-Angebote gefunden werden (können): Pay-Angebote wurden bereits eingestellt. Die Zukunft liegt daher in werbefinanzierten Angeboten, was wiederum die aufgezeigten Probleme schafft.

Die Verbände Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDVZ) und der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) betonen die **Eigenschaften der Presse als Wirtschaftsgut und als wichtiges Element der Demokratie**. Die Presse habe eine besondere Bedeutung für die Demokratie und ihr Schutz solle in jede medienpolitische Überlegung miteinbezogen werden, insbesondere der Schutz vor staatlichen Beschränkungen. Die Presse ist um die ständig an Bedeutung gewinnende elektronische Presse zu erweitern: Zur elektronischen Presse zählen text- und bildgeprägte Presseangebote, die ergänzend audiovisuelle Sequenzen enthalten, gleichwohl ihrem Wesen nach insgesamt Presseangebote sind. Die Forderung ist daher, dass der identische Schutz der Freiheit der Presse unabhängig davon zu gewährleisten ist, welcher Anteil ihrer Auflage auf Papier beziehungsweise elektronisch verbreitet wird[295]. Aus dem Anspruch heraus, die Privilegien der Presse auf den Online-Bereich zu übertragen, entsteht die Verpflichtung, den ethischen Grundsätzen der Presse im Online-Bereich ebenso gerecht zu werden.

Nach ihrem Sinn und Zweck müssen – angepasst an die Online-Welt – auch die für die elektronische Presse im Jahre 1973 geschaffenen und seitdem fortgeschriebenen berufsethischen Prinzipien der Print-Presse gelten. Bundespräsident Horst Köhler hat in einem Festakt zum 50. Jahrestag der Gründung des Deutschen Presserats am 20. November 2006 dargelegt: *„Journalisten und Verleger haben ohne äußeren Zwand ein Sanktionssystem gemeinschaftlich vereinbart, das einzelne Mitglieder durchaus schmerzen kann, aber das zugleich den übergeordneten Interessen der Gemeinschaft nützlich ist."* Es wäre fatal, dieses System für die elektronische Presse aufzugeben[296].

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, welche **Vorteile die Übertragung der Selbstkontrolle der Printmedien** auf den Online-Bereich bringen würde. Der Deutsche Presserat ist die einzige umfassend tätige Selbstkontrolleinrichtung der Printmedien in Deutschland. Trägerorganisationen sind der BDVZ, der VDZ, der Deutsche Journalisten-Verband e.V. (DJV) und die Industriegewerkschaft Medien, Druck und Papier, Publizistik und Kunst (jetzt ver.di)/Fachgruppe Journalismus (dju/SWJV). Der Trägerverein bezweckt, „für die Pressefreiheit in der Bundesrepublik einzutreten und das Ansehen der deutschen Presse zu wahren". Er hat in den „Publizistischen Grundsätzen (Pressekodex)" die Berufsethik der Presse konkretisiert[297]. Die Selbstkontrolle der Presse ist sehr weit fortgeschritten und bewährt: Die Presse verfügt durch den weitgehend anerkannten, zu Entwicklungen teils heftig

---

[294] *Schweizer, Robert*, Selbstkontrolle der Printmedien, 177.

[295] *VDZ, BDZV*, Strengthening the Competitiveness of the EU Publishing Sector – The role of media policy: Questions for the sector, civil society and public authorities, 2 f.

[296] *Köhler,* „Freiheit, die sich bindet", 33 ff.

[297] *Schweizer*, 121 ff.

diskutierten vollständigen Kodex ethischer Normen über eine in mehr als vier Jahrzehnten gewachsene Selbstkontrolle. Die Presse hat mit dem Deutschen Presserat zudem ein Selbstkontrollorgan, das verlagsübergreifend durchaus Wirkung entfaltet[298]. In Deutschland existiert noch **keine ethische Selbstkontrolle im Fernsehen und im Internet**. Alle Träger des Deutschen Presserats sind sich seit Dezember 2007 einig, die Zuständigkeit des Presserats auf journalistisch-redaktionell gestaltete Online Inhalte der Presse auszudehnen. Die Träger haben bereits mit den Vorgaben dazu begonnen, die berufsethischen und die Verfahrens-Regelungen auf der Basis freiwilliger Selbstkontrolle zu ergänzen. Zurzeit gibt einzig der Jugendschutz in diesem Bereich gewisse Grenzen vor[299].

Die **Presse und ihre Freiheit** sind auch im Verhältnis zu anderen Medien besonders. Insbesondere **Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit unterscheiden sich erheblich**.

- Die **Pressefreiheit** wird im Wesentlichen durch die Freiheit eines jeden Bürgers geprägt, frei von staatlicher Kontrolle Wort und Bild auf Papier (oder auf elektronischem Wege) zu vervielfältigen und zu verbreiten und für etwaige Gesetzesverletzungen nur nachträglich vor dem unabhängigen Richter verantwortlich zu sein. Dieser **Gehalt der Presse ist für jede freie und demokratische Gesellschaft nach wie vor von essentieller Bedeutung**. Inhaltliche Grenzen der Freiheit sind die allgemeinen Gesetze, innerhalb derer jede Meinung, und sei sie noch so wenig erwünscht, mehrheitsfähig oder politisch korrekt, geäußert werden darf. Die **Pluralismussicherung** erfolgt dadurch, dass es einem jeden frei steht, seine Meinung zu drucken und zu verbreiten, eine Freiheit, die mit der elektronischen Presse im Internet nunmehr auch tatsächlich für viele technisch effektiv zur Verfügung steht.
- Demgegenüber ist der **Rundfunk**, jedenfalls bislang, viel intensiveren Regelungen ausgesetzt: Lizenzerfordernisse, staatliche Regulatoren mit Programmbeobachtungsfunktion, Verbote von Äußerungen im redaktionellen und werblichen Programmteil, die außerhalb des Rundfunks grundrechtlich geschützt sind, binnenplurale, das heißt den Rundfunkveranstalter in seiner Freiheit beschränkende Ausgewogenheitsanforderungen usw. Die Unterschiede sind nicht bloß Tradition, sondern jedenfalls in der Frage der Freiheit der Presse grundrechtlich auch auf europäischer Ebene vorgegeben[300]. Für den Rundfunk sind diese Regelungen nachvollziehbar.

Das **Internet** ist nur ein weiterer Verbreitungsweg – sowohl für die Presse als auch für den Rundfunk. Das Internet als Datennetz, das für fast beliebige Zwecke, vom Telefonat über die elektronische Post bis hin zur Verbreitung von Fernsehprogrammen genutzt werden kann, bietet keine Legitimation für ein einheitliches Medienrecht, das den Schutz der elektronisch verbreiteten Presse (mit oder ohne die beschriebenen audiovisuellen Elemente) gegenüber ihrer Papierschwester absenkt. Eine Ausdehnung von Regelungen aus der Rundfunkwelt auf andere Medien als Rundfunk via Internet ist daher problematisch[301].

---

[298] *Schweizer*, 178.

[299] *Schweizer*, 176.

[300] *VDZ, BDZV,* 3 f.

[301] *VDZ, BDZV,* 4.

Aus **ökonomischer Sicht ergibt sich ein Problem, wenn die Presse bei einer Übertragung ihrer ethischen Grundsätze in das Internet Nachteile gegenüber den anderen Anbietern erfahren würde**. Ähnlich wie bei den Rundfunkangeboten könnte aus Sicht der Presse daher durchaus ein Marktversagen bei den Online-Angeboten vorliegen, das staatliche Maßnahmen rechtfertigen könnte.

3.2.1.3.4 Entwicklung von Szenarien

Die aufgezeigten und diskutierten Themen zeigen an, dass es unter den vorliegenden Bedingungen und der sich abzeichnenden Entwicklungen schwierig ist, ein einheitliches Level-Playing-Field zu schaffen. **De-Regulierungsbedarf** bei der elektronischen Presse ist demnach erforderlich. Die im Folgenden durchgeführte Diskussion der zwei möglichen Optionen erfolgt aus 1) Sicht der Marktteilnehmer sowie aus 2) Sicht der Nutzer. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist – wie eingangs umfassend dargelegt – die **Nutzersicht** entscheidend, die sich in der **Bewertung der Konsumentenwohlfahrt** ausdrückt.

Lesebeispiel: +/+ Sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -/- sehr negativ

Szenario 3:

PRINT PRESSE WIRD ZUNEHMEND ELEKTRONISCHE PRESSE		
	Option 1: **Selbstkontrolle der Printpresse wird auf alle Online-Anbieter übertragen**	**Option 2:** **Verleger geben ihre Selbstkontrolle auf und unterwerfen sich im Online-Bereich dem Rundfunkregime**
MARKT TEILNEHMER	**ÖKONOMISCHE EFFEKTE**	
Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter	**+:** Das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter ist qualitätsorientiert. Die Regelungen der Presse können rasch implementiert werden	**0:** Gleiches Level-Playing-Field für alle Akteure.
Private Free TV- Anbieter	**+:** Die Selbstkontrolle würde eine zusätzliche indirekte Form der Regulierung bedeuten. Auf der anderen Seite würde die Rundfunkregulierung abnehmen. Dies ist in Summe vorteilhaft.	**-:** Gleiches Level-Playing-Field für alle Akteure. Eine Chance zur Deregulierung wäre jedoch vertan.
Private Pay TV- Anbieter	**-:** Private Pay TV-Anbieter könnten durch diese Selbstkontrolle in ihrem Geschäftsgebaren beeinträchtigt werden.	**+:** Gleiches Level-Playing-Field für alle Akteure.
Elektronische Presse	**+/+:** Die Angebote unterliegen nicht der Rundfunkregulierung, sondern der bewährten Selbstkontrolle.	**-/-:** Staatliches Eingreifen in Form von Regulierung wird strikt abgelehnt. Das Vertrauen auf eigene Kräfte wird vom Staat substantiell ohne wirklichen Regulierungstatbestand in Frage gestellt.
Telekommunikationsnetzbetreiber	**+:** Weniger Regulierung und mehr Vertrauen in Marktkräfte und Selbstkontrolle sind für alle Marktteilnehmer positiv.	**-:** Eine Chance zur Deregulierung wäre vertan. Auch die Telekommunikationsanbieter müssen sich als Plattformbetreiber der Regulierung unterwerfen. Selbstregulierung wäre der vorteilhaftere Lösungsansatz.

Kabelnetzbetreiber	**+:** Weniger Regulierung und mehr Vertrauen in Marktkräfte und Selbstkontrolle sind für alle Marktteilnehmer positiv.	**-:** Eine Chance zur Deregulierung wäre vertan. Auch die Kabelnetzanbieter müssen sich als Plattformbetreiber der Regulierung unterwerfen. Selbstregulierung wäre der vorteilhaftere Lösungsansatz.
Satellitenbetreiber	**+:** Weniger Regulierung und mehr Vertrauen in Marktkräfte und Selbstkontrolle sind für alle Marktteilnehmer positiv.	**-:** Eine Chance zur Deregulierung wäre vertan. Auch die Satellitenanbieter müssen sich als Plattformbetreiber der Regulierung unterwerfen
Nutzer	**+/+:** Die Nutzererfahrungen mit der Presse sind sehr positiv. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Online-Inhalte der Verlage rasch – ähnlich des Fernsehangebots – massenwirksam ausgerichtet sind. Regulierung von Inhalten in Form staatlicher Eingriffe ist immer eine „second best Lösung" und erübrigt sich bei der elektronischen Presse. Zudem ist das Internet durch Freiheit geprägt. Die Konsumentenwohlfahrt steigt an.	-: Die Frage ist, ob der Nutzer im Online-Bereich überhaupt geschützt werden kann bzw. will. Gemäß einem freiheitlichen Denken sollte die Entscheidung, welche Inhalte der Nutzer im Internet konsumieren will, dem Nutzer selbst überlassen werden. Eine Regulierung der elektronischen Presse ist aus Nutzersicht wegen der vorliegenden Wettbewerbskräfte redundant.

- **Aus Sicht der Nutzer ist die erste Option vorteilhafter: Die Selbstkontrolle der Print-Presse wird auf alle Online-Anbieter übertragen.**

3.2.2 Inhalteverteilung und Inhaltepräsentation

Das vierte und das fünfte Szenario behandeln die Spannungsfelder, in dem sich die Zugangsnetzbetreiber und die Anbieter für Inhaltepräsentation bewegen. Bei der Inhalteverteilung an den Endkunden und der Inhaltepräsentation beim Endkunden entstehen Problemfelder, können Auswirkungen entstehen, die auf die vorgelagerten Stufen der Inhaltegenerierung und Inhalteverarbeitung zurückwirken. Gemäß des *more economics based approach* werden zunächst die marktrelevanten Auswirkungen erörtert, bevor daran anschließend Optionen entwickelt und diskutiert werden.

- Eine wichtige Entscheidung für einen Anbieter von Inhalten ist die **Wahl des Verteilungsweges**. Durch die Digitalisierung nehmen die Möglichkeiten, Endkunden zu erreichen, zu. An dieser Stelle werden die unterschiedlichen Verteilungswege/ Übertragungswege auf ihre Vergleichbarkeit hin im Problemfeld **Technologieneutralität** untersucht und die durch den Wandel der Medienwelt entstehenden Probleme aufgezeigt. Aus der Vielfalt der Übertragungswege resultieren ökonomische Implikationen, die die bestehenden regulatorischen Vorgaben in Deutschland in Frage stellen.
- Ein weiteres Problemfeld ist die Diskussion zur **Netzneutralität**, die zurzeit in den USA heftig geführt wird. Kernthema ist hierbei, ob Inhalteanbieter für die Datenmengen, die sie in die Netze der Telekommunikationsanbieter einspeisen, bezahlen sollten, beziehungsweise ob ein Netzbetreiber das Recht haben sollte, einzelne Inhalte oder Dienste zu diskriminieren. Diese Diskussion könnte auch in Deutschland aufkommen

und wird aus diesem Grunde einer sorgfältigen Beobachtung und Analyse unterzogen werden.

- Durch die Digitalisierung der Netze werden Knappheitsprobleme behoben, andere Probleme jedoch erzeugt. So ist das **Markt- und Machtverhältnis** zwischen den Inhalteanbietern auf der einen Seite und den Netzbetreibern auf der anderen Seite Gegenstand verschiedener Diskussionen. Dieses Verhältnis kann durch eine **vertikale Integration** eine neue Ausgestaltung annehmen. Aus diesen Gründen werden die ökonomischen Effekte einer vertikalen Integration ebenfalls diskutiert.
- Im Falle der **Inhaltepräsentation** wird bei den **Endgeräten** eine Diskussion um die **Notwenigkeit der Interoperabilität** geführt. Endgeräte sorgen für die Präsentation von Inhalten beim Endkunden und sind potentiell in der Lage, vom Hersteller interessengeleitet eingesetzt zu werden. In Analogie zur Diskussion um die Netzneutralität kann es zum Ausschluss von Inhalten oder zur Diskriminierung hinsichtlich der dargestellten Qualität kommen.
- Weitere Fragestellungen sind die **Behandlung der Navigatoren und Suchmaschinen** sowie die möglichen Effekte bei der Inhaltepräsentation, die von **Verschlüsselungssystemen** ausgehen können. Dies sind die neuen Themen, die sich im regulatorischen Umfeld ergeben.

Auch die Erörterung dieser Spannungsfelder erfolgt gemäß der Anforderungen des auf Europäischer Ebene angewandten more economics based approach, der über den Telekommunikations-Review-Prozess unmittelbar Eingang in die deutsche Regulierung findet. Dies bedeutet, dass nach einer Diskussion der Auswirkungen auf den Markt die **abschließende Bewertung der beiden Optionen aus Nutzersicht** erfolgt. Eines der vorrangigsten Ziele staatlichen Eingreifens ist nicht der Schutz der Wettberber, sondern die Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt.

3.2.2.1 Problemfelder bei der Inhalteverteilung aus ökonomischer Sicht

Wie im Abschnitt A aufgezeigt, befindet sich die Rundfunklandschaft in Deutschland durch die **Digitalisierung mitten in einschneidenden Veränderungen**. Die Verwendung digitaler Technik führt dazu, dass sich die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über die fünf Übertragunsgwese Kabel, Satellit, Terrestrik, DSL und Mobil erheblich verändert hat. Die offenen Fragen bei der ökonomischen Betrachtung sind in den Bereichen der Technologieneutralität sowie der Netzneutralität zu finden.

3.2.2.1.1 Technologieneutralität: Austausch der Zugangsnetze aus Endkundensicht

Die Frage der **Technologieneutralität** ist eine Frage des regulatorischen Umgangs mit unterschiedlichen Infrastrukturen und Übertragungswegen. Die Frage tangiert primär die Kabel- und Satellitenübertragung sowie die Übertragung über DSL. Technologieneutralität bedeutet, dass keine Festlegungen getroffen werden, die bestimmte Technologien bevorzugen beziehungsweise ausschließen. Die Europäische Kommission führt als Vorteil dieser Flexibilisierung die raschere Einführung neuer Technologien, effizientere Nutzung des Spektrums, mehr Innovation und Vorteile für die Konsumenten an.

Bei der Beurteilung der Wettbewerbssituation auf diesen Märkten stehen die angebotenen Dienste und Produkte im Vordergrund. Die Märkte sind technologieneutral zu beurteilen. Dies bedeutet in Bezug auf den Markt für Rundfunkübertragungsdienste eine **festgelegte normative regulatorische Gleichbehandlung der Übertragungswege**. Technologieneutralität bedeutet vor diesem Hintergrund, dass bei der **Marktabgrenzung** (und der daran anschließenden Feststellung von signifikanter Marktmacht und den Regulierungsmaßnahmen) die **Technologie der Dienste- und Produktherstellung keine Rolle spielen soll**. Dies schließt aber nicht aus, dass Vorleistungsmärkte technologiespezifisch abgegrenzt werden können. Stehen jedoch auf der Endkundenebene mehrere Technologien zur Verfügung, so kann dies den Charakter von Bottlenecks auf der Vorleistungsebene in Frage stellen[302]. Aus diesem Grund ist eine vertiefte Betrachtung der Endkundenmärkte angebracht.

3.2.2.1.1.1 Vergleichbarkeit der Übertragungswege aus ökonomischer Sicht

Um die **Übertragungswege auf ihre Vergleichbarkeit hin aus Endkundensicht** einer ökonomischen Überprüfung zu unterziehen, bieten sich Kriterien aus Sicht der Nachfrager und aus Sicht der Anbieter an. **Anbieter** der meist genutzten Übertragungswege sind Kabelnetz- und Satellitenbetreiber, Betreiber von Telekommunikationsnetzen sowie zu einem geringeren Teil Betreiber von Mobilfunknetzen. Die Netzbetreiber bedienen sich unterschiedlicher Technologien und sind nicht in der Lage, kurzfristig von einer auf die andere zu wechseln. Eine Angebotsumstellungsflexibilität ist also nicht gegeben. Wird auf die **Sicht der Nachfrager** eingegangen – zum einen auf die Sicht der Endkunden und Nutzer zum anderen auf die Sicht der Inhalteanbieter, die Übertragungsdienstleitungen nachfragen – ergeben sich andere Beurteilungen.

3.2.2.1.1.1.1 Nachfragesubstituierbarkeit aus Endkundensicht

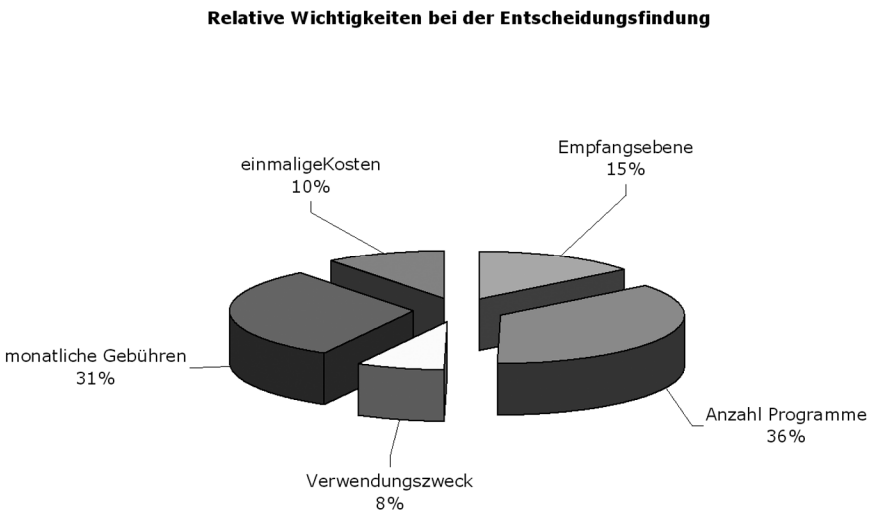
Bei den **Endkunden** ist zu prüfen, ob es den Nutzern möglich ist, ohne besonderen Aufwand den Übertragungsweg zu wechseln. Die Möglichkeit der Nachfragesubstitution stellt aus ökonomischer Sicht die am unmittelbarsten wirksame und stärkste disziplinierende Kraft dar, welche auf die Anbieter eines bestimmten Produktes beziehungsweise Dienstleistungen einwirkt. Ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen kann gegebene Verkaufsbedingungen – wie beispielsweise den Preis – nicht erheblich beeinflussen, wenn die Kunden in der Lage sind, auf verfügbare Substitute auszuweichen. Die Präferenzen der Endkunden bestimmen schlussendlich die Wettbewerbsintensität und die damit einhergehende Marktabgrenzung, die Vergleichbarkeit der Übertragungswege.

EE&MC hat 2006 eine **Studie** durchgeführt, welche die Substituierbarkeit der Übertragungswege Kabel und Satellit als Untersuchungsgegenstand hatte. Ausgangspunkt der Studie war eine hypothetische Erhöhung der monatlichen Kabelgebühren um 5 Prozent. Im Rahmen der Studie wurden 1.228 Interviews durchgeführt. Die aus den Interviews resultierenden 36.840 erhaltenen Meinungen erlaubten es, die Wertigkeiten der einzelnen Attribute zu bestimmen, die in die Kaufentscheidung bezüglich des Rundfunkempfangs einfließen. Anhand dieser Daten erfolgte die Auswertung des **Hypothetischen Monopolistentests** (HM-Tests), der von der **Europäischen Kommission zur Marktabgrenzung angewandt**

---

[302] *Vogelsang*, Die regulatorische Behandlung neuer Märkte, 25.

wird. In den Interviews wurde außerdem gefragt, welche Gründe relevant für die Wahl eines Übertragungsweges seien. Eine Auswertung der Priorität der Auswahlkriterien zeigt auf, dass die **Anzahl der empfangbaren Programme** mit einem Anteil von 36 Prozent der **bedeutendste Anteil in der Entscheidungsfindung** ist.



Quelle: *EE&MC*.

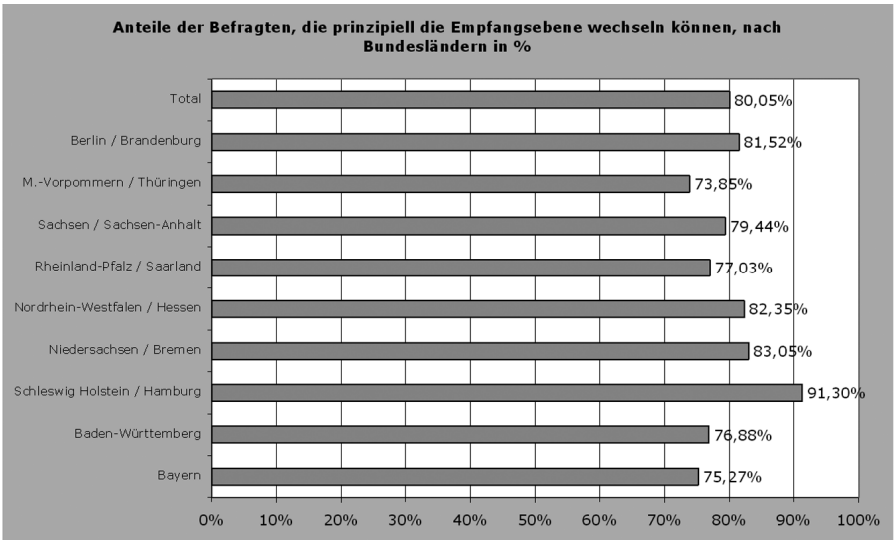
Abb. 3-62: Relative Wichtigkeiten bei der Entscheidungsfindung

Für die Endkunden ist die **Anzahl der Programme**, die empfangen werden können, somit von herausragender Bedeutung. Der **Preis** in Form der monatlichen Gebühren ist in der Entscheidungsfindung **mit 31 Prozent weniger bedeutsam** als die Programmanzahl. Mit einem Anteil von **15 Prozent** stellt die **Art der Empfangsebene** einen weniger bedeutsamen Faktor in der Entscheidungsfindung dar.

Auch die Analyse der Antworten auf die Frage „Sind Sie prinzipiell in der Lage, die Empfangsebene zu wechseln, ist aufschlussreich: Wie Abb. 3-63 aufzeigt, fühlen sich insgesamt 80,05 Prozent der Befragten in der Lage, die Empfangsebene zu wechseln. Am stärkten ist die **subjektive Annahme einer Wechselmöglichkeit** in Schleswig-Holstein/Hamburg mit 91,30 Prozent ausgeprägt. Insgesamt betrachtet ist das **subjektive Wechselempfinden** somit **sehr stark ausgeprägt**: Der Großteil der Befragten geht für sich von der Tatsache aus, die Empfangsebene auch tatsächlich wechseln zu können.

Die **empirische Analyse** ergab, dass Endkunden auf eine hypothetische Preiserhöhung der Kabelgebühren reagieren würden und **am häufigsten zu der Empfangsebene digitaler Satellit** wechseln würden. 81,22 Prozent der von der Ebene Kabel abgewanderten Nachfrager würden zu der Ebene Satellit wechseln. Zu **DVB-T** (Antenne digital) würden 21,01 Prozent der abgewanderten Nachfrager wechseln. Bei den anderen beiden Empfangsebenen, Antenne analog sowie Internet, ergeben sich so gut wie keine Verschiebungen. Da der **digitale Satellit somit das stärkste Substitut zum Kabelempfang** darstellt, ist die Empfangsebene digitaler Satellit in den sachlich relevanten Markt einzubeziehen. Aufgrund des star-

ken Wechsels der Endkunden zu DVB-T ist allerdings auch davon auszugehen, dass diese Empfangsebene in den Gebieten, in denen DVB-T bereits verfügbar ist, ebenfalls zum sachlich relevanten Markt gehört. Diese empirischen Ergebnisse stehen im **Einklang mit der Entscheidung der Europäischen Kommission in der Beihilfensache Berlin-Brandenburg**, die ebenfalls Wechselraten untersucht hat und zu dem Schluss gekommen ist, dass DVB-T ein Substitut für Kabel und Satellit darstellt[303].



Quelle: *EE&MC*.

Abb. 3-63: Anteile der Befragten, die prinzipiell die Empfangsebene wechseln können, nach Bundesländern in Prozent

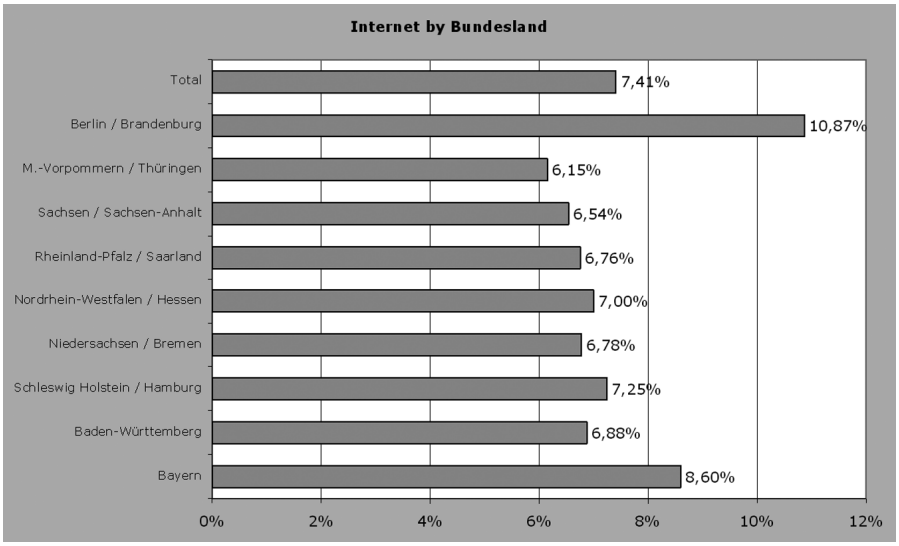
Eine zusätzliche Auswertung der EE&MC Studie lieferte weitere wichtige Erkenntnisse: Abb. 3-64 zeigt die Antworten auf die Frage „Nutzen Sie das Internet bereits zum Rundfunkempfang?“ nach Bundesländern aufgeschlüsselt. **Insgesamt nutzten gemäß der EE&MC Studie bereits 7,41 Prozent der Befragten das Internet zum Rundfunkempfang**. In Berlin-Brandenburg ist der Anteil der Internetnutzung mit 10,41 Prozent am größten. Die Bedeutung dieser Ebene ist somit noch relativ gering, aber durchaus vorhanden, so dass in Zukunft **im Laufe der technologischen Entwicklung hier weiteres Substitutionspotential zu erwarten** ist. Fernsehen über DSL ist somit auf dem Weg, sich nach Kabel, Satellit und Terrestrik als vierter Übertragungsweg zu etablieren und zu einer Konkurrenz für die bestehenden Infrastrukturkanäle zu werden[304].

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass **aus Sicht der Nutzer/Endkunden eine Austauschbarkeit der Übertragungswege gegeben ist**.

---

[303] *Europäische Kommission*, Entscheidung v. 9.11.2005 über die staatliche Beihilfe die die Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Einführung des digitalen terrestrischen Fernsehens (DVB-T) in Berlin-Brandenburg gewährt hat, Rn. 79 f.

[304] Siehe auch *Goldhammer*, IPTV 2010, 25.



Quelle: *EE&MC*.

Abb. 3-64: Anteile der Befragten, die das Internet zum Rundfunkempfang nutzen, nach Bundesländern in Prozent

3.2.2.1.1.1.2 Nachfragesubstituierbarkeit aus Sicht der Inhalteanbieter

Zugangsnetzbetreiber müssen – wie dargelegt – auf Grund der vorherrschenden Wettbewerbssituation die Präferenzen der Endkunden berücksichtigen. Dies bedeutet, dass die **Einspeisung von großen Privatsendern wie ProSiebenSat.1 und RTL und der öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF für Zugangsnetzbetreiber unverzichtbar ist**. Aufgrund ihrer Bedeutung und Beliebtheit bei den Endkunden nehmen diese Fernsehangebote beim Nutzer eine entsprechend bedeutsame Stellung ein. Aufgrund dieser Bedeutung und der damit einhergehenden Angewiesenheit der Zugangsnetzbetreiber verfügen die **Programmanbieter über eine entsprechende Verhandlungsmacht**. Aus Sicht der Inhalteanbieter kann der Übertragungsweg unter bestimmten Umständen durchaus austauschbar werden.

Für die Analyse der Austauschbarkeit sind die **Ausweichmöglichkeiten von Bedeutung**. Die Möglichkeit eines Inhalteanbieters den Übertragungsweg auszutauschen, wird an einem Beispiel der Interaktion zwischen einem Inhalteanbieter und einem kleineren Kabelnetzbetreiber aufgezeigt. ProSiebenSat.1 hat in Deutschland eine große Zuschauerreichweite. Einige Kabelnetzbetreiber haben eine begrenzte Anzahl angeschlossener Haushalte. Der Verzicht auf die Einspeisung von Programmen in ein Kabelnetz eines kleineren Anbieters würde für ProSiebenSat.1 zwar einen Reichweitenverlust bedeuten, die Einbußen an Werbeeinnahmen wären jedoch vergleichsweise gering und durchaus zu verkraften: Die Fernsehsender haben gegenüber dem Bundeskartellamt bestätigt, dass ein Reichweitenverlust von 5-

10 Prozent hinnehmbar wäre[305]. Die Drohung eines Wechsels beziehungsweise einer Ausspeisung seitens ProSiebenSat.1 ist demnach von einem kleineren Kabelnetzbetreiber als hinreichend glaubwürdig einzustufen. Fernsehsender wie ProSiebenSat.1 könnten somit durchaus auf die Kabeleinspeisung in einzelnen Regionen verzichten. Bei einer Ausspeisung aus dem Kabel ist anzunehmen, dass ProSiebenSat.1 beispielsweise auf **andere Plattformen ausweichen** wird und so schlussendlich weniger als 6,7 Prozent Verlust der Reichweite – bei der Nichteinspeisung in ein regionales Netz wie Baden-Württemberg – in Kauf nehmen muss.

Nachdem in einem ersten Schritt festgestellt wurde, dass Sender wie ProSiebenSat.1 auf eine Einspeisung verzichten können, ist in einem zweiten Schritt zu eruieren, welche Konsequenzen eine Ausspeisung für einen Kabelnetzbetreiber hätte. Resultat dieser Annahme ist, dass eine Ausspeisung eines attraktiven Senders wie ProSiebenSat.1 einen kleineren Kabelnetzbetreiber an seinen Kundenbeziehungen und damit an seiner Existenzgrundlage treffen würde. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass lediglich die großen Sendergruppen über dieses Drohpotential verfügen. **Kleinere, unabhängige Sender verfügen nicht über die Möglichkeit, eine Ausspeisung anzudrohen**. Bei Spartensendern, die zu einer großen Senderfamilie gehören, ist eine solche Androhung auf Grund des Verbundes aber durchaus im Bereich des Vorstellbaren.

Eine Ausspeisung eines großen Senders ist für Kabelnetzbetreiber schwerwiegend und existenzbedrohend, da nicht auf die **Inhalte der großen Anbieter** verzichtet werden kann. Auch eine sehr kurzfristige Ausspeisung reichweitenstarker Programmangebote würde die Wettbewerbsfähigkeit schwerwiegend beeinträchtigen: Die Programme haben ein so hohes Ansehen und Marktgeltung, dass ein Kabelnetzbetreiber in Anbetracht der entsprechenden Kundenerwartung diese Programme kontinuierlich über sein Kabelnetz anbieten muss, um **keinen Ansehensverlust bei den Fernsehzuschauern** zu erleiden. Ein solcher Ansehensverlust würde sich langfristig auswirken und nachhaltige wirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringen. Eine nicht wieder gutzumachende Zerstörung des Images und des Zuschauervertrauens würde erfolgen. Die Wechselfähigkeit und Wechselwilligkeit der Kunden hat sich – wie im vorherigen Abschnitt aufgezeigt – in den letzten Jahren erheblich erhöht, so dass bereits ein zeitlich begrenzter Ausfall wesentlicher Programminhalte eine erhebliche Wechseldynamik beim Kunden auslösen würde. Des Weiteren ist die **Wiedergewinnung von Kunden**, die einmal den Kabelanschluss gekündigt haben, **äußerst schwierig und kostenaufwändig**.

Es ist daher davon auszugehen, dass **in bestimmten Konstellationen eine Austauschbarkeit des Übertragungsnetzes seitens der Inhalteanbieter durchaus gegeben sein kann**. Diese Möglichkeit der Ausspeisung ist hoch, wenn das Übertragungsnetz eine geringe Reichweite aufweist und eine große Senderfamilie die Ausspeisung erwägt. Bei Übertragungsnetzen, die über einen großen Nutzerkreis verfügen, ist die Austauschbarkeit hingegen beschränkt.

---

[305] *Bundeskartellamt*, Beschluss v. 20.6.2005, Az. B7 – 22/05, Iesy/Ish, Rn. 57.

3.2.2.1.1.2 Ökonomische Bedeutung der Vielfalt an Übertragungswegen

Die **Vielfalt an Übertragungswegen** hat ihre ökonomische Relevanz in zwei verschiedenen Aspekten. Der eine kommt bei der Beurteilung der **Effekte natürlicher Monopole** zum Tragen. Hier kann ein infrastrukturbasierter intermodaler Wettbewerb die Nachteile des Marktversagenstatbestands Monopol mildern.

Netzindustrien zählen zu den Industriezweigen, die man als **natürliche Monopole** bezeichnet. Dies ist herzuleiten anhand von Skalen- und Verbundvorteilen sowie einer subadditiven Kostenstruktur. Der Markt ist von einem Anbieter kostengünstiger zu versorgen als durch mehrere[306]. Das sich ergebende Monopol verlangt an sich nach regulatorischem Eingreifen. **Diese Eingriffe werden jedoch obsolet, wenn es auf der vorgelagerten Marktstufe, der Endkundenebene, zu einem Wettbewerb zwischen verschiedenen Netzen kommt und austauschbare Produkte durch verschiedene Systeme produziert werden**. Dieser intermodale Wettbewerb ist im Breitbandnetz zum Beispiel in Ländern wie den USA, Niederlande oder Österreich zu beobachten. Breitbanddienste werden entweder über DSL oder Kabel bereitgestellt und nachgefragt. Eine Vielzahl an Übertragungswegen im Bereich der Rundfunkübertragungsdienste könnte somit den Misstand eines strukturell fehlenden Wettbewerbs in einzelnen Netzindustrien zum Wohle der Konsumenten heilen und sollte daher gefördert werden.

Für die Beurteilung des **„Problems" der Knappheit der Übertragungskapazitäten ist demnach die Vielfalt an Übertragungswegen** bedeutsam. Eine vielfältige Auswahl an Übertragungswegen schränkt die Marktmacht der Netz- und Plattformbetreiber gegenüber den Inhalteanbietern ein. Steht jedoch lediglich eine **begrenzte Anzahl an Programmplätzen zur Verfügung und ist die Vielfalt an Übertragungswegen eingeschränkt**, so sind medienrechtliche Vorschriften sinnvoll, die Inhalteanbietern das Recht auf einen Programmplatz und die Ausstrahlung ihrer Inhalte zusichern. Fehlende Wettbewerbsmöglichkeiten wären dann anzunehmen.

Must-Carry-Regeln haben in einer solchen Situation ihre Berechtigung. Davon ist aber in einer digitalisierten Welt nur dann auszugehen, wenn wie bei DVB-T oder bei der mobilen Fernsehübertragung DVB-H die Anzahl der Programmplätze beschränkt ist. Im Kabel, beim Satelliten oder bei der Übertragung über DSL stellt sich die Ausgangssituation jedoch anders dar. Bei diesen Übertragungswegen sind Must-Carry-Regeln unangebracht. Während die analoge Kapazität des Kabelnetzes auf rund 30-40 Programme begrenzt war, können durch die digitale Übertragungstechnik im Kabel zukünftig rund 500 Programme empfangen werden[307]. Über den digitalen Satelliten sind 1.000 Programme empfangbar[308]. Must-Carry-Regelungen büßen durch diese neuen technologischen Entwicklungen erheblich an Bedeutung und Zweckmäßigkeit ein: Die mit der Digitalisierung einhergehende Kanalvervielfachung löst das Problem der Kapazitätsknappheit[309]. Die Kanalvervielfachung bedeutet auf der anderen Seite, dass die Auffindbarkeit der Inhalte an Bedeutung gewinnt. Bei einigen,

---

[306] *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, 21 ff.

[307] *ALM*, <http://www.alm.de/index.php?id=244> [Stand: 24.10.2007].

[308] *ALM*, <http://www.alm.de/index.php?id=244> [Stand: 24.10.2007].

[309] *KEK*, Zweiter Konzentrationsbericht, 186.

wenigen Übertragungswegen wie DVB-T oder DVB-H besteht die Kapazitätsknappheit jedoch weiterhin.

Darüber hinaus haben *Kabelnetzbetreiber* – für andere Plattformbetreiber gilt das Must-Carry-Regime erst seit dem neuen Rundfunkänderungsstaatsvertrag – wie aufgezeigt, ein sehr hohes ökonomisches Interesse, **ihren Endkunden attraktive Angebote zugänglich zu machen**. Das Interesse ist, ein für die Endkunden attraktives Fernsehangebot einzuspeisen, da dies die Zahlungsbereitschaft der Kunden und damit die Gewinnmöglichkeiten erhöht. Da die Endkunden unterschiedliche Präferenzen und Interessen haben und ein vielfältiges Angebot geschätzt wird, haben die Netzbetreiber den Anreiz, ein Fernsehangebot bereitzustellen, welches einem pluralistischen Meinungsbild entspricht. Insbesondere die erheblichen Kapazitätssteigerungen, die die Digitalisierung der Übertragungstechnologien ermöglichen, lassen keinen Grund erkennen, warum ein Netzbetreiber einem Programmanbieter die Weiterverbreitung zu angemessenen Preisen verweigern wird.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass auf Endkundenebene ausreichende Auswahlmöglichkeiten für den Empfang von Rundfunksignalen bestehen und dadurch die Meinungsvielfalt bei der Weiterverbreitung gesichert ist. Dies spricht aus ökonomischer Sicht gegen die Notwendigkeit regulatorischer Maßnahmen in Form von Must-Carry-Regelungen bei Übertragungswegen, die über eine ausreichende Programmkapazität verfügen.

Aus ökonomischer Sicht zeichnet sich eine Umkehrung der Diskussion ab. Wenn die Kapazität der Übertragungsnetze in einer digitalen Welt zukünftig nicht mehr ein limitierender Faktor ist, kann der **Zugang zu Inhalten** ein bedeutsamer Faktor werden. Aus ökonomischer Sicht kann es daher durchaus angebracht sein/werden, bei einer Veränderung der Machtverhältnisse hin zum Inhalteanbieter über eine so genannte Angebotsverpflichtung, auch **Must-Offer oder Must-Simulcast**, nachzudenken, um die im Rundfunk geforderte Vielfalt zu sichern. Mögliche Änderungen in den Machtverhältnissen zwischen Inhalteanbietern und Zugangsnetzbetreibern könnten daher folglich auch eine Änderung der regulierenden Vorschriften induzieren.

Die im Folgenden diskutierte Netzneutralität greift diesen Gedanken – wenn auch in anderer Form – auf. Unter Netzneutralität wird hier die Diskussion subsumiert, dass Inhalteanbieter, die die Netze stark beanspruchen, höhere Entgelte für die Nutzung zahlen sollten.

3.2.2.1.2 Netzneutralität: Ein adäquater Lösungsansatz ?

Im Zusammenhang mit immer höheren Bandbreiten wird vermehrt über die Einführung einer **"Datenmaut" für Internet-Unternehmen** diskutiert. Seit das Angebot an Videodiensten und die digitale Verbreitung von Medieninhalten fulminante Wachstumsraten verzeichnen, kann es durchaus opportun sein, **zusätzliche Vergütungen** von den einspeisenden Unternehmen für die Übertragung der Daten über das Netz zu verlangen[310]. Vor allem in den USA wird heftig darüber debattiert, warum nur Internetnutzer, jedoch nicht die Internetanbieter für höhere Bandbreiten zahlen sollen. Es wird argumentiert, dass diese Unternehmen ja im besonderen Maße von höheren Bandbreiten profitieren würden. Der Gedanke ist, dass Unternehmen, die Inhalte im Internet offerieren, sich auch an den Kosten

---

[310] *Economides*, "Net Neutrality", 4.

der Infrastruktur beteiligen sollen. Da eine zunehmende Anzahl von Inhalteanbietern erst auf der Grundlage von Infrastrukturanbietern erfolgreiche Geschäftsmodelle realisieren können, ist dieses Argument nicht von der Hand zu weisen[311]. Ökonomisch handelt es sich bei dieser Diskussion – wie beim Kabel – um **zweiseitige Märkte**: Nicht nur Endnutzer bezahlen für Dienstleistungen, sondern auch Inhalteanbieter für die Einspeisung ihrer Inhalte.

Die Debatte über Netzneutralität in den USA wurde durch die Entscheidung der Federal Communications Commission (FCC) ausgelöst, dem Festnetzbetreiber Verizon bezüglich seines Investments in den Ausbau der Breitband-Kapazität einen Preissetzungsspielraum einzuräumen[312]. Verizon argumentierte, eine **Differenzierung der Qualitätsparameter als Quality of Service (QoS)** sei nötig, um zeitkritische Applikationen übertragen zu können[313]. Die Forderung ist die Aufgabe der Netzneutralität, eines Regimes, das die Bits und Bytes unabhängig von den Diensten, zu denen sie gehören, behandelt und unabhängig davon, wer Sender oder Empfänger ist[314].

Die Debatte rund um die Netzneutralität hat sowohl eine ökonomische als auch politische Bedeutung. Es ist der Versuch von ökonomischen „Schwergewichten" auf Seiten der Inhalteanbieter, wie Amazon, eBay, Google und Microsoft, das Verhalten der großen Internetzugangsprovider durch politischen Druck zu beeinflussen[315].

3.2.2.1.2.1 Begriffserklärung

Es existiert keine eindeutige, präzise Definition von Netzneutralität. Eine **extreme Definition** versteht darunter im ganzen Netz eine Gleichbehandlung von Bits unabhängig von Content, Plattform, Herkunft, Ziel und Art des Dienstes. Insbesondere soll es keine Prioritätensetzung von Nachrichten geben, keine Zensur und keine besonderen Sicherheitsvorkehrungen. Leitbild ist das „best effort" Internet, in dem Paketverzögerungen und –verluste nur zufallsbedingt vorkommen dürfen, so dass jedes Paket dieselbe Chance hat, verzögert zu werden oder verloren zu gehen[316]. Es darf kein Inhalteanbieter bevorzugt werden, und der Transport der Daten darf diesem nicht in Rechnung gestellt werden[317].

Eine **moderate Definition** versteht darunter eine netzseitige Chancengleichheit des Wettbewerbs zwischen Inhalte- und Diensteanbietern im weitesten Sinne. In diesem Fall kann Priorisierung und Preisdiskriminierung erlaubt sein, sofern sie auf sachlichen Kriterien beruhen, die keine effizienten Wettbewerber behindern[318].

Unter Netzneutralität wird jedoch im Grunde die regulatorische Behandlung von drei Aspekten subsumiert: der Ausschluss von Inhalten oder Diensten durch die Netzbetreiber, die

---

311 *Wirtz et al.*, Deutschland Online 4, 26.

312 *Cave/Crocioni*, Does Europe Need Network Neutrality Rules?, 670.

313 *Cave/Crocioni*, Does Europe Need Network Neutrality Rules?, 670.

314 *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 220.

315 *Cave/Crocioni*, Does Europe Need Network Neutrality Rules?, 670.

316 *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 220.

317 *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 1.

318 *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 220.

Diskriminierung einzelner Inhalte oder Dienste hinsichtlich der Übertragungsqualität, sowie die daran geknüpfte Abstufung der Entgelte.

3.2.2.1.2.1.1 Ausschluss von Inhalten und Diensten

Netzbetreiber oder Internet Service Provider sind in der Lage, Inhalte von ihrem Netz auszuschließen. Dies könnte bedeuten, dass Telekommunikationsunternehmen die Nutzung von Internet-Fernsehen über ihre Leitungen grundsätzlich ausschließen könnten. Ein Grund dafür könnte eine Parallelvermarktung des eigenen „Walled Garden"-IPTV-Systems sein. Bei entsprechend ausgestalteten Paketverträgen könnte dies einigen Nutzern sogar attraktiv erscheinen.

3.2.2.1.2.1.2 Diskriminierung von Inhalten und Diensten

Die technische Möglichkeit zur Diskriminierung durch Netzanbieter im Internet hat erheblich zugenommen. Eine Differenzierung der Quality of Service Parameter (QoS) ist machbar. Zudem liegen den Netzbetreibern detaillierte Informationen über Zahlungsbereitschaften und Nutzungsprofile vor[319].

Ein E-Mail-Portal eines Internet Service Providers ist heute beispielsweise für eigene Kunden des Providers in gleicher Qualität verfügbar wie für einen Nicht-Kunden des Providers. Wenn Netzbetreiber jedoch die gesetzliche Möglichkeit bekommen, konkurrierende Dienstanbieter in Bezug auf die zur Verfügung gestellte Qualität zu benachteiligen, so sind die Auswirkungen dieser Maßnahme zu bedenken. Die Qualitätserfahrung für den Nutzer wird abhängig davon, welchen Netzbetreiber der Nutzer bevorzugt und wie dessen Philosophie ist, mit Kunden und Konkurrenten umzugehen. Es wäre theoretisch denkbar, dass der Netzbetreiber seine Marktmacht einsetzt, um Konkurrenten zu behindern. Netzbetreiber mit einem großen Kundenstamm haben dazu sicherlich einen Anreiz[320].

In den USA wurde entschieden, dem Netzbetreiber nicht das Recht einzuräumen, zwischen eigenen und fremden Diensten zu diskriminieren.

3.2.2.1.2.1.3 Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen

In den USA ist es den Netzbetreibern erlaubt, Quality of Service einführen, aber sie dürfen dafür keine Entgelte verlangen.

Würde man technische und wirtschaftliche Diskriminierung erlauben, die die Einrichtung von **„Überholspuren" im Internet** ermöglicht, wäre es logisch, diesen „Überholspuren" unterschiedliche Tarife zuzuordnen. Dies bezieht sich auf Vereinbarungen, die eine schnellere Durchleitung der Inhalte zum Kunden garantieren. Dadurch könnten bandbreitenintensive Anwendungen von Geschäftskunden mit hoher Zahlungsbereitschaft bedient werden. Zu denken wären auch beispielsweise an Anwendungen im Bereich der Telemedizin/E-Health. Ein aus der Ferne operierender Mediziner muss sich auf die Qualität der Übertragung verlassen können. **Übertragungssicherheit** ist in diesem Zusammenhang essentiell.

---

[319] *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 4.

[320] *Van Schewick*, Podiumsdiskussion, in: Picot, 243.

3.2.2.1.2.2 Netzneutralität aus ökonomischer Sicht

3.2.2.1.2.2.1 Ausschluss von Inhalten und Diensten

Sollte es einem Netzbetreiber technisch möglich und erlaubt sein, bestimmte Inhalte und Dienste nicht über seine Netze zu übertragen, so bleibt die Frage, ob er einen wirtschaftlichen Anreiz hat, dies zu tun, oder ob für ihn die Nachteile überwiegen werden. Ein entscheidender Punkt bei der Beurteilung dieses Sachverhaltes sind die Ausweichmöglichkeiten sowohl der Inhalte- und Diensteanbieter als auch der Endkunden.

Der **Zugang zum Internet** kann über verschiedene Netze hergestellt werden. Beim Betrieb zuhause sind dies vor allem die DSL- und die Kabelleitung. Durch die Vielfalt an Übertragungswegen, denn auch das mobile Internet ist auf dem Weg zu größeren Nutzerzahlen, werden einzelne Netzbetreiber in ihrem Vorgehen beschränkt, spezielle Inhalte oder Dienste von ihren Netzen auszuschließen. Laut Statistiken der FCC waren 2005 fast 90 Prozent aller Postleitzahlenbereiche in den USA durch zwei oder mehr Netzbetreiber versorgt, 75 Prozent sogar durch drei oder mehr. Selbst wenn man gewisse Marktmacht einzelner Netzbetreiber zugrunde legt, so sind doch Wettbewerbskräfte wirksam, die Anreize schaffen, ein breites Spektrum an verschiedenen Inhalten im Netz anzubieten[321].

Die Blockierung von Anbietern ist nur in Ausnahmefällen wohlfahrtserhöhend, wenn dadurch zum Beispiel die Verbreitung eines Virus vermieden wird. Man kann also davon ausgehen, dass die größere Machtposition bei den Inhalte- und Diensteanbietern liegt, da diese einen Ausschluss durch eine konkurrierende Infrastruktur kompensieren können.

3.2.2.1.2.2.2 Diskriminierung von Inhalten und Diensten

Die Variierung der Übertragungsqualität bei Inhalten und Diensten spielt nicht nur bei der letztendlichen Nutzung eine Rolle. Sie ist auch bei dynamischer Betrachtung, bei der Analyse der Anreizwirkung für Innovationen, einen solchen Dienst zu kreieren und anzubieten, von Bedeutung. **Für die Diskriminierung** spricht, dass durch die Bereitstellung von gesicherten hohen Übertragungsqualitäten Entwicklungen initiiert und Innovationen stimuliert werden, für die die Übertragungsqualität eine erfolgskritische Variable darstellt. Ein differenziertes Einsetzen von Netzleistung ist folglich als positiv anzusehen, wenn dies zum (neuen) Angebot von Echtzeitanwendungen und QoS-abhängigen Anwendungen führt. Eine Differenzierung bei den dem Nutzer zur Verfügung stehenden Anschlussbandbreiten ist seit jeher üblich und stellt im Grunde nichts anderes dar, als das Spiegelbild einer abgestuften Qualität für Anbieter von Inhalten und Diensten[322].

Die **Nachteile einer erlaubten Diskriminierung** liegen im Missbrauchspotential, das sich Netzbetreibern bietet. Internetseiten, die zum Angebot konkurrierender Anbieter gehören oder auf diese werbend verweisen, könnten in unzureichender Qualität übertragen werden, so dass sich dem Nutzer ein schlechtes Bild dieser Angebote präsentiert.

Ein Kompromiss, der diesen Nachteil überwinden könnte, ist die Definition von Inhalte- und Diensteklassen sowie die Gleichbehandlung von Klassen von Anwendungen, die die glei-

---

[321] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 5.

[322] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 4.

chen Bedürfnisse haben. Man würde folglich Internettelefonie anders behandeln als E-Mail, aber man würde Vonage nicht anders behandeln als Skype[323]. Der **Kompromiss der Inhalteklassen** scheint eine praktikable Lösung zu sein, wirft jedoch die Frage nach einer geeigneten Klassendefinition auf, die vom Regulierer zu beantworten wäre. Zudem besteht die Gefahr, dass die Regulierung wächst und sich verselbständigt. Unternehmen könnten mit Innovationen auf den Markt kommen, die keiner Klasse eindeutig zuzuordnen sind, oder sie könnten versuchen, durch die Regulierung ihren Markt abzuschotten, beziehungsweise einen Marktzutritt von Konkurrenten zu erschweren. Interessengruppen könnten sich berufen fühlen, auf Regulierungsentscheidungen Einfluss zu nehmen[324].

3.2.2.1.2.2.3 Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen

Eine Entgeltstruktur, die mehrere von der Qualität der Leistung abhängige Tarife anbietet, ist seit jeher ein gängiges Mittel zur Preisdifferenzierung und zur Abschöpfung von Konsumentenrente. Im Allgemeinen kann **Preisdiskriminierung** durchaus förderlich für die Wohlfahrt sein. Es gestattet einem Monopolisten einen höheren Gewinn und bietet ihm den Anreiz, seinen Output zu erhöhen und mehr Konsumenten zu bedienen[325]. Es bedarf zusätzlicher Investitionen in die Infrastruktur der Netze, um neue, hochwertige Dienste in ausreichender Qualität übertragen zu können. Eine Beteiligung der Unternehmen, die davon am meisten profitieren, kann wirtschaftlich angemessen sein[326]. Problematisch wird es, wenn **Netzbetreiber ihre Marktstellung ausnutzen** und Preise und Zugangsbedingungen zum Nachteil der Konsumenten beeinflussen[327]. Es besteht die Gefahr, dass die Übertragungskapazität und die Qualität künstlich eingeschränkt werden, um „Premium-Dienste" besser vermarkten zu können[328]. Sollten es die Betreiber der Zugangsnetze sein, die entscheiden, mit welchem Diensteanbieter sie zusammenarbeiten wollen, sie also bestimmen können, ob Yahoo oder Google die Suchmaschine ist, die die Konsumenten verwenden, dann kann der Marktmechanismus, der Qualität selektieren soll, außer Kraft gesetzt werden zum Schaden der Konsumenten und vieler Industriezweige, die mit dem Internet verwoben sind[329].

Wenn sich hingegen die **Befürworter einer strikten Netzneutralität** durchsetzen, ergeben sich zwei Möglichkeiten: Bei einem Preis von null kommt kein Vertrag für QoS zu Stande, da die durchschnittlichen Bereitstellungskosten größer sind. Oder QoS werden allen angeboten, ohne zusätzliche Gebühr. Durch das Mehr an Kosten steigt der Preis für alle. Die nachfragenden Firmen sind bereit, mehr zu zahlen (Videodienste, Online-Game-Anbieter). Die übrigen Nachfrager wollen diese zusätzliche Leistung nicht in Anspruch nehmen, zahlen jedoch unfreiwillig dafür[330].

---

[323] *Van Schewick*, Podiumsdiskussion, in: Picot, 246.

[324] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 4.

[325] *Cave/Crocioni*, Does Europe Need Network Neutrality Rules?, 671.

[326] *Ganley/ Allgrove*, Magazine of the Society for Computers and Law 2006, 24.

[327] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 5.

[328] *Economides*, "Net Neutrality", 20.

[329] *Economides*, "Net Neutrality", 20.

[330] *Singer*, Net Neutrality: A Radical Form of Non-Discrimination, 40.

Gegen die Idee, die Entwickler von Anwendungen und Diensten für die Bereitstellung guter Übertragungsqualität zahlen zu lassen, spricht außerdem die Gefahr eines **unnötigen Aussortierens von innovativen Anwendungen** aufgrund unzureichender finanzieller Mittel der Entwickler. Unter Geltung dieser Regel hätte sich höchstwahrscheinlich YouTube nicht gegen den finanziell um ein Vielfaches besser ausgestatteten Konkurrenten Google Video durchgesetzt. Dieser Aspekt spricht dagegen, Netzbetreibern zu erlauben, eine Gebühr für die Durchleitung der Daten von Inhalteanbietern zu erheben[331]. **Befürworter der Netzneutralität** argumentieren auch, dass das jetzige neutrale System verantwortlich sei für das rasante Wachstum des Netzes. Dazu ist zustimmend festzustellen, dass es sowohl das Unternehmertum als auch die freie Äußerung stimulierte und einer Reihe von innovativen Anwendungen und Diensten den Weg bereitete[332]. Dass diese Entwicklung jedoch ausschließlich unter Bedingungen der Netzneutralität vollzogen werden konnte, kann nicht bewiesen werden. Gegenargument ist, dass eine Datengebühr Anreize gäbe, neue, innovative Anwendungen zu kreieren[333]. Man kann argumentieren, dass die **Nutzer der Zugangsnetze** bereits für die Übermittlung von Inhalten **bezahlen**. Sie bezahlen zum einen für ihren Anschluss und zudem einen Aufschlag für einen schnelleren Zugang. Eine zusätzliche Teilhabe der Netzbetreiber am Gewinn der anderen Wertschöpfungsebenen ist folglich zu hinterfragen[334]. Zu hinterfragen ist auch, warum bezweifelt werden sollte, dass keine wünschenswerte Marktlösung resultieren kann. Ein staatliches Eingreifen kann negative Anreizwirkungen hinsichtlich der Bereitstellung von Internetzugängen haben[335].

3.2.2.1.2.3 Übertragbarkeit der Diskussion auf Deutschland

Es bedarf einer sorgfältigen Überprüfung der Argumente für und gegen die Forderung eines neutralen Netzes. Die Debatte um die Netzneutralität ist in Deutschland jedoch noch nicht wirklich im Gange. Problemfelder sind allerdings schon zu identifizieren.

Bei der Analyse der Frage, ob **Netzneutralität unter Wettbewerbsbedingungen** freiwillig angeboten würde, kommt es auf die Möglichkeit und die Anreize der Diskriminierung an[336]. Vorteilhaft ist, dass Netzneutralität die Netzdienstleistung homogenisiert und dadurch die Wettbewerbsintensität zwischen bestehenden Netzbetreibern erhöht. Der Wettbewerb **im** Markt wird gestärkt. Durch die Homogenisierung verringern sich aber die Anreize für einen Marktzutritt: Wettbewerb **um** den Markt findet weniger statt. Die Stärke beider Effekte ist unter anderem von den bestehenden Marktzutrittsschranken abhängig. Der Nettoeffekt ist nicht eindeutig ableitbar[337].

Aus einem eher am **Marktergebnis orientierten Ansatz** heraus erscheint es **problematisch**, wenn Netzbetreibern das **Recht auf Diskriminierung** eingeräumt wird. Für viele, die

---

[331] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 2.

[332] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 3.

[333] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 3.

[334] *Ganley/ Allgrove*, Magazine of the Society for Computers and Law 2006, 24.

[335] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 2.

[336] *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 10 f.

[337] *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 12.

im Internet eine zutiefst demokratische Institution sehen, die jedem, der Zugang dazu hat, die gleichen Informationen und Dienste in gleicher Qualität unabhängig von seiner finanziellen Ausstattung anbietet, ist die Aufgabe der Netzneutralität ein ungeheurer Vorgang.

Von einem **strikten freiheitlichen Verständnis einer Marktordnung** her argumentiert erscheint es jedoch völlig selbstverständlich, dass es den Netzbetreibern obliegen soll, welche Preis- und Qualitätspolitik sie gegenüber ihren Verhandlungspartnern betreiben. Jede Vorschrift in eine bestimmte Richtung ist als Regulierung zu werten, für die es immer eine ausreichende Begründung geben muss. Bei vollständiger Abwesenheit von Regulierung, und somit auch von Netzneutralität, kann ein **Netzbetreiber den Anreiz** haben, dem Anbieter eines innovativen Inhalts einen **Preis** zu setzen, der ihm einen größtmöglichen Anteil der Innovationsrente sichert. Die Höhe des Zugangsentgelts für den Inhalteanbieter wird jedoch nicht beliebig hoch sein, da der Netzbetreiber sonst fürchten muss, den Inhalteanbieter zu verlieren. Seine Machtposition hängt von den Möglichkeiten des Inhalteanbieters ab, auf andere Übertragungswege auszuweichen[338].

Die Möglichkeit für Netzbetreiber, sich große Teile der Rente zu sichern, wird geringer sein, wenn die Inhalteanbieter hochwertige Inhalte anbieten, die für sein Produkt einen großen Mehrwert darstellen. In solchen bilateralen Verhandlungen kann es der Fall sein, dass sich der Inhalteanbieter den größeren Teil der Rente aneignet[339]. An einer Mitfinanzierung der kostenintensiven Breitbandstruktur durch die Inhalteanbieter ist aus ökonomischer Sicht nichts auszusetzen. Den Netzbetreibern sollte daher freie Hand gelassen werden, ihre Preise zu setzen, solange nicht bewiesen ist, dass Konsumenten dadurch Nachteile erfahren[340]. Zu beachten ist, dass Konsumenten durch eine voreilige ex ante Regulierung größeren Schaden erleiden können[341].

In **Großbritannien** zeigt sich die Regulierungsbehörde Ofcom abwartend. Der Breitbandendkundenmarkt zeigt dort keine Anzeichen fehlenden Wettbewerbs, es ist folglich zurzeit kein Grund ersichtlich, mit Regulierung hinsichtlich der Netzneutralität zu beginnen. Es werden lediglich Regelungen propagiert, die die Wettbewerbskräfte stärken und somit regulatorisches Eingreifen unnötig werden lassen. Dazu gehören beispielsweise Maßnahmen, die den Wechsel des Netzbetreibers für Endkunden erleichtern. Trotzdem wird die Lage beobachtet. Sollten sich Nachteile für die Konsumenten ergeben, so werden Maßnahmen ergriffen. Gedacht wird an eine Priorisierung bevorzugter Anwendungen aus Nutzersicht sowie an Regelungen zur Garantierung von Upload-Geschwindigkeiten. Ein Eingreifen erfolgt jedoch nur dann, sollten Störungen des Wettbewerbs diagnostiziert werden, die durch Regulierung zu beheben sind[342].

Abschließend kann festgehalten werden, dass Netzneutralität nicht uneingeschränkt zu positiven Wohlfahrtseffekten führt. Die Telekommunikations- und Medienpolitik muss

---

[338] *Bauer*, Dynamic Effects of Network Neutrality, 538.

[339] *Bauer*, Dynamic Effects of Network Neutrality, 538.

[340] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 5.

[341] *Hahn/Wallsten*, The Economics of Net Neutrality, 5.

[342] *Ganley/ Allgrove*, Magazine of the Society for Computers and Law 2006, 25.

daher Abwägungsentscheidungen ermöglichen, um Diskriminierungen dort zu verhindern, wo Netzneutralität erwünscht ist, und sie dort erlauben, wo sie nicht erwünscht ist. Lieferverweigerung von dominanten Netzbetreibern gilt es generell auszuschließen, Preisdiskriminierungen sind in einem wettbewerblichen Umfeld wohlfahrtserhöhend, bei Marktdominanz sind regulierende Eingriffe zu prüfen[343].

3.2.2.1.3 Vertikale Integration

Die **Digitalisierung und die Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk** haben zu einer Vervielfachung von Inhalteanbietern und zu einer wachsenden Anzahl von Zugangsnetzbetreibern geführt. Die eingangs diskutierte Technologieneutralität bei den Übertragungswegen sowie die Diskussion um die Netzneutralität zeigen auf, dass sich eine **Änderung der Verhältnisse** zwischen Inhalteanbietern und Zugangsnetzbetreibern **abzeichnet**. Die Beziehungen zwischen diesen Akteuren sind aufgrund der rasanten Weiterentwicklungen der Branche einem starken Wandel unterworfen: Buhlten früher Programmanbieter beispielsweise im knappen analogen Kabel um Kanalplätze, haben heute Netzbetreiber Probleme, attraktive Programme in das digitale Kabel zu bekommen. Aufgrund des skizzierten Wettbewerbs der Infrastrukturen sind **Netzanbieter auf attraktive Inhalte**, die bei Endkunden beliebt sind, **angewiesen**. Das Machtverhältnis ist kurz davor, sich umzukehren: Zugangsnetzbetreiber brauchen attraktive Programminhalte, um im Wettbewerb weiterhin zu bestehen[344].

Infrastrukturanbieter müssen, um kommerziell Erfolg haben zu können, über Zugang zu vielen attraktiven Inhalten verfügen, um schlussendlich im Wettbewerb um den Endkunden zu bestehen[345]. Dies löst vertikale Integrationsbemühungen auf der Inhalteverteilungsebene aus: Zugangsnetzbetreiber werden Inhalteanbieter.

Aus ökonomischer Sicht weist eine vertikale Integration positive und negative Effekte auf. Dies ist unter anderem auch eine Erkenntnis, die auf europäischer Ebene im Rahmen der umfassenden Reform der Wettbewerbsregeln erzielt wurde. Die vertikalen Beziehungen zwischen Unternehmen waren einem kritischen Evaluierungsprozess unterworfen. Resultat dieser Untersuchungen, die ihre Ausgestaltung in Rechtsvorgaben gefunden haben[346], ist, dass eine vertikale Integration geeignet ist, unter bestimmten Marktbedingungen die ökonomische **Wohlfahrt der Konsumenten** erhöhen. Aus ökonomischer Sicht kann eine vertikale Integration die Problematik doppelter Marginalisierung sowie opportunistischer Verhaltensweisen beseitigen. Weitere Vorteile einer vertikalen Integration sind die niedrigeren Transaktionskosten, einer effizienteren Auswahl der Inputprodukte sowie andere statische oder dynamische Effizienzsteigerungen. Demnach wird ein Unternehmen marktliche Austauschprozesse integrieren, sofern die internen Kontroll- und Koordinationskosten geringer sind als die externen.

---

343 *Vogelsang*, Infrastruktur und Netzneutralität, in: Picot, 15.

344 *KEK*, Zweiter Konzentrationsbericht, 186 sowie *Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*, IRIS Spezial, 2.

345 *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 291.

346 *Hildebrand,* Economic Analyses of Vertical Agrreements, 11 ff. und <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/vertical.html>.

Unter bestimmten Umständen kann eine vertikale Integration **zwei Arten von Marktabschottungen** hervorrufen. Zu diesen ökonomischen Zusammenhängen führen die Leitlinen der Europäischen Kommission sehr profund aus[347]. Eine notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für Marktabschottung besteht darin, dass die beteiligten Unternehmen **beträchtliche Marktmacht auf einer Marktstufe** besitzen.

- Weist beispielsweise ein Unternehmen Marktmacht auf der vorgelagerten Marktstufe auf, so kann dies zu einer **Marktabschottung auf dem Vorleistungsmarkt (input foreclosure)** führen. Das integrierte Unternehmen könnte einen Anreiz haben, Wettbewerber vom Bezug wichtiger Inputfaktoren auszuschließen. Dies wäre dann der Fall, wenn ein vertikal integrierter Inhalteanbieter den Bezug der Inhalte verteuert. In dieser Konstellation besteht die Gefahr, dass das integrierte Unternehmen die Kosten der Wettbewerber durch Preissteigerungen der Inputprodukte erhöht. Gleichzeitig behält das integrierte Unternehmen den Zugang zu den Inputprodukten zu Grenzkosten und gewinnt somit einen sachlich nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil. Marktabschottung auf dem Inputmarkt kann ebenfalls entstehen, indem das integrierte Unternehmen die Wettbewerber nicht mehr beliefert und den Zugang zu den Inputprodukten komplett verweigert.
- Hingegen kommt es zu einer **Marktabschottung auf dem Absatzmarkt (customer foreclosure)**, wenn ein Unternehmen auf der nachgelagerten Marktstufe Produkte des integrierten Unternehmens exklusiv bezieht und keine Produkte von vorgelagerten Wettbewerbern mehr abnimmt. Dies wäre dann der Fall, wenn ein vertikal integrierter Kabelnetzbetreiber eigene Inhalte einsetzt und keine anderen Inhalte mehr zukauft.

Allerdings wird die **Marktabschottung auf Absatzmärkten** als **weniger schädlich** betrachtet als diejenige auf Inputmärkten: Bei vertikaler Integration können die nicht-integrierten Unternehmen nur noch einen kleineren Markt auf der nachgelagerten Ebene bedienen. Hierdurch könnte die Deckung ihrer fixen Kosten erschwert werden. Allerdings ist es nicht wahrscheinlich, dass sich die Preissetzung der nicht-integrierten Unternehmen verändert. Die Preise des integrierten Unternehmens werden aufgrund von Effizienzvorteilen zudem eher sinken als steigen. Nur in dem Fall, dass die nicht-integrierten Unternehmen den Markt verlassen, könnte sich das Unternehmen in der Lage sehen, seine Preise über das wettbewerbliche Niveau hinaus zu erhöhen. Allerdings sind diese Effekte erst langfristig zu erwarten und daher ausgesprochen spekulativer Natur. Des Weiteren ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Konkurrenten des integrierten Unternehmens einfach aus dem Markt ausscheiden. Viel eher werden sie nach alternativen Wegen suchen, ihre Kunden zu erreichen.

3.2.2.1.3.1 Marktabschottung auf Inputmärkten

Eine **Marktabschottung auf Inputmärkten** hat unmittelbare **Preiseffekte** zur Folge. Nicht-integrierte Unternehmen sehen sich gestiegenen Preisen für Inputgüter gegenüber und sind gezwungen, ihre Preise ebenfalls zu erhöhen. Sollte sogar die Belieferung mit Vorleistungsgütern für nicht-integrierte Unternehmen verweigert werden, müssen diese alternative

---

[347] Guidelines for the assessment of vertical restraints, Amtsblatt C 291, 13.10.2000, 1-44 ff.

Bezugsquellen finden, die eventuell nicht möglich sind oder mit höheren Kosten zu Buche schlagen. Wenn sie keine Substitute für die betreffenden Inputs finden, könnten sie sich gezwungen sehen, den Markt zu verlassen. Dies hätte zur Folge, dass sich die Marktmacht der verbleibenden Unternehmen weiter erhöht, was wiederum in Preissteigerungen resultieren könnte. Aufgrund der geschilderten Zusammenhänge ist die Marktabschottung auf Inputmärkten daher **problematischer zu beurteilen** als diejenige auf Absatzmärkten.

Für die Möglichkeit der Marktabschottung auf Inputmärkten ist der Grad an **Marktmacht** auf dem Inputmarkt essentiell: Solange der vorgelagerte Markt wettbewerblich organisiert ist und die Unternehmen auf der nachgelagerten Marktstufe die Inputs ohne größere Probleme substituieren können, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Unternehmen auf der vorgelagerten Stufe ihre Preise erhöhen, sehr gering. Deshalb ist zu prüfen, ob eine ausreichend große Anzahl an Firmen auf der vorgelagerten Stufe existiert, die über einen Anreiz verfügen, ihre Produkte an unabhängige Abnehmer zu verkaufen. Wenn die Abnehmer beispielsweise bereits von verschiedenen Zulieferern kaufen, ist anzunehmen, dass die Wechselkosten vergleichsweise gering sind. Wenn das Ausmaß an Marktmacht auf dem vorgelagerten Markt niedrig ist, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Unternehmen in der Lage sind, ihre Preise für Inputs zu erhöhen, gering und somit auch das Auftreten von einer Marktabschottung auf den Inputmärkten sehr unwahrscheinlich.

Zu berücksichtigen ist zudem die Wahrscheinlichkeit, dass die Erhöhung der Inputpreise zu einer Erhöhung der Preise auf der nachgelagerten Stufe führt. Kommt es nicht zu einer **Preiserhöhung auf der nachgelagerten Marktstufe**, verschwindet der Anreiz, die Kosten der Wettbewerber durch die Erhöhung des Inputpreises zu erhöhen. Demnach ist es für eine Behinderung des Wettbewerbs notwendig, dass eine Erhöhung des Inputpreises zu einer Preiserhöhung auf den nachgelagerten Märkten führt, da der höhere Gewinn auf den nachgelagerten Märkten den Anreiz zur Marktabschottung auf den Inputmärkten bildet. Somit ist es nicht wahrscheinlich, dass Marktabschottung auf dem vorgelagerten Markt auftritt, wenn die Wahrscheinlichkeit, dass eine Erhöhung der Inputpreise zu einer Erhöhung der Endkundenpreise führt, gering ist.

Durch die Umsetzung von Marktabschottung auf den Inputmärkten entstehen Opportunitätskosten in Form entgangener Gewinne auf dem vorgelagerten Markt: Marktabschottung auf Inputmärkten ist folglich nur dann ökonomisch rational, wenn die erhöhten Gewinne auf den nachgelagerten Märkten die Gewinnreduzierung auf den vorgelagerten Märkten überkompensieren. Demnach wird keine Marktabschottung auf den **Inputmärkten** auftreten, wenn die **Verluste** in Form von niedrigeren Gewinnen auf der vorgelagerten Ebene **hoch** sind.

Im Rahmen der Beurteilung ist auch die Durchführbarkeit von Gegenstrategien beurteilt worden. Die Möglichkeit, dass nachgelagerte Wettbewerber sich ebenfalls mit vorgelagerten Wettbewerbern zusammenschließen, kann den Wettbewerb sichern. Demnach muss die Durchführbarkeit von **Gegenstrategien unmöglich** sein, damit die Marktabschottung auf dem Inputmarkt wahrscheinlich wird. Sind jedoch Gegenstrategien möglich und realisierbar, ist das Auftreten von Marktabschottung unwahrscheinlich.

Mögliche effizienzsteigernde Effekte vertikaler Integration wie die Elimination von Doppelmarginalisierung müssen bei der Analyse ebenfalls berücksichtigt werden. Kostenredu-

zierungen und Produktivitätssteigerungen können weitere mögliche Effizienzen darstellen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Umstände, die die Möglichkeiten zur Marktschottung schaffen, gleichzeitig Effizienzen generieren können. Die wettbewerbsfördernden Effekte in Form von Effizienzen können diese negativen Effekte aufwiegen. Schlussendlich ist eine sorgfältige Abwägung bei der Analyse der Wettbewerbseffekte bei vertikaler Integration notwendig.

3.2.2.1.3.2 Marktabschottung auf Absatzmärkten

Hinsichtlich der **Marktabschottung auf Absatzmärkten** ist die Möglichkeit, Marktmacht auszuüben, von essentieller Bedeutung. Die wettbewerbsschädigende Marktabschottung auf den Absatzmärkten ist nur glaubhaft realisierbar, wenn sowohl auf dem vorgelagerten als auch auf dem nachgelagerten Markt die Ausübung von Marktmacht wahrscheinlich ist. Insbesondere die Möglichkeit des integrierten Unternehmens, den Zugang zu den Endkunden zu kontrollieren, ist hierbei von Bedeutung. Somit ist eine sorgfältige Analyse der Absatzkanäle und der Verkaufswege auf dem nachgelagerten Markt notwendig. Marktabschottung auf den Absatzmärkten ist unwahrscheinlich, wenn keine Indizien für Marktmacht auf der nachgelagerten Marktstufe vorliegen.

Im Rahmen der Analyse sollten die **Wechselkosten der Endkunden** ebenfalls betrachtet werden. Die Höhe der Wechselkosten hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, wie beispielsweise den Konditionen und der Dauer von Verträgen oder der Möglichkeit der Neuverhandlung. Sind die Wechselkosten gering, ist die Wahrscheinlichkeit für Marktabschottung auf den Absatzmärkten ebenfalls als gering anzusehen. Mögliche effizienzsteigernde Effekte vertikaler Integration müssen bei der Analyse ebenfalls berücksichtigt werden. Wie bereits beschrieben, ist das Potential für wettbewerbsschädigende Effekte bei Marktabschottung auf den Absatzmärkten wesentlich geringer. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die wettbewerbsschädigenden Effekte die Effizienzen vertikaler Integration überwiegen. Schlussendlich ist eine sorgfältige Abwägung bei der Analyse der Wettbewerbseffekte notwendig.

3.2.2.1.3.3 Bewertung

Eine vertikale Integration weist aus wohlfahrtsökonomischer Sicht zahlreiche positive Aspekte auf. Kritisch ist eine vertikale Integration meist nur dann, wenn auf einer Marktstufe Marktmacht vorliegt. Als einer der ersten Anwendungsgebiete des more economics based approach wurden die entsprechenden rechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene angepasst[348]. Ausgangsposition im Rahmen dieses neuen Regelwerks ist, dass eine vertikale Beziehung bis zu einem bestimmten Marktanteil (auch als **market share cap** bekannt), der aktuell bei 30 Prozent liegt, aus ökonomischer Sicht nicht geeignet ist, negative wettbewerbsbeschränkende Effekte aufzuweisen. Liegt der Marktanteil jedoch über diesen 30 Prozent, ist eine **fallbezogene, ökononomische Einzelfallprüfung** der vertikalen Beziehung erforderlich, um eine abschließende Schlussfolgerung zu ermöglichen. Der *more economics*

---

[348] Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22.12.1999 über die Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 des Vertrages auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen und Mitteilung der Kommission - Leitlinien für vertikaler Beschränkungen (Text von Bedeutung für den EWR.)

based approach hinsichtlich vertikaler Beziehungen ist auch Teil des Regelungswerkes der Europäischen Kommission hinsichtlicher vertikaler Zusammenschlüsse. Im Jahre 2007 hat die Europäische Kommission weitere Leitlinien für die Prüfung der Fusion zwischen Unternehmen erlassen, die in einer sogenannten vertikalen oder konglomeraten Beziehung zueinander stehen (auch als „nichthorizontale Fusion" bezeichnet). Mit derartigen Fusionen beabsichtigen die Unternehmen, ihre Tätigkeitsbereiche zu erweitern, indem sie entweder mit einem Unternehmen auf einer anderen Ebene der Lieferkette zusammengehen (vertikale Fusion) oder mit einem Unternehmen fusionieren, das in einem verbundenen Markt tätig ist (konglomerate Fusion)[349]. Ähnliche Überlegungen könnten auch einen Lösungsansatz für die Themen der vertikalen Integration auf den vier Regulierungsstufen Inhaltegenerierung, Inhalteverteilung, Inhalteverarbeitung und Inhaltepräsentation darstellen. Dies wird in den folgenden Optionen diskutiert.

3.2.2.1.4 Entwicklung von Szenarien

Von Inhalteanbietern wird - teilweise vehement - vorgetragen, dass wettbewerbliche Probleme im Falle einer vertikalen Integration von Zugangsnetzbetreibern durchaus möglich sind. Ein **Regulierungsbedarf** wäre für solche Situationen denkbar. Die im Folgenden durchgeführte Diskussion zweier möglicher Optionen erfolgt aus 1) Sicht der Marktteilnehmer sowie aus 2) Sicht der Nutzer. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist – wie eingangs umfassend dargelegt – die Nutzersicht entscheidend, die sich in der Bewertung der Konsumentenwohlfahrt ausdrückt.

Lesebeispiel: +/+ Sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -/- sehr negativ

Szenario 4:

ZUGANGSNETZBETREIBER INTEGRIEREN SICH VERTIKAL		
	Option 1: **Zugangsnetzbetreiber treten zunehmend als Plattformbetreiber mit eigenen Inhalten auf.**	**Option 2:** **Die Regulierung legt fest, dass Zugangsnetzbetreiber nicht vertikal integrieren dürfen.**
MARKTTEILNEHMER	**ÖKONOMISCHE EFFEKTE**	
Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter	**0:** Kein Effekt.	**0:** Kein Effekt.
Private Free TV- Anbieter	**-/-:** Der private Free TV- Anbieter will seinen Zugang zum Kunden sicherstellen. Er will von der Kundenbeziehung profitieren. Er hat kein Interesse daran, dass ein vertikal integrierter Zugangsnetzbetreiber durch eine starke Kundenbindung mehr Umsätze generiert bzw. dadurch auch eine bessere Verhandlungsposition um Inhalte erhält.	+:Die privaten Free TV- Anbieter können neue Geschäftsmodelle entwickeln. Dies erhöht die Umsätze. Die Verhandlungsposition gegenüber den Zugangsbetreibern stärkt sich.

[349] http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/legislation.html.

Private Pay TV- Anbieter	**-/-:** Der Pay TV-Anbieter will eine direkte Kundenbeziehung. Das Verhalten der Zugangsnetzbetreiber kann dabei störend sein.	**+:**Die privaten Pay-TV- Anbieter können neue Geschäftsmodelle entwickeln. Dies erhöht die Umsätze. Die Verhandlungsposition gegenüber den Zugangsbetreibern stärkt sich.
Elektronische Presse	**0**: Kein Effekt.	**0**: Kein Effekt.
Telekommuni-kations-netzbetreiber	**+/+:** Hat ein hohes Interesse an einer direkten Kundenanbindung; sichert das Geschäftsmodell weiter ab.	**-:** Investitionen in den zukünftigen Netzausbau sind gefährdet. Die Verhandlungsposition gegenüber den Inhalteanbietern ist geschwächt.
Kabelnetz-betreiber	+/+: Hat ein hohes Interesse an einer direkten Kundenanbindung; sichert das Geschäftsmodell weiter ab.	**-:** Investitionen in den Netzausbau sind gefährdet, weil die ökonomische Grundlage unsicher ist. Die Verhandlungsposition gegenüber den Inhalteanbietern ist geschwächt.
Satelliten-betreiber	**+/+:** Hat ein hohes Interesse an einer direkten Kundenanbindung; sichert das Geschäftsmodell weiter ab.	**-:** Verhandlungsposition gegenüber den Inhalteanbietern ist geschwächt.
Nutzer	**+:**. Der Netzausbau wird forciert. Der Wettbewerb zwischen den Netzen nimmt weiter zu: Dies führt zu einem Preisverfall und einer Steigerung der Qualität. Die Konsumentenwohlfahrt steigt an.	**-:** Netze werden sehr zögerlich ausgebaut. Die Konsumentenwohlfahrt kann absinken.

- **Aus Sicht der Nutzer ist die erste Option vorteilhafter: Eine vertikale Integration kann bei fehlender Marktmacht auf einer Marktstufe positive Effekte für die Konsumentenwohlfahrt aufweisen.**

3.2.2.2 Problemfelder bei der Inhaltepräsentation aus ökonomischer Sicht

Endgeräte dienen der Präsentation von Inhalten. Sie stellen das Tor zum Kunden dar und sind nicht Teil von Netzen und Diensten. Der Konsument stellt an sie bestimmte Anforderungen. Sie sollen für alle Dienste auf dem jeweiligen Netz nutzbar sein und dies gleichermaßen für Free- und Pay-Dienste. Zudem hat der Kunde ein Interesse an der Interoperabilität seiner Endgeräte, weil es ihm die Nutzung bequemer macht[350]. Doch die Frage der **Interoperalität** wird zum Problem, wenn sie nicht gewährleistet ist. Um Interoperabilität gewährleisten zu können, ist es erforderlich, dass Systeme oder Techniken unter Einhaltung eines gemeinsamen Standards zusammenarbeiten können. Die Inkompatibilität verschiedener Standards und Geräte führt nicht nur zu Diskriminierungs- und Marktmachtmissbrauchspotential, sondern kann auch als „Bottleneck“ der weiteren Marktentwicklung bewertet werden. Standards sind für die Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potentiale von Inhalte- und Diensteanbietern extrem wichtig[351].

---

[350] *Lütteke*, Anbieter und Konsumenten, 14.

[351] *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, Dokumentation Konvergenz, 12.

3.2.2.2.1 Endgeräte als Bottleneck

3.2.2.2.1.1 Multimediale Spielekonsolen

Am Beispiel der multimedialen Spielekonsolen Xbox 360 und Playstation 3, die eine Reihe verschiedener Funktionen und Dienste anbieten, lässt sich das Potential aufzeigen, in welchem Ausmaß die Medienbranche tangiert ist, falls sich Systeme entwickeln, deren Standards nicht offen sind und die der Interoperabilität nicht zugänglich sind.

Spielekonsolen erlauben zum Beispiel das Abspielen von Audio-CDs und das Speichern dieser auf Festplatte, das Abspielen von klassischen DVDs in verschiedenen Formaten, ebenso das Übertragen und Betrachten von Bildern von Digitalkameras. Über eine Netzwerkverbindung zum PC ist es möglich, jede Art von Mediendaten zu streamen. Über das separat erhältliche HD-DVD-Laufwerk beziehungsweise das integrierte Blu-ray-Laufwerk können Filme in hoch auflösender Grafik auf entsprechend ausgerüsteten TV-Geräten angesehen werden[352]. Als Beispiel kann die Xbox 360 von Microsoft genannt werden. Sie soll in naher Zukunft auch als IPTV-Set-Top-Box genutzt werden können, mit der kostenpflichtige Inhalte heruntergeladen werden. Die Videospiel-Infrastruktur kann so bald für Video-on-Demand und Web TV genutzt werden – Interaktivität eingeschlossen[353]. Zukünftig kann das gesamte Spektrum der digitalen Medien, die in den vorherigen Abschnitten umfassend erläutert worden sind, mit diesem Gerät bedient werden. Der Zugang zum Endgerät wird so zu einem anzustrebenden Zustand für eine Vielzahl von Anbietern: die Konsole rückt in das Zentrum, sie wird zum eingangs dargestellten Shaper im gesamten Wertschöpfungssystem.

Es ist technisch möglich, dass der Hersteller des Endgerätes eine **Diskriminierung** vornimmt, mit welchen Partnern er zusammenarbeiten möchte und mit welchen nicht. Der Hersteller der Endgeräte erlangt folglich eine komfortable Machtposition als „Wächter über das Tor zum Kunden“. Die Marktposition des Endgeräte-Herstellers verbessert sich weiter, wenn es sich um Güter handelt, deren Nutzen für den Anwender mit zunehmendem Verbreitungsgrad steigt, wie es bei Netzwerkgütern der Fall ist.

Eine Spielekonsole besitzt diese typischen Eigenschaften von **Netzwerkgütern**, die dem Problem der kritischen Masse unterliegen. Das Produkt bringt dem Anwender umso mehr Nutzen, wenn es einen höheren Verbreitungsgrad erreicht. Unter einem Netzwerk wird hier verstanden, dass die Nutzer auf irgendeine (nicht notwendiger Weise technische) Weise miteinander verbunden sind[354]. Im Falle der Xbox 360 und der Playstation 3 ist dies die Gemeinsamkeit eines Standards zur Nutzung von Spielesoftware. Dieser Netzwerk-Effekt wird durch Online-Modi noch verstärkt, die es erlauben, mit Spielern auf der ganzen Welt zu interagieren. Die nutzbaren Dienste sind jedoch vielseitiger Natur. Über eine Xbox live-Mitgliedschaft erhält der Kunde Zugang zu Spieleupdates, Demoversionen, Filmen, Fotos und Audiodateien, die er mit anderen Mitgliedern online nutzen und austauschen kann.

Die Nutzung der über die Spielekonsole bezogenen Medieninhalte ist durch ein dem Hersteller eigenes **Verschlüsselungssystem** geregelt, welches in erster Linie dazu dient, den

---

[352] *Dreisechzig.de*, <http://www.dreisechzig.net/wp/archives/305> [Stand: 24.10.07].

[353] *Medienforum.nrw*, Konsolen machen TV Konkurrenz, 30.

[354] *Borrmann/Finsinger*, Markt und Regulierung, 555.

Inhalt gegen unbefugte Nutzung oder unbefugte Weiterverbreitung zu schützen. Dieses Verschlüsselungssystem kann auch als ein Mittel der Diskriminierung bestimmter Inhalteanbieter verwendet werden.

Die Konsole wird somit zum **Bottleneck** für den Zugang zum Kunden. Es handelt sich dabei jeweils um proprietäre Systeme, die nicht für andere Hersteller offen zugänglich sind. Auf diese Weise „kontrolliert" der Endgeräte-Hersteller den Zugang zum Kunden. Möchte ein Anbieter von Inhalten über die Spielekonsole einen Endkunden erreichen, so wird er sich mit dem Hersteller über die Zugangsbedingungen einigen müssen. Der Betreiber (Microsoft beziehungsweise Sony) kann entscheiden, welche Inhalte an den Endkunden vermittelt werden und welche nicht.

Es bestehen zunächst keine Anreize, Kompatibilität oder Interoperabilität mit anderen Systemen herzustellen. Erreicht ein Standard eine ausreichend hohe Penetrationsrate, haben es neu in den Markt eintretende Angebote schwer, die notwendige kritische Masse an Kunden zu erreichen. Das Missbrauchspotential ist hoch.

Sollten sich parallele Standards entwickeln, wird es jedoch rentabel, die Zahlungsbereitschaft von Endkunden hinsichtlich der Herstellung von Kompatibilität abzuschöpfen: die Standards öffnen sich.

3.2.2.2.1.2 MP3-Player

Ein weiteres Beispiel ist der MP3-Player iPod der Firma Apple. Er stellt ein sehr beliebtes und im Trend liegendes Lifestyle-Produkt dar, das inzwischen einen hohen Verbreitungsgrad erreicht hat. Dies macht sich der Hersteller zu nutze, der gleichzeitig auch im Vertrieb digitaler Medien tätig ist, um die Abspielfähigkeit digitaler Musik anderer Vertriebswege einzuschränken beziehungsweise auszuschließen. Als Instrument hierfür dient das digitale Rechteverwaltungssystem, das nur die Nutzung eines vorher definierten Formats erlaubt.

Diese Beschränkung stellt für andere Anbieter digitaler Audio-Inhalte eine Marktzutrittsschranke dar, da ihnen von vorne herein ein großer Nutzerkreis verwehrt ist[355]. Apple hat bislang seinen Verschlüsselungsstandard nicht für Hersteller von Hardware lizenziert.

Der strategische Effekt der Inkompatibilitäten verschiedener Endgeräte-Standards ist der **Lock-In der Kunden**. Die Konsumenten werden geneigt sein, einige Lieder bei iTunes zu laden, wenn sie erst einmal den Betrag für einen iPod aufgewandt haben. Über diesen Effekt lässt sich eine dauerhaft starke Nachfrage sowohl nach dem digitalen Gut als auch nach den Komplementärprodukten erzeugen[356].

Begründet durch die hohen Wechselkosten der Kunden und dem damit verbundenen Lock-In, haben die Endgerätehersteller eine starke Verhandlungsposition sowohl gegenüber den Konsumenten als auch gegenüber den Produzenten und Distributoren digitaler Güter. Die Inkompatibilität der Systeme bringt diese in Abhängigkeitsbeziehungen und verschlechtert deren Marktposition[357].

---

[355] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 7 f.

[356] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 8.

[357] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 8.

3.2.2.2.2 DRM als Bottleneck

Durch DRM werden **Umsätze** im Rechteverkauf und im Handel mit Rechten generiert. Copyrights werden geschützt, illegale Distribution wird vermieden und die Künstler werden für ihr Werk entlohnt. So entsteht auch für unbekannte, unabhängige Künstler ein günstiger Vertriebsweg für ihre Güter[358]. Durch DRM werden zudem **Informationen über den Konsumenten** gewonnen. DRM ist eine einfache Form der Marktforschung. Anonymer Konsum ist praktisch ausgeschlossen. Durch umfangreiche Konsumstatisiken lassen sich leicht individuell gestaltete Angebote machen und sogar eine präzise Preisstrategie umsetzen[359]. Durch proprietäre DRM-Systeme werden Unternehmen in die Lage versetzt, ihre Produkte differenziert zu vermarkten und Kunden an ihre Plattform zu binden.

Vier verschiedene **Geschäftsmodelle** können mit DRM realisiert werden: die Vermarktung des kompatiblen Betriebssystems (z.B. Microsoft Windows), die Vermarktung der kompatiblen Hardware (z.B. Apple Ipod), die Erzielung von Werbeeinnahmen durch „Traffic" (z.B. Google) und die Vermarktung der Lizenz am DRM-Verfahren.

DRM schafft aber auch **Eintrittsbarrieren**. Der Eintritt eines Unternehmens in den Markt der Distribution digitaler Güter ist an die Verwendung eines DRM-Systems geknüpft, da sonst kein Produzent von digitalem Inhalt diesen zur Verfügung stellen würde[360]. Begründet durch die hohen Wechselkosten der Kunden und dem damit verbundenen Lock-In haben die Eigentümer eines DRM-Systems daher eine **starke Verhandlungsposition**. Dies gilt sowohl gegenüber den Konsumenten als auch gegenüber den Produzenten digitaler Güter. Die Inkompatibilität der DRM-Systeme bringt diese in Abhängigkeitsbeziehungen und verschlechtert deren Marktposition[361].

In einigen Fällen bilden sich **strategische Netzwerke**. Die genaue zukünftige Ausgestaltung ist jedoch noch ungewisse. Im Gegensatz zu Apple[362] und Sony haben Microsoft und RealNetworks ihre DRM-Systeme für andere Marktteilnehmer lizenziert und sind strategische Partnerschaften mit online music stores und Hardware Herstellern eingegangen. Die Chance, einmal der universelle Standard zu werden, vergrößert sich dadurch. Die erzielbaren Netzwerkeffekte, die einer größeren Verbreitung des DRM-Systems Vorschub leisten, stehen dabei im Vordergrund[363].

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Markt für digitale Medien mehrstufig ist. Die Inhalte wandern über verschiedene Stufen, bis sie den Endnutzer erreichen. Ohne **effektive Systeme zur Rechteverwaltung** würde dieser Markt nur eingeschränkt existieren können. Vertrauen in die Steuerbarkeit der Rechte an den erzeugten Inhalten ist essentiell, damit eine Vermarktung erfolgen kann. Die derzeit am Markt befindlichen DRM-Systeme sind diesen Herausforderungen jedoch nur teilweise gewachsen. In einer Medienwelt, die

---

[358] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 6 f.

[359] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 7.

[360] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 7 f.

[361] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 8.

[362] Apple bietet seit 2007 jedoch auch DRM-freie Musiktitel an.

[363] *Rayna/Striukova*, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, 10.

sich zu einer All-IP-Welt entwickeln wird, ist ein Rechteverwaltungssystem geboten, das den Anforderungen gerecht wird, die durch interaktive Dienste und bidirektionale Übertragungswege gestellt werden. Die Herausforderung ist sicherzustellen, dass die DRM nicht die neuen Bottlenecks zu den Kunden werden. Gleichzeitig müssen DRM-Systeme so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur kommerziellen Geschäftsmodellen gerecht werden, sondern den Zugang und die Nutzung zu frei zugänglichen Angeboten wie beispielsweise dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht behindern. Besonderes Augenmerk muss dabei auf folgende Eigenschaften von DRM-Systemen gelegt werden:

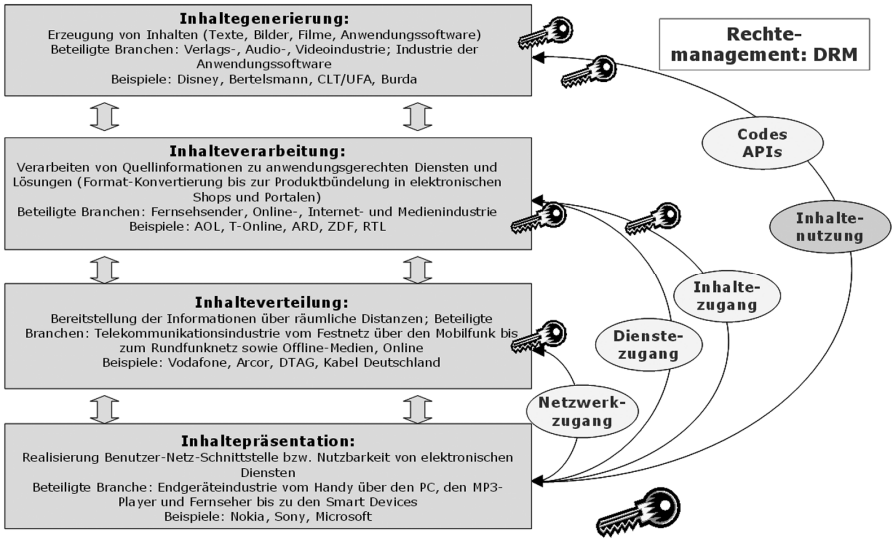
- Teilweise beruhen DRM-Systeme auf einer Verschlüsselung des Sendesignals und unterliegen damit der Gefahr, dass der Empfang von der Entrichtung einer Zugangsgebühr abhängig gemacht werden kann;
- Mit DRM können Sendesignale manipuliert werden, sodass der Empfang lokal fast beliebig steuerbar ist;
- Bisher existiert kein einheitlicher Standard für DRM-Systeme. Diese fehlende Interoperabilität kann den Informationsaustausch empfindlich schwächen;
- DRM ist in der Lage, im Urheberrecht vorgesehene Schrankenregelungen zum Nachteil des Nutzers auf technischem Wege auszuschalten;
- DRM kann in die Privatsphäre des Nutzers eingreifen und dessen Nutzungsverhalten kontrollieren. Datenschutz kommt somit eine wichtige Aufgabe zu.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa hat daher bestimmte Anforderungen an DRM-Systeme entwickelt. Derzeit wird versucht, einen DVB-Standard zu vereinbaren, der auch vorgebrachten Bedenken Rechung trägt. Dieser wird nicht notwendigerweise auf Verschlüsselung basiert sein, sondern Piraterie dort bekämpfen, wo sie auftritt: Quelle von Piraterie ist nicht das Free-TV, das am Ende der Wertschöpfungskette steht, sondern die illegale Weiterverbreitung über das Internet. Diese kann in solchen DRM-Systemen künftig unterbunden werden. Abb. 3-65 gibt einen Überblick über das Rechtemanagement.

3.2.2.2.3 EPGs und Suchmaschinen als Bottleneck

Navigatoren nehmen eine bedeutende Funktion bei der Aufbereitung und Darstellung von Inhalten für den Nutzer ein. Am Markt erfolgreiche Navigatoren können eine Machtposition erlangen, die es ihnen erlaubt, über die **Auffindbarkeit von Inhalten** zu entscheiden. Dies betrifft auf der einen Seite Suchmaschinen wie Google und Yahoo im Internet und auf der anderen Seite die Anbieter von elektronischen Programmführern, die auf den entsprechenden Plattformen im Bereich der Rundfunkübertragung angeboten werden. Beide sind in ihrer Funktion als **„Gatekeeper“** von enormer ökonomischer Bedeutung. Auch wenn im digitalen Zeitalter die Kapazität an übertragbaren Kanälen nicht mehr das Bottleneck darstellt, so ist es nun das knappe Gut der **guten Platzierung** eines Kanals, Programms oder Inhalts, das über Erfolg oder Misserfolg entscheiden kann. Die Auffindbarkeit wird zur Schlüsselgröße, die Navigatoren entscheiden darüber. Der ökonomische Effekt einer Verlagerung eines Kanals von Position 5 auf Position 75 kann für den Anbieter aus wirtschaftlicher Sicht enorm sein. Es ist folglich darauf zu achten, in welche Richtung sich die Standards der Navigatoren entwickeln. Werden sie einheitlich oder anbieterspezifisch? Sollten sich nicht

kompatible, proprietäre Standards herausbilden, so droht eine Verzerrung des Angebots gegenüber dem Nutzer und es kommt zu Machtübertragung in benachbarte Marktstufen.



Quelle: *Philips*

Abb. 3-65: Rechtemanagement im Regulierungsmodell

3.2.2.2.4 Entwicklung von Szenarien

Die Diskussion zeigt, dass die zukünftige Entwicklung noch unsicher ist. Es besteht aber durchaus ein Risiko, dass der Markt unter bestimmten Bedingungen zu keinem wettbewerblichen Ergebnis kommen kann. Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Eintreten solcher Bedingungen sehr wahrscheinlich ist. **Dringender Regulierungsbedarf** ist demnach aus ökonomischer Sicht gegeben. Die im Folgenden durchgeführte Diskussion zweier möglicher Optionen erfolgt aus 1) Sicht der Marktteilnehmer sowie aus 2) Sicht der Nutzer. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist – wie eingangs dargelegt – die **Nutzersicht** entscheidend, die sich in der **Bewertung der Konsumentenwohlfahrt** ausdrückt.

Lesebeispiel: +/+ Sehr positiv, + positiv, 0 neutral, - negativ, -/- sehr negativ

Szenario 5:

ANBIETER VON ENDGERÄTEN, DRM UND EPG/SUCHMASCHINEN SIND GATEKEEPER: SIE DEFINIEREN STANDARDS FÜR DEN ZUGANG ZUM ENDKUNDEN		
	Option 1: Keine Interoperabilität, eigener Standard, keine Lizenzierung	**Option 2: Interoperabilität und Kompatibilität werden gewährleistet, offene Standards, Lizenzierung**
MARKT-TEILNEHMER	**ÖKONOMISCHE EFFEKTE**	
Öffentlich-rechtliche Fern-	**-/-:** Der Zugang zum Nutzer öffentlich-rechtlicher Angebote muss offen	**+/+:** Offener, diskriminierungsfreier Zugang.

sehanbieter	und diskriminierungsfrei bleiben. Ein erschwerter Zugang ist wegen des Missbrauchs-potentials strikt abzulehnen. Diese Forderung dehnt sich auf alle Gatekeeper- Funktionen aus. Regulierungsmaßnahmen sind angebracht.	
Private Free TV-Anbieter	**-/-:** Geschäftlicher Erfolg hängt vom Zugang zum Nutzer ab. Der Zugang muss offen und diskriminierungsfrei sein. Die Verhandlungsposition kann – abhängig von der Bedeutung des Inhalteangebots u.U schwach sein. Zur Vielfaltssicherung müssen auch kleinere Anbieter Zugang zum Nutzer erhalten: Anspruch auf Zugang zu angemessenen Preise ist notwendig.	**+/+:** Offener, diskriminierungsfreier Zugang.
Private Pay TV-Anbieter	**-/-:** Problem, wenn die eigene Hardware (Set-Top-Box) der Pay TV-Anbieter nicht mit anderen Gatekeepern kompatibel ist. Zugang zum Endkunden-Standard ist essentiell, um Geschäftsmodell sicherzustellen;	**+:** erleichtert Neukundengewinnung; unterschiedliche Systeme sind kostenaufwändiger;
Elektronische Presse	**-/-:** Zugang zum Endkunden-Standard ist essentiell, um Geschäftsmodell sicherzustellen;	**+/+:** Offener, diskriminierungsfreier Zugang.
Telekommunikations-netzbetreiber	**-/-:** Betreiber sind ebenfalls von den Gatekeepern abhängig; Kooperation ist bedeutsam, um eigenes Geschäftsmodell abzusichern z.B. (Sim-Lock-Handy); ist der Betreiber Gatekeeper, besteht ein Missbrauchpotential;	**+/+:** größere Auswahl an potentiellen (Hardware-) Partnern; vergrößerte Reichweite; offener, diskriminierungsfreier Zugang.
Kabelnetz-betreiber	**-/-:** Betreiber sind ebenfalls von den Gatekeepern abhängig; Kooperation ist bedeutsam, um eigenes Geschäftsmodell abzusichern; ist der Betreiber Gatekeeper, ist das Missbrauchpotential hoch;	**+/+:** größere Auswahl an potentiellen (Hardware-) Partnern; vergrößerte Reichweite; offener, diskriminierungsfreier Zugang.
Satelliten-betreiber	**-/-:** Betreiber sind ebenfalls von den Gatekeepern abhängig; Kooperation ist bedeutsam, um eigenes Geschäftsmodell abzusichern; ist der Betreiber Gatekeeper, ist das Missbrauchpotential hoch;	**+/+:** größere Auswahl an potentiellen (Hardware-) Partnern; vergrößerte Reichweite; offener, diskriminierungsfreier Zugang.
Nutzer	**-/-:** Wechselmöglichkeiten und Angebote eingeschränkt; Lock-In; Pfadabhängigkeiten gegeben; keine freien Wahlmöglichkeiten; aus Sicht der Konsumentenwohlfahrt abzulehnen;	**+/+:** Möglichkeit des „Herauspickens“ attraktiver Einzelkomponenten, Angebotsvielfalt ist gegeben; Wechsel zu anderen Anbietern ist möglich; Konsumentenwohlfahrt ist positiv;

- **Aus Sicht der Nutzer ist die zweite Option vorteilhafter: Zugang zum Endkunden muss offen sein.**

4. Regulierungsoptionen und ihre Bewertungen aus ökonomischer und juristischer Sicht

4.1 Vorgaben für Inhaltegenerierung und -verarbeitung

4.1.1 Künftige Gestaltung des Medienrechts

4.1.1.1 Problemstellung

Der Frage, wie das künftige Medienrecht grundsätzlich zu gestalten ist, kommt zentrale Bedeutung zu. Auf der einen Seite besteht das klassische, stark regulierte Rundfunkrecht, das durch die Ausgestaltungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt ist. Als Gegenmodell kann das klassische Presserecht bezeichnet werden, das entsprechend dem liberalen Grundrechts- und Freiheitsverständnis keine gesetzliche Ausgestaltung kennt, lediglich wenigen gesetzlichen Schrankenregelungen unterliegt und statt auf staatliche Aufsicht mit dem Presserat auf echte Selbstregulierung setzt. Damit ist das Problem zu lösen, welches Regelungsmodell man auf die neuen elektronischen Angebote auch unter Berücksichtigung der verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben und der ökonomischen Konsequenzen anwendet. Zudem ist im Hinblick auf die zunehmende Konvergenz, die sich auch inhaltlich auswirkt, zu klären, ob man überhaupt an unterschiedlichen Regelungsmodellen festhalten kann oder ob man nicht besser die spezifische Rundfunkregulierung aufgibt bzw. alle elektronischen Angebote uneingeschränkt in die Rundfunkregulierung einbezieht. Schließlich ist zu fragen, ob nicht das auch in Europa favorisierte Modell der abgestuften Regulierung den Königsweg darstellt, der allerdings eine klare Zuordnung der jeweiligen Angebote zum Rundfunk, den Telemedien bzw. den audiovisuellen Mediendiensten mit den Untergruppen Fernsehprogramme und Mediendiendienste auf Abruf sowie den nicht audiovisuellen Mediendiensten voraussetzt[1].

4.1.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung:

4.1.1.2.1 Option 1 a: Abschaffung der rundfunkspezifischen Regulierung für die gesamte Rundfunkordnung

Bei der künftigen Gestaltung des Medienrechts würde die Abschaffung jeder rundfunkspezifischen Regulierung die weitestgehende Möglichkeit darstellen. Hierfür lassen sich auf den ersten Blick durchaus einige Argumente sowohl aus ökonomischer als auch aus juristischer Sicht anführen. Diese Argumente sind aber mit den ökonomischen und juristischen Aspekten abzuwägen, die gegen eine solche Lösung sprechen.

---

[1] Grundlegend zur Reformbedürftigkeit *Gounalakis*, Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?.

4.1.1.2.1.1 Ökonomische Bewertung

Aus **ökonomischer Sicht** spricht für die Abschaffung jeder rundfunkspezifischer Regulierung eventuell der **Wegfall der Sondersituation**, die in der Vergangenheit rundfunkspezifische Bestimmungen erforderte. In der Vergangenheit bestanden gerade im Bereich des Fernsehens nur wenige analoge Übertragungsmöglichkeiten. Diese Situation verlangte nach regulatorischem Eingreifen. Die Notwendigkeit solcher Bestimmungen könnte jedoch entfallen sein. Das Ziel der rundfunkrechtlichen Regelungen ist nämlich die Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk. Eine zwingende Voraussetzung dafür ist zunächst die Verfügbarkeit von Übertragungskapazitäten.

Schon die Verkabelung führte dazu, dass regelmäßig 32 bzw. 33 Fernsehprogramme analog verbreitet und empfangen werden konnten, wenn die Haushalte an das Kabelnetz angeschlossen waren. Nunmehr kommt es zu weiteren einschneidenden Veränderungen durch die Digitalisierung. Die Verwendung digitaler Technik hat zur Folge, dass sich die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über Kabel, Satellit, Terrestrik, DSL und Mobil erheblich verändert hat. Die mit der Digitalisierung einhergehende Kanalvervielfachung löst das Problem der Kapazitätsknappheit. Die Digitalisierung des Fernsehbildes ermöglicht es, mehr Programme über das Kabel, den Satelliten oder die Antenne zu senden als bisher: Das Bild wird dabei in winzig kleine Teile zerlegt und in komprimierter Form gesendet. Die Übertragungsbandbreite ist größer als bei analogem Fernsehen, da nur die tatsächlichen Bildveränderungen übertragen werden. Nach den Plänen der Bundesregierung soll die Phase des analog übermittelten Rundfunks bis spätestens zum Jahre 2010 mit dem Abschalten der letzten (terrestrischen) Übertragungsstellen auslaufen. Die erfolgende Digitalisierung des Rundfunks beseitigt somit die Knappheit von Übertragungsmöglichkeiten nahezu vollständig. Während die analoge Kapazität des Kabelnetzes auf rund 30-40 Programme begrenzt war, können durch die digitale Übertragungstechnik zukünftig rund 500 Programme empfangen werden. Über den digitalen Satelliten sind 1.000 Programme und über DVB-T über 20 Fernsehprogramme empfangbar.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass ganz ohne Zweifel ausreichende Übertragungsmöglichkeiten für eine Vielzahl von Rundfunksignalen bestehen. Eine technische Sondersituation, die ein vielfältiges und umfassendes Rundfunkangebot be- oder gar verhindert, ist damit nicht mehr gegeben. Dies spricht aus ökonomischer Sicht gegen die Notwendigkeit, spezifische Regelungen für den Bereich des Rundfunks beizubehalten.

Allerdings muss, obwohl ausreichende Übertragungsmöglichkeiten bestehen, in einem **zweiten Schritt** geprüft werden, ob allein dadurch schon ein umfassendes und vielfältiges Rundfunkangebot insbesondere im Bereich des Fernsehens gewährleistet ist. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass im Free TV-„Fernsehzuschauermarkt“ der Marktbegriff aus ökonomischer Sicht nicht anwendbar ist. Von einem Markt wird aus ökonomischer Sicht dann gesprochen, wenn überwiegend ökonomische Mechanismen das Angebot und die Nachfrage nach einem Gut oder einer Dienstleistung determinieren (können). An diesen ökonomischen Mechanismen fehlt es im Free TV. Die Bereitstellung von werbefinanzierten Fernsehdienstleistungen schafft daher kein optimales Marktergebnis, so dass von einem **Marktversagen**

auszugehen ist[2]. Der Begriff des Marktversagens beschreibt eine Situation, in der die Marktkräfte alleine kein optimales Ergebnis im Sinne einer effizienten Allokation der Ressourcen ermöglichen. Eine solche Situation erfordert staatliches Eingreifen. Rundfunkdienstleistungen stellen auch nach der volkswirtschaftlichen Theorie ein **öffentliches Gut** dar. Konstatieren Ökonomen in bestimmten Fällen Marktversagen, das eine staatliche Intervention erfordert, geht es meist um Güter oder Dienstleistungen, die nicht nur die unmittelbar beteiligten Wirtschaftssubjekte betreffen. So gibt es zum Beispiel Güter, die nicht nur persönlichen Nutzen stiften, sondern auch dem Gemeinwohl dienen. Im Rundfunk tragen beispielsweise zuverlässige Informationen zur demokratischen Willensbildung bei.

Zudem hat die **subadditive Kostenstruktur** des Rundfunks zur Folge, dass für private Anbieter von Rundfunkprogrammen der Anreiz besteht, vorwiegend massenwirksame Inhalte anzubieten: Die Grenzkosten für die Versorgung zusätzlicher Nutzer gehen gegen Null, gleichzeitig kann jedoch eine hohe Anzahl von Zuschauern erreicht werden. Eine höhere Anzahl von Zuschauern bedeutet höhere Werbeeinnahmen bzw. Profite. Dies impliziert auf der anderen Seite, dass keine Programme, die nur eine geringe Zahl von (werberelevanten) Zuschauern erreichen, von privaten Anbietern angeboten werden. Das Angebot privater Rundfunksender besteht folglich vor allem aus Massenprogrammen. Im Ergebnis führt dies zu einer mangelnden Vielfalt des privaten Angebots und zu einer zunehmenden Konzentration auf dem Anbietermarkt[3].

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk differenziert sich in seiner Anreizstruktur erheblich von den privaten Anbietern. Er ist gehalten, sich bei der Ausgestaltung seines Rundfunkangebotes nicht an den Interessen der Werbeindustrie, sondern an seinem öffentlichen Auftrag zu orientieren. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk gewährleistet im Gegensatz zu den privaten Anbietern dadurch die Meinungsvielfalt[4].

Hinzu kommt, dass ein privat finanziertes Programm, sei es durch Werbeeinnahmen oder über Entgelte, die mit einem Programm verbundenen **positiven und negativen Externalitäten** nicht berücksichtigt. Bei einem privaten Anbieter handelt es sich um ein Gewinn maximierendes Unternehmen, das den gesellschaftlichen Nutzen bei seiner Entscheidungsfindung nicht internalisiert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat hingegen die Möglichkeit, Programme mit positiven Externalitäten verstärkt zu senden und negative Effekte durch eine entsprechende Streichung aus dem Programm zu vermeiden[5]. Somit hat öffentlich-rechtlicher Rundfunk das Potenzial, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen beträchtlich zu steigern. Schließlich gelingt es den privaten Anbietern auch nicht, eine entsprechende Reputation zur Absenkung der **Informationsasymmetrien** aufzubauen. Der Aufbau einer Reputation zur Beseitigung der Informationsasymmetrien kann insofern effektiv nur durch ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot erfolgen.

---

[2] Dazu Teil 3 3.2.1.2.1

[3] *Davis*, BBC and Public Value, 142 ff.

[4] *Kops*, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, 11.

[5] *Davis*, BBC and Public Value, 142.

Demnach kann festgehalten werden, dass aus ökonomischer Sicht ein Marktversagen im Bereich des Rundfunks besteht, das durch Nichtrivalität im Konsum, externe Effekte, eine subadditive Kostenstruktur sowie Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist. Dieses Marktversagen muss durch rundfunkspezifische Regelungen ausgeglichen werden. Daher ist es aus ökonomischer Sicht nicht zu empfehlen, die rundfunkspezifische Regulierung für die gesamte Rundfunkordnung abzuschaffen.

4.1.1.2.1.2 Juristische Bewertung

Aus juristischer Sicht kann man, wenn man einer durchaus weit verbreiteten Auffassung in der Literatur folgt, für eine Abschaffung der rundfunkspezifischen Regulierung ins Feld führen, dass diese auf einer **problematischen Sonderdogmatik** der Rundfunkfreiheit beruht, die sich keinesfalls in das digitale Zeitalter fortschreiben lässt. Dies ist etwa von dem scharfsinnigen Kritiker der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit und der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Karl Eberhard Hain unlängst nochmals grundlegend zusammengefasst worden[6]. In der Sicht der Befürworter einer dienenden Freiheit werde der Gesetzgeber nicht als potentieller Bedroher, sondern als der Garant[7] der Rundfunkfreiheit angesehen, die sich selbst zu konstituieren nicht in der Lage sei[8]. So erweise sich die Freiheit des Rundfunks als das Ergebnis „ausgestaltender" staatlicher Regelung[9], die die Freiheit nicht beschränkt, sondern gewährleistet[10]. Dies bringe – wenig überraschend – eine **Ent-Individualisierung** der Rundfunkfreiheit mit sich: Die individualrechtliche Seite des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG müsse völlig in den Hintergrund zu treten[11]. Die Rundfunkfreiheit werde damit ein staatlich zu wahrender und zu sichernder Ordnungszustand ohne geborene Grundrechtssubjekte. Eine solche ungewöhnliche Interpretation lasse sich schon nicht zwingend aus dem Wortlaut der Gewährleistung und dessen systematischem Vergleich mit anderen Bestimmungen des Grundrechtsteils des Grundgesetzes ableiten[12]. Wenn zudem die Begründung der „dienenden Funktion" des Rundfunks auf die „Medium und Faktor"-These gestützt werde, löse dies im Zusammenhang mit der abweichenden Interpretation der Freiheit der Presse – der im Fernsehurteil doch attestiert worden war, ebenso wie der Rundfunk „Medium und Faktor" der Meinungsbildung zu sein[13] – den Vor-

---

[6] *Hain*, Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" - ein Relikt?, in Bitburger Gespräche (im Erscheinen).

[7] *Hoffmann-Riem*, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, 35; *Bethge*, Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 1987, 16.

[8] *Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, 82; *ders*., Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie, 1986, S. 39; *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts, 1981, 71; *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, 206, 342. – Auf die ent-individualisierende Tendenz dieser Interpretationslinie hat *Starck*, in: *ders*., Praxis der Verfassungsauslegung, 1994, 157, 166 mit Fn. 39 deutlich hingewiesen.

[9] *Wieland*, Die Freiheit des Rundfunks, 1984, 129.

[10] *Badura*, Verfassungsrechtliche Bindungen der Rundfunkgesetzgebung, 1980, 62; *Stettner*, Rundfunkstruktur im Wandel, 1988, 7; *Stern*, DVBl. 1982, 1109 (1116).

[11] *Ossenbühl*, Die Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 1969, 8; *ders*., Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft, 1975, 32.

[12] Dazu ausführlich *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, 31 ff.

[13] BVerfGE 12, 205 (260).

wurf der Inkonsistenz aus[14]. Noch schwerer wiege der Einwand, dass hier von einem empirisch erhebbaren Sachverhalt auf eine normative Folge geschlossen werde[15]. Das Konzept der „dienenden Rundfunkfreiheit" und ihrer „Ausgestaltung" durch den Gesetzgeber scheitere nicht zuletzt daran, dass es nie gelungen sei, die Rechtfertigungsanforderungen an Ausgestaltungsgesetze plausibel von den Voraussetzungen abzugrenzen[16], die für Schrankengesetze aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgen[17]. Noch bedenklicher sei, dass die Annahme der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit nicht nur auf einem Fehlschluss und einer **Ebenenverwechslung** beruhe, sondern das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip auf den Kopf stelle, indem sie in ihrer Konsequenz ausgerechnet den verfassungsunterworfenen Gesetzgeber zum „Ausgestalter" der Freiheit erhebe[18]. Insgesamt sei daher die These abzulehnen, die Zuordnung bestimmter Ordnungselemente, zu denen u.a. auch die ex-ante-Sonderregulierung des Rundfunks unter Vielfaltsgesichtspunkten zähle, gehöre zur Gewährleistungsebene der Rundfunkfreiheit. Auf der Basis dieser Einsichten ist – so die Kritiker – die Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit kaum zu halten. Ebenso wenig wie andere Freiheitsrechte sei die Rundfunkfreiheit „so eine Art Welt für sich selbst"[19]. Sie gehöre vielmehr in den systematischen Kontext der übrigen Grundrechte. Dieses System[20] werde unter dem Grundgesetz[21] vor allem konstituiert durch die Rückführbarkeit der grundrechtlichen Garantien auf die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)[22]. Die Rechtsgarantie des Art. 1 Abs. 1 GG enthalte genau und nur die Leitgedanken (äußere) Freiheit und Gleichheit aller Menschen. Die Rundfunkgewährleistung schütze demgemäß nicht mehr und nicht weniger als die freie Entscheidung der Grundrechtsträger hinsichtlich des „Ob" und des „Wie" der Veranstaltung von Rundfunk[23].

Fraglich ist aber bereits, ob die Ablehnung der Figur der „dienenden Freiheit" und der daraus folgenden „Ausgestaltungsdogmatik" tatsächlich dazu führt, dass rundfunkrechtliche Sonderregelungen oder gar die Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt aufgeho-

---

[14] Vgl. *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, 43.

[15] So bereits *Hain* Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, 42 f, unter Rekurs auf BVerfGE 57, 295 (319 f).

[16] Zu den verschiedenen dahingehenden Versuchen vgl. die Darstellung bei *Schüller-Keber*, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 2006, 68 ff. m.zahlr.N.

[17] Kritisch zu den „Ausgestaltungsgesetzen" auch *Cornils*, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, 96 ff.; *Pestalozza*, NJW 1981, 2158 ff; *Scholz*, JZ 1981, 561, 566; *Kull*, AfP 1987, 365, 366; *Engel*, AfP 1994, 185, 186; *Fink*, DÖV 1992, 805 ff.

[18] *Hain,* JZ 2005, 939.

[19] *Badura*, Diskussionsbemerkung, in: Schuppert (Hrsg.), Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, 1998, 171: „Jedes Grundrecht ist so eine Art Welt für sich selbst, …".

[20] Zur Bedeutung des Systemgedankens für die juristische Dogmatik *Hain* JZ 2002, 1036, 1037 f.

[21] Speziell zu einem System der Grundrechte *Stern*, Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte, in: HbdStR V, 1992, § 109.

[22] *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, S. 58 ff; *ders*., JZ 2002, S. 1036 (1041 f.).

[23] So bereits *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, S. 81 m.w.N.

ben werden müssen. Dies ist, wie Hain dargelegt hat[24], genauso wenig haltbar wie die Annahme, die Pressefreiheit garantiere per se die Marktordnung der Presse und schließe für jeden denkbaren Zustand des Pressewesens vielfaltssichernde Eingriffe kategorisch aus[25]. Vielmehr gilt gerade für Hain nach wie vor, dass für den freiheitlich-demokratischen Staat und die private Selbstentfaltung wie die demokratische Partizipation seiner Bürger die **Freiheitlichkeit des Prozesses der Meinungs- und Willensbildung** von essentieller Bedeutung ist. Daher müsse die Ordnung des Mediensektors wie sonstiger meinungsrelevanter Bereiche so strukturiert sein, dass sie dem unaufgebbaren Ziel der Freiheitlichkeit der Meinungsbildung entspricht. Zur Erreichung dieser Ziele bedürfe es unter veränderten tatsächlichen Bedingungen der Öffnung der geschlossenen materiellen Medienverfassung. Regulierungsflexibilität werde hierbei vor allem dadurch gewonnen, dass die fälschlich und noch dazu einseitig dem Tatbestand der Rundfunkfreiheit zugeordneten demokratisch-funktionalen Ordnungsmaximen dorthin transferiert würden, wo sie dogmatisch hingehörten: auf die Schrankenebene der einschlägigen Grundrechte, und zwar nicht nur der Rundfunkfreiheit, sondern aller einschlägigen Grundrechte, die Tätigkeiten schützten, denen das Potential zur Akkumulation von Meinungsmacht innewohne. Dann reduziere sich der Druck auf den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff beträchtlich. Und die Verfassung erlaube dem Gesetzgeber, die demokratisch-funktionalen Gehalte ohne quasi-apriorische Zuschreibung bestimmter Ordnungsstrukturen an bestimmte Dienste flexibel und verhältnismäßig anhand der jeweiligen Faktenlage gegenüber verschiedenen Akteuren der Kommunikation sowie auf vor- und nachgelagerten Märkten ins Spiel zu bringen[26].

Entscheidend dafür, dass man eine Aufgabe der rundfunkspezifischen Regelungen für den gesamten Rundfunkbereich aus juristischer Sicht nicht empfehlen kann, ist allerdings die **ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**. Bereits in der für die weitere Entwicklung der Dogmatik der Rundfunkfreiheit fundamentalen Ersten Rundfunkentscheidung formulierte das Bundesverfassungsgericht die Thesen von **der „Medium und Faktor"-Rolle** der Massenmedien im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung[27] und von der aus technischen und finanziellen Gründen resultierenden „Sondersituation" des Rundfunks, die besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der Rundfunkfreiheit erfordere[28]. Zentrale Bedeutung unter diesen Vorkehrungen maß das Bundesverfassungsgericht von Art. 5 GG geforderten Gesetzen bei, die die Auslieferung des Rundfunks an den Staat oder eine gesellschaftliche Gruppe durch die Festschreibung binnenpluraler Organisation und dem **Meinungspluralismus** verpflichteter Programmge-

---

[24] *Hain,* Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit" - ein Relikt?, in Bitburger Gespräche (im Erscheinen).

[25] Vgl. etwa *Bethge* (Fn. 3), Art. 5, Rdnr. 73, dessen Begründung für die These, ggf. sei die Freiheitlichkeit des Kommunikationsprozesses auch im Hinblick auf die Presse zu gewährleisten, ich allerdings nicht teile.

[26] Eine Flexibilisierung der Medienregulierung propagiert auch *Spindler*, in: St. Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Vhdl. des 64. DJT, Bd. 2/2, München 2002, M 85 (116 f).

[27] BVerfGE 12, 205, 260.

[28] BVerfGE 12, 205, 261.

staltung nach Maßgabe der Grundsätze inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung verhindern sollten[29].

In der für das duale System grundlegenden FRAG-Entscheidung[30] verwendete das Bundesverfassungsgericht erstmals den Begriff der „dienenden Freiheit". Zur Begründung des „dienenden" Charakters griff das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung unmittelbar auf die „Medium und Faktor"-These zurück. Die Notwendigkeit an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientierter und zur Bewirkung des von Art. 5 Abs. 1 GG Gewollten geeigneter und nicht an Art. 5 Abs. 2 GG zu messender „Ausgestaltungs"-Regelungen[31] wurde dabei vom Argument der Sondersituation abgekoppelt und insbesondere auf die Bedeutung des Rundfunks und die kaum gegebene Reversibilität von Fehlentwicklungen in Gestalt von Aufbau und Missbrauch von Meinungsmachtpositionen gestützt[32]. Zugleich wurden als „Anforderungen des Grundgesetzes" die wesentlichen Inhalte zu erlassender Privatfunkgesetze dargelegt; damit wurde die Bedeutung des „dienenden" Charakters der Rundfunkfreiheit für die private Säule des entstehenden dualen Rundfunksystems expliziert. Diese Rechtsprechung wurde in späteren Entscheidungen nachdrücklich bestätigt[33].

Auch seine neueste Entscheidung vom 11. September 2007 hat das Bundesverfassungsgericht genutzt, um die Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit für das digitale Zeitalter fortzuschreiben[34]. Es hält nicht nur nachdrücklich an der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit und der Notwendigkeit der gesetzlichen Ausgestaltung fest, sondern hält dies im Zeitalter der Digitalisierung und Konvergenz der Medien für noch stärker geboten als bisher. Aus seiner Sicht gewinnen die Wirkungsmöglichkeiten des Rundfunks zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht hätten. Zudem weist das Bundesverfassungsgericht vehement auf die **Defizite einer reinen Marktsteuerung** des erheblich konzentrationsanfälligen Mediensektors hin und fordert wegen nur bedingter Reversibilität eingetretener Fehlentwicklungen erneut den Schutz – nicht nur ökonomischer, sondern gerade auch – publizistischer Vielfalt und die Verhinderung einseitiger Einflussnahme auf den Prozess der Meinungsbildung[35]. Das Bundesverfassungsgericht hält demnach an der Figur der sog. „dienen-

---

[29] BVerfGE 12, 205, 262 f.

[30] BVerfGE 57, 295.

[31] BVerfGE 57, 295, 321. - Der innere Zusammenhang zwischen dienender Funktion und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit auf der Gewährleistungsebene tritt klar hervor bei *Dörr*/*Schwartmann*, Medienrecht, 2006, Rdnr. 170 f.

[32] BVerfGE 57, 295, 323 f.

[33] Für die Austarierung des Verhältnisses der beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung von grundlegender Bedeutung waren in der Folge insbesondere BVerfGE 73, 118; 74, 297; 83, 238.

[34] Vgl. dazu BVerfG, Az.: 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, Rdnr. 115 ff m.w.N.

[35] BVerfG a.a.O., Rdnr. 116 f.

den Freiheit“[36] und der daraus folgenden Pflicht, die Rundfunkfreiheit gesetzlich auszugestalten, trotz der dargestellten Kritik stoisch und einstimmig fest.

4.1.1.2.1.3 Zusammenfassung

Zunächst kann festgehalten werden, dass ganz ohne Zweifel ausreichende Übertragungsmöglichkeiten für eine Vielzahl von Rundfunksignalen bestehen. Eine technische Sondersituation, die ein vielfältiges und umfassendes Rundfunkangebot be- oder gar verhindert, ist damit nicht mehr gegeben. Daher liegen insoweit aus ökonomischer Sicht keine Gründe mehr vor, die spezifische Regelungen für den Bereich des Rundfunks rechtfertigen. Auf der anderen Seite besteht aus ökonomischer Sicht ein Marktversagen im Bereich des Rundfunks, das durch Nichtrivalität im Konsum, externe Effekte, eine subadditive Kostenstruktur sowie Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist. Dieses Marktversagen muss durch rundfunkspezifische Regelungen ausgeglichen werden. Daher ist es aus ökonomischer Sicht nicht zu empfehlen, die rundfunkspezifische Regulierung für die gesamte Rundfunkordnung abzuschaffen.

Aus juristischer Sicht kann für eine Aufgabe rundfunkspezifischer Regulierung allenfalls ins Feld geführt werden, dass diese auf der umstrittenen Figur der „dienenden Freiheit“ und der daraus folgenden „Ausgestaltungsdogmatik“ beruht. Selbst wenn man aber die Kritik an der Ausgestaltungsdogmatik teilt, bedeutet dies keineswegs, dass rundfunkrechtliche Sonderregelungen oder gar die Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt aufgehoben werden müssen. Vielmehr weisen auch einige Kritiker der Ausgestaltungsdogmatik darauf hin, dass die Ordnung des Mediensektors wie der sonstigen meinungsrelevanten Bereiche so strukturiert sein muss, dass sie dem unaufgebbaren Ziel der Freiheitlichkeit der Meinungsbildung entspricht.

Entscheidend dafür, dass man eine Aufgabe der rundfunkspezifischen Regelungen für den gesamten Rundfunkbereich aus juristischer Sicht nicht empfehlen kann, ist allerdings die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Diese hält an der Figur der sog. „dienenden Freiheit“ und der daraus folgenden Pflicht, die Rundfunkfreiheit auch in der digitalen Welt gesetzlich auszugestalten, trotz der dargestellten Kritik stoisch, nachdrücklich und einstimmig fest.

Damit scheidet die Aufgabe der rundfunkspezifischen Regulierung für die gesamte Rundfunklandschaft als eine realistische Option aus.

4.1.1.2.2 Option 1 b: Abschaffung der rundfunkspezifischen Regulierung für private Anbieter

Im Hinblick darauf, ob zumindest für private Rundfunkanbieter die rundfunkspezifische Regulierung abgeschafft werden soll, kann vor allem auf die Überlegungen verwiesen werden, die bereits bei der ersten Alternative angeführt wurden.

4.1.1.2.2.1 Ökonomische Bewertung

Bei der **ökonomischen Bewertung** kann auf die Gründe Bezug genommen werden, die gegen eine vollständige Aufgabe der rundfunkrechtlichen Regulierung sprechen. Diese

[36] Vergebens ist in Stellungnahmen der Landesregierungen ein Paradigmenwechsel durch Annäherung an die Dogmatik anderer Freiheitsrechte angemahnt worden; vgl. BVerfG a.a.O., Rdnr. 93.

beziehen sich aber auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Insoweit bejaht die Ökonomie ein Marktversagen im Bereich des Rundfunks, das durch einen mit Gebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgeglichen werden muss. Dies gilt allerdings nicht für die privaten Anbieter. Hier ist, wie bereits dargestellt wurde, davon auszugehen, dass eine technische Sondersituation entfallen ist. Es bestehen ausreichende Übertragungskapazitäten, um privaten Rundfunk in der gebotenen Vielfalt auszustrahlen. Wie im ökonomischen Teil dargelegt, verändert sich das Geschäftsmodell der privaten Fernsehanbieter jedoch auf Grund der zunehmenden Konvergenz der Dienste. Im Interesse eines dualen Rundfunkssystems sind daher zukünftig durchaus spezifische Regelungen für den Bereich des privaten Rundfunks denkbar.

4.1.1.2.2.2 Juristische Bewertung

Aus **juristischer Sicht** ist es ebenfalls fraglich, ob man eine Aufgabe der rundfunkspezifischen Regelungen für die privaten Anbieter empfehlen kann. Insoweit kann man zu Gunsten eines solchen Schrittes anführen, dass die Überlegungen, die der Ausgestaltungsdogmatik zugrunde liegt, ihren Ursprung ebenfalls im öffentlich-rechtlichen Rundfunk hatten. Als das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung entwickelte, wonach die Rundfunkfreiheit der gesetzlichen Ausgestaltung bedürfe, gab es lediglich öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Ausgestaltungsdogmatik später auf das duale System übertragen. Dem lag aber zunächst die Überlegung zu Grunde, dass insoweit eine technische und wirtschaftliche Sondersituation[37] gegeben war. Jedenfalls wird man sagen müssen, dass diese Sondersituation nicht mehr fortbesteht.

Allerdings hält das Bundesverfassungsgericht trotz des Wegfalls der Sondersituation an dem Ausgestaltungsauftrag unbeirrt fest und erstreckt diesen auch und gerade auf den privaten Rundfunk[38]. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in der FRAG-Entscheidung[39] ausdrücklich dargelegt, wie weit dieser Ausgestaltungsauftrag reicht. Danach gehört zu den Fragen, die der Gesetzgeber in jedem Fall regeln muss, die Entscheidung darüber, ob er privaten Rundfunk einführen will. Die Einführung privaten Rundfunks bedarf mithin einer gesetzlichen Grundlage und der Entscheidung des Parlamentes. Zudem muss der Gesetzgeber Bestimmungen treffen, die im Rahmen des zu Grunde gelegten Modells sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogramm zu Worte kommen. Der Gesetzgeber kann dafür verschiedene Modelle wählen. Wenn er die Rundfunkfreiheit durch außenpluralistische Vielfalt im privaten Bereich herstellen und erhalten will, so darf er auch bei dieser Lösung nicht auf Regelungen verzichten. Er muss vielmehr sicherstellen, dass keine vorherrschende Meinungsmacht entstehen kann. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich zu machen, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten. Namentlich dem Jugendschutz hat der Gesetzgeber durch geeignete Regeln Rechnung zu tragen. Ebenfalls zu den erforderlichen gesetzlichen Regelungen gehört die Normie-

---

[37] BVerfGE 31, 314, 326; so auch schon E 12, 205, 261.

[38] Grundlegend BVerfGE 57, 295, 322 ff.

[39] BVerfGE 57, 295, 324 ff.

rung einer begrenzten Staatsaufsicht, die allerdings nur der Aufgabe zu dienen hat, die Einhaltung der zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit ergangenen Bestimmungen sicherzustellen. Schließlich ist bei jeder Form der gesetzlichen Ordnung des Rundfunks eine vorherige Überprüfung unverzichtbar, ob bei der Aufnahme privater Rundfunkveranstaltungen oder einem Hinzutreten weiterer Veranstaltungen den vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Anforderungen genüge getan ist. Es bedarf also eines Erlaubnis- beziehungsweise Zulassungsverfahrens.

Auch in seiner neuesten Entscheidung vom 11. September 2007 bestätigte das Verfassungsgericht diese Rechtsprechung und nimmt ausdrücklich auf sie Bezug. Zwar findet sich in dieser Entscheidung der Hinweis darauf, dass man die privaten Anbieter im Wesentlichen den Gesetzen des Marktes überlassen habe. Allerdings ist dies keineswegs so zu verstehen, dass es insoweit der gesetzlichen Ausgestaltung nicht mehr bedarf. Vielmehr weist das Gericht in seiner jüngsten Entscheidung besonders nachdrücklich auf die Notwendigkeit hin, die Vielfalt des Rundfunkangebots durch positive gesetzliche Bestimmungen zu gewährleisten. Es hält demnach ausdrücklich an dem Ausgestaltungsauftrag für den privaten Rundfunkbereich fest. Auch wird in keiner Weise der Umfang der gesetzlichen Ausgestaltung reduziert. Vielmehr macht die Bezugnahme und die Bekräftigung der bisherigen Rechtsprechung deutlich, dass der Gesetzgeber weiterhin aus Sicht des Bundesverfassungsgerichtes verfassungsrechtlich verpflichtet ist, die Rundfunkordnung für den privaten Bereich im oben beschriebenen Umfang auszugestalten.

4.1.1.2.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass auch eine Aufgabe der rundfunkspezifischen Regulierung ausschließlich für private Anbieter nicht als mögliche Option empfohlen werden kann. Dagegen lassen sich schon ökonomische Gründe anführen. Aus juristischer Sicht sprechen allenfalls die Argumente, die die Kritiker an der Ausgestaltungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwenden, für eine solche Möglichkeit. Entscheidend ist aber, dass das Bundesverfassungsgericht die gesetzliche Ausgestaltung für den privaten Bereich des Rundfunks als verfassungsrechtlich geboten und vorgegeben ansieht. Daran hält es in seiner jüngsten Entscheidung, die insoweit einstimmig ergangen ist, nachdrücklich fest. Die Aufgabe einer spezifischen rundfunkrechtlichen Regulierung für die privaten Anbieter hätte also mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Verfassungswidrigkeit dieser Gestaltung zur Folge.

4.1.1.2.3 Option 2: Vollständige Einbeziehung der Telemedien einschließlich der elektronischen Presse in die Rundfunkregulierung

Bereits durch den Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) vom 8. Oktober 2002 hat der Gesetzgeber die neue Kategorie der **Telemedien** eingeführt, die zunächst die **Mediendienste** und die **Teledienste** zusammenfasste. Mit dem Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. April 2007 in Kraft trat, und dem Telemediengesetz des Bundes vom 26. Februar 2007 wurde die Unterscheidung zwischen Medien- und Telediensten aufgegeben und auch der JMStV insoweit geändert. Seitdem gibt es neben dem **Rundfunk** nur noch **Telemedien** und **Telekommunikationsdienste** bzw. **telekommunikationsgestützte Dienste**.

Die Telemedien zeichnen sich nach der Legaldefinition dadurch aus, das sie elektronische Informations- und Kommunikationsdienste sind, die weder Rundfunk noch Telekommunikationsdienste bzw. telekommunikationsgestützte Dienste darstellen. Diese Negativdefinition macht vor allem die Abgrenzung zum Rundfunk schwierig. Dieser ist, wie bereits dargestellt wurde, vom Rundfunkstaatsvertrag in § 2 Abs. 1 RStV positiv definiert. Es muss sich um die für die **Allgemeinheit** bestimmte Veranstaltung und Verbreitung einer **Darbietung** in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung **elektromagnetischer Schwingungen** ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters (**Funktechnik**) handeln. Da die Telemedien sich stets der Funktechnik bedienen und ganz überwiegend an die Allgemeinheit gerichtet sind, ist für die Abgrenzung zum Rundfunk fast immer das Merkmal der Darbietung entscheidend. Mit dem Merkmal der Darbietung erfolgt, wenn man sich der klassischen Definition anschließt, die Abgrenzung publizistisch relevanter Inhalte zu Angeboten, die keine Faktoren im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellen. Darbietung in diesem Sinne wird jedenfalls beim verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff weit verstanden. Danach beschränkt sich die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung nicht auf Nachrichtensendungen, sondern umfasst auch beispielsweise musikalische und kabarettistische Angebote[40]. Eine Darbietung liegt nur dann nicht vor, wenn ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung weder bestimmt noch geeignet ist oder keinerlei Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung besitzt. Man wird sehr vielen Online-Angeboten die meinungsbildende Relevanz nicht absprechen können, wie gerade das Beispiel der elektronischen Presse eindrucksvoll belegt. Das Merkmal der Darbietung im Sinne der weiten Auslegung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs erweist sich damit bei solchen Angeboten als erfüllt; sie stellen also Rundfunk im Sinne der Definition des § 2 Abs. 1 RStV dar.

Allerdings haben dies die Länder nicht gewollt, was etwa § 56 RStV eindrucksvoll belegt. Diese Norm zeigt, dass gerade auch journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, in denen Druckerzeugnisse vollständig oder teilweise auf elektronischem Wege wiedergegeben werden, zu den Telemedien zählen sollen. Allerdings tragen dem die unveränderte Definition des Rundfunkbegriffs und die Negativabgrenzung der Telemedien zum Rundfunk in § 2 Abs. 1 RStV nicht Rechnung. Insoweit stellt § 2 Abs. 1 Satz 4 RStV lediglich klar, dass Fernseh- und Radiotext sowie Teleshopping-Kanäle Telemedien darstellen. Nur hier erfolgt eine positive Definition der Telemedien. Wenn dem so ist, könnte es, um die lästigen Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, verlockend sein, den gesamten Bereich der Telemedien der rundfunkrechtlichen Regulierung zu unterstellen.

4.1.1.2.3.1 Ökonomische Bewertung

Die Rechtfertigung einer rundfunkrechtlichen Regulierung liegt aus ökonomischer Sicht im Marktversagen im Bereich des Rundfunks, das durch Nichtrivalität im Konsum, externe Effekte, eine subadditive Kostenstruktur sowie Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist. Dieses Marktversagen muss durch rundfunkspezifische Regelungen ausgeglichen werden, die darin bestehen, einen durch Gebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk dem werbefinanzierten privaten Rundfunk an die Seite zu stellen. Diese Rechtfertigung lässt sich auch auf die Telemedien übertragen. Wie im ökonomischen Teil dargelegt, kann trotz

---

[40] BVerfGE 12, 205, 260.

der Vielfältigkeit der Angebote und Übertragungsmöglichkeiten nicht davon ausgegangen werden, dass das Marktversagen bei den Online-Angeboten geheilt wird. Eine Übertragung der rundfunkspezifischen Regulierung auf die Telemedien ist daher aus ökonomischer Sicht eine sachgerechte Möglichkeit.

4.1.1.2.3.2 Juristische Bewertung

Der Vorteil einer vollständigen Einbeziehung der Telemedien in die rundfunkrechtliche Regulierung läge darin, dass sämtliche Abgrenzungsprobleme zwischen Rundfunk und Telemedien entfielen. Damit entstünde Rechtssicherheit, alle mittels Funktechnik verbreiteten inhaltlichen Angebote unterfielen einem einheitlichen Regulierungsregime.

Diesem Vorteil stehen aber gravierende Nachteile gegenüber. Auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkregulierung, also die gesetzliche Ausgestaltung des Rundfunks kein Selbstzweck, sondern dient der Gewährleistung eines freien Rundfunks, der im Interesse der Informationsfreiheit und der Demokratie ein ausgewogenes, umfassendes, alle Strömungen der Gesellschaft widerspiegelndes, kulturell vielfältiges Gesamtangebot bereitstellen soll. Die Karlsruher Richter halten auch und gerade in der digitalen Welt gesetzliche Vorkehrungen für erforderlich, weil aus ihrer Sicht der Rundfunk eine besondere Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft besitzt. Dabei heben sie in der Entscheidung vom 11. September 2007[41] besonders deutlich die Macht der bewegten Bilder hervor, die gerade dem Fernsehen eine herausgehobene Suggestivkraft verleiht. Es ist also nur dann angezeigt, die Online-Angebote in die für den klassischen Rundfunk geltenden Ausgestaltungsregelungen einzubeziehen, wenn sie eine vergleichbare Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft besitzen. In diesem Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht in der Baden-Württemberg-Entscheidung[42] die Möglichkeit einer abgestuften Regulierung ausdrücklich anerkannt hat.

Zudem muss man sich vergegenwärtigen, dass die gesetzliche Ausgestaltung des Rundfunkrechts grundrechtlich eine Besonderheit bildet. Unbestritten sind die Grundrechte in erster Linie subjektive Freiheitsrechte und stellen Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat dar. Davon weicht die Rundfunkfreiheit, so wie sie vom Bundesverfassungsgericht verstanden wird, erheblich ab. Sie bedarf nach dieser Vorstellung der gesetzlichen Ausgestaltung[43]. Insoweit kann man mit guten Gründen vertreten, dass die Pressefreiheit, aus der unbestritten subjektive Rechte für private Presseunternehmen folgen, ohne dass es einer gesetzlichen Ausgestaltung bedarf, den grundrechtlichen Regelfall darstellt. Auch deshalb spricht viel dafür, nur solche neuen Angebote in die Rundfunkregulierung einzubeziehen, die dem klassischen Rundfunk vergleichbar sind.

Schließlich sprechen auch die Vorgaben des Europarechts dagegen, alle Telemedien in die Rundfunkregulierung einzubeziehen. Die neue, nunmehr endgültig verabschiedete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bekennt sich nämlich zur abgestuften Regulierung. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass bestimmte Mediendienste, also Angebote, die in

---

[41] Siehe hierzu näher 2.2.2.1.2.3.

[42] BVerfGE 74, 297.

[43] Dazu oben 2.2.2.1.2.1

Deutschland Telemedien darstellen würden, vollständig aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert bleiben. Die Richtlinie erfasst nur audiovisuelle Angebote. Dabei kommt dem Merkmal der Sendung entscheidende Bedeutung zu, um die Mediendienste, die unter die neue Richtlinie fallen, von denen abzugrenzen, die nicht von der neuen Richtlinie erfasst werden. Wie Erwägungsgrund 17 deutlich macht, muss es sich um „fernsehähnliche" Angebote handeln. Deshalb werden alle Formen privater Korrespondenz aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Auch Internetseiten, die lediglich zu Ergänzungszwecken audiovisuelle Elemente enthalten, oder Glücksspiele fallen, wie Erwägungsgrund 18 deutlich macht, nicht unter die Richtlinie. Schließlich betont Erwägungsgrund 21, dass elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften nicht erfasst werden. Eine zweite Gruppe bilden nach der Richtlinie die „audiovisuellen Mediendienste auf Abruf". Bei einem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf (nicht-linearen audiovisueller Mediendienst) handelt es sich um ein Angebot, das von einem Anbieter für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Anbieter festgelegten Programmkatalog bereitgestellt wird. Zu den Mediendiensten auf Abruf zählt damit echtes „Video-on-Demand". Die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf unterliegen nur den allgemeinen Bestimmungen der Art 3a bis 3g und den Sonderbestimmungen (Art. 3h f.) der Richtlinie. Dagegen unterfallen die Fernsehprogramme, also lineare audiovisuelle Mediendienste, den gesamten Vorschriften der Richtlinie. Darunter sind solche Angebote zu verstehen, die von einem Anbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt werden. Wie die Erwägungsgründe verdeutlichen, zählt auch „Near-Video-on-Demand" zu den Fernsehprogrammen.

Zwar ist die Bundesrepublik Deutschland nicht daran gehindert, für Anbieter, die ihrer Jurisdiktionshoheit unterfallen, also in Deutschland ihre Niederlassung haben, strengere und ausführlichere Regelungen festzusetzen, also die Telemedienanbieter insgesamt in die Rundfunkregulierung einzubeziehen. Im Hinblick auf den Binnenmarkt und die Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen kann aber ein solches Vorgehen nicht empfohlen werden.

4.1.1.2.3.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass eine vollständige Einbeziehung der Telemedien in die rundfunkspezifische Regulierung nicht als mögliche Option empfohlen werden kann. Dafür lässt sich neben ökonomischen Erwägungen als Grund lediglich anführen, dass mit einer solchen Lösung die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Rundfunk und Telemedien vermieden werden. Ansonsten sprechen durchschlagende juristische Gründe gegen diese Option, die daher nicht empfohlen werden kann.

4.1.1.2.4 Option 3 a: Abgestufte Inhalteregulierung mit einem eigenen Regelungswerk für Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste

Aus den obigen Ausführungen zu Option 2 ergibt sich, dass sowohl aus ökonomischen Gründen als auch wegen der Vorgaben des Verfassungs- und Europarechts das Modell einer abgestuften Regulierung als sachgerechte Lösung zu präferieren ist. Problematisch ist dabei allerdings, wie dieses Modell ausgestaltet werden sollte. In Betracht kommt zunächst, für alle Telemedien oder einen Teil dieser Angebote, nämlich diejenigen, die nach der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste audiovisuelle Mediendienste auf Abruf darstel-

len, ein eigenes Regelungswerk zu schaffen. Allerdings müsste bei einer solchen Lösung eine klare Abgrenzung zu den Rundfunkangeboten erfolgen, die unter den Rundfunkstaatsvertrag fallen.

4.1.1.2.4.1 Ökonomische Bewertung

Wie bereits bei der Regulierungsoption 2 dargelegt wurde, sind aus ökonomischer Sicht bei den Online-Angeboten vergleichbare Marktversagenstatbestände wie im Fernsehen gegeben. Trotz der Vielfältigkeit der Online-Angebote und der Übertragungsmöglichkeiten ist daher ein alleiniges Setzen auf den Markt nicht angebracht. Eine Übertragung der rundfunkspezifischen Regulierung auf die Telemedien bzw. die audiovisuellen Mediendienste kommt als eine realistische Lösung in Betracht. Ob eine abgestufte Regulierung der Telemedien bzw. der audiovisuellen Mediendienste in einem eigenständigen Regelungswerk erfolgen sollte, ist aus ökonomischer Sicht nicht entscheidend. Eine andere Möglichkeit ist es, auf die nach ihrer Einschätzung im Pressewesen bewährte Selbstkontrolle zu setzen. Dann sollte man die gesamten Telemedienangebote dem Presserecht zuordnen und lediglich eine Selbstkontrolle vorzusehen.

4.1.1.2.4.2 Juristische Bewertung

Die Vorgaben des Europa- und Verfassungsrechts sprechen für eine abgestufte Regulierung. Allerdings ergeben sich aus juristischer Sicht Einwände gegen ein eigenständiges Regelungswerk für die Telemedien bzw. für einen Teil dieser Angebote, etwa für die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf im Sinne der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.

Aus nationaler Sicht würde dies einen Schritt zurück bedeuten. Die Länder sind in ihrer Gesamtheit von einer solchen Lösung im Hinblick auf die zunehmende Konvergenz abgerückt. Dies haben sie zunächst mit dem Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (JMStV) zum Ausdruck gebracht, der gerade alle elektronischen Angebote einbeziehen sollte, um einen grundsätzlich einheitlichen Schutz der Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten. Innerhalb des Staatsvertrages bestehen dann in allerdings geringem Umfang abgestufte Regulierungen, etwa für Telemedien mit geschlossenen Benutzergruppen. Noch deutlicher wird das Konzept der abgestuften Regulierung in einem Regelungswerk im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) in der Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, der daher nunmehr Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien heißt. Er erfasst sowohl Rundfunk als auch Telemedien; für die Telemedien gelten aber nur der IV. bis VI. Abschnitt des RStV. Schließlich bekennen sich die Länder zum Konzept der abgestuften Regulierung elektronischer Angebote in einem Regelungswerk zunehmend auch in den Landesgesetzen. Dies geht so weit, dass die einschlägigen Landesgesetze zunehmend als Mediengesetze bezeichnet werden und teilweise nicht nur Rundfunk und Telemedien[44], sondern auch die Presse erfassen[45].

---

[44] So etwa Mediengesetz Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.7.1999, GBl. 273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.7.2007, GBl. 293; Bayerisches Mediengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.2003, GVBl. 799, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.12.2006, GVBl. 1008; Medienstaatsvertrag Hamburg Schleswig-Holstein vom 13.6.2006, HmbGVBl. 48; Niedersächsisches Mediengesetz vom 1.11.2001, GVBl. 680, zuletzt geändert durch

Auch die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste erfasst sowohl Fernsehprogramme (lineare audiovisuelle Mediendienste) als auch audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste), unterwirft dies aber einer abgestuften Regulierung. Allerdings bleiben Mediendienste, die das Merkmal "audiovisuell" nicht erfüllen, aber in Deutschland Telemedien darstellen würden, aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert. Darauf wird noch bei der Regulierungsoption 3 b zurückzukommen sein. Jedenfalls bekennt sich auch die neue Richtlinie zum Konzept der abgestuften Regulierung elektronischer Angebote in einem Regelungswerk.

4.1.1.2.4.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass eine abgestufte Regulierung mit einem eigenständigem Regelungswerk für Telemedien bzw. für die audiovisuellen Mediendienste in die rundfunkspezifische Regulierung nicht als mögliche Option empfohlen werden kann. Zwar sprechen sowohl ökonomische Gründe als auch europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Konzept einer abgestuften Regulierung. Eine solche abgestufte Regulierung sollte aber nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zunehmenden Konvergenz, den Regelungskonzepten der Länder und dem Vorbild der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in einem Regelungswerk erfolgen.

4.1.1.2.5 Option 3 b: Abgestufte Inhalteregulierung durch teilweise Einbeziehung der Telemedien oder der audiovisuellen Mediendienste in den Rundfunkstaatsvertrag

Es verbleibt demnach als Regelungsoption die von den Ländern bereits verwirklichte Möglichkeit, eine abgestufte Regulierung grundsätzlich in einem Regelungswerk, nämlich im Rundfunkstaatsvertrag, herbeizuführen oder die Telemedien vollständig oder teilweise aus der rundfunkrechtlichen Regulierung herauszunehmen. Es kommen also drei Möglichkeiten in Betracht. Einmal kann man alle Telemedien einer abgestuften Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag unterfallen lassen. Zum Anderen kann man, entsprechend dem Vorbild der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, nur einen Teil der Telemedien in die abgestufte Regulierung des Rundfunkstaatsvertrages einbeziehen und die Übrigen ganz aus der rundfunkrechtlichen Regulierung ausklammern. Schließlich kann man für alle Telemedien entsprechend der ökonomischen Empfehlung ganz auf den Markt setzen und sie insgesamt aus der rundfunkrechtlichen Regulierung herausnehmen.

Entscheidend ist also in diesem Zusammenhang, welche elektronischen Angebote unter welche Regelungen fallen und ob bestimmte Angebote gänzlich aus dem Rundfunkstaatsvertrag ausgeklammert bleiben sollen. Es geht also, wie bereits die vorangegangenen Ausführungen zu den anderen Optionen deutlich gemacht haben, nicht um das **„ob“**, sondern das **„wie“** dieser Option.

Gesetz vom 7.6.2007, GVBl. 207; Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen vom 2.7.2002, GV. 334, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.6.2007, GV. 192; Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 18.11.2004,GVBl 778, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.2.2007,GVBl 18.

45 Vgl. etwa Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz vom 4.2.2005,GVBl 23, zuletzt geändert durch Gesetz vom19.12.2006,GVBl 412; Saarländisches Mediengesetz vom 27.2.2002,Amtsbl. 754, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.4.2007,Amtsbl. 1062.

Bei der Ausgestaltung ist auch und vor allem die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zu berücksichtigen[46]. Diese unterscheidet bei den elektronischen Angeboten, wie bereits oben ausgeführt wurde, **drei unterschiedliche Erscheinungsformen**. Zunächst gibt es **Fernsehprogramme (lineare audiovisuelle Mediendienste)**, die den gesamten Regelungen der Richtlinie – mit Ausnahme der Sonderbestimmungen für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf - unterfallen. Eine zweite Gruppe bilden die **audiovisuellen Mediendienste auf Abruf (nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste)**, auf die nur die allgemeinen Bestimmungen (Art. 3a bis 3g) und die Sonderbestimmungen für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf (Art. 3h und Art 3i) Anwendung finden. Eine dritte Gruppe stellen die **nicht audiovisuellen Mediendienste** dar, die insgesamt aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert sind, also nicht dem Mediensonderrecht unterliegen. Die Abgrenzungen zwischen diesen unterschiedlichen Mediendiensten sind, wenn man die Erwägungsgründe mit heranzieht, vergleichsweise klar und eindeutig. Entscheidende Bedeutung kommt dem Merkmal der **Sendung** zu, um die Mediendienste, die unter die Richtlinie fallen, von denen abzugrenzen, die aus ihrem Anwendungsbereich ausgeklammert bleiben. Daher fällt die elektronische Presse nicht unter die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste[47].

Es spricht viel dafür, sich an diesen Vorgaben zu orientieren, um unterschiedliche Einordnungen im Europarecht und im nationalen Recht zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, als die Richtlinie, wie vor allem die Erwägungsgründe deutlich machen, bei ihren Einordnungen vor allem auf den potenziellen Meinungseinfluss der Angebote und damit auf deutsche Vorstellungen abstellt. Demnach sollten die Länder bei der anstehenden Änderung des Rundfunkstaatsvertrages ebenso vorgehen. Der **klassische Rundfunk**, der einfachgesetzlich klar definiert werden muss, um die Grenzziehung zu den Telemedien auch für die Marktteilnehmer transparent und nachvollziehbar zu machen, muss auch wegen der zwingenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zulassungspflichtig bleiben und dem gesamten Rundfunksonderrecht des Rundfunkstaatsvertrages unterfallen. Die **rundfunkähnlichen Telemedien**, die ebenfalls klarer definiert werden müssen und von der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste als audiovisuelle Mediendienste auf Abruf bezeichnet werden, sollten nur bestimmten Regelungen des Rundfunkstaatsvertrages unterliegen und insbesondere zulassungs- und anmeldefrei bleiben. Die **übrigen Telemedien** sollten ganz aus dem Rundfunkrecht ausgeklammert bleiben und dem Presserecht mit der dort vorgesehenen Selbstkontrolle unterfallen. Eine Ausnahme davon sollte der **Jugendschutz** bleiben. Das im JMStV festgelegte Modell der regulierten Selbstregulierung, das alle Telemedienangebote einbezieht, hat sich ausweislich der Evaluation bewährt. Es sollte auch für alle Telemedien beibehalten werden.

Wenn man diese Überlegungen berücksichtigt, könnten die entsprechenden Bestimmungen der § 1 Abs.1, 2 Abs. 1 wie folgt gefasst werden:

---

[46] Vgl. dazu oben 2.2.1.3.2

[47] Siehe hierzu auch *Castendyk/Böttcher*, MMR 2008, 13 ff.

§ 1 Abs. 1:

> *(1) Dieser Staatsvertrag gilt für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk in Deutschland in einem dualen Rundfunksystem; für rundfunkähnliche Telemedien gelten nur IV. bis VI Abschnitt sowie § 20 Abs. 2.*

§ 2 Abs. 1:

> *(1) Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild, deren Hauptzweck in der Bereitstellung von Sendungen zur Information, Beratung, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit liegt, die für den zeitgleichen Empfang auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt werden, 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. Rundfunkähnliche Telemedien sind für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltungen und Verbreitungen von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild, deren Hauptzweck in der Bereitstellung von Sendungen zur Information, Beratung, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit liegt, die für den Empfang zu den vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Anbieter festgelegten Programmkatalog bereitgestellt werden. Unter Sendung ist die Abfolge von bewegten Bildern, Texten oder Tönen anhand eines vom Anbieter erstellten Sendeplans zu verstehen. Unbeschadet von Satz 3 gelten als rundfunkähnliche Telemedien auch Fernseh- und Radiotext sowie Teleshoppingkanäle.*

4.1.1.2.6 Empfehlung

Als realistische und sachgerechte Option kommt nur eine abgestufte Inhalteregulierung in Betracht. Die Länder sollten die im Rundfunkstaatsvertrag bereits bestehende abgestufte Inhalteregulierung weiter ausbauen. Dabei sollten die Telemedien allerdings nur teilweise in den Rundfunkstaatsvertrag einbezogen und abgesenkten Bestimmungen unterworfen werden. Die Ausgestaltung der abgestuften Regulierung sollte sich an der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientieren. Dies setzt voraus, dass man zwischen (klassischem) Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien, die einer abgestuften Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag unterfallen, und sonstigen Telemedien, die aus dem Anwendungsbereich des Rundfunkstaatsvertrages ausgeklammert bleiben, differenziert. Zu den sonstigen Telemedien zählt insbesondere die elektronische Presse, die dem Presserecht mit der dort vorgesehenen Selbstkontrolle zugeordnet wird. Dazu sind klare, an der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientierte Definitionen und Abgrenzungen erforderlich. Die entsprechenden Vorschriften könnten so ausgestaltet werden, wie es in Option 3 b vorgeschlagen ist. Schließlich sollte das im JMStV festgelegte Modell der regulierten Selbstregulierung, das alle Telemedienangebote einbezieht, beibehalten werden, da es sich ausweislich der Evaluation bewährt hat.

4.1.2 Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

4.1.2.1 Problemstellung

Eine zentrale Frage bei der künftigen Gestaltung der Medienordnung ist, wie man den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unter Beachtung der verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben sowie der ökonomischen Erkenntnisse gestalten soll. Insbesondere gilt es, die tendenziell unterschiedlichen Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts auf der einen Seite und der Europäischen Kommission auf der anderen Seite miteinander in Einklang zu bringen, um Konflikte nach Möglichkeit zu vermeiden. Wie bei der Bestandsaufnahme im Einzelnen dargestellt wurde[48], hat für das Bundesverfassungsgericht die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besondere Bedeutung. Dies gestattet zwar gesetzliche Ausgestaltungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags; diese dürfen aber keinen Programmbezug enthalten und müssen daher eher allgemein und generell ausgeprägt sein. Dagegen geht die Kommission davon aus, dass im Hinblick auf die Beihilferegelung und insbesondere mit Blick auf Art. 86 Abs. 2 EG der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klar definiert und eindeutig durch den Staat übertragen werden muss. Insoweit enthält die Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007 mit den darin enthaltenen Zusagen der deutschen Länder eindeutige Vorgaben, die bei der Ausgestaltung der Medienordnung unbedingt beachtet werden müssen. Soweit diese Vorgaben allerdings Spielräume geben, ist besonderer Wert darauf zu legen, dass diese in verfassungskonformer Weise ausgefüllt werden.

4.1.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.1.2.2.1 Option 1: Umfassende Ausdehnung des Funktionsauftrages auf Online-Angebote (Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste)

Gerade mit Blick auf die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 könnte man daran denken, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfassend auf Online-Angebote (Telemedien im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags bzw. audiovisuelle Mediendienste im Sinne der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) auszudehnen. Immerhin betont das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung erneut die **Entwicklungsgarantie** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und bringt deutlich zum Ausdruck, dass dieser an der neuen digitalen Welt teilhaben muss, um publizistisch wettbewerbsfähig zu bleiben.

4.1.2.2.1.1 Ökonomische Bewertung

Wie bereits bei der Behandlung der künftigen Inhalteregulierung deutlich gemacht wurde, legitimiert sich die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus ökonomischer Sicht durch die Theorie vom Marktversagen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte demnach dort tätig werden, wo ein Marktversagen vorliegt. Dies ist bei den Online-Angeboten in ähnlicher Weise zu bejahen. Trotz der im Bereich der Online-Angebote bestehenden breiten publizistischen Vielfalt ist auch in diesem Bereich von einem Marktversagen auszugehen: Die Online-Angebote sind öffentliche Güter, weisen subadditive Kostenstrukturen auf,

---

[48] Vgl. dazu oben 2.2.2.1.2 .

generieren externe Effekte (negative Externalitäten werden im Online-Bereich sogar noch verstärkt beziehungsweise positive Externalitäten abgeschwächt) und die Informationsasymmetrien bestehen weiterhin. Die ökonomische Analyse plädiert daher dafür, dass öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter zu Multimediaunternehmen werden und zunehmend neue und veränderte digitale Angebote anbieten können. Dadurch werde bewirkt, dass Nutzer vermehrt Online-Angebote in Anspruch nähmen, und dadurch beispielsweise auch die Nachfrage nach Breitbandinternetzugängen steige. Auch Umsätze nähmen zu, wodurch sich neue Geschäftsfelder in der Inhalteverarbeitung eröffneten. Insgesamt entstehe durch die neuen Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein öffentlicher Mehrwert.

4.1.2.2.1.2 Juristische Bewertung

Wie bereits dargelegt wurde, kann man allenfalls bei einer **weiten Interpretation der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Entwicklungsgarantie** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine umfassende Ausdehnung seines Auftrages auf alle Online-Angebote befürworten. Ob eine solch weite Interpretation der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich in Betracht kommt, kann aber dahin stehen. Entscheidend sind nämlich die Vorgaben des Europarechts. Insoweit ist **die Kommission in ihrer Einstellungsentscheidung vom 24. April 2007**[49] davon ausgegangen, dass zwar die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Insoweit beschränke sich ihre Rolle auf eine Überprüfung von offensichtlichen Fehlern. Allerdings dürfe der Auftrag nicht so gestaltet werden, dass er auch Tätigkeiten umfasse, die nicht den **„demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft“** entsprächen. Aus Sicht der Kommission scheidet deshalb elektronischer Handel aus dem zulässigen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus. Dagegen kommen aus Sicht der Kommission durchaus Online-Angebote als Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags in Betracht, selbst wenn sie keine „Programme“ im traditionellen Sinne darstellten[50].

Obwohl also den Mitgliedstaaten aus Sicht der Kommission ein relativ großer Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Auftrags zukommt, muss dieser hinreichend präzise und klar definiert sein. So muss aus der Definition unmissverständlich hervorgehen, ob der Mitgliedstaat eine bestimmte Tätigkeit der jeweiligen Anstalt in den öffentlich-rechtlichen Auftrag aufnehmen will oder nicht. Insoweit vertritt die Kommission die Auffassung, dass die derzeitige Auftragsdefinition in Deutschland, soweit sie sich auf die allgemeine Programmtätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bezieht, hinreichend präzise und klar ist. Diese gilt aus Sicht der Kommission auch deshalb, weil die allgemeine Definition des § 11 RStV von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch rechtsverbindliche und zu veröffentlichende Leitlinien näher zu präzisieren ist.

Für die Auftragsdefinition hinsichtlich der digitalen Zusatzkanäle und der Online-Angebote sieht die Sachlage aus Sicht der Kommission allerdings anders aus. Einmal bemängelt die Kommission, dass für digitale Zusatzkanäle den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lediglich die Möglichkeit eingeräumt wird, diese zu veranstalten. Es fehle insoweit an einer klaren Auftragsübertragung.

---

[49] Vgl. dazu Kommissionsentscheidung vom 24.4.2007, abgedruckt in epd medien 39/07, 3 ff.

[50] Vgl. dazu Kommissionsentscheidung vom 24.4.2007, Rdnr. 220 ff.

Ebenso habe es Deutschland verabsäumt, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezogen auf Online-Angebote, also Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste im Sinne der neuen Richtlinie, klar und präzise festzulegen. Dezidiert geht die Kommission davon aus, dass nicht alle Online-Angebote automatisch und unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Auftrag übertragen werden dürfen[51]. Deutschland hat zugesagt, die von der Kommission geforderte Präzisierung des öffentlichen Auftrags im Hinblick auf die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzunehmen. Damit scheidet eine umfassende Ausdehnung des Auftrags auf Online-Angebote (Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus.

4.1.2.2.1.3 Zusammenfassung

Es bleibt demnach festzuhalten, dass eine umfassende Ausdehnung des Funktionsauftrags auf Online-Angebote für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Option nicht in Betracht kommt. Auch wenn ökonomische Gründe für eine solche Ausbreitung sprechen, ist eine solche Möglichkeit angesichts der europarechtlichen Vorgaben und der von Deutschland im Rahmen der Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission gemachten Zusagen ausgeschlossen.

4.1.2.2.2 Option 2: Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei den Online-Angeboten (Telemedien bzw. audiovisuelle Mediendienste) auf programmbezogene Inhalte

Als weitere Möglichkeit käme in Betracht, die Online-Angebote, also Telemedien- bzw. audiovisuelle Mediendienste im Sinne der neuen Richtlinie, wie bisher auf programmbezogene Inhalte zu begrenzen; es also bei der bisherigen Regelung des § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV zu belassen. Aber auch diese Möglichkeit ist angesichts der europarechtlichen Vorgaben und der von Deutschland im Rahmen der Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission gemachten Zusagen ausgeschlossen. Die Kommission hat ausdrücklich dargelegt, dass eine Bestimmung, der zur Folge öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten programmbezogene und programmbegleitende neue Mediendienste anbieten dürfen[52], allein nicht hinreichend präzise ist und nicht erkennen lässt, dass die so definierten Dienste als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG angesehen werden können. Angesichts der Bedenken der Kommission hat Deutschland zugesagt, den Auftrag durch materielle Vorgaben und insbesondere durch ein Drei-Stufen-Verfahren im Bereich der Online-Angebote klar und präzise zu gestalten. Demnach scheidet auch die Option 2 als realistische Möglichkeit aus.

4.1.2.2.3 Option 3: Klare Definition des Aufgabenbereichs

4.1.2.2.3.1 Allgemeines

Also verbleibt als Regelungsoption nur die Möglichkeit, den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks klarer und präziser zu definieren. Dies bezieht sich nicht auf die **allgemeinen Programmtätigkeiten**, bei denen eine breit gefasste Definition sowohl aus Sicht des Verfassungsrechts als auch nach ausdrücklicher Begründung der Europäischen

---

[51] Vgl. Kommissionsentscheidung vom 24.4.2007, Rdnr. 231 f.

[52] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 236.

Kommission zu akzeptieren ist. Dagegen bedarf es bei den **digitalen Zusatzkanälen** und den **Online-Angeboten** einer genaueren Bestimmung, die durch die Einstellungsentscheidung der Europäischen Kommission und der von Deutschland gemachten Zugaben zwingend vorgegeben ist. Dabei sind zahlreiche Fragen durch die Einstellungsentscheidung und die angesprochenen Zusagen bereits vorgegeben. Bei der Ausgestaltung im Einzelnen sind allerdings auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere die Grundsätze der Staatsferne und der Staatsautonomie zu berücksichtigen. Demnach steht fest, dass von der Option 3 Gebrauch gemacht werden muss. Hierbei ist auch zu beachten, dass die entsprechenden Vorgaben und Zusagen bis zum 24. April 2009 durch entsprechende gesetzliche Bestimmungen, also notwendige Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages, umgesetzt sein müssen.

4.1.2.2.3.2 Die Ausgestaltung im Einzelnen

4.1.2.2.3.2.1 Materielle Vorgaben für digitale Zusatzkanäle und Telemedienangebote

Im Hinblick auf die materiell-rechtliche Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist zunächst nochmals festzuhalten, dass die derzeitige Auftragsdefinition, soweit sie sich auf die allgemeine Programmtätigkeit bezieht, auch aus Sicht der Kommission hinreichend klar und präzise ist. Daher ist es nicht angezeigt, die allgemeine Definition, wie sie in § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3, 4 RStV festgeschrieben ist, zu ändern. Dagegen bedarf die Auftragsdefinition hinsichtlich der digitalen Zusatzkanäle, wie sie bisher in § 19 Abs. 4 RStV enthalten ist, und der Telemedien, wie sie bisher in § 11 Abs. 1 Satz 2 RStV verankert ist, aus Sicht der Kommission nicht nur in verfahrensrechtlicher, sondern auch in **materiell-rechtlicher Hinsicht einer Präzisierung**[53]. Dies hat Deutschland auch ausdrücklich zugesagt[54].

Für die digitalen Zusatzangebote bedeutet dies, dass der zukünftige Rundfunkstaatsvertrag über die Schwerpunktbildung auf Information, Bildung und Kultur hinaus durch beispielhafte Programmkategorien den Auftrag weiter konkretisieren muss. Dazu können, wie Deutschland in Aussicht gestellt hat, bei dem Schwerpunkt „Information" die Kategorien Nachrichten, politische Information, Regionales und – in Ergänzung zu den Hauptprogrammen – auch Sport, bei dem Schwerpunkt „Bildung" die Kategorien Wissenschaft und Technik, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte, Religion und Naturkunde und bei dem Schwerpunkt „Kultur" die Kategorien Bühnenstücke, Musik, Architektur, Philosophie, Literatur und Kino zählen. Dabei ist auch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen. Zudem muss der Staatsvertrag in Zukunft eine Verpflichtung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten, ein Programmkonzept unter Bezugnahme auf diese Programmkategorien zu entwickeln, das von den zuständigen Gremien zu genehmigen und anschließend in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder zu veröffentlichen ist.

---

[53] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 227, 232 ff. und 360 sowie 362 ff.

[54] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 335 f. und 338 ff.

Das Angebot von Telemedien bzw. neuer Mediendienste im Sinne der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ist ebenfalls für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk materiell zu präzisieren[55]. Zunächst müssen diese Angebote auf journalistisch-redaktionelle Angebote staatsvertraglich begrenzt werden. In diesem Zusammenhang hat Deutschland zugesagt, den Begriff „journalistisch-redaktionell" in der Begründung zum Staatsvertrag näher zu erläutern. Zudem wird der zukünftige Staatsvertrag Kriterien enthalten, denen diese Angebote dienen müssen. Dazu können Kriterien wie die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Minderheiten adäquaten Zugang zu den Angeboten zu schaffen, Bürgern den Nutzen der neuen digitalen Angebote nahe zu bringen, glaubwürdige Orientierungshilfe bei neuen digitalen Diensten zu bieten, Medienkompetenz zu fördern und Rundfunksendungen dem Wandel der Medien entsprechend zu begleiten, zählen. Schließlich müssen der Staatsvertrag bzw. die Satzungen oder Richtlinien der Rundfunkanstalten entsprechend der Zusage Deutschlands eine beispielhafte Liste von Telemedien enthalten, die regelmäßig bzw. regelmäßig nicht vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfasst sind. Zu den Angeboten, die regelmäßig nicht zum Auftrag erfasst werden, zählen etwa der elektronische Geschäftsverkehr (E-Commerce), Sponsoring und Werbung im Internet und flächendeckende lokale Berichterstattung. Entsprechend den von der Kommission geäußerten Bedenken[56] sollten die Rundfunkanstalten eine ergänzende Negativliste aufstellen, die illustrativen Charakter hat. In diese Negativliste könnten – zumindest kostenpflichtige – Online-Spiele, Chat-Rooms und Online-Kontaktdienste aufgenommen werden, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie im Einzelfall das traditionelle Angebot in zulässiger Weise ergänzen.

Allerdings ist auch ein anderer Weg denkbar, um für die bestehenden digitalen Zusatzangebote eine hinreichend bestimmte Beauftragung vorzunehmen. So könnten **alle Rundfunkprogramme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** durch eine **Ergänzung des § 19 RStV listenartig und damit transparent aufgeführt werden**. Die derzeit nur unbestimmt umschriebenen digitalen Fernsehzusatzprogramme müssten so klar inhaltlich ausgefüllt werden, dass sie den materiellen Vorgaben der Einstellungsentscheidung entsprechen. Dies bedeutet etwa für ein digitales Fernsehzusatzprogramm mit dem Schwerpunkt „Bildung" eine konkrete Ergänzung durch die Kategorie „Kinder und Jugend" oder „Wissenschaft und Technik". Auf diese Weise läge eine eindeutige und klare Beauftragung im Sinne des Art. 86 Abs. 2 EG vor. Wenn man diesen Weg einer staatsvertraglichen Neuregelung einschlägt, hätte dies aber zur Folge, dass ein neues Programmangebot und eine wesentliche Änderung der Ausrichtung nur möglich wäre, wenn die entsprechende staatsvertragliche Regelung geändert wird. Schließlich muss bei einer solchen Aufzählung aller konkreten Programme mit den jeweiligen Ausrichtungen auch klar zum Ausdruck gebracht werden, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Aufgabe wahrzunehmen hat, es sich also um eine Verpflichtung für ARD bzw. ZDF handelt, dieses Programm anzubieten. Diese Lösung würde hinsichtlich der bestehenden Rundfunkprogramme einschließlich der digitalen Fernsehzusatzangebote noch über den Drei-Stufen-Test hinausgehen. Zudem würden auf diesem Wege

---

[55] Insoweit die Vorgaben der Kommission nahezu ins Gegenteil verkehrend *Wiedemann,* Dynamische Auftragsdefinition, epd medien 95/2007, 28, 31 f.

[56] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 232.

Rundfunkprogramme von Telemedienangeboten klar getrennt. Für die bestehenden Rundfunkprogramme wäre allein die konkrete Beauftragung in § 19 RStV entscheidend. Eine Erweiterung oder wesentliche Änderung von Rundfunkprogrammen wäre nur durch eine Änderung des § 19 RStV möglich. Der Drei-Stufen-Test käme nur noch für den Bereich der Telemedien-Angebote zur Anwendung. Insgesamt entspricht eine solche Lösung der Vorgaben des Europarechts und bringt Rechtssicherheit mit sich. Wählt man den in der Einstellungsentscheidung aufgezeigten Weg und berücksichtigt insoweit die Vorgaben der Europäischen Kommission und die Zusagen Deutschlands in materieller Hinsicht, könnte die entsprechende staatsvertragliche Regelung, die insgesamt in § 11 RStV aufgenommen werden sollte, wie folgt gefasst werden:

§ 11 Abs. 1-3

(1) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken.

(2) Die Veranstaltung und Verbreitung digitaler Fernsehzusatzprogramme können dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach Maßgabe dieses Absatzes als Auftrag übertragen werden, wenn diese dem Schwerpunkt „Information", „Bildung" oder „Kultur" dienen. Zu dem Schwerpunkt „Information" zählen insbesondere die Programmkategorien Nachrichten, politische Information, Regionales und – in Ergänzung zu den Hauptprogrammen – auch Sport, zu dem Schwerpunkt „Bildung" die Kategorien Wissenschaft und Technik, Kinder und Jugend, Erziehung, Geschichte, Religion und Naturkunde und zu dem Schwerpunkt „Kultur" die Kategorien Bühnenstücke, Musik, Architektur, Philosophie, Literatur und Kino. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF sind verpflichtet, für die bestehenden digitalen Fernsehzusatzprogramme von den jeweiligen Rundfunk- bzw. Fernsehräten genehmigte Programmkonzepte vorzulegen, in denen die Programmkategorien näher ausgestaltet sowie Umfang und Zweck der jeweiligen digitalen Zusatzangebote im Vergleich zu den anderen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verdeutlicht werden. Nach Prüfung und Bestätigung durch die jeweils zuständige Rechtsaufsicht, dass die Programmkonzepte mit dem gesetzlich festgelegten Auftrag übereinstimmen, werden diese in den jeweiligen amtlichen Veröffentlichungsblättern publiziert und gelten damit als übertragen.

(3) Journalistisch-redaktionelle Telemedienangebote können dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Auftrag übertragen werden, wenn diese die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft ermöglichen, Minderheiten adäquaten Zugang zu den Angeboten schaffen, Bürgern den Nutzen der neuen digitalen Angebote nahe bringen, glaubwürdige Orientierungshilfe bei neuen digitalen Diensten bieten, Medienkompetenz fördern oder Rundfunksendungen dem Wandel der Medien entsprechend begleiten. Angebote des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie flächendeckende lokale Berichterstattung gehören nicht zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Werbung und Sponsoring sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Telemedien untersagt. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio sind verpflichtet, für die bestehenden Telemedienangebote ein von den jeweiligen Rundfunk- bzw. Fernsehräten genehmigtes Gesamtkonzept vorzulegen. Nach Prüfung, ob sich die Telemedienangebote und die jeweiligen Gesamtkonzepte im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags bewegen, werden dies die Länder durch Veröffentlichung in den jeweiligen amtlichen Veröffentlichungsblättern förmlich bestätigen.

Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden dann zu den Absätzen 4 bis 7.

4.1.2.2.3.2.2 Der Drei-Stufen-Test als verfahrensrechtliche Vorgabe für neue digitale Zusatzkanäle und neue Telemedienangebote

Weiterhin hat Deutschland im Rahmen der Einstellungsentscheidung förmlich zugesagt, für neue oder veränderte digitale Zusatzkanäle sowie für neue oder veränderte Telemedienangebote ein Prüfverfahren einzuführen[57]. Für digitale Fernsehzusatzprogramme entfällt diese Notwendigkeit allerdings, wenn **alle Rundfunkprogramme** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich der digitalen Fernsehzusatzprogramme durch eine Ergänzung des § 19 RStV **listenartig** und damit **transparent** aufgeführt werden. Dann ist allerdings eine wesentliche Änderung eines bestehenden oder die Einführung eines neuen Rundfunkprogramms nur möglich, wenn der Staatsvertrag durch eine entsprechende Ergänzung des § 19 RStV geändert wird. Wenn die Länder diesen Weg wählen, ist das Prüfverfahren nur im Bereich der Telemedien durchzuführen. Das Verfahren endet im Falle der erfolgreichen Durchführung mit einer nochmaligen Prüfung und Feststellung durch die Länder im Rahmen der Rechtsaufsicht. Dabei obliegt es dem Staatsvertragsgesetzgeber, die Kriterien festzulegen, wann ein solches Verfahren durchgeführt werden muss und wie es allgemein abläuft. Diese Kriterien sind durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu konkretisieren. Dieses Verfahren kann man als **Drei-Stufen-Test** bezeichnen[58].

Vor diesem Drei-Stufen-Test steht die zunächst entscheidende Frage, wann ein **neues bzw. verändertes Angebot** vorliegt. Die dafür maßgeblichen Kriterien müssen im Staatsvertrag festgelegt und auf dieser Grundlage von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkretisiert werden. Dafür ist entsprechend den deutschen Zusagen und Vorstellungen der Europäischen Kommission entscheidend, in welchem Umfang das Projekt, Nutzer und Marktteilnehmer betrifft. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang, ob das Angebot wegen seines Umfangs marktrelevante Auswirkungen in Bereichen haben könnte, die von den bestehenden Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch nicht erfasst werden, seine publizistische Relevanz, seine geplante Dauer und inwieweit Angebote bereits vorhanden sind.. Für die Frage der marktrelevanten Auswirkungen ist bereits an dieser Stelle Expertenwissen gefragt. Liegt nach den oben erläuterten Kriterien und den Konkretisierungen in den Satzungen und Richtlinien der Rundfunkanstalten ein neues oder geändertes Vorhaben vor, ist zwingend der Drei-Stufen-Test durchzuführen.

Auf der **ersten Stufe** muss geprüft werden, ob das neue bzw. geänderte Angebot zum **öffentlichen Auftrag** gehört, also den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft sowie den oben erläuterten präzisierten materiell-rechtlichen Anforderungen für digitale Zusatzkanäle bzw. Telemedien entspricht.

Ist dies der Fall, ist auf der **zweiten Stufe** zu prüfen, ob das Angebot in qualitativer Hinsicht zum Wettbewerb beiträgt. Dabei sind Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote sowie die marktrelevanten Auswirkungen des geplanten Angebots und die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots angesichts bereits vorhandener

---

[57] Vgl. Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 327 f. und 362 ff.

[58] Das Verfahren wird instruktiv erläutert von *Henle,* Wie testet man public Value?, epd medien 92/07, 3 ff.; dagegen die Rolle des Gesetzgebers geradezu negierend *Wiedemann*, Dynamische Auftragsdefinition, epd medien 95/07, 28, 30.

Angebote zu berücksichtigen. Diese zweite Stufe bildet den Kern des neuen Verfahrens. Innerhalb dieser Stufe bestehen nach den Zusagen Deutschlands und den Vorstellungen der Kommission ebenfalls drei Elemente. Einmal muss das **bestehende, frei zugängliche Angebot** nach Umfang und Qualität festgestellt werden. Danach ist die **meinungsbildende Funktion** des vorgesehenen Angebots, das unterhaltende Elemente einschließen darf, mit dem vorhandenen Angebot zu vergleichen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die publizistischen Aspekte eine entscheidende Rolle spielen. Insoweit liegt ein gewisser Unterschied zum Public-Value-Verfahren des britischen Rechts vor, der stärker auf die ökonomischen Gesichtspunkte abstellt. Dies ändert aber nichts daran, dass im Drei-Stufen-Verfahren auch die **marktrelevanten Auswirkungen** berücksichtigt werden müssen[59]. Es sind also die Auswirkungen zu prüfen, die das neue Angebot auf den Markt haben kann. Da es aus ökonomischer Sicht - wie bereits angemerkt – an einem Marktbegriff im Free TV beziehungsweise bei den frei zugänglichen Online-Angeboten fehlt, ist im Rahmen der Prüfung vornehmlich auf die benachbarten Märkte sowie die vor- und nachgelagerten Märkte abzustellen: Die Auswirkungen des Angebotes sind demnach auf diesen verbundenen Märkten zu prüfen. Zu denken wäre beispielsweise an eine Prüfung des Werbemarktes, in dem die privaten Online-Anbieter die Marktgegenseite der werbetreibenden Industrie sind. Ein Online-Angebot der öffentlich-rechtlichen Anbieter ist geeignet, Zuschauer-/Nutzeraufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Die Nutzeraufmerksamkeit wird den privaten Online-Angeboten entzogen und hat daher Auswirkungen auf den Werbemarkt: die werbetreibende Industrie reduziert die finanziellen Werbemittel beziehungsweise die eingesetzten Mittel verteilen sich auf weniger Nutzer. Dieser Aspekt ist ebenfalls in die Gesamtabwägung einzustellen. Sind die die negativen marktlichen Auswirkungen auf die anderen Marktteilnehmer signifikant, so müssen die meinungsbildenden Funktionen des vorgesehenen Angebots umso gewichtiger sein, damit insgesamt ein ausreichender Beitrag zum publizistischen Wettbewerb bejaht werden kann. Gerade bei dieser komplexen Prüfung ist ein umfänglicher Such-, Findungs- und Abwägungsprozess erforderlich, den die anstaltsinternen Kontrollgremien ohne sachverständige Hilfe kaum zu leisten vermögen. Dies gilt nicht für die Bewertung der meinungsbildenden Funktion, also die publizistische Seite, die zu den klassischen Aufgaben des Fernsehrates bzw. der Rundfunkräte gehört. Dagegen setzt die Analyse der marktrelevanten Auswirkungen wettbewerbsökonomisches und wettbewerbsrechtliches Expertenwissen voraus.

In jedem Fall sind ein **personeller Unterbau** und eine **systematische Professionalisierung** erforderlich. Daneben bietet es sich an, den Rundfunk- bzw. Fernsehräten die Möglichkeit einzuräumen, für die Bewertung der marktrelevanten Auswirkungen **externe Hilfe**, etwa durch Hinzuziehung ökonomischen Sachverstands, in Anspruch zu nehmen. Dies ist bei Gerichten und der Europäischen Kommission in Kartell- und Fusionskontrollverfahren durchaus üblich. Die Hinzuziehung von idealer Weise gerichtlich vereidigten Sachverständigen erfolgt fallbezogen. Diese Sachverständigen sind es gewöhnt, mit den sie unterstützenden Instituten auf Grund ihrer Erfahrungen in ökonomischen Analysen in Fusionskontrollverfahren unter sehr stringenten Zeitvorgaben zu agieren. Üblicherweise dauert die

---

[59] Zutreffend *Henle*, Wie testet man public Value?, epd medien 92/07, 3 ff.; dies verkennt *Wiedemann*, Dynamische Auftragsdefinition, epd medien 95/07, 28, 33 ff.

Anfertigung eines Sachverständigengutachtens inklusive empirischer Analysen zwischen vier bis sechs Wochen. Die Unterstützung kann in der Weise erfolgen, dass sachverständige Institute vernetzt in die Beratung eingebunden werden. Auf diesem Wege würde erreicht, die bestehenden Strukturen beizubehalten und gleichzeitig externen Sachverstand zu nutzen. Ein anderer Weg wäre die Bildung eines Pools von Experten bzw. die Aufstellung einer Expertenliste, aus der der Fernsehrat bzw. der Rundfunkrat jeweils geeignete Experten auswählen und zur Beratung hinzuziehen kann. Als Alternative kommt in Betracht, ein **beratendes Expertengremium** einzurichten, das die marktrelevanten Auswirkungen des neuen bzw. veränderten Angebots innerhalb des Drei-Stufen-Tests, insbesondere auf der zweiten Stufe, begutachtet. Dieses hätte aber auch die Aufgabe, schon im Vorfeld der Diensteeinführung die marktrelevanten Auswirkungen eines neuen Angebotes abzuschätzen. Das Expertengremium kann ohne weiteres als Beratungsorgan für alle Rundfunk- und Fernsehräte agieren. Auch bei dieser Lösung verbliebe es bei der Entscheidungskompetenz des Rundfunk- bzw. Fernsehrates. Insbesondere würden dem Fernseh- bzw. Rundfunkrat die Bewertung der publizistischen Auswirkungen, also der meinungsbildenden Funktion und die Abwägung der unterschiedlichen Belange obliegen. Es wäre aber in jedem Fall sichergestellt, dass unabhängiges, insbesondere ökonomisches Expertenwissen in die Entscheidungsfindung einfließt und die von den Experten begutachteten marktrelevanten Auswirkungen bei der von dem Fernseh- bzw. Rundfunkrat vorzunehmenden Abwägung berücksichtigt werden müssen. Dies lässt erwarten, dass die Entscheidungen nachvollziehbar und plausibel begründet werden und somit die Bedeutung der abschließenden Prüfung durch die Rechtsaufsicht eher abnimmt. Wie bereits erwähnt, erfordert die Sachverständigenbegutachtung lediglich einen überschaubaren Zeitraum.

Auf der **dritten Stufe** geht es schließlich um den **finanziellen Aufwand** für die Erbringung des geplanten Angebots. Richtig verstanden bedeutet dies, dass der finanzielle Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem öffentlichen Nutzen, also dem publizistischen Mehrwert stehen muss. Innerhalb des Drei-Stufen-Tests ist vorzusehen, dass **Dritte Gelegenheit zur Stellungnahme** erhalten. Insoweit hat Deutschland zugesagt, den Rundfunkgremien im Staatsvertrag aufzuerlegen, sich vor ihrer Entscheidung mit Stellungnahmen Dritter zu den marktlichen Auswirkungen zu befassen. Dazu ist es notwendig, die Projektbeschreibung zu **veröffentlichen** und eine **angemessene Frist** für die Stellungnahme vorzusehen.

Nach einer erfolgreichen Durchführung des Drei-Stufen-Tests ist das geplante Vorhaben mit den Selbstverpflichtungen und den Begründungen der **Rechtsaufsicht** vorzulegen. Diese prüft, ob das Vorhaben mit den diesbezüglichen Selbstverpflichtungserklärungen mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbar ist und stellt dies fest. In dieser Feststellung sieht die Kommission den aus ihrer Sicht erforderlichen Betrauungsakt. Dafür spricht auch die Vorgabe des Art. 86 Abs. 2 EG, der eine ausdrückliche staatliche Betrauung mit der Aufgabe verlangt. Auf diesen Umstand hat die Kommission in ihrer Einstellungsentscheidung (Rz. 373) ausdrücklich hingewiesen. Auch Deutschland hat bei seinen Zusagen darauf hingewiesen, dass das Verfahren mit der Prüfung und Feststellung druch die Länder im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht endet (Rz. 327). Dennoch erscheint es wegen der insoweit unklaren Formulierung der Zusage Deutschlands in Rz. 332, die offensichtlich - wohl zur Wahrung des verfassungsrechtlichen Staatsfernegrundsatzes – von einer Beauftragung durch die Gremien

ausgeht, klärungsbedürftig, ob der Betrauungsakt in der Entscheidung des Rundfunk- oder Fernsehrates zu sehen ist. Jedenfalls ist vorzusehen, dass das Verfahren der Rechtsaufsicht in angemessener Zeit durchgeführt werden muss.

§ 11a

(1) Für vorgesehene neue bzw. geänderte digitale Fernsehzusatzprogrammangebote bzw. neue bzw. geänderte Telemedienangebote ist ein Drei-Stufen-Test nach Maßgabe der folgenden Absätze durchzuführen. Ein neues bzw. geändertes Angebot liegt vor, wenn es Auswirkungen auf den Markt in Bereichen haben kann, die von den bestehenden Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten noch nicht erfasst werden. Dabei sind insbesondere die publizistische Relevanz, die geplante Dauer, der Finanzbedarf und der Umstand zu berücksichtigen, inwieweit vergleichbare Angebote der Anstalten bereits bestehen. Die Entscheidung, ob ein neues bzw. geändertes Angebot vorliegt, treffen die Rundfunk- bzw. Fernsehräte. Die weiteren Einzelheiten regeln die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio durch Satzungen oder Richtlinien.

(2) Vorgesehene neue bzw. geänderte Angebote sind dem Rundfunk- bzw. Fernsehrat zusammen mit einer Projektbeschreibung vorzulegen und zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung ist Dritten die Möglichkeit einzuräumen, innerhalb einer angemessenen Frist, deren Länge mit der Veröffentlichung bekannt gemacht wird, zu den marktrelevanten Auswirkungen des Vorhabens Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen sind bei der nachfolgenden Entscheidung der Rundfunk- bzw. Fernsehräte zu berücksichtigen.

(3) Die Rundfunk- bzw. Fernsehräte dürfen einem neuen bzw. geänderten Angebot nur zustimmen, wenn die nachfolgenden Voraussetzungen (Drei-Stufen-Test) erfüllt sind. Das vorgesehene neue bzw. geänderte Angebot muss sich im Rahmen des öffentlich rechtlichen Auftrags, wie er in § 11 verankert ist, bewegen. Zudem muss es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen. Dabei sind Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote, die marktrelevanten Auswirkungen des geplanten Angebots sowie die meinungsbildende Funktion des vorgesehenen Angebots angesichts bereits vorhandener Angebote zu berücksichtigen. Schließlich ist der finanzielle Aufwand für die Erbringung des neuen bzw. geänderten Angebots in Rechnung zu stellen. Dieser finanzielle Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum publizistischen Mehrwert stehen.

*(4) (**Falls man sich für die Einrichtung eines Expertengremiums entscheidet**) Zur Beratung der Rundfunk- und Fernsehräte wird ein Expertengremium eingerichtet. Es beurteilt, welche marktrelevanten Auswirkungen das vorgesehene Angebot hat. Das Expertengremium besteht aus zwei Sachverständigen der Wirtschaftswissenschaften, zwei Sachverständigen des Wirtschaftsrechts und einem Sachverständigen des Rundfunkrechts, die von den Ministerpräsidenten der Länder einvernehmlich berufen werden. Es beschließt seine Beurteilungen mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder. Seine Beurteilungen zu den marktrelevanten Auswirkungen sind bei den Entscheidungen der Rundfunk- bzw. Fernsehräte zu berücksichtigen.*

(4 bzw. 5) Nach Zustimmung durch den Rundfunk- bzw. Fernsehrat ist das vorgesehene Angebot mit den Begründungen und den Selbstverpflichtungserklärungen der Rechtsaufsicht vorzulegen. Diese prüft innerhalb einer Frist von sechs Wochen, ob das Angebot und die diesbezüglichen Selbstverpflichtungserklärungen mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbar ist, und stellt dies fest. Die Selbstverpflichtungserklärungen und die Feststellung der Rechtsaufsicht werden in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder publiziert.

(5 bzw. 6) Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio erlassen jeweils Satzungen oder Richtlinien zur näheren Ausgestaltung des Verfahrens.

Wenn man die Vorgaben der Europäischen Kommission und die Zusagen Deutschlands in verfahrensrechtlicher Hinsicht berücksichtigt, könnte die entsprechende staatsvertragliche

Regelung, die in einen § 11a RStV aufgenommen werden könnte, wie oben dargestellt lauten.

4.1.2.2.3.2.3 Die Trennung von kommerziellen Tätigkeiten und öffentlichem Auftrag

Die Europäische Kommission hat in ihrer Einstellungsentscheidung zudem angemahnt, dass rein kommerzielle Tätigkeiten vom öffentlichen Auftrag getrennt werden müssen. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk solche Tätigkeiten mittels Rundfunkgebühren finanziere. Die Einbeziehung solcher Tätigkeiten in den öffentlichen Auftrag stelle daher einen "offensichtlichen Fehler" dar, der korrigiert werden müsse. Zu den rein kommerziellen Tätigkeiten zählten insbesondere E-Commerce, Werbung, Sponsoring und Merchandising[60]. Deutschland hat insoweit zugesagt, dass in Zukunft solche Tätigkeiten nur von den rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften ausgeübt werden dürfen, also eine Trennung zwischen öffentlichem Auftrag und rein kommerziellen Tätigkeiten erfolgt. Zudem soll die Regelung festschreiben, dass kommerzielle Tätigkeiten nur zu Marktbedingungen erfolgen dürfen und von den übrigen Tätigkeiten durch gesonderte Rechnungslegung zu trennen sind[61]. Eine entsprechende Vorschrift muss daher in den Staatsvertrag aufgenommen werden.

Zudem hat Deutschland erklärt, eine neue Vorschrift für Beteiligungen vorzusehen, die sich an § 36 SWR-Staatsvertag orientiert[62]. In diesem Zusammenhang wird als weitere Maßnahme eine neue Bestimmung zugesagt, die entsprechend der Regelung des § 30 ZDF-Staatsvertrag ein einheitliches Prüfungsrecht der Rechnungshöfe bei allen Tochtergesellschaften vorsieht.

4.1.2.2.3.2.4 Öffentlicher Auftrag und Werbung bzw. Sponsoring

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seiner neuesten Entscheidung vom 11. September 2007[63] deutliche Skepsis erkennen lassen, ob eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch aus Werbung und Sponsoring noch sachgerecht ist. Zwar betont er, dass neben der Gebühr andere Finanzierungsquellen, wie Sponsoring und Werbung, nicht ausgeschlossen seien. Sie dürfen aber, so die Karlsruher Richter, nicht im Vordergrund stehen. Zudem muss die Nutzung dieser Finanzierung vom Gesetzgeber laufend daraufhin überprüft werden, ob sie nicht zu einer zunehmenden Ausrichtung des Programms auf Massenattraktivität und einer Erosion der Identifizierbarkeit des öffentlich-rechtlichen Charakters führt. Es besteht insoweit durchaus ein Prüfauftrag, ob und inwieweit Werbung und Sponsoring dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin ermöglicht werden. Von diesem Prüfauftrag sollten die Länder Gebrauch machen. Kurzfristig bietet es sich an, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das (Sende-) Sponsoring zu untersagen. Die diesbezüglichen Einnahmen sind gering, daher lassen sich die Ausfälle durch eine geringfügige Gebührener-

---

[60] Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 238 ff.

[61] Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 342 f.

[62] Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24.4.2007, Rdnr. 345.

[63] AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html>[Stand 28.10.2007].

höhung, die nach den Berechnungen der KEF[64] 18 Cent betragen würde, ausgleichen. Dagegen ist der negative Einfluss auf das Erscheinungsbild bei den Zuschauerinnen und Zuschauern erheblich; es entsteht der Eindruck, dass öffentlich-rechtliche Sendungen zu einem beachtlichen Teil von Sponsoren finanziert oder gar gestaltet werden.

Mittelfristig sollten die Länder eine reine Gebührenfinanzierung vorsehen. Dies gilt umso mehr, als das neueste Gebührenurteil[65] sicherstellt, dass die Gebühr weiterhin bedarfsgerecht in einem staatsfernen Verfahren festgelegt wird. Die KEF hat insoweit errechnet[66], dass ein Verzicht auf Werbung einen Mehraufwand an monatlichen Gebühren pro Teilnehmer in Höhe von 1,24 € zur Folge hätte. Hinzu kommt, dass die Werbefinanzierung sich auf die Programmqualität nicht unerheblich auswirkt. Das Programm wird zum Werberahmen; die vom Bundesverfassungsgericht beschriebenen Tendenzen der zunehmenden Ausrichtung auf Massenattraktivität sind unbestreitbar. Schließlich bringt dies Vorteile für die Finanzierung des privaten Rundfunks und damit für das Fortbestehen eines funktionierenden dualen Systems mit sich. Allerdings wird gegen einen solchen Vorschlag eingewandt, dass damit auf dem Fernsehwerbemarkt der Wettbewerb noch kleiner werden würde und damit die Interessen der werbetreibenden Wirtschaft beeinträchtigt werden könnten. Insoweit hat das Kartellamt darauf hingewiesen, dass das begrenzte Fernsehwerbeangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wettbewerbsfördernd wirkt. Diesem Aspekt kommt angesichts des Umstandes, dass die beiden großen privaten Senderfamilien sich fast 90 % des Fernsehwerbemarktes aufteilen, nur begrenzte Bedeutung zu. Zudem ist gerade im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit den publizistischen Nachteilen, die Werbeangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit sich bringen, entscheidendes Gewicht beizumessen.

4.1.2.2.4 Empfehlung

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss angesichts der Vorgaben der Europäischen Kommission und der Zusagen Deutschlands im Rahmen des Beihilfeverfahrens klarer und präziser definiert werden. Dies bezieht sich nicht auf die allgemeine Programmtätigkeit, die auch aus Sicht der Kommission in § 11 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3, 4 RStV hinreichend genau festgeschrieben ist.

Dagegen bedarf die Auftragsdefinition hinsichtlich der digitalen Fernsehzusatzprogramme und der Telemedien nicht nur in verfahrensrechtlicher, sondern auch in materiell-rechtlicher Hinsicht einer Präzisierung in mehrfacher Hinsicht. Für die digitalen Zusatzangebote muss über die Schwerpunktbildung auf Information, Bildung und Kultur hinaus durch beispielhafte Programmkategorien der Auftrag weiter konkretisiert werden. Zudem muss der Staatsvertrag in Zukunft eine Verpflichtung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthalten, ein Programmkonzept unter Bezugnahme auf diese Programmkategorien zu entwickeln. Telemedien müssen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf journalistisch-redaktionelle

---

[64] KEF, 15. KEF-Bericht, Band 2, 17, <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht15/kef_15bericht_band2.pdf> [Stand 28.1.2008].

[65] AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

[66] KEF, 15. KEF-Bericht, Band 2, 17, <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht15/kef_15bericht_band2.pdf> [Stand 28.1.2008].

Angebote staatsvertraglich begrenzt werden. Zudem muss der zukünftige Staatsvertrag Kriterien, wie die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, Minderheiten adäquaten Zugang zu den Angeboten zu schaffen, Bürgern den Nutzen der neuen digitalen Angebote nahe zu bringen, glaubwürdige Orientierungshilfe bei neuen digitalen Diensten zu bieten, Medienkompetenz zu fördern und Rundfunksendungen dem Wandel der Medien entsprechend zu begleiten, vorsehen, denen diese Angebote dienen müssen. Schließlich muss der Staatsvertrag entsprechend der Zusage Deutschlands eine beispielhafte Liste von Telemedien enthalten, die regelmäßig bzw. regelmäßig nicht vom Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfasst sind. Um diese Vorgaben umzusetzen, kann ein geänderter § 11 in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen werden, wie er in Option 3 (1) vorgeschlagen wird.

Für neue oder veränderte digitale Zusatzkanäle sowie für neue oder veränderte Telemedienangebote ist verfahrensrechtlich ein Prüfverfahren einzuführen, das man als Drei-Stufen-Test bezeichnen kann. Für digitale Fernsehzusatzprogramme entfällt diese Notwendigkeit allerdings, wenn **alle Rundfunkprogramme** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich der digitalen Fernsehzusatzprogramme durch eine Ergänzung des § 19 RStV **listenartig** und damit **transparent** aufgeführt werden. Dann ist aber eine wesentlich Änderung eines bestehenden oder die Einführung eines neuen Rundfunkprogramms nur möglich, wenn der Staatsvertrag durch eine entsprechende Ergänzung des § 19 RStV geändert wird. Wenn die Länder diesen Weg wählen, ist das Prüfverfahren nur im Bereich der Telemedien durchzuführen. Dieses Verfahren endet im Falle der erfolgreichen Durchführung mit einer nochmaligen Prüfung und Feststellung durch die Länder im Rahmen der Rechtsaufsicht. Dabei obliegt es dem Staatsvertragsgesetzgeber, die Kriterien festzulegen, wann ein solches Verfahren durchgeführt werden muss und wie es allgemein abläuft. Diese Kriterien sind durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Satzungen oder Richtlinien zu konkretisieren. Für die Frage, ob ein neues bzw. verändertes Angebot vorliegt, ist entscheidend, in welchem Umfang das Projekt, Nutzer und Marktteilnehmer betrifft. Die Durchführung des Drei-Stufen-Tests erfordert umfängliche Such-, Findungs- und Abwägungsprozesse, den die anstaltsinternen Kontrollgremien ohne sachverständige Hilfe kaum zu leisten vermögen. Daher empfiehlt es sich, zumindest Experten hinzuzuziehen, um die marktrelevanten Auswirkungen abschätzen und in die Entscheidung des Fernseh- bzw. Rundfunkrates einstellen zu können. Alternativ kommt in Betracht, ein beratendes Expertengremium einzurichten, das die marktrelevanten Auswirkungen eines neuen bzw. veränderten Vorhabens innerhalb des Drei-Stufen-Tests insbesondere auf der zweiten Stufe beurteilt. Dieses Expertengremium agiert als Beratungsorgan für alle Rundfunk- und Fernsehräte, die dessen Beurteilung zu den marktrelevanten Auswirkungen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen haben. Es bleibt Aufgabe der Fernseh- bzw. Rundfunkräte, die publizistischen Belange zu bewerten und eine Abwägung zwischen allen Gesichtspunkten vorzunehmen. Innerhalb des Drei-Stufen-Tests ist vorzusehen, dass Dritte Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Zudem ist den Rundfunkgremien im Staatsvertrag aufzuerlegen, sich vor ihrer Entscheidung mit Stellungnahmen Dritter zu den marktrelevanten Auswirkungen zu befassen. Dazu ist es notwendig, die Projektbeschreibung zu veröffentlichen und eine angemessene Frist für die Stellungnahme vorzusehen. Nach einer erfolgreichen Durchführung des Drei-Stufen-Tests muss der Staatsvertrag vorsehen, dass das geplante Vorhaben mit den Selbstverpflichtungen

und den Begründungen der Rechtsaufsicht vorzulegen ist. Diese prüft, ob das Vorhaben mit den diesbezüglichen Selbstverpflichtungserklärungen mit dem gesetzlichen Auftrag vereinbar ist und stellt dies fest. Die Selbstverpflichtungserklärungen und die Feststellung der Rechtsaufsicht werden in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder publiziert. Diese verfahrensrechtlichen Vorgaben können durch den in Option 3 (2) vorgeschlagenen § 11a RStV umgesetzt werden.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die von Deutschland in dem Beihilfeverfahren gemachten Zusagen im künftigen Rundfunkstaatsvertrag vorzusehen, dass rein kommerzielle Tätigkeiten wie Werbung, Sponsoring und Merchandising in Zukunft nur von den rechtlich selbstständigen Tochtergesellschaften ausgeübt werden dürfen, also eine Trennung zwischen öffentlichem Auftrag und rein kommerziellen Tätigkeiten erfolgt. Zudem soll die Regelung festschreiben, dass solche Tätigkeiten nur zu Marktbedingungen erfolgen dürfen und von den übrigen Tätigkeiten durch gesonderte Rechnungslegung zu trennen sind. Überdies ist eine neue Vorschrift für Beteiligungen vorzusehen, die sich an § 36 SWR-Staatsvertag orientiert. Schließlich ist eine § 30 ZDF-Staatsvertrag entsprechende Regelung in den Rundfunkstaatsvertrag aufzunehmen, die ein einheitliches Prüfungsrecht der Rechnungshöfe bei allen Tochtergesellschaften vorsieht.

Auf der Grundlage der Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007 besteht ein Prüfauftrag, ob und inwieweit Werbung und Sponsoring dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterhin ermöglicht werden. Von diesem Prüfauftrag sollten die Länder Gebrauch machen. Kurzfristig bietet es sich an, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das (Sende-) Sponsoring zu untersagen. Mittelfristig sollten die Länder eine reine Gebührenfinanzierung vorsehen.

4.1.3 Anforderungen an private Rundfunkveranstalter

4.1.3.1 Problemstellung

Im Hinblick auf die Funktion, zur demokratischen Willensbildung der Bevölkerung beizutragen, erkennt das Bundesverfassungsgericht dem privaten Rundfunk neben den öffentlich-rechtlichen Anbietern lediglich eine ergänzende Rolle zu[67]. Es setzt in erster Linie auf die öffentlich-rechtliche Seite des dualen Systems, da es von strukturbedingten Defiziten des privaten Angebots ausgeht. Diese Skepsis gegenüber dem privaten Rundfunk kommt in der Entscheidung vom 11. September 2007[68] besonders deutlich zum Ausdruck, wenn das Gericht bezogen auf die privaten Anbieter von einem Trend zur Massenattraktivität, zur Standardisierung des Angebots und von wirklichkeitsverzerrenden Darstellungsweisen, wie etwa der Bevorzugung des Sensationellen und des Skandalösen spricht[69]. Es ist hier nicht der Ort, im Einzelnen zu untersuchen, ob diese Bewertung des privaten Rundfunks sachgerecht ist. Jedenfalls führt die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage, ob man die Rahmenbedingungen für die privaten Anbieter verändern muss.

---

[67] Vgl. dazu auch oben 2.2.2.1.2.2

[68] BVerfG, AZ 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand 28.10.2007].

[69] BVerfG a.a.O. Rz 116 f.

4.1.3.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.1.3.2.1 Option 1: Absenkung der besonderen Anforderungen wie Regional- und Drittfenster

4.1.3.2.1.1 Ökonomische Bewertung

Bei der **ökonomischen Bewertung** kann auf die Gründe Bezug genommen werden, die bei 4.1.1.2.2 Option 1 b) angeführt werden. Aus ökonomischer Sicht ist es durchaus vorstellbar, spezifische Regelungen für den Bereich des privaten Rundfunks beizubehalten beziehungsweise anzupassen.

4.1.3.2.1.2 Juristische Bewertung

Aus **juristischer Sicht** ist es ebenfalls fraglich, ob man eine Absenkung der nicht gerade zahlreichen besonderen Anforderungen an den privaten Rundfunk empfehlen kann. Das Bundesverfassungsgericht hält trotz des Wegfalls der Sondersituation an dem Ausgestaltungsauftrag unbeirrt fest und erstreckt diesen auch und gerade auf den privaten Rundfunk[70]. Auch in seiner neuesten Entscheidung vom 11. September 2007 bestätigte das Verfassungsgericht diese Rechtsprechung und nimmt ausdrücklich auf sie Bezug. Zwar findet sich in dieser Entscheidung der Hinweis darauf, dass man die privaten Anbieter im Wesentlichen den Gesetzen des Marktes überlassen habe. Dies ist aber eher eine zutreffende Beschreibung der einfachgesetzlichen Ausgangslage und keineswegs so zu verstehen, dass insoweit die gesetzlichen Anforderungen noch weiter abgesenkt werden sollen. Vielmehr weist das Gericht in seiner jüngsten Entscheidung besonders nachdrücklich auf die Notwendigkeit hin, die Vielfalt des Rundfunkangebots durch positive gesetzliche Bestimmungen zu gewährleisten. Drittfenster und Regionalfenster sind wichtige Mittel der positiven Vielfaltssicherung. All dies spricht dagegen, die Anforderungen an den privaten Rundfunk weiter abzusenken. Allerdings muss man im Hinblick auf die technischen Veränderungen darüber nachdenken, wie man Dritt- und Regionalfensterverpflichtungen in Zukunft konkret ausgestaltet. Dies gilt etwa für die Reichweitenproblematik und die Frage, auf welchem Wege Regionalfensterangebote in der digitalen Welt verbreitet werden[71].

4.1.3.2.1.3 Zusammenfassung

Die besonderen Anforderungen an private Rundfunkveranstalter sollten nicht weiter abgesenkt werden. Option 1 kann daher nicht empfohlen werden.

4.1.3.2.2 Erhöhung der Qualitätsanforderungen durch strengere Programmvorgaben oder erweiterte Drittsendeverpflichtungen

Im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu den aus seiner Sicht bestehenden Tendenzen der der Bevorzugung des Sensationellen und des Skandalösen könnte es eher naheliegen, die Qualitätsanforderungen durch strengere Programmvorgaben oder erweiterte Drittsendeverpflichtungen zu erhöhen.

---

[70] Grundlegend BVerfGE 57, 295, 322 ff.

[71] Vgl. hierzu auch Teil 4 4.1.3.2.3

4.1.3.2.2.1 Ökonomische Bewertung

Bei der **ökonomischen Bewertung** kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Aus ökonomischer Sicht kann es durchaus angebracht sein, Leistungen der privaten Anbieter, die einen gesellschaftlichen Mehrwert im Sinne des Public Value generieren, durch Anreize zu fördern.

4.1.3.2.2.2 Juristische Bewertung

Aus **juristischer Sicht** sprechen gewichtige Gründe gegen eine Erhöhung der Qualitätsanforderungen. Einmal ist mit dem Bundesverfassungsgericht[72] darauf hinzuweisen, dass sich Aktivität, Lebendigkeit, Einfallsreichtum, Sachlichkeit, Fairness und künstlerisches Niveau, mithin alles, was die Qualität von Rundfunksendungen ausmacht, nicht rechtlich verordnen oder regeln lassen, würde doch ein solcher Regelungsversuch nicht zuletzt in die Programmfreiheit des Rundfunks eingreifen. Zum Anderen haben die Länder durch § 25 Abs. 4 Satz 2-5 RStV die Regionalfenster ganz erheblich gestärkt, indem sie deren Unabhängigkeit in redaktioneller, wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht weitgehend vorgeben. Dies ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da die Regionalfenster nur dann einen wirksamen Beitrag zu Identifikation, Vielfalt und Qualität leisten können, wenn ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist. Es belastet aber die privaten Veranstalter in durchaus nicht unerheblicher Weise. Diese Belastungen sollte man nicht durch weitere Drittfensterverpflichtungen ausbauen.

4.1.3.2.2.3 Zusammenfassung

Insbesondere juristische Gründe sprechen dagegen, die Anforderungen an private Rundfunkveranstalter zu erhöhen. Option 2 kann daher nicht empfohlen werden.

4.1.3.2.3 Option 3: Weitgehende Beibehaltung des status quo verbunden mit einem Anreizsystem

Demnach verbleibt als Regelungsoption nur die Möglichkeit, den status quo weitgehend beizubehalten und diesen mit einem Anreizsystem zu verbinden.

4.1.3.2.3.1 Ökonomische Bewertung

Im Gegensatz zu einer vollständigen Beibehaltung des Status Quo kann ein Anreizsystem die duale Rundfunkordnung aus ökonomischer Sicht insgesamt stärken und damit die Qualität des publizistischen Wettbewerbs weiter erhöhen. Dadurch würde das Hauptgeschäftsfeld Fernsehangebote für die privaten Anbieter abgesichert. Aus Konsumentensicht könnte durch sachgerechte Anreize eine umfangreiche Auswahl an Free TV-Angeboten auf einem qualitativ hohen Niveau entstehen, das öffentlichen Mehrwert schafft. Auf Grund des so entstehenden publizistischen Wettbewerbs würde auch die Qualität der Fernsehangebote der öffentlich-rechtlichen Sender ansteigen. Daher plädiert die ökonomische Bewertung dafür, für die privaten Anbieter einen Anreiz für die Erstellung von Fernsehprogrammen mit Public Value vorzusehen.

4.1.3.2.3.2 Juristische Bewertung

Aus juristischer Sicht spricht ebenfalls viel dafür, die bestehenden Regelungen für den privaten Rundfunk durch ein Anreizsystem zu ergänzen. So können bestimmte private Prog-

[72] BVerfGE 59, 231.

ramme, etwa Vollprogramme mit Dritt- und/oder Regionalfenstern, bei der Plattformbelegung im Rahmen von Must-Carry-Regelungen bevorzugt werden. Ähnliche Anreize könnten für Regelungen über Suchmaschinen oder bei der Frequenzvergabe vorgesehen werden[73]. Eine Unterstützung in Form einer öffentlichen Vergütung für die Erstellung von privaten Programmen mit Public Value, wie sie in England diskutiert wird, kann aus juristischer Sicht nicht befürwortet werden. Dies ist schon im Hinblick auf die Staatsferne des Rundfunks abzulehnen. Die deutsche Rechtsprechung nimmt ganz zu Recht gegenüber Pressesubventionen, die einzelnen Verlagen etwa im Hinblick auf Qualität zukommen sollen, eine ablehnende Haltung ein. Bei der notwendigen Beurteilung, ob ein bestimmtes Programm einen Public Value enthält, würde man sich am Rande der verbotenen Zensur bewegen. Dem Staat ist es daher untersagt, mittels Geldleistungen in den publizistischen Wettbewerb zwischen privaten Rundfunk- oder Zeitungsanbietern steuernd einzugreifen. Allerdings kann man für die Bereiche, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach dem Drei-Stufen-Test nicht tätig werden darf, darüber nachdenken, wie man Angebote mit Public Value unterstützt. In Betracht kommt insoweit eine Prüfung des public-publisher-Modells, wie es zurzeit in Großbritannien entwickelt wird.

4.1.3.2.3.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt somit festzuhalten, dass man die bestehenden Regelungen für den privaten Rundfunk durch ein Anreizsystem bei den Regelungen über must carry, Suchmaschinen und Frequenzvergaben ergänzen sollte. Dagegen ist eine öffentliche Vergütung für die Erstellung von privaten Programmen mit Public Value abzulehnen. Allerdings ist für die Bereiche, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach dem Drei-Stufen-Test nicht tätig werden darf, eine Prüfung angezeigt, ob mit einem public-publisher-Modell Angebote mit Public Value unterstützt werden können.

4.1.3.2.4 Empfehlung

Als realistische und sachgerechte Option ist die weitgehende Beibehaltung des status quo verbunden mit einem Anreizsystem zu empfehlen. Dabei ist allerdings eine öffentliche Vergütung für die Erstellung von privaten Programmen mit Public Value als Anreiz abzulehnen. Für die Bereiche, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach dem Drei-Stufen-Test nicht tätig werden darf, ist eine Prüfung angezeigt, ob mit einem public-publisher-Modell Angebote mit Public Value unterstützt werden können.

4.1.4 Sicherung der Medienvielfalt

4.1.4.1 Problemstellung

Die Sicherung der Medienvielfalt erfolgt in Deutschland durch ein nicht unkompliziertes System verschiedenartiger Kontrollmechanismen. So sorgt das auch auf die Medienunternehmen anwendbare klassische Kartellrecht dafür, dass marktbeherrschende Stellungen von Unternehmen auf dem jeweiligen Medienmarkt verhindert werden. Die kartellrechtliche Prüfung erfolgt dabei je nach der Größe des in Rede stehenden Zusammenschlusses entweder auf der nationalen oder auf der europäischen Ebene. Anders als das Kartellrecht sichert

---

[73] Siehe hierzu unter anderem 4.2.5

das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht hingegen nicht den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Medienunternehmen, sondern den Erhalt einer vielfältigen Medienlandschaft in Deutschland, die letztlich eine unabdingbare Voraussetzung für die Demokratie darstellt. Da eine Abschaffung des Kartellrechts nicht ernstlich in Erwägung gezogen werden kann, ist folglich zu untersuchen, ob das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht entweder ganz abgeschafft und der Rundfunk allein einer kartellrechtlichen Prüfung unterstellt werden kann, ob der Anwendungsbereich des Vielfaltssicherungsrechts auf medienrelevante verwandte Märkte erweitert werden kann und sollte oder ob als Mittelweg eine vorsichtige Weiterentwicklung des Verfahrensrechts mittels einer verbesserten Kooperation der verschiedenen Gremien und einer verstärkten Kooperation auf europäischer Ebene erfolgen sollte.

4.1.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.1.4.2.1 Option 1: Abschaffung des rundfunkspezifischen Vielfaltssicherungsrechts

Das oben dargestellte[74] zweigleisige System einer kartellrechtlichen Prüfung durch das Bundeskartellamt bzw. die Europäische Kommission auf der einen und einer medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung durch die KEK auf der anderen Seite ergibt sich als zwingendes Gebot aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung näher konkretisiert hat[75]. Eine Abschaffung des rundfunkspezifischen Vielfaltssicherungsrechts und eine Beschränkung der Konzentrationskontrolle auf den alleinigen Maßstab des Kartellrechts sind angesichts der Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht möglich. So hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinem Rundfunkgebührenurteil vom 11. September 2007 festgestellt, das aus dem Konzept der Rundfunkfreiheit als einer „dienenden Freiheit“ folgende Erfordernis gesetzlicher Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung sei durch die Digitalisierung und den damit verbundenen Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation nicht entbehrlich geworden[76]. Das Gericht geht sogar noch einen Schritt weiter: Die herausgehobene Bedeutung, die dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, seiner Aktualität und seiner Suggestivkraft zukomme, werde durch die Digitalisierung und die damit verbundene Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebotes sowie die Möglichkeit neuartiger Dienste noch verstärkt. Die neuen Wirkungsmöglichkeiten des Rundfunks lassen daher nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht obsolet werden, sondern verstärken sogar noch deren Notwendigkeit. Die Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt führt nach Ansicht des Verfassungsgerichts nicht zu einer vielfältigen, ausgewogenen Rundfunklandschaft, wie sie für eine Demokratie erforderlich ist[77]. Insbesondere die Werbefinanzierung stärke den Trend zur Massenattraktivität und zur Stan-

---

[74] Siehe hierzu 2.2.2.4

[75] Siehe 2.2.2.1.2

[76] Vgl. das Urteil des BVerfG vom 11.9.2007 Rdnr. 115, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand: 15.11.2007].

[77] Zur einschlägigen ökonomischen Theorie des Marktversagens vgl. oben 3.2.1.2.1

dardisierung des Angebots. Zugleich bestünde das Risiko einseitiger publizistischer Betätigung und Einflussnahme. Der Wettbewerbsdruck und der Kampf um die Aufmerksamkeit der Zuschauer brächten häufig eine „wirklichkeitsverzerrende Darstellungsweise" mit sich, was ebenfalls Vielfaltsdefizite zur Folge habe.

Darüber hinaus stellt das Bundesverfassungsgericht durch die Entwicklung der Medienmärkte einen erheblichen Konzentrationsdruck im Bereich des privaten Rundfunks fest[78]. So bewirke das Hinzutreten von neuen Akteuren wie beispielsweise Kapitalgesellschaften mit teilweise internationalen Finanzinvestoren Veränderungen auf dem Medienmarkt. Zugleich treten etwa auch Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme auf. Insgesamt schreite die horizontale sowie die vertikale Verflechtung auf den Medienmärkten voran[79]. Wegen der Risiken einseitiger Einflussnahme auf die Bürger unterstreicht das Bundesverfassungsgericht daher das Erfordernis von Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt, zumal einmal eingetretene Entwicklungen nur schwer wieder rückgängig gemacht werden könnten.

Hinzu kommt, dass das Kartellrecht beispielsweise das rein interne Wachstum eines Unternehmens überhaupt nicht erfasst und damit eine wesentliche Bedrohung für eine vielfältige Medienlandschaft nicht kontrollieren kann[80].

Das Bundesverfassungsgericht hat in stringenter Fortentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung auch in seiner neuesten Rundfunkentscheidung das Erfordernis publizistischer Vielfalt und damit auch einer medienspezifischen Konzentrationskontrolle erneut bekräftigt. Die Abschaffung des Medienkonzentrationsrechts in Deutschland und die alleinige Prüfung anhand kartellrechtlicher Maßstäbe erweist sich damit als verfassungsrechtlich nicht gangbarer Weg.

4.1.4.2.2 Option 2: Stärkere Einbeziehung der medienrelevanten verwandten Märkte in das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht im Hinblick auf die Konvergenz

Das Gegenmodell zur – verfassungsrechtlich unzulässigen – Abschaffung des medienspezifischen Konzentrationsrechts wäre eine Ausdehnung des Prüfungsspektrums der KEK. Hierfür besteht die gesetzliche Möglichkeit bereits. Der Gesetzgeber hat mit der Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „vorherrschenden Meinungsmacht" in § 26 Abs. 1 RStV sowie mit dessen Konkretisierung in den Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV, die als gesetzgeberische Leitbilder zu begreifen sind, Regelungen geschaffen, die der KEK eine umfassende Betrachtung der Stellung des jeweiligen Unternehmens auf dem „Meinungsmarkt" erlauben. Insbesondere kann – neben den Zuschaueranteilen als dem zentralen Kriterium – auch die Stellung eines Unternehmens auf anderen medialen Märkten als dem Fernsehmarkt berücksichtigt werden. Die Einbeziehung von „Cross-

---

[78] Vgl. das Urteil des BVerfG vom 11.9.2007 Rdnr. 118, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand: 15.11.2007].

[79] Vgl. das Urteil des BVerfG vom 11.9.2007 Rdnr. 118, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html> [Stand: 15.11.2007].

[80] Vgl. zu diesem Problem auch *Holznagel/Krone/Jungfleisch*, Von den Landesmedienanstalten zur Ländermedienanstalt, 152.

Ownership-Phänomenen", die beispielsweise die Situation auf dem deutschen und auf dem japanischen Markt prägen, ist der KEK folglich möglich[81]. Die Bedeutung medienrelevanter verwandter Märkte wird in Zukunft durch die Digitalisierung, die Konvergenz der Medien und die steigende Nutzung des Internets insbesondere bei jungen Mediennutzern zunehmen. Dies wird auch bei der Beurteilung der Relevanz verwandter medienrelevanter Märkte im Zusammenhang mit dem Konzept der „vorherrschenden Meinungsmacht" eine wichtige Rolle spielen. So wird die KEK angesichts der zunehmenden Bedeutung neuer Dienste, die das Internet ermöglicht, den Blick auch zunehmend auf die Präsenz eines Unternehmens auf den durch die neuen Medien entstehenden Märkten lenken. Eine gesetzgeberische Klarstellung, welche Faktoren neben den Vermutungsregeln des § 26 Abs. 2 RStV für die Konkretisierung des Begriffs der „vorherrschenden Meinungsmacht" wichtig sind, wäre daher wünschenswert.

Allerdings ist der Versuch, die allgemeine Regelung des § 26 RStV durch Detailregelungen zu ersetzen, angesichts der dynamischen Entwicklung der elektronischen Medien zum Scheitern verurteilt. Daher muss man, wenn man künftige Entwicklungen erfassen möchte, mit gesetzlichen Generalklauseln, wie dem Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht" arbeiten. Dies schließt es nicht aus, die vorhandenen Vorschriften klarer zu fassen. Dafür sprechen vor allem bei § 26 Abs. 2 RStV gute Gründe. Dieser Absatz ist durch wiederholte Änderungen und Ergänzungen unübersichtlich geworden. Dies gilt insbesondere für die zweite und dritte Vermutungsregelung und die Bonusregelung des § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV. Zudem kommt die Leitbildfunktion des § 26 Abs. 2 RStV für die Feststellung vorherrschender Meinungsmacht außerhalb der Vermutungsregelungen nur unzureichend zum Ausdruck. Dem könnte durch folgende Fassung des **§ 26 Abs. 2 RStV** begegnet werden[82]:

> *Erreichen die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 vom Hundert, so wird vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Bei der Entscheidung, ob vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist, sind auch die Stellung des Unternehmens in den dem Fernsehen verwandten, für die Meinungsbildung relevanten Bereichen, insbesondere in den Bereichen des Hörfunks, der Tageszeitungen, der Programmzeitschriften, der Publikumszeitschriften und der Online-Angebote und die Aktivitäten zur Verstärkung der Meinungsvielfalt, insbesondere die Aufnahme von Regionalfensterprogrammen gemäß § 25 Abs. 4 und die gleichzeitige Aufnahme von Sendezeit für Dritte nach Maßgabe des Absatzes 5 zu berücksichtigen. Anhand einer Gesamtbeurteilung ist festzustellen, ob der Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von mindestens 30 vom Hundert entspricht. Bei der Bewertung und Gewichtung der für die Meinungsbildung relevanten Bereiche sind die Suggestivkraft, die Breitenwirkung und die Tagesaktualität der medialen Angebote zu berücksichtigen. Die vielfaltverstärkende Wirkung der Aufnahme von Regionalfensterprogrammen, die der Vorschrift des § 25 Abs. 4 entsprechen, ist mit einem Abzug von zwei Prozentpunkten, diejenige der gleichzeitigen Aufnahme von Sendezeit für Dritte mit einem Abzug von weiteren drei Prozentpunkten zu bewerten."*

---

[81] Dies entspricht auch der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts, welches ausdrücklich festgestellt hat, vorherrschende Meinungsmacht könne sich auch aus einer „Kombination der Einflüsse in Rundfunk und Presse" ergeben, vgl. hierzu *BVerfGE* 73, 118, 175, 176.

[82] Vgl. *Dörr/Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, 59 f.

Außerdem sind die Rechtsfolgen, die bei dem Entstehen von vorherrschender Meinungsmacht durch inneres Wachstum eintreten, in § 26 Abs. 3 RStV missverständlich formuliert. Zwar macht § 26 Abs. 1 RStV klar, dass eine Zulassung nicht erteilt werden darf, wenn dadurch vorherrschende Meinungsmacht eintritt. Gemäß § 29 Satz 3 RStV gilt für Beteiligungsveränderungen das Gleiche. Der Wortlaut des § 26 Abs. 3 RStV kann aber zu dem Missverständnis führen, dass die Nichterteilung der Zulassung bzw. die Versagung der Unbedenklichkeit einer Beteiligungsveränderung die bereits vorher eingetretene vorherrschende Meinungsmacht voraussetzt. Dem kann durch folgende Fassung des **§ 26 Abs. 3 RStV** Rechnung getragen werden:

> *„Eine Zulassung darf nicht erteilt und eine Beteiligungsveränderung nicht als unbedenklich bestätigt werden, wenn ein Unternehmen dadurch mit den ihm zuzurechnenden Programmen vorherrschende Meinungsmacht erlangen würde."*

4.1.4.2.3 Option 3: Vorsichtige Weiterentwicklung des Verfahrensrechts

4.1.4.2.3.1 Verbesserte Kooperation zwischen den verschiedenen Gremien

Unabhängig von der Ausgestaltung der Aufsichtsstrukturen im Einzelnen sollten zumindest der Austausch und die Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen, etwa zwischen dem Bundeskartellamt und der KEK, verbessert werden. § 39a RStV n. F. statuiert bereits die Pflicht zur Zusammenarbeit für die Landesmedienanstalten (einschließlich ihrer Organe) mit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und dem Bundeskartellamt. Nach § 39a Abs. 1 Satz 2 RStV n. F. müssen die Landesmedienanstalten auf Anfrage der Regulierungsbehörde für Telekommunikation sowie dem Bundeskartellamt die Erkenntnisse übermitteln, die diese für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Gesetzgeber sollte hier aber weitere Verbesserungen des Verfahrensrechts in den RStV aufnehmen.

So erscheint es sinnvoll, die Kompetenzen der KEK als dem speziellen Organ zur Prüfung medienkonzentrationsrechtlicher Meinungsmacht durch Verfahrensrechte gegenüber den Beteiligten zu stärken[83]. So könnten etwa Auskunfts- und Mitwirkungspflichten der Beteiligten und bestimmte Untersuchungsbefugnisse der KEK gesetzlich festgeschrieben werden. Dazu könnte man Änderungen des RStV vornehmen, die diese Schwachstellen beseitigen.

Den Landesmedienanstalten werden seit dem 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nach dem Vorbild des Kartellverwaltungsverfahrens umfangreiche Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse eingeräumt (§§ 21, 22 RStV). Nach dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag stehen der KEK gemäß § 37 Abs. 4 RStV n. F. die Verfahrensrechte nicht mehr „über die jeweils zuständige Landesmedienanstalt" (§ 36 Abs. 1 Satz 3 RStV a. F.) zu, sonder unmittelbar, was zu begrüßen ist, da das vorherige Verfahren teilweise zu nicht unerheblichen zeitlichen Verzögerungen geführt hat.

Falls im Rahmen eines Zulassungsverfahrens die auf der Grundlage von § 21 Abs. 1 bis 4 RStV angeforderten Informationen nicht übermittelt werden, steht (abgesehen von möglichen Beweislastfolgen) den Landesmedienanstalten nur das „scharfe Schwert" zur Verfügung, nach fruchtloser Fristsetzung den Zulassungsantrag abzulehnen (§ 21 Abs. 5 RStV).

---

[83] Vgl. hierzu *Dörr/Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, 61 ff.

Diese Sanktion ist fakultativ, so dass bei der Entscheidung über ihre Verhängung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten stellt keine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit dar.

Für Verfahren aufgrund von Anmeldungen von Beteiligungsveränderungen (§ 29 RStV) ist nicht eindeutig klargestellt, dass die Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse bestehen. Dies lässt sich mangels einer Verweisungsnorm nur aus der Gesetzessystematik ableiten (vgl. insbesondere § 21 Abs. 6 Satz 3 und § 29 Satz 3 RStV). Insoweit ist eine eindeutige Regelung wünschenswert. Zudem fehlt es gänzlich an einem Sanktionsmittel für den Fall, dass notwendige Informationen nicht übermittelt werden.

Demnach hat die KEK nur die – auf das Zulassungsverfahren beschränkte – Möglichkeit, darauf hinzuweisen, dass sie über den Antrag erst entscheiden kann, wenn die erforderlichen Auskünfte und Unterlagen vorliegen. In solchen Fällen ist es in der Praxis vorgekommen, dass der KEK von der zuständigen Landesmedienanstalt nahe gelegt wurde, auf die ausstehenden Informationen zu verzichten. Dazu wurde als Argument ihre angeblich fehlende oder geringe medienkonzentrationsrechtliche Relevanz angeführt. Eine solche Argumentation verkennt, dass die medienkonzentrationsrechtliche Beurteilung der KEK obliegt und es nicht möglich ist, ohne Kenntnis des maßgeblichen Sachverhalts, insbesondere der Kapital- und Stimmrechtsanteile an den Beteiligten (aktuell bei Beteiligungen am Streubesitz an Aktiengesellschaften und an Fonds) und der „sonstigen Einflüsse“, z.B. aufgrund von Plattformverträgen, zu entscheiden.

Auch außerhalb anhängiger Prüfverfahren können die verfahrensrechtlichen Abläufe im Hinblick auf die sonstigen Aufgaben der KEK verbessert werden. Dies gilt für die Verpflichtung der Beteiligten, jährlich Änderungen maßgeblicher Umstände zu melden und eine Erklärung über Veränderungen der Beteiligungs- und Zurechnungstatbestände abzugeben (§ 21 Abs. 6 und 7 RStV). Die Verletzung dieser Mitwirkungspflichten ist zwar bußgeldbewehrt (vgl. § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 u. 2 RStV), sie gelten aber unmittelbar nur gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt, die entscheidet, ob und wie sie ihre Nichtbefolgung ahndet. Dies ist, soweit bekannt, noch nie geschehen.

Medienkonzentrationsrechtlich relevante Informationen enthalten ferner die jährliche Programmlistenauskunft der Veranstalter gegenüber der KEK (§ 26 Abs. 7 RStV) und ihre Angaben zu Programmbezugsquellen (§ 23 Abs. 2 RStV). Eine Verpflichtung zur Programmlistenauskunft sieht der RStV jedoch nicht vor, was so lange misslich ist, als auch die jährlichen Erklärungspflichten nach § 21 Abs. 6 und 7 RStV nicht unmittelbar gegenüber der KEK gelten und ihre Einhaltung von den Landesmedienanstalten nur unzureichend sichergestellt wird. Die Pflicht zur Aufstellung der Programmbezugsquellen besteht nur gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt; in der Praxis gibt es aus Sicht der KEK Vollzugsdefizite.

Zusammengefasst bestehen folgende verfahrensrechtliche Schwächen: Im Rahmen von Prüfverfahren führt der Umweg von Auskunftsersuchen der KEK über die zuständige Landesmedienanstalt zu zeitlichen Verzögerungen. Die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten obliegt allein der Landesmedienanstalt, die dabei in Einzelfällen für sich die Kompetenz beansprucht zu entscheiden, welche Auskünfte oder Unterlagen für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung erforderlich sind. Die Sanktionsmöglichkeiten sind teilweise unzurei-

chend und werden, soweit vorhanden, von den Landesmedienanstalten nicht ausgeschöpft. Die außerhalb von Prüfverfahren vorgesehenen Mitwirkungspflichten bestehen ebenfalls unmittelbar nur gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt, was sich als unzureichend erwiesen hat. Dem kann durch maßvolle Änderungen des RStV abgeholfen werden, die darauf hinauslaufen, dass die KEK eigene Auskunftsbefugnisse erhält. Dazu könnte man § 36 Abs. 1 Satz 3 RStV wie folgt fassen:

> *„Die KEK führt alle Ermittlungen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind, in eigener Zuständigkeit durch; ihr stehen insbesondere die Auskunftsrechte nach § 23 zu."*

Die Verletzung der Mitwirkungspflichten gemäß § 21 Abs. 1 - 4 RStV sollte in den Katalog bußgeldbewehrter Ordnungswidrigkeiten gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 aufgenommen werden. Dazu müsste **§ 49 Abs. 1 Satz 2 RStV** folgendermaßen gefasst werden:

> *„(Ordnungswidrig handelt auch, wer...) 1. entgegen § 21 Abs. 1 bis 4 es unterlässt, der zuständigen Landesmedienanstalt oder der KEK die erforderlichen Angaben zu machen, Auskünfte zu erteilen oder Unterlagen vorzulegen."*

Für Verfahren zur Unbedenklichkeitsbestätigung von Beteiligungsveränderungen sollte ein neuer **§ 29 Satz 6 RStV** klarstellen:

> *„§ 21 Abs. 1 bis 5 RStV findet entsprechende Anwendung."*

Die Zusammenarbeit mit dem Kartellamt ist in § 39 a RStV verankert und hat sich in der Praxis, wie sich im Fall Springer gezeigt hat, bewährt. Allerdings sollte in der Bestimmung neben den Landesmedienanstalten die KEK ausdrücklich Erwähnung finden. Außerdem wäre es sachgerecht, wenn der Bundesgesetzgeber die Pflicht zur Zusammenarbeit in § 50c GWB in gleicher Weise ausgestaltet. Die Vorschrift des **§ 39 a Abs. 1 RStV** sollte wie folgt gefasst werden[84]:

> *„(1) Die Landesmedienanstalten und die KEK arbeiten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) und dem Bundeskartellamt (BKartA) zusammen. Die Landesmedienanstalten und die KEK haben auf Anfrage von BNetzA und BKartA Erkenntnisse zu übermitteln, die für die Erfüllung von deren Aufgaben erforderlich sind."*

4.1.4.2.3.2 Kooperation auf europäischer Ebene

Die kartellrechtliche Kontrolle des Medienmarktes in Deutschland erfolgt – wie oben dargestellt[85] – durch das Bundeskartellamt sowie durch die Europäische Kommission. Die Abgrenzung der Zuständigkeit erfolgt im Einzelfall gemäß § 35 Abs. 3 GWB iVm. Art. 1 FKVO nach der Größe des Zusammenschlusses. Handelt es sich um einen in Art. 1 FKVO näher definierten Zusammenschluss von „gemeinschaftsweiter Bedeutung", so ist die Europäische Kommission zuständig. Hier können Veränderungen in Art. 1 FKVO, auf den § 35 Abs. 3 GWB verweist, zu Zuständigkeitsverschiebungen zwischen dem Bundeskartellamt und der Kommission führen.

---

[84] Siehe hierzu den Formulierungsvorschlag bei *Dörr/Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, 70 f.

[85] 2.2.2.4.3

Im Bereich der Meinungsvielfaltssicherung besitzt die EG keine Kompetenz, da der Bereich der Kultur nach Art. 151 EG in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt. Auf der Ebene der EG bestehen folglich keine Institutionen und Instrumentarien zur Meinungsvielfaltssicherung. Allerdings kooperieren die mitgliedstaatlichen Medienaufsichtsbehörden bereits ansatzweise miteinander[86]. Eine weitergehende Kooperation der Medienaufsichtsbehörden ist zwar möglich; allerdings muss die Initiative dabei wegen der bestehenden Kompetenzaufteilung von den mitgliedstaatlichen Medienaufsichtsbehörden ausgehen. Da bei den Zuständigkeiten zwischen der EG und den Mitgliedstaaten im Bereich der Kultur keine Veränderungen eintreten werden, wird es bei dem bisherigen faktischen Austausch zwischen den verschiedenen Institutionen bleiben.

4.1.4.2.4 Empfehlung

Eine Abschaffung des spezifischen Medienkonzentrationsrechts in Deutschland und eine alleinige Prüfung anhand kartellrechtlicher Maßstäbe sind mit der derzeitigen verfassungsrechtlichen Lage unvereinbar. Eine stärkere Einbeziehung der medienrelevanten verwandten Märkte in das rundfunkspezifische Vielfaltssicherungsrecht wäre bereits jetzt rechtlich möglich und im Hinblick auf die sich abzeichnende Konvergenz der Medien auch zu empfehlen. Der Austausch und die Kooperation zwischen den verschiedenen an der Kontrolle des Medienmarktes beteiligten Institutionen sollte durch gesetzliche Verfahrensregelungen verbessert werden.

4.2 Vorgaben für die Inhalteverteilung

4.2.1 Zugang der Inhalte zum Netz und zu den Paketen

4.2.1.1 Must-Carry-Rules für privilegierte Inhaltsangebote

4.2.1.1.1 Problemstellung

Einen Durchleitungsanspruch zum Endkunden zugunsten einzelner privilegierter Programmangebote enthalten die Must-Carry-Rules des § 52b RStV. Diese Vorschrift wurde im Zuge des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄStV) umfassend neu gestaltet. Ihr Anwendungsbereich ist dabei von den Kabelnetzen auf alle Plattformen erweitert worden. Auch neuere Übertragungswege wie IPTV über DSL oder Mobile TV über DVB-H/DMB werden nun erfasst[87]. An dieser Ausweitung des Must-Carry-Regimes stießen sich vor allem die neuen Infrastrukturanbieter. Aber auch die bereits im Markt etablierten Kabelnetzbetreiber hätten eine Abschwächung der bestehenden Vorschriften gern gesehen, konnten mit der nun eingeläuteten Gleichbehandlung aller (nicht offenen) Übertragungswege aber zumindest einen „Teilerfolg“ verbuchen. Die privilegierten Inhalteanbieter halten das Must-Carry-Regime nach wie vor für erforderlich und fordern zum Teil sogar eine Ausweitung. Insbesondere die privaten Inhalteanbieter kritisierten hingegen bis zur Verabschiedung des Staatsvertrages – aber letztlich vergeblich –, dass das private Vielfaltsdrittel vergrößert und

---

[86] Vgl. hierzu *Dietrich Westphal*, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, 134 ff.

[87] Vgl. oben unter 2.3.4.1.1 .

ein einheitlicher Vorrang des Rundfunks vor den Telemedien bei angemessener Berücksichtigung der vergleichbaren Telemedien vorgesehen werden müsse. Das Must-Carry-Regime gilt nach dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag nur noch für ein Drittel der für Rundfunk zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Das bedeutet, dass der Plattformanbieter für zwei Drittel der Kapazitäten allein entscheiden kann, wie er seine Kapazitäten nutzt. Eine Ausweitung von Triple-Play-Angeboten zulasten der Rundfunkangebote ist demnach möglich. Die Vielfaltssicherung privilegiert nach Ansicht der privaten Inhalteanbieter zudem über die Maßen die öffentlich-rechtlichen Angebote. Theoretisch haben beispielsweise programmbegleitende Telemedien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorrang vor allen privaten Rundfunkangeboten. Den privaten Anbietern bleibt nur die Absicherung über § 52b Abs. 1 Nr. 2 RStV n. F., die aber in ihrem Umfang abhängig ist vom Angebot der öffentlich-rechtlichen Angebote.

4.2.1.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.2.1.1.2.1 Option 1: Rückführung der bestehenden Must-Carry-Regelungen

Die radikalste Änderung der bestehenden Must-Carry-Regelungen wäre, auf diese gänzlich zu verzichten. Für eine solche Lösung wird angeführt, dass die historischen Gründe, die zur Einführung der Must-Carry-Regelungen geführt haben, nicht mehr vorliegen und sich der (weitere) Ausbau der Infrastruktur nur lohne, wenn sich die Kosten amortisierten. Hierzu müssten die Handlungsspielräume bei der Belegung der Netze erweitert werden. Zudem habe sich die aus der analogen Übertragung bekannte Knappheit an Übertragungskapazitäten mittlerweile durch die Digitalisierung weitgehend aufgehoben. In eben dieser Knappheit wurde immer eine Gefahr für die Meinungsvielfalt und die Legitimation der Must-Carry-Regelungen gesehen[88]. Den Infrastrukturanbietern ist zu entgegnen, dass Must-Carry-Rules derzeit fast überwiegend aus Verfassungsgründen für erforderlich gehalten werden. Eine Rückführung müsste deshalt gut begründet werden und den verfassungsrechtlichen Hintergrund berücksichtigen. Des Weiteren ist zu beachten, dass zumindest alle terrestrischen Übertragungen (DVB-T, DVB-H) auch in Zukunft weiterhin Kapazitätsengpässe aufweisen werden. Aber auch die künftigen Kapazitäten des digitalen Kabels, des Satellits oder des DSL-Netzes sind zwar enorm aber auch nicht unendlich. Die neuen Kapazitäten könnten die Plattformbetreiber theoretisch für andere Zusatzdienste nutzen, so dass die Übertragungsraten für Rundfunkangebote limitiert bleiben könnten[89]. Des Weiteren argumentieren die Infrastrukturanbieter, dass bei Plattformen mit begrenzter Leistungsfähigkeit (wie z.B. DVB-H) die Must-Carry-Verpflichtungen bereits die vorhandenen Kapazitäten weitestgehend ausschöpften und innovative Geschäftsmodelle damit von vornherein unmöglich seien. Andererseits müssen die Anforderungen an die Vielfaltssicherung aber auch umso strenger sein, je knapper die zur Verfügung stehenden Kapazitäten sind. Die Plattformbetreiber sehen aber bereits durch den intensiven Wettbewerb der großen Plattformen (insbesondere zwischen Kabel und Satellit, aber auch zu DSL) eine qualitative Vervielfältigung und Ausdiffe-

---

[88] *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2004, § 30 Rn. 27; *Hesse*, Rundfunkrecht, 2003, 295; *Dörr/Janik/Zorn*, Der Zugang zu den Kabelnetzen und die Regelungen des europäischen Rechts, 2002, 197; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, RStV, § 52 Rn. 6.

[89] Vgl. hier die oben genannten Entwicklungsszenarien, insbesondere unter 3. Teil.

renzierung der Rundfunkangebote gesichert[90]. Der Erfolg der Plattformbetreiber werde in Zukunft auch und gerade dadurch entschieden, wie attraktiv und exklusiv ein Programmangebot im Vergleich zu seinen Wettbewerbern ist. Zum einen führe dies dazu, dass jeder Plattformbetreiber ein ausdifferenziertes Programmportfolio anbieten werde. Zum anderen werden die durch die Must-Carry-Verpflichtungen privilegierten Programme auch schon heute auf freiwilliger Basis übertragen, weil der Zuschauer diese ohnehin erwarte. Ob aber tatsächlich alle zu privilegierenden Programme – wie z.B. auch die regionalen und lokalen Angebote – in Zukunft freiwillig übertragen werden, ist derzeit eine offene Frage.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Rückführung der bestehenden Must-Carry-Regelungen**	Streichung des § 52b RStV	Aus Sicht der Plattformbetreiber: kein Eingriff	▪ Der (weitere) Ausbau der Infrastruktur verursacht hohe Kosten. Diese sind nur zu amortisieren, wenn die Handlungsspielräume bei der Netzbelegung erweitert werden; ▪ Keine Knappheit der Übertragungskapazitäten mehr; ▪ Must-Carry-Regelungen machen insbesondere bei Plattformen mit begrenzter Kapazität neue Geschäftsmodelle von vornherein unmöglich; ▪ Wettbewerb der Plattformen führt bereits zu qualitativer Vervielfältigung und Ausdifferenzierung der Rundfunkangebote.	▪ Zumindest terrestrische Übertragungswege werden weiterhin Kapazitätsengpässe haben; ▪ Neue Kapazitäten könnten auch für rundfunkfremde Dienste genutzt werden; ▪ Je knapper die zur Verfügung stehenden Kapazitäten sind, desto strenger müssen die Anforderungen an die Vielfaltssicherung sein; ▪ Überwiegend werden Must-Carry-Rules für verfassugnsrechtlich erforderlich angesehen.

4.2.1.1.2.2 Option 2: Erweiterung der bestehenden Must-Carry-Regelungen auf Basispakete

In Betracht kommt aber nicht nur eine Rückführung, sondern auch eine Erweiterung der bestehenden Must-Carry-Regelungen um die sog. Basispakete. Das Basispaket ist in Zukunft für die öffentliche Meinungsbildung von herausragender Bedeutung, wenn sich die Verschlüsselung weitgehend durchsetzen sollte und der Vertrieb durch Programmpakete (Basispaket und Premiumpaket) sich als gängiges Vorgehen erweisen sollte[91]. Eine bloße Durchleitungsverpflichtung in der Form des herkömmlichen Must-Carry-Regimes könnte dann in Zukunft nicht mehr ausreichen, um die Zuschauer mit den privilegierten Programmen zu erreichen.

---

[90] Vgl. auch *GSDZ/ALM* (Hrsg.), Digitalisierungsbericht 2006, 27.

[91] *GSDZ/ALM* (Hrsg.), Digitalisierungsbericht 2006, 22 f. Vgl. auch oben unter 3. Teil.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 2 **Erweiterung der bestehenden Must-Carry-Regelungen auf Basispakete (generell)**		Mittel	▪ Basispaket ist in Zukunft für die öffentliche Meinungsbildung von herausragender Bedeutung; ▪ Gerade regionale und lokale Angebote werden vom Zuschauer nicht mehr wahrgenommen, wenn sie nicht in das Basispaket aufgenommen werden.	▪ Mit dem digitalen Basispaket müssen erst noch weitere Erfahrungen gesammelt werden, da es im Kabel bislang kaum vollständig digitalisierte Kabelanlagen gibt und die vollständig digitalisierten DSL-Netze derzeit noch eine begrenzte Bedeutung haben; ▪ Im Basispaket werden ohnehin die öffentlich-rechtlichen Programme schon aufgrund ihrer Reichweite und Bekanntheit aufgeführt werden; ▪ Der Erfolg eines Infrastrukturanbieters wird in Zukunft auch und gerade dadurch entschieden werden, wie attraktiv und exklusiv sein Basispaket im Vergleich zu seinen Wettbewerbern ist.
▪ durch Listenregelung (Variante 1)		Mittel bis hoch	▪ Siehe oben; ▪ Listenregelung ist in Deutschland bereits bekannt und etabliert.	▪ Siehe oben; ▪ Verhältnismäßig harter Eingriff im Vergleich zum Modell der unabhängigen Programmangebote.
▪ Durch Mindestmaß unabhängiger Programmangebote (Variante 2)	Frankreich: Art. 34-4 LCE	Mittel	▪ Siehe oben; ▪ Einfache Handhabung, weil rein quantitativer Ansatz; ▪ Gewisser Handlungskorridor der Plattformbetreiber, da diese unter mehreren unabhängigen Programmanbietern auswählen können.	▪ Siehe oben; ▪ Deutscher Fernsehmarkt wird weitestgehend von zwei Sendergruppen dominiert, die insoweit als unabhängig in Bezug auf Plattformbetreiber gelten würden. Weitere Anbieter hätten es vermutlich schwer, Zugang zu bekommen; ▪ Erfahrungen mit unabhängigen Dritten (vgl. § 31 RStV) zeigt, dass nur wenige in Frage kommen; ▪ Unabhängigkeit ≠ Vielfalt

Eine entsprechende Ausdehnung der Belegungsverpflichtungen könnte durch eine Listenregelung (wie beim bisherigen Must-Carry-Regime) erfolgen (Variante 1). Der Gesetzgeber könnte die Programme bestimmen, die zwingend in ein Basispaket aufgenommen werden

müssen. Dies könnten beispielsweise diejenigen Programme sein, die bereits Begünstigte der geltenden Must-Carry-Vorschriften sind.

Eine Alternative hierzu könnte die Orientierung an der französischen Programmdistributionsregulierung sein. Dort wird ein Bouquetbetreiber neben dem Must-Carry-Regime dazu verpflichtet, ein Mindestmaß unabhängiger Programmangebote in die Vermarktung aufzunehmen (Variante 2). „Unabhängig" bedeutet zunächst einmal unabhängig vom Bouquetanbieter selbst. Die einzelnen Programmangebote werden daher als unabhängig eingestuft, wenn sie weder direkt noch indirekt vom Betreiber der Programmdistribution oder einem seiner Aktionäre dominiert werden[92]. Jedoch ist damit der Begriff des unabhängigen Programms noch nicht erschöpft. Weitere Voraussetzung für die Einordnung ist, dass das einzelne Programm auch unabhängig von anderen Distributoren ist. Damit wird verhindert, dass die Distributoren untereinander jeweils nur die Programme austauschen und unabhängige Dritte ausgeschlossen werden können. Nur unter diesen gesammelten Voraussetzungen kann somit ein Programmangebot dem Kontingent unabhängiger Programme zugeordnet werden. Für die Programmdistributoren wird ein quantitativer Mindestanteil solcher unabhängiger Angebote festgelegt, der bei 20 bis 30 Prozent des Gesamtbouquets liegt. Dabei wird zwischen Basis- und Zusatzangebot differenziert[93].

Für den Betreiber der Plattform beschränkt sich mit dieser Regelung sein Belegungsspielraum. Er wählt unter mehreren unabhängigen Programmanbietern aus, die zu seiner Plattform Zugang begehren. Dieser Ansatz vereinfacht die Umsetzung des Vielfaltsziels, weil er rein quantitative Vorgaben enthält. Es werden die Schwierigkeiten vermieden, die mit der inhaltlichen Auswahl von besonders vielfaltsfördernden Programmen verbunden sind.

4.2.1.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Das bestehende Must-Carry-Regime wurde mit dem 10. RÄStV grundlegend überarbeitet. Er tritt am 1. September 2008 in Kraft. Insbesondere an der Definition des Plattformbegriffs, aber auch an dem technologieneutralen Ansatz der getroffenen Regelungen, der die Besonderheiten der verschiedenen Übertragungswege weitestgehend unberücksichtigt lässt, wird z. T. heftige Kritik geübt[94]. In der Tat sind die gewählten Formulierungen oft recht unbestimmt, so dass schon jetzt eine erhebliche Rechtsunsicherheit u.a. über den Anwendungsbereich der Plattformregulierung absehbar ist. Andererseits macht es derzeit wenig Sinn, schon zu diesem Zeitpunkt eine grundlegende Überarbeitung der neuen Vorschriften zu fordern. Der neue Rechtsrahmen muss erst einen Praxistest unterlaufen, um seine wirklichen Schwächen erkennen zu können. Dies spricht dafür, als Option 3 die Beibehaltungen des Status quo vorzusehen. Hier ist es von Vorteil, dass bereits § 53a RStV eine Evaluierungsklausel enthält. Eine Überprüfung der Plattformregulierung steht danach zum 31. August 2011 an. Damit ist eine Verpflichtung geschaffen, sich über ihre Wirkungsweise Klarheit zu verschaffen.

---

92 Décret n° 2005-1355 du 31 octobre 2005 relatif au régime déclaratif des distributeurs de services de communication audiovisuelle.

93 Hierzu Plog, Zugang zum digitalen Fernsehen in Frankreich, 2005, 101 f.

94 Vgl. hier statt vieler *Schütz*, MMR 9/2007, X ff.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 3 **Beibehaltung des Status quo**	Vertrauen auf § 53a RStV	Gering	▪ Gleichbehandlung der Infrastrukturen stellt ein Level Playing Field der konkurrierenden Infrastrukturen sicher und dient der Vielfaltssicherung; ▪ Verfassungsrechtlich erforderlich (so herrschende Meinung); ▪ Die Neuregelungen des Must-Carry-Regimes können erst in der Praxis durch Landesmedienanstalten konkretisiert und überprüft werden; ▪ Eine abschließende Beurteilung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich; ▪ Die Überprüfungsklausel des § 53a RStV ermöglicht eine zeitnahe Änderung der Vorschriften nach dem Praxistest.	▪ Der technologieneutrale Ansatz übersieht die Besonderheiten der verschiedenen Übertragungswege und hemmt den Aufbau neuer Übertragungswege; ▪ Konkretisierung sollte durch Gesetzgeber und nicht durch Landesmedienanstalten erfolgen; ▪ Bis zur gesetzlich vorgegebenen Überprüfung können sich Strukturen bereits derart gefestigt haben, da es dann für eine (De-) Regulierung zu spät ist.

4.2.1.1.2.4 Empfehlung

Eine generelle Rückführung des Must-Carry-Regulierungsansatzes ist möglich. Hierfür besteht jedoch derzeit (noch) kein Anlass. Ob hier nach der Reform der Universaldiensterichtlinie (Art. 31 n. F.) eine Einschränkung angezeigt ist, bleibt abzuwarten. Trotz der Fortschritte bei der Digitalisierung gibt es noch immer ein Knappheitsproblem bei den terrestrischen Übertragungswegen DVB-T und DVB-H. Bis zum Evaluierungszeitpunkt am 31. August 2011 wird die Netzmodernisierung weiter voranschreiten. Dann muss unter Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse erneut über die Zukunft der Must-Carry-Regelungen entschieden werden. Hier muss dann auch untersucht werden, in welchem Umfang Must-Carry-Rules unter den dann geltenden Bedingungen im Lichte des Verfassungsrechts erforderlich sind oder nicht. Bis dahin gewährleistet die neue Plattformregulierung zumindest ein gleiches Level Playing Field, so dass keine Diskriminierungen unter den Plattformen zu befürchten sind.

Auch mit den digitalen Basispaketen müssen erst noch weitere Erfahrungen gesammelt werden. Zum heutigen Zeitpunkt ist eine Erweiterung einer Must-Carry-Regelung auf diese Pakete, wie immer sie im Einzelnen auch aussehen mag, somit (noch) nicht angezeigt. Die Überprüfungsklausel des § 53a RStV wird auch hier die Gelegenheit bieten, ggf. auf neuere Entwicklungen zu reagieren. Bei allen Erweiterungsvorhaben ist jedoch generell zu beachten, dass § 52b RStV schon heute ein ausdifferenziertes Stufenmodell vorsieht. Es ermög-

licht eine Balancierung von Grundversorgungsauftrag und programmlicher Vielfaltssicherung einerseits und ökonomischer Rentabilität andererseits. Soweit in Zukunft über eine Ausweitung der Must-Carry-Regelungen auf Basispakete nachgedacht wird, weist das französische Modell gegenüber einer Listenregelung gewisse Vorteile auf. Es stellt einen verhältnismäßig geringeren Eingriff dar, da dem Plattformbetreiber ein bestimmter Handlungskorridor bleibt. Er kann unter mehreren unabhängigen Programmanbietern auswählen und muss nicht bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Programme in sein Basispaket aufnehmen. Zudem ermöglicht der französische, quantitative Ansatz eine einfache Handhabung. Andererseits gewährleistet die Unabhängigkeit vom Plattformbetreiber nicht zwingend Vielfalt. Gerade der deutsche Fernsehmarkt wird nur von zwei Senderfamilien beherrscht, die im Sinne der französischen Regulierung unabhängig wären und somit zur Erfüllung der Vorgaben herangezogen werden könnten. Der Zugang zum Basispaket könnte dritten, unabhängigen und evtl. unter Vielfaltsgesichtspunkten zu bevorzugenden Anbietern versperrt sein, wenn die Plattformbetreiber ihren Verpflichtungen mit den massenattraktiven Angeboten der beiden Senderfamilien nachkommen.

Die überzeugenden Argumente sprechen daher für Option 3 und die Beibehaltung des Status quo. Erst auf Basis einer sorgfältigen Evaluierung, die sowohl Art. 31 der Universaldiensterichtlinie als auch § 53a RStV erfordern, sollte darüber diskutiert werden, ob es einer veränderten Weichenstellung in den angedeuteten Richtungen bedarf. In dieser Evaluierung sind dann insbesondere auch zu berücksichtigen:

- die Praxistauglichkeit der Plattformdefinition,
- die Frage, ob dann bereits ausreichende Übertragungskapazitäten verfügbar sind, um das Must-Carry-Regime zurückführen zu können,
- die Forderung der privaten Inhalteanbieter, das private Vielfaltsdrittel zu vergrößern und einen einheitlichen Vorrang des Rundfunks vor den Telemedien vorzusehen,
- die Frage, ob lokale und regionale Programme sowie offene Kanäle durch Angebote im Internet („user generated content“) ersetzt werden, so dass die Privilegierung dieser Programme und Kanäle in Zukunft obsolet ist und
- die Frage, ob die Verpflichtungen des § 52d RStV weiterhin nur den Plattformanbietern auferlegt werden sollen oder nicht vielmehr auch reziprok die Inhalteanbieter treffen müssen.

Soweit sich der Gesetzgeber – wie hier empfohlen – für die Umsetzung eines Anreizmodells im Rundfunk entscheidet, kann und sollte eine günstige Listung im Must-Carry-Regime als Mittel der Privilegierung von Veranstaltern eingesetzt werden. Diese sollte dann zusammen mit den anderen eingeräumten Vergünstigungen wiederum an klar definierte Gegenleistungen geknüpft sein.

4.2.1.2 Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern

4.2.1.2.1 Problemstellung

Für Inhalteanbieter ist der ungehinderte Zugang zum Endkunden eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung ihrer Geschäftsmodelle. Insbesondere um sich gegenüber vertikal integrierten Netzbetreibern durchzusetzen, fordern sie einen Durchleitungsanspruch hin zum Endkunden. Seit April 2007 kann die BNetzA eine solche Maßnahme im Rahmen ihrer besonderen Missbrauchsaufsicht nach § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG treffen. Zuvor konnte in diesen Fällen nur vom Bundeskartellamt auf der Basis von § 19 GWB eingeschrittten werden. Nach § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TGK ist ein Einschreiten der BNetzA bereits dann möglich, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Unternehmen seine marktmächtige Stellung auf Endkundenmärkten missbräuchlich auszunutzen droht. In den noch nicht bestandskräftigen Verfügungen zu den Einspeise- und Signallieferungsmärkten, die sich ausschließlich auf das Fernsehen beziehen, hat die BNetzA erkennen lassen, dass sie es grundsätzlich für möglich hält, auf der Basis dieser Vorschrift Transparenzverpflichtungen, Diskriminierungsverbote, eine Pflicht zur getrennten Rechnungsführung bis hin zu einer Einspeiseverfügung analog § 21 TKG anzuordnen. Letzteres erfordere aber eine Abstimmung mit der Medienaufsicht[95].

Bislang liegen mit diesem Instrumentarium noch keine hinreichenden Erfahrungen vor, um seine Wirksamkeit beurteilen zu können. Aus der Rundfunkszene wird gleichwohl die Forderung erhoben, dass es einen eigenständigen medienrechtlichen Durchleitungsanspruch geben müsse, um die Rundfunkverstalter gegen die Übermacht der Netzbetreiber und die Gefahren der vertikalen Konzentration zu schützen. Internetanbietern wie Google geht ein solcher Anspruch nicht weit genug. Sie wenden sich gegen jede Form der Diskriminierung von Inhalten wie z.B. einer Blockierung einer Webseite durch die Netzbetreiber. Die Netzanbieter opponieren gegen jede Art von Durchleitungsansprüchen, ob nun medien- oder telekommunikationsrechtlicher Natur, weil sie ihre Belegungsfreiheit einschränken.

4.2.1.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.2.1.2.2.1 Option 1: Schaffung eines medienrechtlichen Durchleitungsanspruchs

Zu den zentralen Aufgaben des Medienrechts gehört es, vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern. In der Diskussion um den 10. RÄStV ist z.B. intensiv darüber diskutiert worden, wie eine Konzentration der Plattformanbieter begrenzt werden kann. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass z.B. eine der führenden Kabelgesellschaften die Satellitenvermarktung übernimmt. So ist vorgeschlagen worden, für eine Plattform eine Marktanteilsgrenze von 30 Prozent der Haushalte bzw. der Gesamtfernsehdauer zu schaffen[96]. Von einer näheren Ausarbeitung solcher Vorkehrungen ist jedoch Abstand genommen worden, weil die Marktverhältnisse und die entstehenden Vermachtungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar erkennbar waren. Das Thema wird aber spätestens nach der Evaluierung des 10. RÄStV im Jahr 2011 wieder auf der Tagesordnung stehen. Eine weitere Option, solchen Konzentra-

---

[95] Vgl. *Bundesnetzagentur*, Regulierungsverfügungen v. 17.4.2007, BK 3b-06-013 und 015/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1358, 1369; BK 3b-06-14/R, ABl. BNetzA 8/2007, 1390, 1404; BK 3b-06-017/R, 1432, 1441. Ausführlich hierzu oben unter 2. Teil 2.3.3

[96] *GSDZ/ALM (Hrsg.)*, Digitalisierungsbericht 2006, 27.

tionsentwicklungen zu begegnen, besteht darin, etwa nach dem Vorbild des § 14 Zugangssatzung i. V. m. § 53 RStV a. F. einen eigenständigen medienrechtlichen Durchleitungsanspruch zu schaffen[97]. Nach dieser Vorschrift können die Landesmedienanstalten die Durchleitung von Rundfunkprogrammen anordnen, wenn ein Kabelanlagenbetreiber eine marktbeherrschende Stellung aufweist und zugleich selbst Programme bündelt und vermarktet. Der Vorteil einer solchen Regelung wäre, dass die von der vertikalen Integration ausgehenden Vielfaltsgefahren eigenständig von den Landesmedienanstalten abgeprüft werden könnten. Der telekommunikationsrechtliche Durchleitungsanspruch des § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG verfolgt demgegenüber nur das Ziel der Wettbewerbssicherung. Solche Zugangsansprüche werden häufig eingesetzt, wenn sich der Gesetzgeber nicht zu strukturellen Vorkehrungen wie Beteiligungsbegrenzungen oder Separierungsmaßnahmen entschließen kann.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Schaffung eines medienrechtlichen Durchleitungsanspruchs**	§ 14 Zugangssatzung i.V.m. § 53 RStV a. F.	Mittel	▪ Eigenständige Vielfaltsvorkehrung; ▪ Regelung umso wichtiger, weil der 10. RÄStV die vertikale Integration nicht adressiert hat.	▪ Bedeutender Grundrechtseingriff bei Netzbetreibern mit SMP-Stellung; ▪ Unklar, was das medienrechtliche Mehr eigentlich ist. Denn Must-Carry-Regeln schreiben bereits die Durchleitung für bestimmte Programme vor; ▪ Gefahr der Doppelregulierung; ▪ Vorkehrungen wegen des Wettbewerbs der Plattformen nicht erforderlich.

Gegen die Einführung eines Anspruchs lässt sich einwenden, dass die Netzbetreiber dann unangemessen in ihrer Belegungsfreiheit beschränkt würden. Zudem ist gegenwärtig noch nicht geklärt, ob ein solcher Anspruch zukünftig nur für Kabelanlagen oder alle Plattformen angezeigt wäre. Hinzu kommt, dass ungeklärt ist, warum eigentlich zur Vielfaltssicherung zusätzlich ein eigenständiger Durchleitungsanspruch notwendig sein soll. Um dieser Zielsetzung Rechnung zu tragen, gibt es bereits das Must-Carry-Regime. Die Folge ist, dass ausgewählte Programme zum Endkunden durchgeleitet werden müssen. Überdies ist derzeit unsicher, welche inhaltlichen Voraussetzungen für einen solchen Durchleitungsanspruch eigentlich gelten sollen. § 14 Zugangssatzung nennt als Aufgreifkriterium für ein behördliches Einschreiten nur eine vertikale Integration von Netz und Programmbündelung/-vermarktung. Es überzeugt aber nicht, dass schon beim bloßen Vorliegen dieser Voraussetzungen automatisch Vielfaltsgefahren gegeben sein sollen, die eine behördliche Anordnung rechtfertigen können. Hier wird man zumindest fordern müssen, dass der Netzbetreiber

[97] Hierzu auch *GSDZ/ALM (Hrsg.)*, Digitalisierungsbericht 2006, 27 f.

seine Machtstellung ausnutzt und ein konkurrierendes Angebot diskriminiert. Dies würde aber dann inhaltlich weitgehend der telekommunikationsrechtlichen Prüfung entsprechen. Worin denn eigentlich das „medienrechtliche Mehr“ an Kontrolle besteht, ist nicht ersichtlich. Die Nachteile einer Doppel- und Überregulierung lassen sich bei einem solchen Regelungsansatz nur schwer vermeiden.

4.2.1.2.2.2 Option 2: Abschaffung des § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG

Als Option 2 kommt in Betracht, den § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG ganz abzuschaffen. Von Seiten der Netzbetreiber ist zu hören, dass sie einen hierauf basierenden telekommunikationsrechtlichen Durchleitungsanspruch als einen Eingriff in ihre Belegungsfreiheit ablehnten. Zudem seien sie wegen des Wettbewerbs der Plattformen nicht (mehr) als SMP-Unternehmen einzustufen[98]. Im Übrigen sei eine auf den Endkunden bezogene Missbrauchskontrolle, wie sie § 42 Abs. 1, 4 Satz 3 TKG vorsehe, seitens der BNetzA nicht erforderlich. Vielmehr reiche – so wird argumentiert – eine auf Vorleistungsprodukte bezogene Regulierung durch die BNetzA und die allgemeine Missbrauchskontrolle durch das BKartA aus. § 42 Abs. 4 Satz 3 TKG stelle zudem einen Systembruch dar, weil damit die Missbrauchskontrolle im Endkundenbereich einer Ex-ante-Kontrolle angeglichen werde. Dem ist zu entgegnen, dass diese Vorschrift der Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie dient. Ob Kabelnetzbetreiber als SMP-Unternehmen einzustufen sind, ist letztverbindlich von der BNetzA und den Gerichten zu klären. Die Kritik hieran richtet sich im Übrigen nicht gegen die besondere Missbrauchskontrolle an sich. Zudem hat es Vorteile, wenn der BNetzA ein solches Instrumentarium zur Verfügung steht. Im Vergleich mit dem BKartA ist sie über die Verhältnisse auf den TK-Märkten besser informiert. Zudem hat sie Erfahrungen mit Ex-ante-Maßnahmen. Die Regel des § 42 Abs. 4 Satz 3 TKG erlaubt es zudem, zugunsten der Endkunden frühzeitig einzuschreiten.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 2 **Abschaffung des § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG**		Mittel	▪ Maximiert die Freiheiten der Netzbetreiber; ▪ Kartellrechtliche Missbrauchskontrolle bliebe als Auffangsnorm erhalten.	▪ Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 Universaldienstrichtlinie zugunsten des Endnutzerschutzes; ▪ BNetzA ist besser informiert über die Marktverhältnisse als es das BKartA bei der Anwendung der allgemeinen Missbrauchskontrolle wäre.

[98] Vgl. hierzu 3. Teil.

4.2.1.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Schließlich kann der Status quo beibehalten werden. Die Tatbestände der § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG sind offen formuliert, so dass sie leicht auf die im Einzelfall vorliegenden Anforderungen eingestellt werden können. Vom bloßen Wortlaut her ist die Norm auch auf alle Inhalteangebote und nicht nur das Fernsehen anwendbar[99]. Die notwendige Vernetzung zur Medienaufsicht kann, wie das zu §§ 48 ff. TKG ergangene Verfahren zeigt, in der Praxis leicht hergestellt werden. Klärungsbedürftig ist hier nur, inwiefern ein telekommunikationsrechtlicher Durchleitungsanspruch mit dem jeweiligen Must-Carry-Regime zu vereinbaren ist. Im Übrigen sollten mit dem erst im April 2007 eingeführten § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG praktische Erfahrungen gesammelt werden, bevor erneut eine Veränderung der bestehenden Rechtslage angestrebt wird. Überstürzte Aktivitäten des Gesetzgebers wären der Rechtssicherheit abträglich. Sollte die Missbrauchsaufsicht nach § 42 TKG im Zuge der Abschaffung des Markt 18 der EU-Märkteempfehlung von der Bundesnetzagentur rückgeführt werden, bleibt abzuwarten, ob das Bundeskartellamt diese Lücke adäquat durch die Anwendung des § 19 GWB schließt[100].

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 3 **Beibehaltung des Status quo**	§ 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG	Mittel	▪ Flexibel und einzelfallorientiert einsetzbar; ▪ Koordination mit der Medienaufsicht leicht herstellbar nach dem Vorbild des zu den §§ 48 ff. TKG ergangenen Verfahrens; ▪ Bestehendes Recht ist bisher in der Praxis noch nicht hinreichend ausgetestet worden; es macht daher wenig Sinn, jetzt für eine Neuregelung zu plädieren.	▪ Belastungen der Netzbetreiber mit SMP-Stellung.

4.2.1.2.2.4 Empfehlung

Eine Abschaffung des § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG, der im Einzelfall einen telekommunikationsrechtlichen Durchleitungsanspruch zu begründen vermag, ist nicht zu empfehlen. Hier sollte erst einmal abgewartet werden, wie die BNetzA die Vorschrift in der Praxis anwenden wird und ob hierdurch bestehende Vielfalts- und Wettbewerbsdefizite beseitigt werden können. Auch sollte abgewartet werden, wie sich die Kooperation zwischen der BNetzA und den Landesmedienanstalten bei der Umsetzung der Vorschrift entwickelt. Perspektivisch

---

[99] Vgl. hierzu *Monopolkommission*, Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2004/2005, BT-Drs. 16/2460 v. 25.8.2006, Rn. 851.

[100] Zu den Fragen des Übergangs der TK-Regulierung ins Kartellrecht vgl. *Holznagel/Vogelsang*, Weiterentwicklung der TK-Regulierung im Lichte neuer Herausforderungen und ökonomischer Erkenntnisse.

bietet sich ein Abstimmungsverfahren an, wie es die beiden Behörden zu §§ 48 ff. TKG, 52c RStV entwickelt haben. Vor diesem Hintergrund ist ein eigenständiger medienrechtlicher Anspruch nicht angezeigt. Es muss erst konzeptionell geklärt werden, warum es eines solchen Anspruchs neben dem Must-Carry-Regime zur Vielfaltssicherung bedarf und welche Voraussetzungen er im Einzelnen haben soll. Zudem sucht die Bundesnetzagentur das Einvernehmen mit den Landesmedienanstalten, wie sich aus der Regulierungsverfügung zu Markt 18 ergibt[101]. Gleichwohl darf das Phänomen der vertikalen Integration von Netz und Inhalt nicht unterschätzt werden. Vor diesem Hintergrund sollte dieses Thema ein Schwerpunkt bei der Evaluierung des Rundfunkstaatsvertrags im Jahr 2011 sein. Auf dieser Basis kann dann neu erörtert werden, ob es weiterer Zugangsvorkehrungen bedarf. Solange kann es beim Status quo bleiben. Damit ist Option 3 zu empfehlen.

4.2.2 Zugang zu den Inhalten

4.2.2.1 Problemstellung

Populäre Sportsendungen und Spielfilme werden heutzutage exklusiv vermarktet. Neue Wettbewerber behaupten, häufig nur geringe Chancen zu haben, attraktive Inhaltepakete und –angebote auf dem Markt anzubieten. Dies gilt nicht nur für das traditionelle Pay-TV-Geschäft, sondern auch für neue Dienste, die über IPTV oder Handy-TV verbreitet werden. Netzbetreiber befürchten gar eine Entwertung ihrer gerade erst digital ausgebauten Infrastrukturen, weil für sie die begehrten Inhalteangebote oft nicht verfügbar sind. Sie haben daher eine Debatte darüber initiiert, wie der Zugang zu den begehrten Medieninhalten erleichtert werden kann.

4.2.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.2.2.2.1 Option 1: Medienspezifische Regulierung der Exklusivvermarktung

Als erste Handlungsoption bietet es sich an, die Exklusivverwertung insgesamt einer medienspezifischen Regulierung zu unterwerfen. Ein solcher Regelungsansatz wird z.B. in Frankreich verfolgt. Nach dem französischen Rundfunkgesetz kann grundsätzlich per Regierungsdekret der Erwerb der Senderechte und die Begrenzung der Dauer exklusiver Verwertungsrechte geregelt werden[102]. Dabei kann nach unterschiedlichen Verwertungsformen differenziert werden. In dem Dekret wird z.B. ein Zeitraum festgelegt, in dem exklusive Sende- und Übertragungsrechte übertragen werden dürfen. Zudem wird eine Höchstzahl an Ausstrahlungen pro Sender fixiert, die nicht überschritten werden darf. Nach Ablauf der Verwertungsfristen fallen die Rechte automatisch an den Produzenten zurück, der sie nun erneut vermarkten kann. Der Anwendungsbereich der Ermächtigungsgrundlage umfasst in Frankreich nur die Verwertung von Fernseh- und Kinoproduktionen. Sportübertragungen fallen dagegen nicht in den Regelungsbereich. Die Reglementierung findet auf sämtliche Übertragungswege Anwendung. Die Reihenfolge der Verwertungsfenster wird dagegen nicht erfasst. Im Übrigen beschränkt sich die Regelungsermächtigung auf den Bereich der exklusiven Verwertungsrechte. Der Erwerb und die Verwertung nicht-exklusiver Ausstrah-

---

[101] Siehe hierzu 2. Teil 2.3.3

[102] Art. 27- 4 und 33-7. Hierzu *Plog*, Zugang zum digitalen Fernsehen in Frankreich, 2005, 154.

lungsrechte sind ebenfalls nicht reguliert. Der deutsche Gesetzgeber wäre hier aber wahrscheinlich frei, weitergehende und auf die hiesige Problemlage abgestimmte Vorschriften zu erlassen.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Sektorspezifische Begrenzung der Exklusivvermarktung**	Französisches Medienrecht	Hoch	▪ umfassende Problemlösung angestrebt; ▪ erhebliche vielfaltsfördernde Steuerungsmöglichkeit; ▪ flexibel einsetzbar; ▪ Verbindung mit getrennter Rechnungsführung möglich.	▪ Ggf. schwerer Grundrechtseingriff; ▪ große konzeptionelle Herausforderung, angemessene Kriterien zu entwickeln; ▪ derzeit keine andauernde Marktstörung erkennbar (3-Kriterien-Test); ▪ alternative kartellrechtliche Maßnahmen verfügbar; ▪ bestehende medienrechtliche Instrumentarien bisher als ausreichend angesehen.

Für eine sektorspezifische Begrenzung der Exklusivvermarktung lässt sich anführen, dass hiermit flexibel Engpässen bei dem Zugang zu den Inhalten entgegengewirkt werden könnte, soweit die maßgebliche Entscheidung jeweils von einem Regulierer angeordnet werden kann. Sie betrifft auch eine zentrale Gefährdung für den Wettbewerb und die Vielfaltssicherung, weil sich Premium-Inhalte als überaus knappe Ressource erweisen, die für den Erfolg am Markt von zentraler Bedeutung ist. Andererseits ist eine sektorspezifische Regulierung in diesem Bereich mit nicht unerheblichen Grundrechtseingriffen verbunden. Bereits die Einführung des weitaus weniger belastenden Kurzberichtserstattungsanspruchs hat zu erheblichen verfassungsrechtlichen Kontroversen geführt[103]. In der medienrechtlichen Diskussion um den notwendigen Informationszugang wurden bisher immer die Listenregelung und das Kurzberichterstattungsrecht für ausreichend erachtet. Zudem stellt sich die Frage, wie eine solche Begrenzung der Exklusivvermarktung eigentlich im Einzelnen aussehen sollte. Es gibt zu diesem Thema praktisch keine vertiefenden Untersuchungen. Nähere rechtsvergleichende Analysen wären erforderlich, um hier zunächst einmal für Klarheit zu sorgen und eine Überregulierung zu vermeiden. Verfolgt man das Ziel der Wettbewerbssicherung, ist zu beachten, dass die Kommmission in ihrer Entscheidungspraxis bereits einschneidende Begrenzungen vorgenommen hat. Es ist aber nicht hinreichend dargetan, dass diese nicht ausreichen und weitergehende Maßnahmen erforderlich sind. Wendet man hier den telekommunikationsrechtlichen Regelungsansatz auf die Exklusivvermarktung an, läge es nahe, die

[103] Vgl. nur *Papier*, Verfassungsrechtliche Fragen des Rechts der Kurzberichterstattung, in: Badura (Hrsg.), Festschrift für Lerche, 1993, 675 ff.; *Michel/Brinkmann*, in: Beck´scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2003, § 5, Rn. 37 ff. m.w.N.

Zugangsregulierung i. S. v. § 21 TKG auf diesen Bereich zu übertragen. Dann müsste aber zunächst nachgewiesen werden, ob hier eine Regulierungsbedürftigkeit nach dem Drei-Kriterien-Test gegeben und ob auf diesen Märkten überhaupt eine SMP-Stellung festzustellen wäre[104].

4.2.2.2.2 Option 2: Must-Offer-Regeln

Als zweite Option könnten Must-Offer-Regeln geschaffen werden. Must-Offer-Regeln streben anders als die erste Option keine umfassende Lösung der Exklusivvermarktung von Premium-Inhalten an, sondern sind auf die spezifischen Belange der Infrastrukturanbieter und ihrer Schwierigkeiten abgestimmt. Im Kern geht es darum, dass ein Inhalteanbieter, der einer Verbreitung seiner Angebote über einen Übertragungsweg zugestimmt hat, auch konkurrierenden Netzbetreibern die Übertragung seines Angebots zu den gleichen Bedingungen gestatten muss[105]. So wird gefordert, dass Anbieter, die über eine attraktive Marke verfügen wie z.B. Veranstalter besonders für Zuschauer attraktiver Programme wie RTL, ZDF u.a., ebenfalls unter diese Regelung fallen sollen. Bei der Einführung von Handy-TV im DVB-H-Standard hatte der Plattformbetreiber erhebliche Schwierigkeiten, Inhalte zu Konditionen zu bekommen, die ihm noch eine Refinanzierung seines Infrastrukturaufbaus ermöglichen. Der Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber will beispielsweise, dass die zehn bundesweiten Fernsehprogramme mit der höchsten Zuschauereinschaltquote im Vorjahr und Fernsehprogramme, die besonders attraktive Sportereignisse ausstrahlen, unter diese Regelungen fallen sollen. Grundlage für diese Forderung ist die bereits zu beobachtende Verschiebung des Machtgefälles zugunsten der Inhalteanbieter. Zum Teil wird auch gefordert, dass Veranstalter, die von einem Must-Carry-Privileg profitieren, einer Must-Offer-Verpflichtung unterworfen werden sollen. Dann wäre die Must-Offer-Verpflichtung als Kehrseite zur Must-Carry-Begünstigung ausgestaltet. Um dies abzurunden, wird gefordert, dass die Must-Carry-Begünstigten von der Zahlung von Einspeiseentgelten entbunden werden. Sie sollen selbst aber auch keine Vergütungen von den Netzbetreibern bekommen[106].

Eine Must-Offer-Regel hat den Vorteil, dass sie Netzbetreiber mit den für sie notwendigen Inhalten versorgen würde. Die Gefahr, dass wegen einer mangelnden Verfügbarkeit von Programmangeboten oder Programm-Marken ihre gerade erst ausgebauten Netze entwertet würden, wäre gebannt. Auch lässt sich hierfür anführen, dass den Endkunden der Netzbetreiber populäre Angebote nicht vorenthalten würden, was unter Vielfaltsaspekten von Vorteil wäre. Gegen diesen Vorschlag lässt sich einwenden, dass er einen erheblichen Eingriff in die Rechtsposition der Inhalterechtsinhaber bzw. der Programmveranstalter zur Folge hätte. Auch kann man die herkömmlichen medienrechtlichen und kartellrechtlichen Instrumente – bei Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung des Inhalteanbieters nach Art. 82 EG – für ausreichend ansehen, um die derzeit bestehenden Zugangsprobleme zu

---

[104] Vgl. zum Drei-Kriterien-Test 2.3.1.1.2.1.

[105] Für einen Formulierungsvorschlag für einen Rundfunkänderungsstaatsvertrag vgl. *Anga*, Stellungnahme zur Novelle des Rundfunkstaatsvertrags, Position zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Textenwurf vom 15.06.2007), 8 u. 13.

[106] Zum Kreis der Must-Carry-Begünstigten zählt die Studie in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Anbieter. *Cullen*, International, Study on the regulation of broadcasting issues under the new regulatory framework, 2006, 4.

bewältigen. Würden durch eine Must-Offer-Regel die inhaltlichen Angebote sämtlicher Plattformbetreiber angeglichen, wäre zudem ein wichtiges Differenzierungsmittel im Wettbewerb der Übertragungswege abgeschwächt. Soweit die Inhalteanbieter mit den Netzbetreibern Einspeiseentgelte aushandeln müssen, wäre ihre Verhandlungsposition erheblich geschwächt, was wiederum ihre Finanzierungsmöglichkeiten für neue Inhaltsangebote schmälern würde. Der Gesetzgeber sollte die Aushandlung der Entgelte dem Aushandlungsspielraum der Partner überlassen. Zu berücksichtigen ist aber, dass jeder regulatorische Eingriff zumindest eine der Verhandlungsparteien in eine privilegierte Verhandlungsposition bringt. Da die Einzelheiten des Gebens und Nehmens den Aufsichtsinstanzen gar nicht bekannt sind, sollte hier jedoch nicht „ins Blaue hinein" reguliert werden. Zudem ist nicht einzusehen, dass die Netzbetreiber besser gestellt wären als andere Inhalteanbieter, die ebenfalls Zugang zu Medieninhalten für ihre Programmpakete suchen.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 2 **Must-Offer-Regeln**		Hoch	▪ verschafft Netzbetreibern Zugang zu den Inhalten; ▪ Netzinvestitionen werden nicht durch fehlenden Zugang zu den Inhalten entwertet; ▪ Endnutzer erhält vielfältiges Angebot.	▪ Weitgehender Eingriff in die Rechte der Inhalteanbieter; ▪ bisherige Instrumente ausreichend; ▪ nicht zu rechtfertigende Bevorzugung der Netzbetreiber.

4.2.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Schließlich kann auch von neuen, weitergehenden Regeln Abstand genommen werden. Immerhin sind mit dem Kurzberichterstattungsrecht und der Listenregelung Instrumente vorhanden, um eine hinreichend vielfältige Berichterstattung abzusichern. Zudem sind durch die kartellrechtliche Entscheidungspraxis einer übertriebenen Exklusivvermarktung bereits wirkungsvolle Grenzen gesetzt. Verträge von nahezu unbegrenzter Dauer sind nicht mehr gültig. Wertvolle Rechte müssen gegebenenfalls durch eine Sublizenzierung weitergereicht werden und dürfen nicht der Verwertung entzogen werden[107]. Auch dem Entstehen von Nachfragemonopolen sind die Kartellbehörden entschieden entgegengetreten. Das Kartellrecht ist zudem flexibel genug, um auf neue Problemlagen eingestellt zu werden. Demgegenüber ist nicht vorgetragen, dass es in diesem Bereich eine andauernde Marktstörung gibt und insofern eine sektorspezifische Regelungsbedürftigkeit besteht. Die Forderung nach einer Must-Offer-Regel wird denn auch gar nicht mit konkret nachgewiesenen Wettbewerbsmängeln begründet. Sollten konkrete Fälle nachgewiesen werden, kann mit dem Instrument der Missbrauchskontrolle nachgesteuert werden.

[107] Siehe hierzu auch 2.3.5

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 3 **Beibehaltung des Status quo**	Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission	Mittel	▪ Flexibel und einzelfallorientiert einsetzbar; ▪ derzeitige Rechtslage ermöglicht bereits erhebliche Beschränkung der Exklusivvermarktung zugunsten der Vielfalts- und Wettbewerbssicherung; ▪ weitergehender Handlungsbedarf nicht ausreichend begründet.	▪ schafft keine generellen Lösungen.

4.2.2.2.4 Empfehlung

Eine Must-Offer-Regel, die den Zugang zu Medieninhalten zu gleichen Bedingungen und gleichen Preisen für alle Nachfrager einräumt, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch abzulehnen. Auch für eine sektorspezifische Begrenzung der Exklusivvermarktung für Premium-Inhalte ist derzeit kein Handlungsbedarf erkennbar. Hier sind die Vorkehrungen des Kartellrechts ausreichend. Es empfiehlt sich daher, am Status quo (Option 3) festzuhalten. Der Zugang zu den Inhalten wird in den nächsten Jahren zu einem zentralen Problem für die Wettbewerbs- und Vielfaltssicherung. Der Programmrechtemarkt sollte daher kontinuierlich auf bestehende Vielfalts- und Wettbewerbsdefizite untersucht werden. Auf dieser Basis ist dann über das weitere rechtspolitische Vorgehen zu entscheiden.

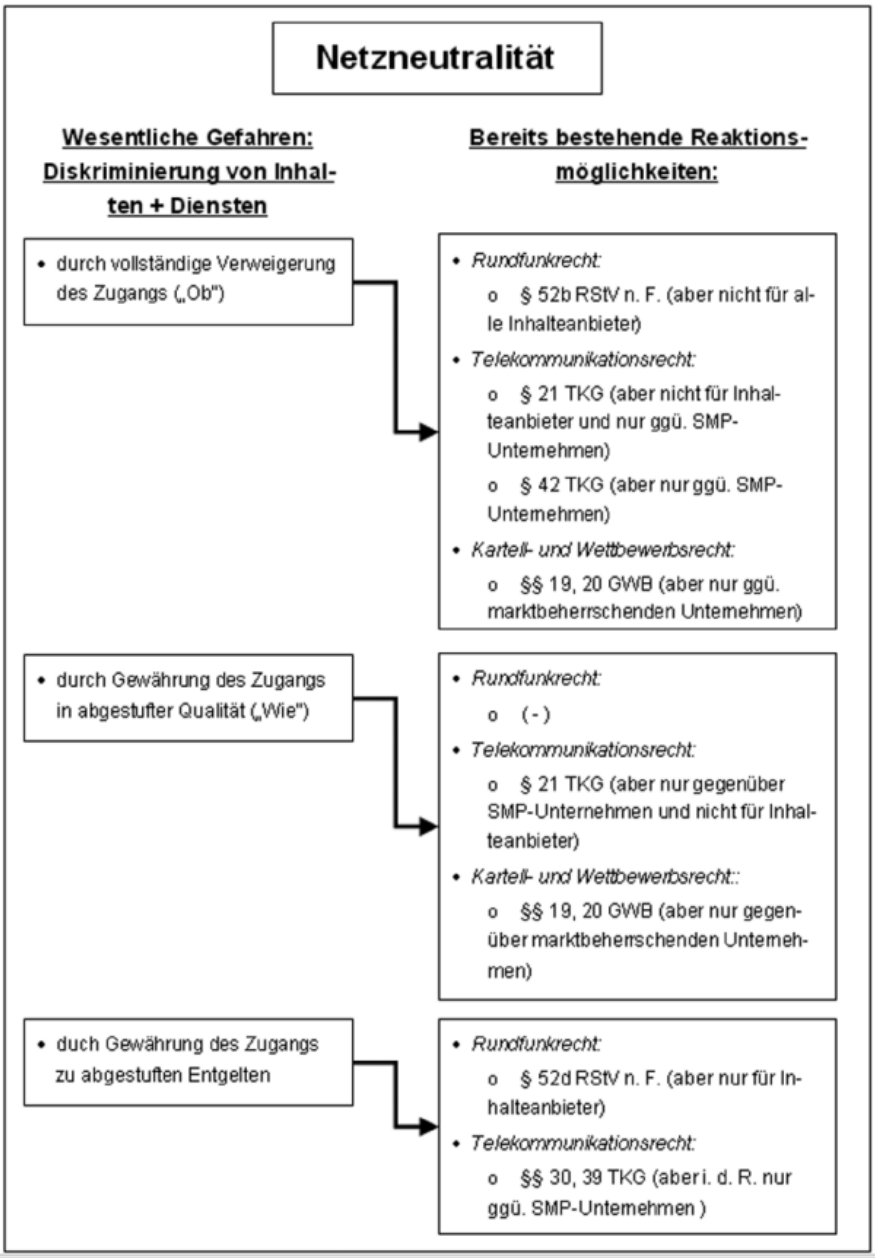
4.2.3 Netzneutralität

4.2.3.1 Problemstellung

Der Begriff Netzneutralität ist schillernd und wird nicht einheitlich gebraucht. Auf eine knappe Formel gebracht beschreibt Netzneutralität die Idee, dass alle Bits, die durch das Internet fließen, gleichberechtigt behandelt werden. Damit umfasst der Begriff vor allem Fragen der Diskriminierung von Inhalte- und Diensteanbietern im Internet oder generell im Bereich der Breitbandübertragung durch die Betreiber von Übertragungswegen[108]. Unter dem Stichwort Netzneutralität werden zahlreiche verschiedene Möglichkeiten der Diskriminierung und Behinderung diskutiert. Einige der wichtigsten und strittigsten Probleme sind die Qualitätsdiskriminierung, die Blockierung von Zugang zu bestimmten Inhalten oder Diensten durch Netzbetreiber und die Gewährung von Zugang in abgestufter Qualität und zu

[108] Siehe hierzu u.a. *Chirico/van der Haar/Larouche*, TILEC Discussion Paper Network Neutrality in the EU, September 2007, 35 ff. abrufbar unter < http://www.tilburguniversity.nl/tilec/publications/report/dget.pdf> [Stand 24.3.2008]; *Kocsis/de Bijl*, Journal of International Economics and Economic Policy 2007, Vol. 4 No. 2, 159 ff.

abgestuften Entgelten[109].



[109] Für einen Überblick über einige der Diskriminierungsarten vgl. *Spies*, MMR 8/2006, XXI. Hierzu auch *Vogelsang*, Infrastrukturwettbewerb und Netzneutralität, in: Picot/Freyberg, Infrastruktur und Services – Das Ende einer Verbindung?, 2007, 219 ff.; *Ruhle/Lichtenberger*, CRi 2006, 134, 137; *Atkinson/Weiser*, The New Atlantis, Summer 2006, 47, 49 f.

Die Diskriminierung von Inhalten und Diensten durch Netzbetreiber ist in vielen Varianten technisch möglich und vorstellbar. Zu nennen sind insbesondere die vollständige Verweigerung der Durchleitung, die Verminderung der Übertragungsqualität konkurrierender Angebote oder die bevorzugte Durchleitung eigener Angebote des Netzbetreibers und damit verbunden die verzögerte Übertragung konkurrierender Inhalte. Die genannten Diskriminierungsmöglichkeiten stellen typische Gefahren der vertikalen Integration von Übertragungsnetzbetreibern dar, die gleichzeitig auch Inhalteanbieter sind. Auf den Punkt gebracht, geht es somit um einen Anspruch auf die diskriminierungsfreie Durchleitung von Inhalten und Diensten gegenüber allen Anbietern von Übertragungsinfrastrukturen unabhängig vom Vorliegen beträchtlicher Marktmacht.

In den Vereinigten Staaten wird derzeit intensiv darüber diskutiert, ob der Gesetzgeber Vorkehrungen zugunsten einer Netzneutralität schaffen sollte[110]. Selbst wenn man dies bejaht, ist die rechtstechnische Umsetzung dieses Anliegens schwierig. Wollte man einen generellen Grundsatz der Netzneutralität gesetzlich vorschreiben, führt dies wegen der Unbestimmtheit des Begriffs zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten. Geht man anlassorientiert vor und arbeitet die verschiedenen Diskriminierungsmöglichkeiten ab, stellt sich das Problem der genauen Herausarbeitung regulierungsbedürftiger Fallgruppen. Eine allgemein überzeugende Lösung ist derzeit noch nicht gefunden worden.

Eine gesetzliche Regelung, die das Problem der Netzneutralität direkt adressiert, gibt es weder in Deutschland noch in Europa. Im Vergleich zu den USA steckt die europäische Debatte hierzu noch in den Kinderschuhen. Ein gewichtiger Unterschied besteht auch darin, dass in Europa die Telekommunikationsregulierung nicht in vergleichbarer Weise zurückgeführt wurde[111]. Sowohl im Medien- als auch Telekommunikationsrecht findet sich daher noch eine Reihe von Instrumenten, die gegen Diskriminierungsstrategien eingesetzt werden können. Des Weiteren kann in gewissem Umfang auf das Kartellrecht zurückgegriffen werden. Das Telekommunikationsrecht enthält beispielsweise Vorgaben für die Sicherung von Interoperabilität und für die Netzzusammenschaltung, denen alle Telekommunikationsanbieter unterliegen[112]. Zudem gibt es Zugangsansprüche für Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen gegenüber Netzbetreibern mit beherrschender Marktmacht. Zentrale Zugangsnorm ist § 21 TKG. Weiterhin enthält das Telekommunikationsgesetz Instrumente zur Auferlegung von Diskriminierungsverboten und Transparenzgeboten. Hiervon nicht erfasst sind aber die Anbieter von Inhalten. Durchleitungsansprüche zugunsten von Inhaltsanbietern können sich aber, wie oben dargestellt, aus § 42 Abs. 1, Abs. 4 Satz 3 TKG ergeben. Sie können aber wiederum nur Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht auferlegt werden. Eingriffsbefugnisse der Kartellbehörden bestehen nur, soweit Anhaltspunkte für einen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung gegeben sind. Das Medienrecht sieht Must-Carry-Regeln für besonders vielfaltsrelevante Inhalte vor. Diese Regelungen gelten für alle Plattformbetreiber gleichermaßen. Eine Auffangordnung eigener Art bildet die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 5 GG. Soweit Netzbetreiber unangemessen Me-

---

[110] Siehe hierzu *Spies*, MMR 8/2006, XXI.

[111] *Cave/Crocioni*, International Journal of Communication 2007, 669 ff.; *Chirico/van der Haar/Larouche*, TILEC Discussion Paper Network Neutrality in the EU (Fn. 108), 22.

[112] Art. 3 der Zugangsrichtlinie.

dieninhalte blockieren, die für die öffentliche Meinungsbildung erforderlich sind, ist daran zu denken, einen Informationszugangsanspruch zu gewähren[113]. Dieser verpflichtet dann den Gesetzgeber, hiergegen (schon präventiv) die notwendigen Vorkehrungen zu ergreifen. Er würde auch in das Zivilrecht einstrahlen und wäre ggf. vor den ordentlichen Gerichten durchsetzbar. An das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung wäre er nicht gebunden.

Der oben stehende Überblick (siehe Abbildung) zeigt, dass ein gewisser Ausschnitt der in der Debatte um die Netzneutralität genannten Diskriminierungsmöglichkeiten durch das bestehende Instrumentarium erfasst wird. Dies betrifft insbesondere das Blockieren von Diensten und Inhalten durch marktbeherrschende Unternehmen. Inwiefern Qualitätsminderungen adressiert werden, dürfte zumeist eine Frage des Einzelfalls sein.

Soweit nichtmarktbeherrschende Unternehmen handeln, gibt es nach der geltenden Rechtslage nur begrenzt Möglichkeiten gegen Diskriminierungen vorzugehen (z.B. bei Fragen der Interoperabilität oder bei der Zusammenschaltung). Insgesamt sind dies aber nur sehr allgemeine Einschätzungen, da es derzeit in der Bundesrepublik sowohl an der empirischen Aufarbeitung von Diskriminierungsfällen als auch einer rechtlichen Detailanalyse über bereits de lege lata verfügbare Gegenmaßnahmen mangelt.

4.2.3.2 Handlungsoptionen und Empfehlungen

4.2.3.2.1 Option 1: Freie Durchleitung von Inhalten

Um eine Diskriminierung von Inhalten auch durch nichtmarktbeherrschende Unternehmen zu begrenzen, könnte ein Anspruch auf freie Durchleitung für alle Inhalteanbieter und zwar auf allen Übertragungswegen eingeführt werden. Ausschließlich Kapazitätsengpässe könnten hiernach eine Zugangsverweigerung legitimieren.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Freie Durchleitung von Inhalten**	Gesetzgebungsentwürfe aus den USA	Hoch	▪ Optimierung des Dienstewettbewerbs; ▪ innovationsfördernd; ▪ Internetmodell für alle Plattformen abgesichert.	▪ Beschränkung der Belegungsfreiheit der Netzbetreiber; ▪ Gefährdungslagen derzeit nicht klar abschätzbar; ▪ amerikanische Lösungen nicht ohne weiteres übertragbar wegen des unterschiedlichen Regulierungsumfeldes in Deutschland.

[113] Hierzu jüngst *Sajuntz*, Der rezipientenbezogene Schutz massenmedialer Kommunikation, 2008, 302 ff.

Auf diese Weise würde das „Internetmodell“ im Bereich der elektronischen Kommunikation umfassend etabliert. Für diese Option lässt sich anführen, dass mit einer unbeschränkten Durchleitung der Dienstewettbewerb gefördert wird. Dies könnte sich positiv auf die Entwicklung von Innovationen und Informationsvielfalt auswirken[114]. Zudem würde hierdurch auch die Informationsvielfalt über das Ausmaß, das bisher durch die herkömmlichen, auf Fernsehen beschränkten Must-Carry-Rules garantiert wird, ausgeweitet. Dies würde einen umfassenden Informationsanspruch des Bürgers absichern. Andererseits wird hierdurch die Entscheidungsfreiheit der Netzbetreiber beeinträchtigt, wem und unter welchen Konditionen sie Zugang zu ihren Netzen gewähren wollen. Die Folge kann hier sein, dass sie nicht mehr bereit sind, in ihre Infrastrukturen zu investieren. Zudem ist nicht hinreichend dargetan, warum der Durchleitungsanspruch nicht mehr als Missbrauchskontrolle gegenüber marktbeherrschenden Anbietern ausgestaltet sein soll[115].

4.2.3.2.2 Option 2: Schaffung von Transparenzregeln

Bisher sind zudem in Europa wenige Fälle bekannt, in denen Inhaltsangebote von Netzbetreibern komplett blockiert wurden. Auch gibt es insgesamt nur wenige Informationen darüber, in welchem Ausmaß die unter dem Schlagwort der Netzneutralität charakterisierten Phänomene überhaupt in Europa vorzufinden sind. Um hier nähere Aufklärung zu erhalten, wären Transparenzregelungen hilfreich. Sie könnten auch die Endnutzer darüber informieren, dass die von ihnen bezogenen Angebote ggf. nicht frei durchgeleitet werden. Dies würde es ihnen ermöglichen, auf andere Angebote auszuweichen. Inwiefern dies möglich wäre, ist zudem ein wichtiger Gesichtspunkt dafür, ob der Gesetzgeber hier nachhelfen müsste oder nicht. Ein Schritt in die richtige Richtung ist hier sicherlich die Einführung eines Art. 20 Abs. 5 Universaldienstrichtlinie, wie dies kürzlich im Rahmen des TK-Review von der Kommission vorgeschlagen wurde[116].Danach soll „in Bezug auf mögliche Beschränkungen der Auswahl des Endnutzers aus rechtmäßigen Inhalten und Anwendungen“ durch die Mitgliedstaaten eine Transparenzregelung geschaffen werden, „damit die Endnutzer Dienste sachkundig auswählen können und so in den vollen Genuss der Vorteile der technischen Entwicklung in der Informationsgesellschaft kommen“[117].

---

[114] Vgl. *van Schewick*, Journal on Telecommunications and High Technology Law 2007, 329, 387; *Atkinson/Weiser*, The New Atlantis 2006, 47, 60.

[115] Zur Frage, ob das Kartellrecht hinreichend ist, Netzneutralität zu gewährleisten, vgl. *Yoo*, International Journal of Communication 2007, 493 ff.

[116] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten, der Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz KOM(2007) 698 endg., BR-Drs. 862/07 v. 26.11.2007, 25 f.

[117] Dass die Transparenzregelung vor allem diskriminierende Vertragsbestimmungen erfassen will, ergibt sich aus der englischen Version dieser Vorschrift. Sie lautet: „Member States shall ensure that where contracts are concluded between subscribers and undertakings providing electronic communications services and/or networks, subscribers are clearly informed in advance of the conclusion of a contract and regularly thereafter of any limitations imposed by the provider on their ability to access or distribute lawful content or run any lawful application and services of their choice.”

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 2 **Schaffung von Transparenzregeln**	Art. 20 Abs. 5 Entwurf zur Änderung der Universaldienstrichtlinie	Leicht	▪ Transparenzregeln mindern das derzeitige Informationsdefizit; ▪ informieren den Endnutzer, damit er auf Diskriminierungen überhaupt reagieren kann.	▪ Aufwand für die betroffenen Unternehmen; ▪ vermutlich leicht zu umgehen.

4.2.3.2.3 Option 3: Vorgaben für die Dienstequalität

Denkbar ist des Weiteren, bestimmte Qualitätsparameter für die Übertragung von Inhalten festzuschreiben. Einen entsprechenden Vorschlag hat die EU-Kommission ebenfalls in ihren am 13. November 2007 veröffentlichten Vorschlägen für die Reform des TK-Richtlinienpakets gemacht. Nach Art. 22 des Entwurfs für eine geänderte Universalrichtlinie sollen die nationalen Regulierungsbehörden ermächtigt werden, „Mindestvorgaben für die den Endnutzern angebotene Qualität der Netzübertragungsdienste festzusetzen, um dadurch eine Verschlechterung der Dienstequalität zu verhindern“[118]. Die Möglichkeit der Kommission, Durchführungsmaßnahmen zu treffen, soll gegebenenfalls ein Mindestmaß an Harmonisierung in diesem Bereich gewährleisten.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 3 **Vorgaben für die Dienstequalität**	Art. 22 Entwurf zur Änderung der Universaldienstrichtlinie	Mittel	▪ Sichert dem Verbraucher einen Mindeststandard; ▪ schließt Lücke in TK-Regulierung.	▪ Belastung der Unternehmen; ▪ schwierige praktische Umsetzung.

Vorteil einer solchen Regelung wäre es, dass ein wichtiger Teilbereich geregelt wäre und den Regulierungsbehörden ein regulatorisches Eingreifen ermöglicht würde. Zwar bestünde dann kein umfassender Durchleitungsanspruch, jedoch würde eine Qualitätsdiskriminierung ausgeschlossen. Eine solche Regelung setzt andererseits voraus, dass klar definiert wird, welche Arten von Qualitätsdiskriminierung verboten sein sollen und wie genau die Qualitätsparameter festgelegt sein sollen. Hier besteht noch erheblicher Aufklärungsbedarf. Zu-

[118] Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG, BR-Drs. 862/07 v. 26.11.2007, 8.

dem wäre die Frage zu entscheiden, ob die Netzbetreiber trotzdem Premiumqualität gegen ein höheres Entgelt anbieten dürften. Der Vorschlag konfrontiert die Regulierungsbehörden mit Umsetzungsproblemen, die noch einer Lösung harren.

4.2.3.2.4 Empfehlung

Eine umfassende Regelung des Problems der Netzneutralität, wie sie zurzeit intensiv in den USA gefordert wird, kommt für die Bundesrepublik derzeit nicht in Betracht. Das Gefährdungspotential für die Ziele Wettbewerb und Vielfalt ist noch nicht hinreichend ausgelotet. Derzeit reicht das bestehende Must-Carry-Regime aus, um dem Informationsanspruch des Bürgers Rechnung zu tragen. Es ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission in ihren Vorschlägen zum TK-Review für ein Mehr an Transparenz sorgen will. Zudem will sie Vorgaben für die Dienstequalität festsetzen, so dass einer Diskriminierung auf diesem Gebiet weiter entgegengewirkt werden kann.

Insgesamt sind daher die Optionen 2 und 3 zu empfehlen. Darüber hinaus wird es erforderlich sein, die Debatte um Netzneutralität auch in der Bundesrepublik zu führen. Der Münchener Kreis kann hierfür ein wichtiges Forum bieten.

4.2.4 Strukturelle Vorgaben gegen die vertikale Integration

4.2.4.1 Problemstellung

Ursprünglich waren Netz und Inhalt im Medienbereich in getrennter Hand, ohne dass dies durch spezielle Regelungen des Gesetzgebers so vorgegeben war. Das Betätigungsfeld der Telekommunikationsunternehmen und zumeist auch der Kabelunternehmen war die technische Weiterleitung von Diensten. Als Veranstalter und Vermarkter von Inhalten sind sie eher selten aufgetreten. Diese traditionelle Trennung von Netz und Inhalt wird nun aufgehoben. Die Konvergenz der Netze und Endgeräte führt dazu, dass die Netzbetreiber in das Mediengeschehen eintreten. So treten sie insbesondere als Käufer von Programmrechten auf. Derzeit halten sie sich noch zurück, eigene Inhalte anzubieten. Jedoch ist nicht auszuschließen, dass sie in diesem Geschäftsfeld zukünftig aktiv werden. Dieser Trend zur vertikalen Integration ist erstmals bei der Vergabe der Rechte für die Fußball-Bundesliga an das Kabel-Konsortium Arena Sport Rechte und Marketing GmbH, ein Tochterunternehmen des Kabelnetzbetreibers Unity Media, Ende 2005 in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Der Pay TV-Sender Premiere verlor damals in der Folge binnen kurzer Zeit über ein Drittel seines Börsenwertes. Und auch der einstige Monopolist auf dem Telefonmarkt, die Deutsche Telekom, öffnete ein neues Geschäftsfeld und sicherte sich exklusiv die Internet-Rechte der Fußball-Bundesliga[119].

Die Gefahren, die von solchen vertikalen Verflechtungen ausgehen, sind insbesondere in der kartellrechtlichen Literatur umfangreich analysiert worden. Sie sind darin zu sehen, dass die hoch integrierte Einheit geringer integrierte Unternehmen durch Marktausschluss oder Preisdiskriminierung benachteiligen könnten[120]. Diese allgemeinen Gefahren verschärfen

---

[119] Vgl. heise online vom 21.12.2005 – „Kabelbetreiber schlagen Premiere im Kampf um Bundesliga-Rechte aus dem Rennen“, abrufbar unter: http://www.heise.de/newsticker/meldung/67624.

[120] Vgl. *Mestmäcker/Veelken*, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, § 36, Rn. 224 ff.

sich, wenn einer der verbundenen Märkte einen Schlüsselmarkt darstellt (sog. Bottleneck)[121]. Dann kann der Inhaber der Schlüsselressource (sog. Gatekeeper) mit deren Hilfe auch den abgeleiteten Markt kontrollieren. Die vertikale Integration erlaube es also, eine marktmächtige Marktstellung auf dem Schlüsselmarkt (Engpassbeherrschung) auf die vor- und nachgelagerten Märkte zu übertragen. Diese Möglichkeit wird mit dem Begriff „leveraging" umschrieben. Im Ergebnis seien die geringer integrierten nicht marktmächtigen Unternehmen für den Absatz ihrer Produkte auf den eigenen Wettbewerber angewiesen; der wiederum kann seine Konkurrenten doppelt angreifen: zum einen auf dem eigentlichen Wettbewerbsmarkt, zum anderen auf dem Schlüsselmarkt[122]. Gerade Netzinfrastrukturen mit marktmächtiger Position stellten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten solche Schlüsselmärkte dar.

Aus Sicht einiger Inhalteanbieter gehen von der derzeit am Markt zu beobachtenden vertikalen Integration die folgenden Gefährdungen aus[123]:

- Marktmächtige Netzbetreiber sind nicht daran interessiert, konkurrierende Paketvermarkter und Inhalteanbieter auf ihrem Netz (zu angemessenen Bedingungen) zu verbreiten. Sie wollen in ihrem Netz die Endkundenbeziehung monopolisieren. Dies kann dazu führen, dass der Netzzugang insgesamt verweigert wird oder der Zugang nur zu überhöhten Kosten gewährt wird. Aus ökonomischer Sicht ist dies das Risiko der Marktabschottung auf dem Absatzmarkt (customer foreclosure).
- Gegenüber den TV-Anbietern besteht das Bestreben, die auslaufenden analogen Verbreitungsmöglichkeiten zu verknappen und abzuschmelzen, um das eigene digitale, vertikal integrierte Angebot zu verbreiten.
- Die Netzbetreiber setzen ihre aus dem Netzbetrieb erwirtschafteten „Monopolrenditen" ein, um diese im Wege eines „Verdrängungswettbewerbs" gegenüber ihren Konkurrenten einzusetzen, z.B. um Programmrechte auf den benachbarten Märkten zu erwerben.

Insbesondere in der rundfunkpolitischen Diskussion wird darauf hingewiesen, dass die Trennung von Netz und Inhalt zu den bewährten Prämissen des deutschen Medienrechts gehörte. Durch die Konvergenzentwicklung treten nun Strukturverschiebungen ein, die hiermit nicht zu vereinbaren seien. Auf eine diskriminierungsfreie Verbreitung ihrer Angebote seien die Rundfunkanbieter aber angewiesen, um ihren Vielfaltsauftrag erfüllen zu können. Auch dürfe ihnen nicht der Zugang zu den Programmquellen durch die finanzielle Übermacht und eine marktmächtige Stellung der Telekommunikationsunternehmen beschnitten werden. Erforderlich seien daher strukturelle Vorkehrungen, die die Trennung von Netz und Inhalt weiterhin sicherstellten. Die Vorschläge reichen daher von Begrenzungen der Aktivitäten von Telekommunikationsunternehmen im Bereich des Inhaltegeschäfts bis hin zu einem kompletten Verbot.

---

[121] *Klimisch/Lange*, WuW 1998, 15, 18 ff.

[122] *Mestmäcker/Veelken*, in: *Immenga/Mestmäcker*, GWB, § 36, Rn. 227.

[123] *Premiere AG Recht & Regulierung*, Regulatorische Anforderungen angesichts vertikaler Integration am Beispiel Bundesliga, Vortrag vor der FDP-Medienkommission, Berlin, 17.3.2006.

4.2.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.2.4.2.1 Option 1: Separierung von Netz und Inhalt

Sucht man nach weiteren Möglichkeiten, vertikale Verflechtungen zwischen Netzbetreibern und Inhalteanbietern wirkungsvoll zu begrenzen, bietet sich das Regulierungsverwaltungsrecht als ein sinnvolles Referenzsystem an. Umfangreiche Maßnahmen gegen die vertikale Konzentration können z.B. auf Basis des Energie-, Bahn- und Telekommunikationsrechts getroffen werden. Dort knüpfen die Maßnahmen nicht an Beteiligungsvorgängen, sondern an der Unternehmensorganisation an. Das einschneidendste Mittel besteht darin, vertikale Verflechtungen insgesamt zu untersagen (strukturelle Separierung)[124] oder zumindest bestimmte Funktionen der (Mutter-)Gesellschaft auf selbstständige Unternehmenseinheiten zu übertragen (funktionelle Separierung)[125]. Eine strukturelle Separierung (Variante 1) kann dadurch erreicht werden, dass das Netz einer eigenständigen Gesellschaft übertragen und einem anderen Eigentümer überantwortet wird. Bei der Liberalisierung des TK-Sektors ist eine solche Trennung des Eigentums von Netz und Diensten abgelehnt worden. Gegenwärtig wird eine solche Maßnahme jedoch für die Bereiche Energie und Bahn diskutiert[126]. Für den Medienbereich hätte dies zur Folge, dass die Netzbetreiber von auf anderen Ebenen der Wertschöpfungskette operierenden Betreibern (Rechteverkauf, Inhalteanbieter) eigentumsrechtlich getrennt werden müssten. Bislang konnte sich der Rundfunkgesetzgeber für eine solche Maßnahme nicht entscheiden. Eine Ausnahme stellt jedoch das Sächsische Privatrundfunkgesetz (SächsPRG) dar. So sieht § 6 Abs. 3 Nr. 4 SächsPRG vor, dass Kabelnetzbetreibern keine Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk erteilt werden darf. Dadurch ist in Sachsen zumindest dieser Aspekt der vertikalen Integration, nämlich die Veranstaltung von Programmen durch Kabelnetzbetreiber, nicht möglich.

Eine weniger einschneidende Variante dieser ersten Option ist die funktionelle Separierung (Variante 2). Bei diesem Modell wird in die bestehenden Eigentumsverhältnisse nicht eingegriffen. Denkbar ist z.B., dass eine gesellschaftsrechtliche und operationelle Entflechtung vorgeschrieben wird. Von der funktionellen Separierung wird erwartet, dass sie einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleistet und Quersubventionen verhindert[127]. Die Funktionsweise dieser Vorschläge kann am Beispiel der bestehenden energierechtlichen Vorschriften verdeutlicht werden. Ein vertikal integriertes Unternehmen im Energiebereich ist in § 3 Nr. 38 EnWG legaldefiniert als ein Unternehmen, das Strom erzeugt bzw. in der Gasgewinnung tätig ist oder Strom bzw. Gas vertreibt, und daneben eine Funktion im Bereich der Gas- oder Stromverteilung, -übertragung, -fernleitung oder -speicherung wahr-

---

[124] Zur vollständigen strukturellen Separierung von Netz und Vertrieb im Energiesektor *EU-Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2006) 841 endg, 10.1.2007, 12 ff.; *Baur/Pritzsche/Klauer*, Ownership Unbundling – Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht, 2006.

[125] Zu Formen der funktionellen Separierung im Energiesektor *Dannischewski*, Unbundling im Energierecht – Konzept und Funktion von Entflechtungsmaßnahmen, 2003.

[126] Zur Energiewirtschaft vgl. ausführlich *Holznagel/Schumacher*, N&R 2007, 96 ff.; *Holznagel/Theurl/Meyer/Schumacher*, Ownership Unbundling – Rechtliche und ökonomische Bewertung eigentumsrechtlicher Entflechtungsmaßnahmen gegenüber Energienetzbetreibern, Münster 2008.

[127] Vgl. zum energierechtlichen Regelungsansatz *Kühling/el-Barudi*, DVBl. 2005, 1470, 1471.

nimmt. Gem. § 7 Abs. 1 EnWG müssen solche Unternehmen sicherstellen, dass der Netzbetrieb durch einen gesellschaftsrechtlich unabhängigen Rechtsträger vorgenommen wird (gesellschaftsrechtliches Unbundling). Die Muttergesellschaft kann aber weiterhin Eigentümerin dieser Gesellschaft bleiben. Nicht vorgeschrieben wird die Rechtsform, mittels derer dies geschehen soll. Die jeweilige Ausgestaltung im Einzelfall muss jedoch geeignet sein, die Vorschriften des § 8 EnWG zur operationellen Entflechtung einzuhalten. Diese Norm sieht hierzu eine Reihe von Regelungen vor, die die Unabhängigkeit von Netzbetreibern innerhalb vertikal integrierter Unternehmen in Bezug auf die Organisation, Entscheidungsgewalt und die Ausübung des Netzgeschäfts sicherstellen sollen. Dies beinhaltet in erster Linie Vorschriften zum personellen Unbundling[128]. So wurde in § 8 Abs. 2 Nr. 1 EnWG eine Inkompatibilitätsregelung getroffen. Danach dürfen Personen, die Leitungsaufgaben innerhalb des Netzbetreibers wahrnehmen, nicht gleichzeitig betrieblichen Einrichtungen des vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmens angehören, die in den Bereichen Gewinnung, Erzeugung oder Vertrieb von Energie an Kunden tätig sind.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Problembewältigung**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Separierung von Netz und Inhalt** **Strukturelle Separierung - Eigentumstrennung (Variante 1)**	§ 6 Abs. 3 Nr. 4 SächsPRG	Sehr hoch	Gefahren vertikaler Integration werden weitgehend gebannt.	▪ schwerwiegender Grundrechtseingriff; ▪ derzeit keine andauernde Marktstörung erkennbar; ▪ alternative Maßnahmen verfügbar; ▪ behindert Netzausbau; ▪ politisch kaum durchsetzbar.
Funktionelle Separierung (Variante 2) ▪ gesellschaftsrechtlich unabhängige Organisation ▪ operationelle Entflechtung	§§ 7, 8 EnWG;	Hoch	Hohe Wirksamkeit.	▪ Erheblicher Eingriff in Grundrechtsposition der Netzbetreiber; ▪ geringe Erfahrungen mit diesem Instrument im Medien- bzw. TK-Bereich; ▪ siehe oben.

Das Instrument der funktionellen Separierung soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission durch den TK-Review in die Zugangsrichtlinie aufgenommen werden. Nach den derzeitigen Vorschlägen sollen jedoch nur die Aktivitäten im Zusammenhang mit Vorleistungsprodukten („activities related to the wholesale provision of access products"), nicht

[128] Vgl. hierzu *Brattig/Kahle*, NVwZ 2005, 642, 647.

aber mit Inhaltsangeboten in unabhängig geführte Einheiten überführt werden[129]. Sucht man nach Vorschriften aus dem Bereich des Medienrechts, die mit den Vorgaben der funktionellen Separierung vergleichbar sind, stößt man am ehesten auf die Regeln für eine innere Presse- und Rundfunkfreiheit[130]. Denn diese haben zum Ziel, die Redaktion gegenüber den für die betriebswirtschaftlichen Erfolge des Unternehmens Verantwortlichen unabhängig zu stellen.

Für eine klare Trennung von Netz und Inhalt nach den Konzepten einer strukturellen oder funktionellen Separierung spricht, dass hierdurch den mit einer vertikalen Integration verbundenen Wettbewerbs- und Vielfaltsgefahren weitreichend begegnet würde. Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Pluralismussicherung ist Fehlentwicklungen rechtzeitig zu begegnen, weil sie später nicht mehr rückgängig gemacht werden können[131]. Die Legitimierungsbedürftigkeit wird im Medienrecht damit nicht, wie dies im Telekommunikationsrecht üblich ist, mittels des Drei-Kriterien-Tests ermittelt[132]. Dem Rundfunkgesetzgeber steht damit ein weitgehender Prognosespielraum für ein Einschreiten zur Verfügung, der einer gerichtlichen Kontrolle praktisch entzogen ist. Dieser präventive Steuerungsansatz kann dafür angeführt werden, dass bereits in einem frühen Stadium der Integrationsentwicklung einschneidende Gegenmaßnahmen gerechtfertigt sind. Der hohen Wirksamkeit des Instrumentariums steht gegenüber, dass hiermit eine weitgehende Beeinträchtigung der Grundrechte, insbesondere des Eigentumsrechts, der betroffenen Unternehmen verbunden wäre. Hinzu kommt, dass mit der Forderung nach Separierung mehreren Gefährdungslagen begegnet werden soll, ohne dass im Einzelnen geklärt ist, welche Bedeutung ihnen eigentlich empirisch für die Realisierung von Wettbewerb und Vielfalt zukommt. So ist keinesfalls geklärt, in welchem Umfang Gewinne aus dem Netzgeschäft in den Inhalteerwerb fließen können. Dass hier noch „Monopolrenditen“ zu erwirtschaften sind, steht der These gegenüber, dass die Profitabilität des Netzgeschäfts angesichts eines Übertragungskapazitätenüberhangs kontinuierlich abnehme[133]. Bevor einschneidende Maßnahmen wie eine Separierung angeordnet werden, wäre aber eine genauere Sachaufklärung angezeigt. Zudem finden sich über die angeführten Gefährdungen zumeist mildere Mittel. Beispielsweise gibt es Durchleitungsansprüche, die den Zugang der Inhalte zum Netz gewährleisten sollen[134]. Hier ist nicht hinreichend dargetan, dass diese nicht ausreichend sind, um die derzeitig erkennbaren Problemlagen adäquat zu bewältigen. Zudem wäre zu erwarten, dass die Netzbetreiber zumindest bei einer strukturellen Separierungsmaßnahme in geringerem Umfang in die Digitalisierung ihrer Netze investieren werden. Da das Netzgeschäft selbst immer weniger profitabel ist, sind sie darauf angewiesen, eigene Diensteangebote zu verbreiten und die Vorteile einer vertikalen Integration auszunutzen[135]. Anders wäre kaum ein Netzausbau zu finanzieren. Ein

---

[129] Art. 13 a Abs. 1.

[130] Hierzu *Herrmann/Lausen*, Rundfunkrecht, 2. Auflage, 2004, § 7 Rn. 44 ff. m. w. N.

[131] BVerfGE 57, 295, 323; 73, 118, 173; 95, 163, 173.

[132] Siehe hierzu 2.3.1.1.2

[133] Vgl. 3. Teil.

[134] Vgl. 4.2.1.1

[135] Vgl. 3. Teil.

zügiger Ausbau ist aber allseits erwünscht, um in der Bundesrepublik Rückstände bei der Versorgung mit breitbandigen Internetangeboten aufzuholen. Aus diesem Grunde erscheint auch die politische Durchsetzbarkeit dieser Maßnahmen als eher unwahrscheinlich.

4.2.4.2.2 Option 2: Getrennte Rechnungslegung

Als weitere Option gibt es die Möglichkeit, eine buchhalterische Separierung vorzuschreiben. Das marktmächtige vertikale Unternehmen wird hierdurch verpflichtet, für seine unterschiedlichen Aktivitäten eine getrennte Rechnungsführung vorzunehmen[136]. Diese Maßnahme hat zum Ziel, Quersubventionen innerhalb eines vertikal integrierten Unternehmens aufzudecken. Unter Quersubventionierung nach Art. 82 EG versteht man, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen die in einem räumlichen oder sachlichen Markt ganz oder teilweise anfallenden Kosten auf einen anderen räumlichen oder sachlichen Markt abwälzt[137]. Durch eine solche Maßnahme ließe sich aufdecken, ob die aus dem Netzgeschäft erwirtschafteten Mittel eines marktmächtigen Unternehmens in missbräuchlicher Weise eingesetzt werden, um z.B. Programmrechte zu erwerben und damit nicht vertikal integrierte Unternehmen aus dem Markt zu drängen.

Im Telekommunikationsrecht sind Unternehmen, die im TK-Bereich tätig sind und zudem besondere oder ausschließliche Rechte für die Erbringung von Dienstleistungen in anderen Sektoren (z.B. dem Energiesektor) besitzen, verpflichtet, durch eine getrennte Rechnungslegung gem. § 7 Nr. 2 TKG oder durch eine Ausgliederung gem. § 7 Nr. 1 TKG, die eine rechnungstechnische Separierung gewährleistet, Quersubventionierung zwischen externen TK-Bereichen und anderen Unternehmensbereichen sichtbar zu machen. Wenn nötig, muss dann mit den Mitteln des Kartellrechts sanktioniert werden[138]. Die BNetzA kann zudem gem. § 24 Abs. 1 TKG von Marktteilnehmern mit beträchtlicher Marktmacht für bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit Zugangsleistungen eine getrennte Rechnungslegung verlangen, um eventuelle Quersubventionen zwischen regulierten Bereichen und Wettbewerbsbereichen offen zu legen[139]. Darüber hinaus kann erwogen werden, eine getrennte Rechnungslegung im Rahmen der Missbrauchskontrolle nach § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG anzuordnen.

Weder im Telekommunikations- und Rundfunkrecht noch im Kartellrecht gibt es derzeit eine Regelung, die Quersubventionen an sich als missbräuchlich und damit unzulässig ansieht[140]. Dies ist nur bei Vorliegen einer marktbeherrschenden Position möglich. Wenn die Unternehmen den Wettbewerb verzerren, z.B. durch Ermöglichung einer Niedrigpreispolitik eines marktbeherrschenden Unternehmens, die nur dazu dient, Wettbewerber vom Markt zu

---

[136] Zur Funktionsweise dieses Instruments siehe *Holfthoff-Frank*, in: Beck`scher TKG-Kommentar, § 24 Rn. 26 ff. sowie *Geppert*, in: Beck`scher TKG-Kommentar, § 7 Rn. 18 ff. für den Bereich vertikal integrierter Unternehmen im Bereich Telekommunikation.

[137] So die EU-Kommission und die Bekanntmachungen zur Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich, ABl. 1991 C Nr. 233/2, Rn. 102, und im Postbereich, ABl. 1998 C Nr. 39/2, Rn. 3.1.

[138] Zum Regelungszweck von § 7 TKG vgl. *Busse von Colbe*, in: *Säcker (Hrsg.)*, Berliner Kommentar zum TKG, § 7 Rn. 1 ff.

[139] *Busse von Colbe*, in: Berliner Kommentar zum TKG, § 24 Rn. 2.

[140] *Lübbig*, in: *Loewenheim/Meessen/Riesenkampff (Hrsg.)*, Kartellrecht Bd. I, Art. 82 Rn. 176.

drängen oder den Marktzutritt eines Unternehmens zu verhindern, greifen die kartellrechtlichen Vorschriften. Ob hierzu auch der Fall gehört, dass ein marktbeherrschender Netzbetreiber aufgrund von Quersubventionen „überhöhte Preise" für Premium-Inhalte zahlt, die sich Rundfunkveranstalter ohne ähnliche Einkommensquellen nicht leisten könnten, ist im Einzelfall zu klären[141].

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Problembewältigung**	**Pro**	**Contra**
Option 2 **Getrennte Rechnungslegung**	§ 10 EnWG; §§ 7, 24 TKG	Mittel	▪ Schafft Transparenz; ▪ vergleichsweiser geringer Eingriff.	▪ bürokratischer Aufwand. ▪ Telekommunikationsrecht hält ausreichende Mittel zur Problemlösung bereit.

Option 2 hätte den Vorteil, dass Quersubventionen sichtbar gemacht werden könnten. Mit der Überwachung einer Pflicht zur getrennten Rechnungslegung könnten die Landesmedienanstalten beauftragt werden. Andererseits ist bei marktbeherrschenden Netzbetreibern, die bereits einer Entgeltregulierung unterliegen, eine getrennte Rechnungsführung nicht mehr angezeigt. Denn in diesem Fall gibt es eben keine Monopolrenten mehr, mit der die Netzbetreiber den Erwerb von Inhalten quersubventionieren könnten. Zwar ist jetzt der hierfür einschlägige Markt 18 der Märkteempfehlung gestrichen, aber die BNetzA kann hier dennoch bei Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen eine Überprüfung der Einspeiseentgelte vornehmen. Zudem ist noch nicht im Einzelnen ausgemacht, ob nicht mit der Missbrauchskontrolle nach § 42 Abs. 1, 4 S. 3 TKG für eine hinreichende Transparenz (z.B. durch eine getrennte Rechnungslegung) gesorgt werden kann.

4.2.4.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Schließlich kann als dritte Option weiter auf die bestehenden Regelungen vertraut werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass hiermit nur im begrenzten Umfang Marktstrukturentscheidungen möglich sind. Gewisse Strukturvorgaben werden hier über das medienspezifische Konzentrationsrecht erzwungen. Insgesamt wird man aber sagen müssen, dass das gegenwärtige Zuschaueranteilsmodell im Rundfunkstaatsvertrag nur bestimmte Formen der vertikalen Integration erfasst. Dreh- und Angelpunkt ist der Rundfunkveranstalter. Würde sich ein Netzbetreiber an diesen Veranstaltern beteiligen, würden ihm die verschiedenen Beteiligungen gegebenenfalls zugerechnet. Soweit dann die Schwellenwerte des § 26 Abs. 2 RStV überschritten würden, kämen die konzentrationsrechtlichen Instrumente zur Anwendung. In der Praxis dürfte dies jedoch kaum dazu kommen, da die Netzbetreiber nicht an den großen Sendeanstalten ProSiebenSat1 und RTL beteiligt sind. Die §§ 26 ff. RStV sind daher heute kaum tauglich, wenn es um die Beziehungen zwischen Netzbetreibern und Programmveranstaltern geht. Auch gegen die befürchteten Diskriminie-

[141] Zu der Fallgruppe „quersubventionierte Akquisitionen" vgl. *Grave*, in: Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, Loseblatt: Lfg. 59, März 2006, Sonderbereich Postsektor Rn. 73 f.

rungsstrategien seitens der Netzbetreiber kann mit diesen Vorschriften nichts bewirkt werden. Die kartellrechtliche Fusionskontrolle ist zwar an sich ein effizientes Instrument, kann die Gefahren vertikaler Integration aber immer nur bekämpfen, wenn diese aufgrund einer Fusion entstehen oder zumindest ein vertikal integriertes Unternehmen an einer Fusion beteiligt ist. Dehnt ein Unternehmen seine Tätigkeit lediglich auf ein anderes Gebiet der Wertschöpfungskette aus, kann die Fusionskontrolle nichts ausrichten.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Problembewältigung**	**Pro**	**Contra**
Option 3 **Beibehaltung des Status quo**	§§ 26 RStV, 42 TKG, 35, 19 GWB	Mittel	▪ Flexibel und einzelfallorientiert einsetzbar; ▪ erlaubt die Erarbeitung von Fallgruppen.	▪ Schafft keine generellen Lösungen; ▪ löst nicht das Transparenzproblem.

Nach dem geltenden Recht kann die Missbrauchskontrolle nach § 42 TKG bzw. § 19 GWB eingesetzt werden, um den Gefahren der vertikalen Integration zu begegnen. Gemeint sind hier insbesondere Durchleitungsansprüche zugunsten von Inhalteanbietern, die ihnen den Zugang zum Endkunden gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern sichern[142]. Dies hat den Vorteil, dass flexibel gegen Wettbewerbsverstöße vorgegangen werden kann. Es können Fallgruppen erarbeitet werden, die dann gegebenenfalls auch in sektorspezifische Regelungen einmünden können, wenn dies die Gefährdungslagen erfordern. Der Nachteil ist, dass durch ein Instrument der Verhaltenskontrolle keine generelle Problemlösung der vertikalen Integration angestrebt wird. Auch löst es nicht das Transparenzproblem.

4.2.4.2.4 Empfehlung

Der Trend zur vertikalen Integration von Netz und Inhalt wird in den nächsten Jahren vermutlich weiter anhalten. Derzeit sind die Wettbewerbs- und Vielfaltsgefährdungen noch nicht im Einzelnen in ihrer Relevanz abschätzbar. Eine strukturelle oder funktionelle Separierung von Netz und Inhalt erscheint vor diesem Hintergrund als zu weitreichend. Die Gefahr, dass marktbeherrschende Netzbetreiber „Monopolrenten" einsetzen, um den Erwerb von Inhalten querzusubventionieren, ist gebannt, wenn sie einer Entgeltregulierung unterliegen. Darüber hinaus enthält das Telekommunikationsrecht bereits Möglichkeiten, eine getrennte Rechnungslegung anzuordnen. Die BNetzA sollte in diesem Bereich eng mit den Landesmedienanstalten kooperieren. Erst wenn sich dieses Instrumentarium als nicht hinreichend effektiv erweist, käme die Einführung einer gesonderten medienspezifischen Transparenzregel (z.B. im Hinblick auf die Einspeisekonditionen) in Betracht[143]. Sonst wären die Nachteile einer Doppelregulierung zu befürchten. Damit ist Option 2 zu empfehlen.

---

[142] Vgl. 2. Teil 0

[143] So die Forderung der Landesmedienanstalten, vgl. *GSDZ*, Digitalisierungsbericht 2006, 26.

4.2.5 Zugang zu den Frequenzen

Der Bedarf an Frequenzen ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Der Anteil drahtloser Dienste vom Mobilfunk bis hin zu RFID an der Wertschöpfung steigt kontinuierlich[144]. Die Art der Nutzung des unteren Frequenzspektrums ist daher umstritten wie selten zuvor. Die Begehrlichkeiten sind insbesondere auf das Band IV/V gerichtet, das bisher insbesondere dem Fernsehen vorbehalten ist. Auf der letzten Weltfunkkonferenz sind im November 2007 wichtige Vorentscheidungen für die zukünftige Frequenzplanung und -verwaltung getroffen worden. Hiernach ist ab dem Jahr 2015 in der Region 1 (Europa u.a.) die co-primäre Zuteilung des Frequenzbereichs 790 MHz – 862 MHz sowohl für den Rundfunkdienst als auch für den Mobilfunkdienst vorgesehen. Für die Bundesrepublik ist dies zwar auf der Basis einer Fußnote zum Internationalen Frequenzbereichszuweisungsplans der ITU schon vor 2015 möglich[145]. Jedoch dürfen Mobilfunkdienste Rundfunkdienste in einem solchen Fall nicht stören und müssen ihrerseits Störungen seitens des Rundfunks hinnehmen, was de facto einer eher sekundären Zuweisung an den Mobilfunkdienst gleichkommt.

Eine weitere, auf der WRC festgelegte Nebenbedingung zukünftiger nationaler Frequenzzuweisungen ist der Schutz des Ergebnisses der RRC 06[146] in Genf. Auf dieser Konferenz wurden die nationalen Bedeckungen für DVB-T (unter Einschluss von DVB-H) festgelegt. Deutschland verfügt demnach über sechs DVB-T-Bedeckungen (jeweils drei für öffentlich-

---

[144] *EU-Kommission*, Ausschöpfung der digitalen Dividende in Europa, Mitteilung v. 13.11.2007, KOM(2007) 700; *Gersdorf*, ZUM 2007, 104; *Zagouras*, CR 2007, 819.

[145] 5.316 Additional allocation: in Germany, Saudi Arabia, Bosnia and Herzegovina, Burkina Faso, Cameroon, Côte d'Ivoire, Croatia, Denmark, Egypt, Finland, Greece, Israel, the Libyan Arab Jamahiriya, Jordan, Kenya, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Liechtenstein, Mali, Monaco, Montenegro, Norway, the Netherlands, Portugal, the United Kingdom, the Syrian Arab Republic, Serbia, Sweden and Switzerland, the band 790-830 MHz, and in these same countries and in Spain, France, Gabon and Malta, the band 830-862 MHz, are also allocated to the mobile, except aeronautical mobile, service on a primary basis. However, stations of the mobile service in the countries mentioned in connection with each band referred to in this footnote shall not cause harmful interference to, or claim protection from, stations of services operating in accordance with the Table in countries other than those mentioned in connection with the band. This allocation is effective until 16 June 2015. (WRC-07) ADD (R9/425/6)

5.316A Additional allocation: in Angola, Bahrain, Benin, Botswana, Cameroon, Congo (Rep. of the), French Overseas Departments and Communities in Region 1, Gambia, Ghana, Guinea, Kuwait, Lesotho, Lebanon, Malawi, Morocco, Mauritania, Mozambique, Namibia, Niger, Oman, Uganda, Poland, Qatar, Rwanda, Senegal, Sudan, South Africa, Swaziland, Tanzania, Chad, Togo, Yemen, Zambia and Zimbabwe, in the band 790-862 MHz, in Spain, France, Gabon and Malta, the band 790-830 MHz, and in Lithuania, in the band 830-862 MHz and in Georgia, in the band 806-862 MHz, are also allocated to the mobile service except the aeronautical mobile on a primary basis subject to the agreement by the administrations concerned obtained under No. 9.21 and under the GE-06 Agreement, as appropriate, including those administrations mentioned in No. 5.312 where appropriate. However, stations of the mobile service in the countries mentioned in connection with each band referred to in this footnote shall not cause unacceptable interference to, nor claim protection from, stations of services operating in accordance with the Table in countries other than those mentioned in connection with the band. This allocation is effective until 16 June 2015. Frequency assignment to the mobile service under this allocation in Lithuania and Poland shall not be used without the agreement of the Russian Federation and Belarus. This allocation is effective until 16 June 2015. (WRC-07).

[146] Die Ergebnisse der Regional Radiocommunication Conference (RCC-06) können unter <http://www.itu.int/ITU-R/conferences/rrc/rrc-06/index.asp> abgerufen werden.

rechtliche und drei für private Programmveranstalter) sowie eine DVB-H-Bedeckung. Selbst wenn die Bundesrepublik aus übergeordneten politischen und ökonomischen Gründen auf DVB-Bedeckungen zugunsten des Mobilfunks verzichten würde, hätten weiterhin die Rundfunknutzungen im benachbarten Ausland Geltung. Probleme aufgrund von Störeinstrahlungen durch Rundfunksender wären somit zu akzeptieren bzw. im Rahmen bilateraler Verhandlungen und Abkommen zwischen dem jeweiligen Staat und der Bundesrepublik zu beheben. Im Nachgang zu der WRC 2007 wird die ITU-R in einer Joint Task Force 5.6, bestehend aus Vertretern der Rundfunk- und Mobilfunkindustrie, zudem Verträglichkeitsstudien durchführen. Diese beziehen sich auf die Verträglichkeit von Rundfunk- und Mobilfunkanwendungen in benachbarten Frequenzbändern.

Diese in der WRC 2007 aufgestellten Rahmenbedingungen sprechen insgesamt nicht dafür, dass es zu einer zügigen Zuteilung von Frequenzen aus dem UHF-Band an Mobilfunknetzbetreiber kommen wird. Die EU-Kommission versucht derzeit, mit ihrer Initiative zur Ausschöpfung der digitalen Dividende diesen Prozess z.B. mit einem europäischen Spektrumsplan zu beschleunigen, wobei noch nicht geklärt ist, ob sie hierbei Erfolg haben wird. Für die Bundesrepublik gilt es schon jetzt, intensiv über die zukünftige Nutzung des Frequenzspektrums zu diskutieren[147]. Hierbei wird insbesondere zu debattieren sein, ob und inwiefern das Fernsehen, insbesondere wenn es zukünftig verstärkt im HDTV-Standard ausgestrahlt wird, überhaupt noch auf eine terrestrische Übertragung angewiesen ist. Denn in den letzten Jahren ist die Zahl der Zuschauer, die ihre Programme ausschließlich auf diese Weise empfangen, immer mehr zurückgegangen[148]. Des Weiteren stellt sich die Frage, wer von den Rundfunkveranstaltern zukünftig privilegiert mit Frequenzen zu versorgen ist und wer nicht. Um Anreize für ein qualitativ hohes Programmangebot zu machen, bietet es sich an, diejenigen, die ihre Pflichten besonders gut erfüllen, auch bevorzugt bei der Frequenzvergabe zu berücksichtigen (Anreizmodell). Die Anwender drahtloser Techniken müssen darlegen, welche Vorteile es aufweist, ihnen das gewünschte Spektrum zur Nutzung zu zuteilen. Hierbei wird eine wichtige Rolle spielen, ob es ihnen gelingen kann, die ländlichen Regionen mit breitbandigen Internetanwendungen zu versorgen und damit die sich auftuende sog. digitale Lücke zwischen Stadt und Land tatsächlich zu verkleinern.

Es ist hier zu empfehlen, diese Sachverhalte näher aufzuklären und über die zukünftige Nutzung der Frequenzen breit zu diskutieren. Auch der Münchener Kreis könnte hier ein Forum bieten, um den notwenigen gesellschaftlichen Diskurs in dieser Sache voranzutreiben.

---

[147] Zur Frage der künftigen Frequenzregulierung vgl. auch *WIK*, Flexibilisierung der Frequenzregulierung, 2005; *Forge/Blackman/Bohlin*, The Mobile Provide: Economic Impacts of Alternative Uses of the Digital Dividend, 2007; *Bohlin/Blackman/Forge/Renda*, A Common European Spectrum Policy: Barriers and Prospects, 2007.

[148] *Kopf*, MMR 2007, 681, 682; *Bundesnetzagentur*, Eckpunktepapier für die bedarfsgerechte Bereitstellung von Übertragungskapazitäten für Rundfunk und für multimediale Dienste auf Frequenzen, die dem Rundfunkdienst zugewiesen sind, 2006, 14, abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/enid/Frequenzordnung/Eckpunkte_-_Bereitstellung_Uebertragungskapazitaeten_Rundfunk_2ci.html>; *dieselbe*, Jahresbericht 2006, 2006, 74 ff. abrufbar unter: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/9009.pdf>.

4.3 Vorgaben für die Inhaltepräsentation

4.3.1 Zugangsrelevante technische Dienstleistungen

4.3.1.1 Problemstellung

Das Medien- und Telekommunikationsrecht enthält in §§ 48 ff. TKG und § 52c RStV n.F. i.V.m. der Zugangssatzung umfangreiche Vorkehrungen, um den diskriminierungsfreien Zugang zu technischen Zugangsdiensten zu gewährleisten. Für diesen Regelungsbereich sind damit sowohl die Bundesnetzagentur als auch die Landesmedienanstalten zuständig. Zudem sind diese sehr komplex und dementsprechend schwer zu verstehen. Kritiker plädieren daher für eine Vereinfachung des bestehenden Regulierungssystems in diesem Bereich.

4.3.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlungen

4.3.1.2.1 Option 1: Abschaffung der medienrechtlichen Vorkehrungen

Als Option 1 bietet es sich hiernach an, die einschlägigen Vorschriften gänzlich oder doch zumindest die medienrechtlichen Vorgaben in § 52c RStV n. F. i.V.m. der Zugangssatzung abzuschaffen.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 1 Abschaffung der medienrechtlichen Vorkehrungen		Mittel	▪ Vermeidung von Doppelregulierung; ▪ Grundrechtseingriff wird gemildert; ▪ bei zukünftigem Plattformenwettbewerb sind die Vorgaben überflüssig.	▪ Plattformenwettbewerb noch nicht intensiv genug; ▪ erforderlich für die Vielfalts- und Wettbewerbssicherung; ▪ europarechtliche Vorgaben für §§ 48 ff. TKG; ▪ Doppelregulierungsgefahr durch Behördenvernetzung praktisch irrelevant.

Die Forderung nach einer Aufhebung dieser Zugangsregeln wird damit begründet, dass durch den zunehmenden Wettbewerb der Plattformen Diskriminierungen bei den technischen Zugangsdiensten durchaus hinnehmbar seien. Es sei geradezu wettbewerbsfördernd, wenn sich die Plattformen bei den Zugangsdiensten differenzieren und mit ihren Vorteilen bei den Endnutzern werben könnten. Zudem würde damit die Entscheidungsfreiheit der Netzbetreiber erhöht, was sich nur positiv auf ihre Investitionswilligkeit auswirken könne. Zumindest sei eine Beseitigung der medienrechtlichen Regulierung in diesem Gebiet angezeigt, weil dann die überflüssige Doppelregulierung entfiele.

Dem lässt sich entgegnen, dass zumindest die §§ 48 ff. TKG europarechtliche Vorgaben wie Art. 6 Abs. 1 iVm. Anhang I Teil 1 Zugangsrichtlinie in nationales Recht umsetzen und deshalb durch den nationalen Gesetzgeber nicht ohne weiteres abgeschafft werden können. Überdies ist der Plattformenwettbewerb derzeit noch nicht so weit ausgeprägt, dass mit diesem Argument eine Abschaffung der bestehenden Regeln zu rechtfertigen wäre. So sieht es offenbar auch die Europäische Kommission, da sie in ihren Vorschlägen für den TK-

Review keine Aufhebung der bestehenden Vorgaben vorgeschlagen hat. Sie will jedoch diese Vorgaben weiter einer Überprüfung unterziehen.

Da von den technischen Zugangsdiensten Vielfaltsgefahren ausgehen, ist auch der Rundfunkgesetzgeber befugt, eigenständige Regeln zu treffen. Sie beziehen sich in erster Linie auf das digitale Fernsehen und erfassen damit ein klassisches Feld der Medienregulierung. Aus diesem Grunde gibt es auch schon eine andauernde Regulierungstradition auf diesem Gebiet. Die Zusammenarbeit zwischen den Landesmedienanstalten und der BNetzA hat sich auf diesem Gebiet bewährt[149]. Mit der Gefahr einer Doppelregulierung sind die beiden Behörden klug umgegangen. Sie haben die anstehenden Prüfschritte aufgeteilt und arbeiten sie getrennt ab. Während sich die BNetzA um die technischen und wettbewerbsrechtlichen Aspekte kümmert, sind die Landesmedienanstalten für die in Frage stehenden Vielfaltsbelange verantwortlich. Von einer Doppelregulierung kann in der Praxis also keine Rede sein.

4.3.1.2.2 Option 2: Keine Ausweitung auf neue Plattformen

Als Option 2 kann erwogen werden, die Regeln nicht, wie durch den 10. RÄStV geschehen, auf neue Plattformen wie IPTV oder Handy-TV auszuweiten. Gegen eine Ausweitung der medienrechtlichen Vorschriften auf neue Plattformen spricht, dass sich die Funktionalitäten durchaus unterscheiden. So gibt es z.B. beim IPTV anders als beim digitalen Fernsehen noch gar keine technische Standardisierung[150]. Zudem gefährdet eine voreilige (Über-) Regulierung die noch in der Entwicklung befindlichen Geschäftsmodelle. Zum Teil wird daher vorgetragen, dass sich die bestehenden Regeln als ein Hindernis für Innovationen erwiesen haben.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 2 Keine Ausweitung der Vorgaben auf neue Plattformen wie IPTV und Handy-TV		Mittel	▪ Voreilige Regulierung gefährdet den Erfolg der neuen Geschäftsmodelle; ▪ Funktionalitäten der neuen Plattformen sind nicht ohne weiteres mit dem Digitalfernsehen vergleichbar.	▪ Ausweitung bereits im 10. RÄStV erfolgt; ▪ vorgeschriebene Evaluierung abwarten; ▪ gleiches Level Playing Field für alle Plattformen.

Andererseits hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass eine mangelnde Interoperabilität der Endgeräte ein hohes Diskriminierungspotential birgt und schnell zu einem Bottleneck der weiteren Marktentwicklung werden kann. Die ökonomische Analsye hat gezeigt, dass diese Gefährdungslage grundsätzlich auch im Hinblick auf die neuen Plattformen wie IPTV über

[149] Siehe hierzu auch 2.3.8.2

[150] Entscheidung der *Bundesnetzagentur*, Amtsblattmitteilung Nr. 251/2006, 1813; *Rickert*, in: Heun, Abschnitt J., Rz. 47a.

DSL oder Handy-TV besteht[151]. Damit geraten aber DRM-Systeme und ähnliche potentielle Bottlenecks notwendig in das Blickfeld der Regulierer. Zudem ist eine Ausweitung der Vorschriften auf alle Plattformen gerade erst durch den 10. RÄStV vorgenommen worden. Es macht daher wenig Sinn, eine Entscheidung des Gesetzgebers zu diesem frühen Zeitpunkt wieder grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Zudem gilt im europäischen Recht der Grundsatz der Technologieneutralität. Dieser lässt sich nur verwirklichen, wenn es für alle Plattformen ein gleiches Level Playing Field gibt.

4.3.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Schließlich kann es beim Status quo bleiben. Da hoch komplizierte technische Sachverhalte zu regeln sind, bedarf es hierauf abgestimmter, ggf. auch komplexer Regelungen und einer gewissen Regulierungserfahrung bei ihrer Anwendung. Die so gewonnene Rechtssicherheit sollte daher auch im Interesse der Marktteilnehmer nicht leichtfertig durch eine Gesetzesänderung aufs Spiel gesetzt werden.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 3 Beibehaltung des Status quo	§§ 48 TKG; § 52c RStV iVm. Zugangssatzung	Hoch	▪ Telekommunikationsrechtliche Vorgaben durch EU-Recht notwendig; ▪ medienrechtliche Regelungen gerade durch 10. RÄStV novelliert; ▪ Vernetzung zwischen den Behörden funktioniert und hat sich bewährt.	▪ Weiter bestehende Gefahr der Doppelregulierung; ▪ bedeutender Grundrechtseingriff; ▪ Plattformenwettbewerb macht Vorkehrungen überflüssig.

4.3.1.2.4 Empfehlung

Der bestehende Regelungsansatz hat sich in den letzten Jahren aus behördlicher Sicht bewährt. Dies gilt insbesondere für das Abstimmungsverfahren, das die BNetzA und die Landesmedienanstalten zusammen entwickelt haben[152]. Die hierdurch gewonnene Rechtssicherheit ist höher zu gewichten als der Veränderungsdruck. Aus diesem Grunde sollte es beim Status quo (Option 3) bleiben. Auch die medienrechtlichen Zugangsvorgaben sollten derzeit nicht verändert werden. Die Evaluierungsklausel des § 53a RStV bietet die Chance, in den nächsten Jahren die Vorschriften über die zugangsrelevanten technischen Dienstleistungen auf den Prüfstand zu stellen. So ist zu klären, warum es zusätzlich zur telekommunikationsrechtlichen auch noch einer medienrechtlichen Überprüfung bedarf und worin ihr inhaltlicher „Mehrwert" besteht. Es wäre dann auch darzulegen, wie sich die Ausweitung der medienrechtlichen Vorgaben auf alle Plattformen auswirkt. Auch wäre der Frage nachzugehen, ob sich auf der Ebene der Endgeräte neue Bottlenecks herausbilden, die sich unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbs- und Vielfaltsgewährung als regulierungsbedürftig erwei-

[151] Vgl. 3. Teil.

[152] Hierzu oben unter 2.3.8.2

sen. Hier erscheint eine erhöhte Aufmerksamkeit angezeigt, da die Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs auch in den nächsten Jahren zu den zentralen Herausforderungen der Regulierung gehören wird[153].

4.3.2 Zugang zu Orientierungshilfen

4.3.2.1 Navigatoren und elektronische Programmführer

4.3.2.1.1 Problemstellung

Gegenwärtig lässt sich beobachten, dass es einen allgemeinen Trend hin zur zunehmenden Individualisierung und hin zur gesteigerten Vielfalt der Angebote gibt. Damit der Nutzer in Zukunft in einer Medienwelt größter Nutzungsvielfalt sowie einer fortschreitenden Fragmentierung von Formaten, Funktionalitäten und Zielgruppen die Übersicht behält, benötigt er verstärkt Orientierungshilfen[154]. Die elektronische Programmführung, von begleitenden Programminformationen bis hin zu Suchmaschinen für Videoangebote, ist daher von wachsender Bedeutung. Sie beeinflusst das Nutzerverhalten maßgeblich und gewinnt damit für die öffentliche Meinungsbildung zunehmend an Gewicht[155].

Der Gesetzgeber hat für Navigatoren und elektronische Programmführer im Rundfunkstaatsvertrag nur das Diskriminierungsverbot des § 52c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RStV n. F. verankert[156]. Diese Vorgabe wird durch § 13 Zugangssatzung näher ausgestaltet, wobei sich die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang darauf beschränkt hat, allgemeine Grundsätze für den Einsatz von Orientierungshilfen aufzustellen. Diese werden in den Eckpunkten für Navigatoren weiter konkretisiert, die auf Basis des § 13 Abs. 5 Zugangssatzung erlassen wurde[157].

4.3.2.1.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.3.2.1.2.1 Option 1: Schaffung von detaillierten Regelungen für Navigatoren und EPGs

Zunächst könnte erwogen werden, im Rundfunkstaatsvertrag oder in der Satzung weitaus detailliertere Vorgaben für die Funktionsweise und Gestaltung von Orientierungshilfen, als sie bisher üblich sind, zu erlassen. In diese Richtung gehen offenbar auch die Vorstellungen der öffentlich-rechtlichen und privaten Anbieter, die in einem gemeinsamen Papier Grundanforderungen an die Ausgestaltung von Navigatoren und EPGs und zwar im Hinblick auf ihre Funktionalitäten, Angebotsdarstellung und Benutzerfreundlichkeit aufgestellt haben[158]. Dieses stieß insbesondere auf Kritik des Deutschen Kabelverbandes[159].

---

[153] Vgl. 3. Teil.

[154] Vgl. 3. Teil.

[155] *GSDZ/ALM* (Hrsg.), Digitalisierungsbericht 2006, 25. Dies betonten auch zuletzt BVerfG, MMR 2007, 770, 772 (Rundfunkgebühren) und zustimmend *Ory*, AfP 2007, 401, 405; *Scheuer*, MMR 2007, 777, 777.

[156] Zur derzeitigen Rechtslage vgl. 2. Teil.

[157] Vgl. 2.3.6.3.1

[158] *ARD/VPRT/ZDF*, Empfehlungen für Anforderungen an Navigatoren/EPGs, 2006.

[159] *Deutscher Kabelverband*, Stellungnahme des Deutschen Kabelverbandes zu dem gemeinsamen Papier von ARD, ZDF und VPRT „Empfehlungen für Anforderungen an Navigatoren/EPGs, 2007;

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	Eingriffsintensität	Pro	Contra
Option 1 Erweiterung der bestehenden Regeln auf alle Navigatoren und EPGs	§ 52c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RStV bzw. Zugangssatzung	Mittel bis hoch	▪ Wachsende Bedeutung der EPGs; ▪ Abgrenzung (Basis-) Navigator zu EPG nicht immer einfach; ▪ keine Klarheit, was mit dem „ersten Zugriff" gemeint ist; ▪ nicht nachvollziehbar, warum Benutzeroberflächen, die eine die Chancengleichheit beeinträchtigende Gestaltung aufweisen oder gar diskriminierend arbeiten, zulässig sein sollen.	▪ Gestaltungsspielräume der Anbieter von Navigatoren werden eingeschränkt, die diese Systeme und Dienste auch zur Vermarktung und zur Abgrenzung gegenüber ihren Wettbewerbern einsetzen; ▪ kein Anreiz für die Zeitschriftenverlage den publizistischen Wettbewerb des Programmzeitschriftenmarktes hier fortzusetzen; ▪ kein Anreiz für die Netz- und Plattformbetreiber, in diesem Bereich tätig zu werden; ▪ nicht durchsetzbar gegenüber Endgeräteherstellern aus dem Ausland.

Nach Vorstellung der Inhalteanbieter sollen u.a. die folgenden Punkte geregelt werden:

- Einstieg mit dem zuletzt gesehenen Angebot
- Funktionalität/Fernbedienung
- Werbefreiheit und direkter Zugang
- Vollständige Darstellung, keine Empfehlung von Angeboten
- Neutrale Vergabe von Programmplätzen
- Diskriminierungsfreie Darstellung
- Bouquetdarstellung
- Darstellung von Regionalfenstern
- Darstellung von Begleitdiensten
- Änderung von DVB-SI-Daten

Diese Auflistung ließe sich sicherlich um weitere Aspekte ergänzen. Für eine solche Detailregelung lässt sich anführen, dass die Bedeutung von Orientierungshilfen für die Meinungsbildung weiter zunehmen wird[160]. Dementsprechend ausdifferenziert könnte dann auch die Regulierung ausgestaltet sein. Gegen einen solchen Regelungsansatz spricht jedoch, dass

---

ders., Stellungnahme zum Entwurf eines weiterentwickelten Diskussionspapiers der Landesmedienanstalten zu Navigatoren, 2007.

[160] Siehe 3. Teil; Vgl. auch *BVerfG*, MMR 2007, 770, 772 (Rundfunkgebühren); *Ory*, AfP 2007, 401, 405; *Scheurer*, MMR 2007, 777.

sich Orientierungshilfen dynamisch weiterentwickeln. Ein dichter Regulierungsrahmen unterliegt damit der Gefahr, dass er bald nicht mehr aktuell ist und nachgebessert werden muss. Je genauer die Vorgaben sind, desto geringer sind zudem die Gestaltungsmöglichkeiten. Damit würde aber der Anreiz für Zeitungsverleger, Plattformbetreiber und andere potentielle Anbieter, in diesem Bereich in den Wettbewerb einzutreten, reduziert. Eine solche Entwicklung würde sich auf die Angebotsvielfalt nachteilig auswirken. Es sind daher Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen Wettbewerb unter den Navigatoren/EPGs ermöglichen und zukünftig sichern. Eine eher detaillierte Regulierung könnte jedoch aufgrund der Dynamik kontraproduktiv sein.

4.3.2.1.2.2 Option 2: Keine Regulierung der Orientierungshilfen

In Betracht kommt aber auch die Option, bei den Navigatoren/EPGs gänzlich auf eine Regulierung zu verzichten. Die Orientierungshilfen übernehmen zukünftig vermehrt die Aufgaben, die im Rundfunkbereich traditionell von den Programmzeitschriften wahrgenommen werden. Auf dem Markt der Programmzeitschriften herrscht aber ein intensiver Wettbewerb, der eine nähere rechtliche Regelung überflüssig macht.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 2 Verzicht auf Regulierung der Orientierungshilfen	(-)	(-)	Freier Wettbewerb der Navigationssysteme sichert chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang der Programmanbieter.	▪ Einen solchen Wettbewerb verschiedener Navigationssysteme wird es absehbar nicht geben; ▪ die fortschreitende vertikale Integration und die Etablierung von Plattformbetreibern erhöht das Konfliktpotential, welches sich aus der Diskriminierung anderer Programmangebote in Navigatoren und EPGs dieser Plattformbetreiber ergibt.

Die Situation im Bereich der elektronischen Navigatoren/EPGs ist jedoch anders, da sie den „letzten Meter“ zum Endkunden darstellen. Ein Absehen von einer medienrechtlichen Regulierung ist zwar möglich, wird aber mehrheitlich abgelehnt. Einen mit den Programmzeitschriften vergleichbaren Wettbewerb der verschiedenen Navigationssysteme werde es auf absehbare Zeit nicht geben. Derzeit seien kaum Set-Top-Boxen verfügbar, die eine freie Wahl des Navigators durch den Nutzer zuließen. Bisher erhielten die meisten Zuschauer ihren Navigator nämlich als fest vorgegebenen Bestandteil dieser Box. Die Boxen könnten allenfalls nach den persönlichen Präferenzen der Nutzer konfiguriert werden. Zudem könnte bei Plattformbetreibern leicht die Neigung entstehen, konkurrierende Programmangebote in ihren Navigatoren und EPGs zu diskriminieren.

4.3.2.1.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Als abschließende Option bietet es sich an, an dem gegenwärtigen Regulierungsansatz festzuhalten. Das allgemeine Diskriminierungsverbot kann durch die Zugangssatzung der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang jederzeit den Marktgegebenheiten angepasst werden.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 3 Beibehaltung des Status quo	Vertrauen auf § 53a RStV	Gering	▪ Die Neuregelungen können erst in der Praxis durch Landesmedienanstalten in Satzung und Eckpunktepapier konkretisiert und überprüft werden; ▪ eine abschließende Beurteilung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich; ▪ die Überprüfungsklausel des § 53a RStV ermöglicht eine zeitnahe Änderung der Vorschriften nach dem Praxistest.	▪ Konkretisierung sollte durch Gesetzgeber und nicht durch Landesmedienanstalten erfolgen; ▪ geltende Rechtslage schränkt Möglichkeiten der Landesmedienanstalten zur Konkretisierung zu stark ein; ▪ bis zur gesetzlich vorgegebenen Überprüfung können sich Strukturen bereits derart gefestigt haben, dass dann eine (De-)Regulierung zu spät ist.

Dies erlaubt eine Lockerung oder auch eine Verschärfung der Anforderungen je nach Gefährdungslage für das Schutzziel der Meinungsvielfalt. Eine Feinsteuerung kann durch die Eckpunkte nach § 13 Abs. 5 Zugangssatzung vorgenommen werden. Die verpflichtende Beteiligung der Betroffenen stellt dabei verfahrensrechtlich sicher, dass praxisnahe Lösungen gefunden werden können. Der Nachteil dieses Regelungsansatzes ist jedoch, dass hier die maßgeblichen Entscheidungen nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang getroffen werden. Da die Orientierungshilfen für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt immer wichtiger würden, müssten solch wesentliche Entscheidungen aber durch diesen getroffen werden. Zudem ist das Handeln des Regulierers schwer vorhersehbar, wenn sich der Gesetzgeber auf die Festlegung ausfüllungsbedüfrtiger Grundsätze beschränkt.

4.3.2.1.2.4 Empfehlung

Eine Deregulierung im Bereich der Navigatoren/EPGs (Option 2) kommt zum jetzigen Zeitpunkt nicht in Betracht. Die überwiegende Zahl der Zuschauer erhält ihren Navigator als fest vorgegebenen Bestandteil ihrer Set-Top-Box. Ein hiervon unabhängiger Wettbewerb der Navigationssysteme kann sich hier nicht etablieren. Es ist auch noch nicht absehbar, wann von einem intensiven Wettbewerb der Orientierungshilfen gesprochen werden kann. Solange jedoch ein derartiger Wettbewerb nicht besteht, bleibt eine Regulierung erforderlich. Eine Feinsteuerung des Einsatzes von Navigatoren und elektronischen Programmführern (Option 1) ist aber ebenso abzulehnen. Ein solches Vorgehen kann der Entwicklung von Wettbewerb in diesem Bereich nur abträglich sein. Dieser ist aber gerade auch im Hinblick

auf das Ziel der Vielfaltssicherung wünschenswert. Gefordert ist damit ein Regulierungsansatz, der zwar einerseits auf die Einhaltung der notwendigen Vielfaltsvorkehrungen abzielt, jedoch andererseits hinreichende Spielräume für einen Wettbewerb belässt. Eine solch angemessene Balance dieser Regulierungsziele wird durch den bestehenden Regelungsansatz gewährleistet. Er hat sich in der Praxis in den letzten Jahren bewährt. Daher sollte es derzeit beim Status quo (Option 3) bleiben. Entscheidet sich der Gesetzgeber mit dem Anreizmodell als Gegenleistung für bestimmte programmliche Leistungen dafür, bestimmte Rundfunkveranstalter zu privilegieren, sollte sich dies auch in den Vorgaben für Navigatoren und EPGs abbilden.

4.3.2.2 Suchmaschinen mit Hinweisen auf Rundfunkangebote

4.3.2.2.1 Problemstellung

In der Medienpolitik ging es in den letzten Jahrzehnten in erster Linie um die Frage, wer den Zugang zu den begrenzten technischen Übertragungskapazitäten haben soll. Im Internet kann sich jetzt praktisch jedermann öffentlich zu Wort melden. Dies bedeutet aber nicht, dass das Gatekeeper-Problem verschwunden ist. Es hat sich nur von der Anbieter- auf die Nutzerseite verlagert. Anstelle der Knappheit an Übertragungskapazitäten ist die Knappheit an Zeit und Kompetenz der Rezipienten getreten. Sie müssen jetzt aus der Informationsflut eine sinnvolle Auswahl treffen und die Qualität der Angebote beurteilen. Ein wichtiges Hilfsmittel sind hierfür Internetsuchmaschinen, denen damit eine wichtige Auswahlfunktion beim Zugang zu Informationen und Meinungen zukommt[161].

Kommerziell betriebene Suchmaschinen üben heute im Internet einen großen Einfluss auf die Orientierung der Mediennutzer und ihre Meinungsbildung aus[162]. Ihre Anbieter entscheiden oft frei darüber, ob sie eine Webseite in den Suchmodus aufnehmen und wann sie diese wieder ausschließen. Dass der Fortbestand eines Inhalteanbieters häufig von dem „good will" einer Suchmaschine abhängig sein kann, zeigen bereits erste Gerichtsverfahren, die in den USA wegen Missbrauchs der Marktmacht von Google eingeleitet wurden[163]. Zukünftig werden Internetsuchmaschinen auch verstärkt den Zugang zu Rundfunkangeboten vermitteln. Es ist gar zu erwarten, dass sich für die großen Portale in diesem Bereich neue Geschäftsfelder erschließen lassen[164]. Je mehr die Suchmaschinen Einfluss auf die Auswahl von Rundfunkangeboten ausüben, desto bedeutsamer wird ihre Rolle im Prozess der Meinungsbildung durch das Fernsehen und den Hörfunk.

Eine sektorspezifische Regulierung für Internetsuchmaschinen gibt es heutzutage nicht. Die Instrumente des Wettbewerbsrechts greifen nur in wenigen Fällen ein. Schwierigkeiten bei

---

[161] Zu diesen Zusammenhängen siehe *Neuberger*, Wandel der aktuellen Öffentlichkeit im Internet, 2004, abrufbar unter: <http://egora.uni-muenster.de/ifk/personen/bindata/PDF_tab_gutachten.pdf>.

[162] Vgl. nur *Maurer et al*., Report on Dangers and Opportunities Posed by Large Search Engines, Particularly Google, 2007, abrufbar unter:<http://iicm.tugraz.at/iicm_papers/dangers_google.pdf>.

[163] Vgl. KinderStart.com LLC v. Google, Inc., No. C 06-2057 RS (N.D. Cal. Complaint filed March 17, 2006); Search King, Inc. v. Google Technology, Inc., Case No. Civ-02-1457-M (W.D. Okla., Jan. 13, 2003); hierzu ausführlich Ott, K&R 2007, 375, 377. Vgl. Zu den aktuellen Rechtsentwicklungen bei Suchmaschinen auch Meyer, K&R 2007, 177 ff.

[164] *GDSZ/ALM* (Hrsg.), Digitalisierungsbericht, 2006, 23.

der rechtlichen Beurteilung ergeben sich hier insbesondere bei der Marktabgrenzung und der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung[165]. Eine gewisse steuernde Funktion übernimmt ein Verhaltenskodex, der von den Suchmaschinenbetreibern in Kraft gesetzt wurde[166].

4.3.2.2.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.3.2.2.2.1 Option 1: Einführung einer public-service-orientierten Suchmaschine

Um monopolartigen Strukturen auf dem Markt der Suchmaschinenanbieter zu begegnen, wird in Europa vermehrt nach Alternativen zu den Angeboten der großen amerikanischen Suchmaschinen Ausschau gehalten[167]. Als Gegenpol zu Google wurde daher im April 2005 ein deutsch-französisches Projekt zur Schaffung einer europäischen Suchmaschine, „Quaero", angekündigt. Deutschland hat sich im Dezember 2006 allerdings bereits wieder aus dem Projekt zurückgezogen und will nun unter dem Titel „Theseus" eine eigene semantische Suchmaschine entwickeln. Frankreich hält am ursprünglichen Vorhaben fest[168]. Diese Vorhaben sind von großen Ansprüchen getragen und fordern nationale Einflussmöglichkeiten.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 1 **Einführung einer public-service-orientierten Suchmaschine**	▪ „Quaero" (Frankreich) ▪ „Theseus" (Deutschland)	Mittel	▪ Mittel gegen monopolartige Strukturen des Marktes; ▪ ergänzt das zur Verfügung stehende schwerfällige Instrumentarium des GWB.	▪ Kaum realisierbar (vgl. „Quaero"); ▪ technologische und finanzielle Nachteile gegenüber Konkurrenten können nicht aufgeholt werden; ▪ besonders hohe Anforderungen an Diskriminierungsfreiheit, die die Arbeit in der Praxis unmöglich machen; ▪ Finanzierung belastet den Haushalt; ▪ hoher Verwaltungsaufwand.

Die Erfolgsaussichten für eine solche europäische Internetsuchmaschine sind jedoch, wie die ersten Erfahrungen mit diesen Projekten zeigen, als gering einzuschätzen. Sowohl in technologischer als auch in finanzieller Hinsicht können sie nicht mit den etablierten, weltweit operierenden Suchmaschinen wie Google konkurrieren[169]. Die Legitimation einer Finanzierung aus Steuermitteln dürfte damit schwierig sein. Darüber hinaus würde sich eine solche Suchmaschine auf alle Themenfelder erstrecken und gar nicht z.B. auf die Besonder-

---

[165] Hierzu ausführlich *Ott*, K&R 2007, 375, 377 ff.; vgl. auch *Kühling/Gauß*, MMR 2007, 751 ff.

[166] Vgl. oben 0

[167] Vgl. nur Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Suchmaschinen: Das Tor zum Netz, <http://www.gruene-bundestag.de/cms/publikationen/dokbin/63/63265.pdf>, März 2005.

[168] Vgl. *Ott*, K&R 2007, 375, 375 f.

[169] Siehe oben unter 1.1.2.4.5

heiten des Rundfunksektors abgestellt sein. Dementsprechend schwierig ist, sich gegenüber den bestehenden marktstarken Suchmaschinen am Markt durchzusetzen.

Neuere Studien, die auf die Gefahren einer gesteuerten Informationssuche durch globale und thematisch allumfassende Internetsuchmaschinen wie Google hinweisen und nach möglichen Gegenmaßnahmen Ausschau halten, plädieren denn auch dafür, „kleinere" Fachsuchmaschinen aufzubauen[170]. Da diese eine fachspezifische Terminologie verwenden müssten, könnten sie auch qualitativ mit den globalen Suchmaschinen mithalten. Diese Konzeption lässt sich leicht auf den Rundfunkbereich, wenn nicht gar auf den gesamten Kultursektor, übertragen. Denn hier spielen nationale Begrifflichkeiten und Gepflogenheiten eine besondere Rolle. Als erste Option kommt daher die Schaffung einer public-service-orientierten Internetsuchmaschine für Rundfunkangebote bzw. qualtitativ hochwertige Medienangebote insgesamt in Betracht. Eine solche Suchmaschine könnte von einem neu zu gründenden Organisation betrieben werden. Ein solches Modell wird in der britischen Diskussion um die Errichtung eines „Public Service Publisher" favorisiert[171]. Es ist für die Bundesrepublik aber auch denkbar, dass sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nach erfolgreicher Absolvierung des 3-Stufen-Tests dazu entschließen, eigene Orientierunghilfen im Internet anzubieten. Gegen eine solche Option lässt sich einwenden, dass sich der Staat im Internet zurückhalten und es den kommerziellen Initiativen überlassen sollte, Orientierungshilfen im Internet anzubieten. Zudem seien öffentliche Suchmaschinen wenig erfolgversprechend, weil sie als „öffentliche Einrichtung" besonders hohen Anforderungen an die Diskriminierungsfreiheit unterworfen seien. Sie wären an die Grundrechte und damit insbesondere an Art. 3 GG gebunden. Dies würde ihren Handlungsspielraum im Vergleich zu den kommerziellen Wettbewerbern erheblich einengen. Insoweit weist diese Problematik Parallelen zu den Linklisten auf staatlichen Webseiten auf[172]. Hierdurch entstünden im Alltag schwierig zu bewältigende Entscheidungssituationen, die einen erheblichen Prüf- und Verwaltungsaufwand bedeuten können.

4.3.2.2.2.2 Option 2: Erweiterung der rundfunkrechtlichen Regulierung auf Suchmaschinen

Angesichts der zu erwartenden zunehmenden Bedeutung von Internetsuchmaschinen für das Auffinden von Rundfunkangeboten kann als zweite Option überlegt werden, die rundfunkrechtlichen Regeln zu Navigatoren/EPGs ausdrücklich auf Suchmaschinen auszudehnen. Es ist die Aufgabe des Rundfunkgesetzgebers, die Gefahren für die Meinungsvielfalt abzuschätzen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu treffen. Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative könnte er sich zu einer solchen Maßnahme entschließen und z.B. mit einer ausdrücklichen Klarstellung in §§ 52, 52c RStV n. F. den Regelungsbereich explizit auf Suchmaschinen erweitern. Damit würden Navigatoren/EPGs und Suchmaschinen den gleichen Anforderungen unterworfen.

Gegen eine solche Erweiterung spricht aber, dass Internetsuchmaschinen im Hinblick auf die Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten derzeit nur eine geringe Bedeutung zukommt.

---

[170] *Maurer et al.* (Fn. 162), 104 ff.

[171] Siehe hierzu auch 4.1.3.2.3.2.

[172] Vgl. *Ott*, K&R 2007, 375, 379.

Noch ist auch die Zahl der Zuschauer, die ihre TV- und Hörfunksendungen über das Internet empfangen, begrenzt. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwiefern die bestehenden Regelungsansätze überhaupt für Internetsuchmaschinen tauglich sind und ob sie gegebenenfalls zu modifizieren sind. Dabei könnte sich erweisen, dass ein Code of Conduct oder Transparenzverpflichtungen die bestehenden Probleme zu lösen vermögen. Zudem stellt sich die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber seine Vorgaben überhaupt gegenüber den derzeit dominierenden ausländischen Suchmaschinen hinreichend effektiv durchsetzen kann.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 2 **Erweiterung der rundfunkrechtlichen Regulierung auf Suchmaschinen**	▪ §§ 52, 52c RStV	Mittel	▪ Zunehmende Bedeutung der Internetsuchmaschinen; ▪ Chancengleichheit zwischen Navigatoren/EPG einerseits und Suchmaschinen andererseits; ▪ ergänzt das zu verfügende und schwerfällige Instrumentarium des GWB.	▪ Das bisherige rundfunkrechtliche Regelungswerk erfasst die Suchmaschinen bereits im hinreichenden Maße; ▪ statt zunehmender Regulierung des Internet ist Deregulierung des Rundfunkbereichs angezeigt; ▪ Selbstkontrolle hat sich bewährt; ▪ nicht durchsetzbar.

4.3.2.2.2.3 Option 3: Beibehaltung des Status quo

Als dritte Option könnten die bestehenden Regulierungsvorgaben beibehalten werden. Die neue Plattformregulierung und hier insbesondere der Ausnahmetatbestand für Plattformanbieter des offenen Internet (vgl. §§ 52 Abs. 1 Nr. 1, 52c Abs. 1 Nr. 1 RStV) treten erst zum 1. September 2008 in Kraft. In den nächsten Jahren könnte untersucht werden, ob dieser Regelungsansatz ausreichend ist. Dabei könnte auch evaluiert werden, ob das Instrument der Selbstregulierung für Suchmaschinen für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk ausreichend ist oder nicht. Zumindest bis zur gesetzlich vorgesehenen Evaluierung zum 31. August 2011 könnte daher der Status quo fortgelten.

Allerdings ist zu beachten, dass die gegenwärtige Gesetzeslage die Navigatoren/EPGs gegenüber den Internetsuchmaschinen benachteiligt. Dieses Ungleichgewicht könnten, wenn sich der Gesetzgeber hier nicht zu einer Deregulierung entschließt, die Internetsuchmaschinen mit ihren zum Teil immensen finanziellen Möglichkeiten ausnutzen, um in kürzester Zeit ihre Marktposition auch im Rundfunkbereich zu stärken. Der führende Suchmaschinenbetreiber Google ist schon heute im Markt angekommen. Bereits im Januar 2005 wurde Google Video gestartet, womit sich auch der Inhalt von TV-Sendungen durchsuchen lässt. Die Seiten von Google sind zudem dominant im Bereich der Online-Videos, der den Fernsehkonsum zum Teil ergänzt[173]. In den USA entfielen im September 2007 von insgesamt 9,2

[173] So schon 3. Teil.

Milliarden gesehenen Videos allein 2,5 Milliarden auf das zum Google-Konzern gehörende YouTube. Somit ist Google mit einem Marktanteil von 28,3 Prozent führend im Bereich der Online-Videos[174]. Bei weiterem Zögern des Gesetzgebers könnte Google eine Vormachtstellung bei einer onlinebasierten Suche nach Rundfunkangeboten erlangen. Bekanntlich ist der Rundfunkgesetzgeber aufgerufen, präventiv zu handeln, da sich Vermachtungen im Mediensektor nur schwer rückgängig machen lassen.

	Rechtsgrundlage bzw. Beispiele	**Eingriffsintensität**	**Pro**	**Contra**
Option 3 **Beibehaltung des Status quo**	§ 52 Abs. 1 Satz 2 Nr.1 RStV n. F.	Gering	▪ Selbstregulierungsinstrumente genügen; ▪ eine abschließende Beurteilung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich; ▪ die Überprüfungsklausel des § 53a RStV ermöglicht eine zeitnahe Änderung der Vorschriften nach dem Praxistest.	▪ Chancengleichheit zwischen Navigatoren/EPG einerseits und Suchmaschinen andererseits derzeit nicht gewahrt; ▪ schon heute bedeutende Marktmacht einiger Suchmaschinen; ▪ bis zur gesetzlich vorgegebenen Überprüfung können sich Strukturen bereits derart gefestigt haben, dass dann eine (De-)Regulierung zu spät ist.

4.3.2.2.2.4 Empfehlung

Kommerziell betriebene Internetsuchmaschinen üben schon jetzt eine alle Lebensbereiche erfassende Informations- und Orientierungsmacht aus. Der Gesetzgeber ist gehalten, hiergegen die notwendigen Vorkehrungen zu treffen und für Informations- und Orientierungsvielfalt zu sorgen. Option 3 kommt daher nicht in Betracht. Gegenwärtig ist nicht angezeigt, die für Navigatoren/EPGs bestehenden rundfunkrechtlichen Vorkehrungen auf Internetsuchmaschinen zu übertragen (Option 2). Der Gesetzgeber sollte aber für den Fall, dass bei der Auswahl von Rundfunkangeboten vermehrt auf Suchmaschinen zurückgegriffen wird, prüfen, inweifern sich die bestehenden Regelungsansätze auf diese Orientierungshilfen übertragen lassen. Gegebenenfalls sind auch neue Steuerungsinstrumente zu entwickeln. Dabei wäre dann zu ermitteln, inwiefern die heute bestehende Selbstkontrolle in das Regulierungskonzept mit einbezogen werden kann. Schon bald sollte indes mit dem Aufbau einer öfffentlichen Suchmaschine für Rundfunkangebote und qualitativ hochwertige Medienangebote begonnen werden. Damit ist Option 1 zu empfehlen. Noch zu klären ist, ob diese Aufgabe einem neu zu schaffenden „Public Service Publisher“ oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu übertragen ist.

[174] Vgl. Heise online, And the winner is: Google..., Nachricht vom 3.12.2007, http://www.heise.de/newsticker/meldung/99952.

4.4 Struktur der Medienaufsicht

4.4.1 Problemstellung

Besonders dringlich ist die Frage, wie die Aufsichtstrukturen verändert werden können, um die Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen sowie Kosten einzusparen. Dies macht das Beispiel der medienrechtlich gebotenen Vielfaltssicherung besonders deutlich. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Zweigleisigkeit von kartellrechtlicher Prüfung auf der einen und medienkonzentrationsrechtlicher Prüfung auf der anderen Seite führt zu der Frage, wie ein zielführendes, effizientes Prüfungsverfahren geschaffen werden kann, in dem Doppelprüfungen vermieden und Synergieeffekte genutzt werden können.

4.4.2 Handlungsoptionen und Empfehlung

4.4.2.1 Option 1: Bundesweite einheitliche Aufsicht für alle Medien (Einheitsregulierer)

Zumindest denkbar wäre die Schaffung einer zentralen „Bundesmedienanstalt“ als einer obersten Bundesbehörde oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Zuständigkeiten sich dann umfassend auf alle elektronischen Medien wie den Rundfunk und sonstige Dienste sowie die Telekommunikation erstrecken würden[175]. Problematisch erscheint diese Konstruktion nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Lage wegen der unterschiedlichen Kompetenzen im Medienbereich. Da für den Telekommunikationsbereich der Bund und für den Rundfunk die Länder zuständig sind, kann eine Bundesmedienanstalt nach den geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht verwirklicht werden. Auch die Finanzierung einer derartigen Bundesmedienanstalt erscheint nicht einfach. Eine Finanzierung über die Gebühr, wie sie im Moment erhoben wird, wäre nicht möglich, da die Gebühren Einnahmen der Länder darstellen[176]. Es wäre daher eine umfassende Reform der Rundfunkfinanzierung erforderlich, bei welcher der Gesetzgeber unter Beachtung der Vorgaben, die sich aus dem Grundsatz der Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben, die Erhebung einer Bundesrundfunkgebühr sowie deren Verwendung im Einzelnen gesetzlich regulieren müsste. Eine Änderung der verfassungsrechtlich vorgegebenen medienrechtlichen Kompetenzen, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erfolgen könnte, würde die gesamte Medienordnung in Deutschland grundlegend umgestalten und ist politisch nicht zu erwarten, zumal die Diskussion um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform – mit Ausnahme des noch ausstehenden finanzverfassungsrechtlichen Teils – einen vorläufigen Abschluss gefunden hat.

4.4.2.2 Option 2: Beibehaltung bzw. vorsichtige Weiterentwicklung des status quo: Stärkung der zentralen Kommissionen der Landesmedienanstalten

Die durch den 10. RStV eingeführten grundlegenden Änderungen bei den Aufsichtsstrukturen haben zwar mit der Abschaffung der KDLM auch zu einer Abschaffung der doppelten

---

[175] S. zu diesem Modell *Sporn*, Die Ländermedienanstalt, 137, 142 ff.

[176] Vgl. hierzu näher *Sporn*, Die Ländermedienanstalt, 144 f.

Prüfung durch die KEK und die KDLM und damit zu einer strukturellen Verbesserung des Verfahrens der Medienkonzentrationskontrolle geführt. Insgesamt erweisen sich die neuen Aufsichtsstrukturen aber durch die Schaffung von zwei neuen Kommissionen, nämlich der ZAK und der GVK, als kompliziert und lassen angesichts des erforderlichen Abstimmungsbedarfs zwischen den verschiedenen Kommissionen eine Vereinfachung der diversen Verfahren nicht erwarten. Zudem bedeutet die Schaffung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle durch den 10.RStV einen Rückschritt bezüglich der Unabhängigkeit der Kommissionen.

Dieser unbefriedigende status quo kann durch eine Stärkung der Unabhängigkeit der verschiedenen Kommissionen nach und nach verbessert werden[177]. Der 10. RStV macht bereits erste Schritte in diese Richtung. So sind Beschlüsse der KEK gemäß § 35 Abs. 9 Satz 5 RStV n. F. nunmehr ausdrücklich gegenüber anderen Organen der zuständigen Landesmedienanstalt bindend. Allen Kommissionen stehen nach § 37 Abs. 4 iVm. § 35 Abs. 2 RStV n. F. die in den §§ 21, 22 RStV für die Landesmedienanstalten geregelten Verfahrensrechte nunmehr selbst zu. Danach kann die jeweilige Kommission alle Ermittlungen durchführen und alle Beweise erheben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind, ohne dass sie dafür die für sie zuständige Landesmedienanstalt einzuschalten muss. Sie kann selbst Auskünfte einholen, Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen, Urkunden und Akten beiziehen sowie Augenschein nehmen. Die vorherige Regelung, dass die Kommissionen ihre Rechte nur über die Landesmedienanstalten geltend machen konnten, führte im Einzelfall zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Auch die Verpflichtung der Beteiligten gemäß § 21 Abs. 6 und 7 RStV, jährlich Änderungen maßgeblicher Umstände zu melden und eine Erklärung über Veränderungen der Beteiligungs- und Zurechnungstatbestände abzugeben, muss nunmehr gegenüber der jeweils zuständigen Kommission erfolgen. Die Verletzung dieser Mitwirkungspflichten ist nach § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 u. 2 RStV bußgeldbewehrt. Nach § 49 Abs. 3 RStV ist für die Verhängung des Bußgeldes die jeweilige Landesmedienanstalt die zuständige Verwaltungsbehörde. Eine Änderung dieser Vorschrift ist im 10. RStV nicht erfolgt. Die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten obliegt damit zwar weiterhin der Landesmedienanstalt. In der Vergangenheit beanspruchte die Landesmedienanstalt in Einzelfällen für sich die Kompetenz zu entscheiden, welche Auskünfte oder Unterlagen für die medienkonzentrationsrechtliche Prüfung erforderlich sind. Wurden die Sanktionsmöglichkeiten von den Landesmedienanstalten nicht ausgeschöpft, hatten die Kommissionen hiergegen keine Handhabe. Dies führte zu erheblichen Vollzugsdefiziten. Es war daher dringend geboten, den mit der Übertragung der Verfahrensrechte direkt auf die jeweilige Kommission begonnenen Weg der Stärkung der Unabhängigkeit der Kommissionen konsequent weiterzugehen. Allerdings wurden den Kommissionen nicht auch die Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Rechte verliehen. § 35 Abs. 9 Satz 6 RStV n. F. regelt aber, dass die zuständige Landesmedienanstalt Beschlüsse einer Kommission innerhalb einer Frist, welche die jeweilige Kommission setzen kann, vollziehen muss.

---

[177] Vgl. hierzu *Dörr/Schiedermair*, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, 61 ff.

Darüber hinaus sollte die Verletzung der Mitwirkungspflichten gemäß § 21 Abs. 1 bis 4 RStV in den Katalog bußgeldbewehrter Ordnungswidrigkeiten gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 aufgenommen werden.

Auch könnten die Verfahren durch eine direkte Aktivität der betreffenden Kommissionen beschleunigt und erleichtert werden. Anträge müssten dann nicht erst über die Landesmedienanstalt gestellt werden, sondern könnten direkt bei der jeweils zuständigen Kommission gestellt und folglich zügiger bearbeitet werden. So wäre etwa das medienkonzentrationsrechtliche Verfahren bei Beteiligungsveränderungen effizienter und schneller, wenn die KEK es selbst einleiten dürfte und Anträge unmittelbar bei ihr einzureichen wären. Bei Zulassungsverfahren wäre dies allerdings nicht praktikabel, da die KEK für die zuständige Landesmedienanstalt die Abwesenheit vorherrschender Meinungsmacht als eine Zulassungsvoraussetzung unter mehreren prüft. Dagegen stehen bei Beteiligungsveränderungen von bereits zugelassenen Veranstaltern die medienkonzentrationsrechtlichen Fragestellungen im Mittelpunkt der rundfunkbehördlichen Prüfung. Daher leistet die KEK auch den Großteil der Sachverhaltsermittlung und -aufbereitung.

Für diese Verfahren der Beteiligungsveränderungen ist es wenig effizient, dass die Landesmedienanstalten analog zum Zulassungsverfahren Anmeldungen der KEK zur medienkonzentrationsrechtlichen Prüfung vorlegen. Der Verfahrensbeschleunigung und der Optimierung des Zusammenspiels zwischen der KEK und den Landesmedienanstalten würde ein paralleles Verfahren bei der Landesmedienanstalt und der KEK dienlich sein. Zudem sind häufig Beteiligungsveränderungen von nur geringer Bedeutung zu prüfen, z.B. kleinere Anteilsverschiebungen zwischen bereits beteiligten Gesellschaftern. Für diese Fälle empfiehlt sich ein „schlankeres“ Verfahren. Die zuständige Landesmedienanstalt könnte die Möglichkeit erhalten, das Prüfverfahren ganz der KEK zu überlassen und lediglich den Beschluss der KEK durch Bescheid umzusetzen, sofern eine Prüfung der Beteiligungsveränderung unter anderen Aspekten nicht erforderlich erscheint. Dadurch würden Verwaltungsaufwand und Kosten vermindert, vor allem in Fällen, in denen mehrere Landesmedienanstalten zuständig sind. Diese Empfehlung richtet sich jedoch nicht an den Gesetzgeber des RStV, sondern an den jeweiligen Landesgesetzgeber.

Die KEK hat mehrfach Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen ermittelt, welche die Veranstalter nicht von sich aus angemeldet hatten. Statt des zeitaufwändigen Wegs, die Veranstalter über die zuständige Landesmedienanstalt um Anzeige zu ersuchen, wäre es sinnvoll, wenn die KEK in solchen Fällen selbst das Prüfverfahren einleiten dürfte. Das könnte dadurch geregelt werden, dass **§ 37 Abs. 3 RStV** um folgende **Sätze 2 bis 4** ergänzt wird:

> *„Beteiligungsveränderungen im Sinne von § 29 RStV sind bei der zuständigen Landesmedienanstalt und der KEK anzumelden. Wird der KEK eine Beteiligungsveränderung im Sinne von § 29 RStV bekannt, so kann sie sich unmittelbar an den Veranstalter wenden mit dem Ersuchen, die Beteiligungsveränderung unverzüglich bei ihr anzumelden. Sie hat die zuständige Landesmedienanstalt zu unterrichten.“*

Darüber hinaus werden in einigen Fällen entgegen § 29 Satz 1 und 4 RStV Beteiligungsveränderungen bereits vor ihrer Anmeldung oder ihrer Unbedenklichkeitsbestätigung vollzogen. Sofern die rechtzeitige Anmeldung unterbleibt, weichen die tatsächlichen Beteiligungs-

verhältnisse zum Teil über einen längeren Zeitraum von der rundfunkrechtlich genehmigten Beteiligungsstruktur ab. Gegen diesen rechtswidrigen Zustand stehen keinerlei Sanktionsmittel zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass in der Zeitspanne zwischen dem Vollzug der Beteiligungsveränderung und einer negativen Entscheidung über ihre Unbedenklichkeit vorherrschende Meinungsmacht als Faktum eintritt; diese faktische Wirkung könnte auch durch einen späteren Widerruf der Zulassung gemäß § 29 Satz 4 RStV nicht mehr aus der Welt geschafft werden. Der nachträgliche Widerruf der Zulassung ist kein geeignetes Mittel, um Konzentrationen im Vorfeld zu verhindern. Mangels einer wirksamen Sanktion erfüllt § 29 RStV nicht das verfassungsrechtliche Gebot, eine effektive präventive Konzentrationskontrolle sicherzustellen[178].

Ein gesetzliches Vollzugsverbot nach dem Vorbild des Kartellverfahrens (§ 41 Abs. 1 Satz 1 GWB und Art. 7 Abs. 1 der europäischen FusionskontrollVO) könnte dies für die Zeit vor der Bestätigung der Unbedenklichkeit verhindern. Nicht abschließend geklärt ist allerdings die Frage der Kompetenz für den Erlass eines derartigen Vollzugsverbots, wobei man eventuell an eine Annexkompetenz zum Rundfunkrecht denken könnte, so dass folglich die Länder zuständig wären. Der Erlass eines Verbotsgesetzes im Sinne des § 134 BGB durch den Landesgesetzgeber ist zulässig[179]. Beim Erlass eines derartigen Verbots ist der Gesetzgeber an die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Eine Ergänzung des **§ 29 RStV** könnte daher folgendermaßen lauten:

> *(2) Anmeldepflichtige Beteiligungsveränderungen dürfen bis zur Entscheidung der KEK über ihre Unbedenklichkeit oder zum Ablauf der Frist gemäß Absatz 3 nicht vollzogen werden. Rechtsgeschäfte, die gegen dieses Verbot verstoßen, sind unwirksam.*
>
> *(3) Die KEK entscheidet über die Unbedenklichkeit der angemeldeten Beteiligungsveränderungen innerhalb einer Frist von vier Monaten. Die Frist beginnt mit dem Eingang der vollständigen Anmeldung bei der KEK. Der Fristenlauf wird gehemmt, solange erforderliche Auskünfte nicht erteilt sind. Im Einvernehmen mit dem Veranstalter kann die Frist verlängert werden. Hat die KEK innerhalb der vorstehend geregelten Frist keine Entscheidung getroffen, so gilt die Veränderung der Beteiligungsverhältnisse oder sonstigen Einflüsse als unbedenklich."*

Im Rahmen der Auswahl und Zulassung von unabhängigen Dritten gemäß §§ 26 Abs. 5, 31 RStV ist die KEK entgegen dem Grundprinzip des § 36 Abs. 4 Satz 1 RStV n. F. nicht abschließend zuständig für Fragestellungen der Sicherung der Meinungsvielfalt. Vielmehr sieht § 36 Abs. 5 Satz 2 RStV n. F. vor, dass insoweit die zuständige Landesmedienanstalt vor ihrer Entscheidung lediglich „das Benehmen" mit der KEK herzustellen hat. Dies bedeutet, dass die Landesmedienanstalt eine Stellungnahme der KEK einholt, sich aber darüber im Ergebnis hinwegsetzen darf, was in der Praxis auch vorgekommen ist.

Da der Sinn und Zweck der Drittsendezeiten allein in der Sicherung und Steigerung der Meinungsvielfalt zu sehen ist, widerspricht diese Regelung dem Grundprinzip des § 36 Abs. 4 Satz 1 RStV n. F., wonach die KEK für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen zuständig ist. Die Ausschreibungsbedingungen und die

---

[178] Vgl. *BVerfGE* 73, 118, 173; 95, 163, 173.

[179] Vgl. *BGH* 47, 30, NJW 86, 2361, WM 03, 788/91.

Auswahl- und Zulassungskriterien weisen durchgängig einen Vielfaltbezug auf (insbesondere: Umfang und Platzierung der Sendezeit, der zusätzliche Beitrag zur Vielfalt im Programm sowie die redaktionelle und rechtliche Unabhängigkeit des Bewerbers). Demnach ist es systemwidrig, bei der Prüfung dieser Voraussetzungen der KEK, die für die Landesmedienanstalten Fragestellungen der Sicherung der Meinungsvielfalt prüfen soll, nicht zumindest ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen. Will man die Unabhängigkeit der Kommissionen stärken, so muss das Benehmenserfordernis durch dasjenige des Einvernehmens ersetzt werden. Dies wäre auch deshalb sinnvoll, weil die KEK im Rahmen der Vergabe von Bonuspunkten nach § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV für die Prüfung zuständig ist, ob die Drittfensterprogramme in jeder Hinsicht den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrages entsprechen.

Regionalfensterprogramme wurden zwar zunächst zum Zweck der Steigerung der regionalen Vielfalt eingerichtet, dann aber im RStV zunehmend zu einem Instrument auch der Sicherung der Meinungsvielfalt im bundesweiten Fernsehen ausgestaltet. Die KEK ist daher folgerichtig auch dafür zuständig, bei der Vergabe des Bonus nach § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV zu prüfen, ob die der Sicherung der Meinungsvielfalt dienenden Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 2 bis 5 RStV von den Regionalfensterprogrammen eingehalten werden (§ 36 Abs. 2 Satz 3 weist lediglich die Feststellung der Voraussetzungen des § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV den Landesmedienanstalten zu). Das Zulassungsverfahren für Regionalfensterprogramme, das derzeit ganz in die Zuständigkeit der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt fällt, wurde hieran jedoch noch nicht angepasst. Insofern haben sich die Landesmedienanstalten und die KEK informell darauf verständigt, die KEK in alle Zulassungsverfahren einzubeziehen, um eine einheitliche Gesetzesanwendung bei der Zulassung einerseits und der Bonuspunktevergabe andererseits zu gewährleisten. Dieses Abstimmungsverfahren sollte aber gesetzlich institutionalisiert werden. Es wäre somit angezeigt, die jeweilige Zulassung an das Erfordernis des Einvernehmens mit der KEK zu binden. **§ 36 Abs. 5 RStV n.F.** könnte daher wie folgt gefasst werden:

> *„Bei der Zulassung von Regionalfensterveranstaltern (§ 25 Abs. 4 Satz 3 RStV) und bei der Auswahl und Zulassung von Drittfensterveranstaltern (§ 31 Abs. 4 und Abs. 6 RStV) ist zuvor das Einvernehmen mit der KEK herzustellen."*

Dem Grundsatz eines transparenten Verwaltungsverfahrens widerspricht die bisherige Praxis, dass nur manche Landesmedienanstalten die Beschlüsse der KEK an die beteiligten Unternehmen weiterleiten. Der Transparenzgrundsatz gebietet es aber, dass die Beschlüsse in einer um die Geschäftsgeheimnisse bereinigten Fassung veröffentlicht werden. Auch dies sollte gesetzlich klargestellt werden. Hierfür könnte **§ 35 Abs. 9 RStV n.F.** folgendermaßen ergänzt werden:

> *„Die Beschlüsse der KEK sind den Verwaltungsakten der Landesmedienanstalten als Anlage beizufügen. Sie sind zudem in einer um die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse bereinigten Fassung von der KEK zu veröffentlichen."*

Die in § 39a RStV n. F. verankerte Zusammenarbeit mit dem Kartellamt hat sich in der Praxis bewährt. Allerdings sollten in der Bestimmung neben den Landesmedienanstalten die verschiedenen Kommmissionen ausdrückliche Erwähnung finden. Außerdem wäre es sachgerecht, wenn der Bundesgesetzgeber die Pflicht zur Zusammenarbeit in § 50c GWB in

gleicher Weise ausgestalten würde. Die Vorschrift des **§ 39a Abs. 1 RStV** könnte daher wie folgt gefasst werden:

> *„(1) Die Landesmedienanstalten, die ZAK, die GVK, die KEK und die KJM arbeiten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) und dem Bundeskartellamt (BKartA) zusammen. Die Landesmedienanstalten und die oben genannten Kommissionen haben auf Anfrage von BNetzA und BKartA Erkenntnisse zu übermitteln, die für die Erfüllung von deren Aufgaben erforderlich sind."*

4.4.2.3 Option 3: Ländermedienanstalt für Rundfunk und Telemedien

Der Vorschlag, eine einheitliche Ländermedienanstalt für den Rundfunk und nunmehr für den Rundfunk und die (rundfunkähnlichen[180]) Telemedien zu schaffen, wird seit längerem in der medienrechtlichen Debatte erörtert[181]. Dabei sollen die verschiedenen Landesmedienanstalten letztlich in der Ländermedienanstalt aufgehen.

4.4.2.3.1 Ökonomische Bewertung

Aus ökonomischer Sicht sprechen für diesen Vorschlag mögliche Einsparungen bei der Aufsicht selbst, die damit mittelfristig verbunden sein können. Zudem ist eine zentrale Aufsicht effektiver und damit tendenziell auch für die Antragsteller kostengünstiger.

4.4.2.3.2 Juristische Bewertung

Die Schaffung einer einheitlichen Ländermedienanstalt für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien würde erhebliche strukturelle Vereinfachungen mit sich bringen. Im Bereich des Medienkonzentrationsrechts würde eine Ländermedienanstalt das Problem, dass beispielsweise die Aufsicht über bundesweite Fernsehprogramme zu einem standortpolitischen Streit zwischen den verschiedenen Landesmedienanstalten führen kann, entschärfen. Diesbezügliches Konfliktpotential zwischen den Bundesländern könnte in einer gemeinsamen Ländermedienanstalt zumindest reduziert oder sogar ganz vermieden werden. Das Argument, dass Konkurrenz den Standortwettbewerb belebt, verblasst gegenüber diesen Vorteilen. Auch der Gefahr, dass Einflussnahmen eines Bundeslandes auf eine Ländermedienanstalt die gesamte Aufsicht betreffen würden, nicht mehr nur das jeweilige Bundesland, kann durch eine entsprechende Organisation der betreffenden Ländermedienanstalt Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus sprechen finanzielle Einsparungseffekte und der Abbau von Reibungsverlusten für die Schaffung einer Ländermedienanstalt, wobei deren interne Organisation so ausgestaltet werden muss, dass innerhalb der Anstalt eine funktionale Zusammenarbeit erfolgt, welche so organisiert ist, dass die Effektivierungspotentiale, die eine einheitliche Anstalt mit sich bringt, auch praktisch umgesetzt werden[182]. Mit der Ländermedienanstalt verbunden wäre voraussichtlich auch eine gewisse Rücknahme der Regulierungsdichte. Der Abbau von Regulierungen und damit auch von bürokratischen Hürden bietet für Investoren stets einen

---

[180] Siehe hierzu Teil 4 4.1.1.2.5

[181] Vgl. dazu *Holznagel/Krone/Jungfleisch*, Von den Landesmedienanstalten zur Ländermedienanstalt, 155.

[182] Zu den Vor- und Nachteilen einer Ländermedienanstalt siehe insbesondere *Holznagel/Krone/Jungfleisch*, Von den Landesmedienanstalten zur Ländermedienanstalt, 139 ff.

positiven Anreiz und setzt zugleich ein Signal im Hinblick auf den in der Europäischen Union grundsätzlich befürworteten „free flow of information“ und das damit zusammenhängende Sendestaatsprinzip, welches von der neuen Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste im geänderten Art. 2a erneut bekräftigt und auf audiovisuelle Mediendienste ausgedehnt wird[183]. Auf der anderen Seite kann Deregulierung aber auch Konzentrationstendenzen begünstigen und damit zu einer Verkleinerung des Vielfaltsspektrums führen. Ob sich die Schaffung einer Ländermedienanstalt tatsächlich in Form einer geringen Regulierungsdichte auswirkt, kann allerdings noch nicht abschließend beurteilt werden.

Für die Unternehmen würde eine einheitliche Ländermedienanstalt erhebliche Erleichterungen bedeuten. Die Zahl der Ansprechpartner verringert sich mit einer einheitlichen Ländermedienanstalt erheblich, so dass die Unternehmen einfacher ermitteln können, an wen sie sich wenden müssen. Die Anträge könnten von den Unternehmen direkt bei der Ländermedienanstalt gestellt werden. Gerade für kleinere und mittelständische Unternehmen würde es damit leichter, den Überblick zu behalten. Eine derartige Erleichterung für die Unternehmen wäre auch im Hinblick auf das europäische Ziel der Verwirklichung eines Binnenmarktes und den damit verbundenen Abbau von bürokratischen Hürden für Unternehmen zu begrüßen.

Ein weiterer Vorzug einer Ländermedienanstalt für die Unternehmen ist darin zu sehen, dass eine Ländermedienanstalt die Anwendung einheitlicher Aufsichtsmaßstäbe leichter garantieren kann als die unterschiedlichen Landesmedienanstalten. Zwar können Kooperations- und Koordinationsmittel zwischen den Landesmedienanstalten ebenfalls zu einer Abstimmung der Aufsichtsmaßstäbe führen. Eine einheitliche Ländermedienanstalt bietet aber gleichwohl eine bessere Gewähr für die Herausbildung einer einheitlichen Spruchpraxis. Für die Unternehmen bedeutet dies ein nicht zu unterschätzendes Maß an Planungs- und Rechtssicherheit.

Im Hinblick auf die europäische Ebene kann ein einheitliches Auftreten der Länder im Medienbereich nur begrüßt werden. Dass Deutschland trotz der Kompetenzen der Länder im Rundfunkbereich auf der europäischen Ebene einheitlich auftreten muss, ergibt sich bereits aus Art. 23 GG. Danach muss auf europäischer Ebene entweder ein Vertreter der Bundesregierung oder für den in Art. 23 Abs. 6 GG geregelten Fall, dass im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, ein vom Bundesrat benannter Vertreter der Länder agieren. Wie die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, die in einem besonders schnellen Legislativverfahren von nur 18 Monaten verabschiedet wurde, zeigt, will die EU trotz der zwischen der EG und den Mitgliedstaaten gespaltenen Kompetenzen weiterhin die Entwicklung im Medienbereich maßgeblich mitbestimmen und die europäische Harmonisierung auch in diesem Bereich vorantreiben. Eine Ländermedienanstalt als einheitliche nationale Medienbehörde könnte daher auf EU-Ebene zu einer verbesserten Wahrnehmung der

---

[183] S. die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, die vom Europäischen Parlament am 29.11.2007 verabschiedet wurde und welche die Mitgliedstaaten bis Ende 2009 umsetzen müssen, vgl. dazu unter http://www.europarl.de/presse/pressemitteilungen/quartal2007_4/PM_071129 _1a. Zur neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vgl. auch *Holtz-Bacha*, Media Perspektiven 2007, 113; *Rösler*, EuZW 2007, 417; *Stender-Vorwachs*, ZUM 2007, 613.

Bundesrepublik Deutschland in der an Bedeutung zunehmenden europäischen Medienpolitik beitragen.

In einer Ländermedienanstalt könnte zudem eine konzentrierte Bündelung von medienrechtlichem Sachverstand erfolgen. Einer effektiven und von Standortinteressen möglichst unabhängigen Prüfung wäre es dienlich, verselbständigte Prüfungskommissionen zu bilden. Dabei bietet es sich im Sinne eines spezialisierten und professionalisierten Verfahrens an, die Prüfungskommissionen als Spruchkammern auszugestalten, von denen jede für einen bestimmten Bereich zuständig ist. So könnte beispielsweise eine Kammer für den Medienkonzentrationsbereich, eine Kammer für den Jugendschutz und eine Kammer für die Zulassung und die Aufsicht gebildet werden. Die Kammern würden von der gemeinsamen Organisation mit einer Geschäftsstelle profitieren. Zugleich könnten und müssten sie mit der erforderlichen personellen und sachlichen Unabhängigkeit ausgestattet werden. Die Spruchkammern müssten dementsprechend mit verfahrensrechtlichen Rechten versehen sowie mit unabhängigen Sachverständigen besetzt werden. Damit könnte auch der Gefahr, dass sich die Ländermedienanstalt zum Anwalt von Partikularinteressen macht, wirksam begegnet werden. Die Unabhängigkeit der Spruchkörper würde auch dazu beitragen, das zwischen den verschiedenen Bundesländern bestehende Konfliktpotential zu entschärfen.

Organisatorisch würde es sich anbieten, die Ländermedienanstalt als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu organisieren und ihren Tätigkeitsbereich auf bundesweite Angebote zu beschränken. Die Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts könnte mit einem relativ überschaubaren Aufwand geschehen, indem man die nunmehr nach dem 10. RStV bestehenden Kommissionen ZAK, GVK, KEK und KJM als Teile und die in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten zusammengeschlossenen bestehenden Landesmedienanstalten als Mitglieder der betreffenden Körperschaft ausgestaltet[184]. Eine so gestaltete Ländermedienanstalt würde von den Landesmedienanstalten gemeinsam getragen und könnte damit der grundsätzlich föderalen Struktur der deutschen Rundfunkordnung einerseits und den praktischen Erfordernissen in Bezug auf bundesweite Angebote andererseits angemessen Rechnung tragen.

4.4.2.4 Empfehlung

Die Schaffung einer „Bundesmedienanstalt“ als einer obersten Bundesbehörde oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die umfassend für alle elektronischen Medien wie den Rundfunk und sonstige Dienste sowie die Telekommunikation zuständig wäre, ist angesichts der geteilten verfassungsrechtlichen Kompetenzen im Medienbereich verfassungsrechtlich nicht möglich. Denkbar und empfehlenswert ist hingegen die vorsichtige Weiterentwicklung des status quo durch eine Stärkung der zentralen Kommissionen der Landesmedienanstalten. Auf mittlere Sicht sprechen die stärksten ökonomischen und juristischen Argumente für die Bildung einer Ländermedienanstalt für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien. Diese könnte zunächst als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit einem auf bundesweite Angebote beschränkten Tätigkeitsbereich unter Beibehaltung der bisherigen Landesmedienanstalten errichtet werden.

---

[184] So der Vorschlag von *Albert*, Reform der Medienregulierung im Spannungsfeld von föderaler Struktur und einheitlichem nationalen Handeln, in: Festschrift Henle, 189.

Literaturverzeichnis

Abrar, Notwendigkeit einer sektorspezifsichen Fusionskontrolle?, Baden-Baden 2007

AGF/GfK, Fernsehpanel 2007, Frankfurt a.M. 2007

Akerlof, The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, 488 ff.

Albert, Reform der Medienregulierung im Spannungsfeld von föderaler Struktur und einheitlichem nationalem Handeln, in: EMR (Hrsg.), Gedanken zu den Medien und ihrer Ordnung – Festschrift für Dr. Victor Henle, Baden-Baden 2007

Alcatel, Deliever Very High speed for All, Paris 2006

Alcatel, Press/Industry Analyst Briefing, CTIA Paris 2007

Anderson, The Long Tail – Der lange Schwanz, München 2007

Arbeitsgemeinschaft Online Forschung, Berichtsband Teil 1 zur internet facts 2007-I, Frankfurt a.M. 2007

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten und Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang, Digitalisierungsbericht 2006, Berlin 2006

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten und Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang, Digitalisierungsbericht 2007, Berlin 2007

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten, ALM Jahrbuch 2006, Berlin 2006

Arlt, Digital-Rights-Management-Systeme, Der Einsatz technischer Maßnahmen zum Schutz digitaler Inhalte, Schriftenreihe Information und Recht, Bd. 60, München 2006

Astheimer, Rundunkfreiheit – ein europäisches Grundrecht: Eine Untersuchung zu Art. 10 EMRK, UFITA, Bd. 88, Baden-Baden 1990

A.T. Kearney, „Triple Play“ – Entwicklung in Deutschland und weltweit, München 2006

Atkinson/Weiser, A Third Way on Network Neutrality, The New Atlantis 2006, 47 ff.

Axel Springer AG, Geschäftsbericht, Berlin 2006

Axel Springer AG, Halbjahresfinanzbericht, Berlin 2007

Bamberger, Sicherung der Meinungsvielfalt durch die Landesmedienanstalten, ZUM 2000, 551 ff.

Bangard, Krankenhausfusionskontrolle, ZWeR 2007, 183 ff.

Bär-Bouyssière, in: Schwarze u.a. (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2007

Bartosch, Die Kommissionspraxis nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark – Worin liegt das Neue?, EuZW 2004, 295 ff.

Bator, The Anatomy of Market Failure, Edited at Harvard University's Department of Economics, The Quarterly Journal of Economics Vol. 72, 1958, 351 ff.

Bauder, Der deutsche Free-TV-Markt: Chancen für neue Anbieter?, Institut für Rundfunkökonomie, Arbeitspapiere, Köln 2002

Bauer, Dynamic Effects of Network Neutrality, International Journal of Communication 1, 2007, 531 ff.

Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Loseblatt, 65. Erg.Lief., Ulm 2005

Baumol, Consumers´Souvereignity Revisited And The Hospitality Of Freedom Of Choice, American Economic Review Vol. 52, 1962, 288 ff.

Baur/Pritzsche/Klauer, Ownership Unbundling – Wesen und Vereinbarkeit mit Europarecht und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2006

BBC, Measuring the Value of the BBC, London 2004

Bethge, Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Media Perspektiven 1996, 66 ff.

Bethge, Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1991, 337 ff.

Biggar, When should regulated companies be vertically separated?, in: Amato/Laudati, The Anticompetitive Impact of Regulation, Paris 2001

BLM, Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2006, München 2007

Blödorn/Gerhards/Klingler, Informationsnutzung und Medienauswahl 2006, Media Perspektiven 2006, 630 ff.

Böge, Der „more economic approach" und die deutsche Wettbewerbspolitik, WuW 7 u. 8/2004, 726 ff.

Booz, Die zukünftige Rolle von Kabelfernsehen bei der Gestaltung des Digital-Home-Marktes in Europa, Liberty Global Policy Series, Frankfurt a.M. 2006

Bork, Geringfügige Unterschreitung des Zuschaueranteils – Betrachtungen zu § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV, K&R 1998, 183 ff.

Bornemann, Die Bedeutung der „starken Stellung" in der Medienkonzentrationskontrolle, ZUM 2006, 200 ff.

Borrmann/Finsinger, Markt und Regulierung, München 1999

Brattig/Kahle, Die Entwicklung des Energierechts 2003 bis 2004, NVwZ 2005, 642 ff.

Breunig, Mobile Medien im digitalen Zeitalter, Media Perspektiven 2006, 2 ff.

Briglauer/Ertl, Dynamische und märktespezifische Übergänge zwischen ex ante und ex post am Beispiel der Festnetzregulierung, N&R 2007, 103 ff.

De Bronett, Kommentar zum europäischen Kartellverfahrensrecht – VO 1/2003, München 2005

Buchwald, Mediensymposium Speyer, ZUM 1995, 258 ff.

Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten: verfassungs- und organisationsrechtliche Überlegungen zur Rechtsstellung einer verselbständigten Verwaltungseinheit, Münchner Universitätsschriften: Reihe der juristischen Fakultät, Bd. 104, München 1995

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation: Anforderungen an die Technologie- und Wirtschaftspolitik durch die Konvergenz der elektronischen Medien, Berlin 2004

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, Zukunft digitale Wirtschaft, Berlin 2007

Callies/Ruffert, EUV/EGV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Grundrechtecharta, München 2007

Castendyk/Böttcher, Ein neuer Rundfunkbegriff für Deutschland? Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste und der deutsche Rundfunkbegriff, MMR 2008, 13 ff.

Cave/Crocioni, Does Europe Need Network Neutrality Rules, International Journal of Communication 1, 2007, 669 ff.

Christmann/Enßlin/Wachs, Der Markt für Breitbandkabel in der digitalen Übergangsphase – Ordnungspolitische Herausforderungen für die deutsche Medienpolitik, MMR 2005, 291 ff.

Clausen-Muradian, Konzentrationstendenzen und Wettbewerb im Bereich des privaten kommerziellen Rundfunks und die Rechtsprobleme staatlicher Rundfunkaufsicht: eine Analyse unter besonderer Betrachtung von § 21 Rundfunkstaatsvertrag 1991 und § 26 Rundfunkstaatsvertrag 1997, Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft; Bd. 2368, Frankfurt a.M. u.a. 1998

Cole, Medienrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.) Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 309 ff.

Czygan, Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, Institut für Volkswirtschaftslehre, Diskussionspapier Nr. 13, Ilmenau 1997

Dannischewski, Unbundling im Energierecht – Konzept und Funktion von Entflechtungsmaßnahmen, Baden-Baden 2003

Davis, in: Helm et al.: Can the Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age, Eastleigh 2005, 129 ff.

Degenhart, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, 333 ff.

Degenhart, Funktionsauftrag und „dritte Programmsäule" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, K&R 2001, 329 ff.

Dehm et al., Das Internet: Erlebnisweisen und Erlebnistypen, Media Perspektiven 2006, 91 ff.

Deloitte, Herausforderung Media 3.0, Frankfurt a.M. 2006

Detecon&Diebold Consultant, Fernsehen 3.0, Neue Impulse für ein gesättigtes Marktumfeld, Detecon-Diebold-Reihe: Strategiekompass Medien, Eschborn 2003

Deutsche Bank Research, IT, Telekom & Neue Medien: Am Beginn der technologischen Konvergenz, Frankfurt a.M. 2006

Deutsche TV-Plattform, HDTV in Deutschland, Frankfurt a.M. 2005

Dialogkreis Konvergenz, Digitale Konvergenz, Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, Berlin 2005

Dickgreber/von Stern, in: A.T. Kearney, Gaming – raus aus dem Kinderzimmer und rein in die virtuelle Lebenswelt?, Düsseldorf 2006

Dörr, Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahrensrecht, Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 4, 331 ff., Berlin 1995

Dörr, Der Einfluss der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts auf das Medienrecht, VerwArch 2001, 149 ff.

Dörr, Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 4, München u.a. 1992

Dörr, Die europäische Medienordnung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2004/2005, Baden-Baden 2004, 40 ff.

Dörr, Die Gebührenfrage und die Debatte um die Strukturreform, in: Bröhmer/Bieber/Callies/Langenfeld/Weber/Wolf (Hrsg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte, Festschrift für Ress, Köln u.a. 2005, 1151 ff.

Dörr, Die Kabelbelegungsregelungen im Hessischen Privatrundfunkgesetz unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben, Schriftenreihe der LPR Hessen, Bd. 21, München 2005

Dörr, Die KEK – ein taugliches Instrument zur Bekämpfung der Medienkonzentration?, Media Perspektiven 1998, 54 ff.

Dörr, Die Konzentration im Medienbereich: Nationales Vielfaltssicherungsrecht im Spannungsfeld zum europäischen Wettbewerbsrecht, in: Dörr/Müller-Graf (Hrsg.) Medien in der Europäischen Gemeinschaft, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 59, Baden-Baden 2007, 95 ff.

Dörr, Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und ihre Auswirkungen auf die Medienpolitik, ZUM 1995, 14 ff.

Dörr, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Baden-Baden 1997

Dörr, Europäisches Medienrecht, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 114 ff.

Dörr, „Multimedia“ und der Rundfunkbegriff, in: Dittmann/Fechner/Sander (Hrsg.), Der Rundfunkbegriff im Wandel, Symposion zum 65. Geburtstag von Oppermann, Berlin 1997, 121 ff.

Dörr, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts: Public-Service-Idee, Dienstleistungsfreiheit und Beihilfenkontrolle, Media Perspektiven 2005, 333 ff.

Dörr, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Gebührenregelung unter dem Druck des Gemeinschaftsrechts, K&R 2001, 233 ff.

Dörr, Ohne Ende? Die EU-Kommission und ihre Prüfung der deutschen Rundfunkfinanzierung, Funkkorrespondenz 19/2006, 13 ff.

Dörr, Umfang und Grenzen der Aufsicht über die Deutsche Welle, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 2, Frankfurt a.M. u.a. 2000

Dörr, Unabhängig und gemeinnützig, Ein Modell von gestern?, in: ARD (Hrsg.), 50 Jahre ARD, Baden-Baden 2000, 12 ff.

Dörr, Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen, AfP-Sonderheft 2007, 33 ff.

Dörr/Janik/Zorn, Der Zugang zu den Kabelnetzen und die Regelungen des europäischen Rechts, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Der Zugang zum digitalen Kabel, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 22, Berlin 2002

Dörr/Kreile/Cole (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, Recht der elektronischen Massenmedien, Frankfurt a.M. 2008

Dörr/Schiedermair, Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten, Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Forum, Schriftenreihe des Deutschen Hochschulverbandes, Heft 72, Bonn 2004

Dörr/Schiedermair, Ein kohärentes Konzentrationsrecht für die Medienlandschaft in Deutschland, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 28, Frankfurt a.M. u.a. 2007

Dörr/Schiedermair, Rundfunk und Datenschutz, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 13, Frankfurt a.M. u.a. 2002

Dörr/Schwartmann, Medienrecht, Heidelberg 2006

Dörr/Zorn, Die Entwicklung des Medienrechts, NJW 2001, 2837 ff., NJW 2003, 3020 ff. und NJW 2005, 3114 ff.

Doll/Nigge, Die Prüfung des Regulierungsbedarfs auf TK-Märkten nach dem neuen TKG, MMR 2004, 519 ff.

Eberle, Gestaltung der deutschen Rundfunkordnung durch die europäische Beihilfenaufsicht?, in: Festschrift für Mailänder, Berlin 2006, 497 ff.

Ebsen, Fensterprogramme im Privatrundfunk als Mittel zur Sicherung von Meinungsvielfalt, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 12, Frankfurt a.M. u.a. 2003

Economides, "Net Neutrality," Non-Discrimination and Digital Distribution of Content Through the Internet, NET Institute, Working Paper 03, New York 2007

Engel, Privater Rundfunk vor der Europäischen Menschenrechtskonvention, Wirtschaftsrecht der Internationalen Telekommunikation, Bd. 19, Baden-Baden 1993

Engel, Zuschaueranteile in der publizistischen Konzentrationskontrolle, ZUM 2005, 776 ff.

Engels/Jürgens/Fritzsche, Die Entwicklung des Telemedienrechts im Jahr 2006, K&R 2007, 57 ff.

Etling-Ernst, Internet, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 226 ff.

European Economic & Marketing Consultants, Competition Competence Report (CCR), Brüssel 2007

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Haben oder nicht haben – Must-Carry-Regeln, IRIS Spezial 2005

Fechner, Medienrecht, Tübingen 2007

Fränkl, Digital-Rights-Management in der Praxis – Hintergründe, Instrumente, Perspektiven (und) Mythen, Berlin 2005

Glarner, Musikpiraterie im Internet, Bern 2002

Glassen (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, Loseblatt, Stand: März 2006

Franz, Management von Business Webs: Das Beispiel für Technologieplattformen für mobile Dienste, Wiesbaden 2003

Franzen, Privatrechtsangleichung durch die Europäische Gemeinschaft, Berlin 1999

Frevert, Regelungen des neuen TKG zur Rundfunkübertragung, MMR 2005, 23 ff.

Friederiszick et al., European State Aid Control: An Economic Framework, Brüssel 2005

Friedrichsen, Wettbewerb und Regulierung im Rundfunk – ein "ewig" fundamentales Thema der Medienökonomie, Zur Beurteilung des Marktversagens mit "zwei Herzen in einer Brust", in: Siegert, Medienökonomie in der Kommunikationswissenschaft. Bedeutung, Grundfragen und Entwicklungsperspektiven, Münster u.a. 2003, 63 ff.

Fritsch et al., Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München 1996

Fritzweiler/Schneider, Grenzen der Vermarktung und Kollision von Rechten, in: Fritzweiler (Hrsg.), Sport-Marketing und Recht, Basel 2003

Fromm, Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus: Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs, Baden-Baden 1998

Fuhrmann/Kansky, Entwicklungen im Online-Markt der Zeitungen, Berlin 2007

Ganley/Allgrove, The net neutrality debate, in: PLC 11/2006, London 2006

Gee/Ivanova, Fragmentation versus Standardization in the Market for Digital Rights Management Solutions – A case study of the online market for audio and video content, Chicago 2006

Geppert/Piepenbrock/Schütz/Schuster (Hrsg.), Beck`scher TKG-Kommentar, München 2006

Geradin, Access to Content by New Media Platforms: A Review of the Competition Law Problems, European Law Review 2005, 68 ff.

Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Schriftenreihe der HAM, Bd. 11, Berlin 1995

Gersdorf, Grundzüge des Rundfunkrechts, Nationaler und europäischer Regulierungsrahmen, München 2003

Gersdorf, Rundfunkfrequenzpolitik zwischen Ökonomisierung und Vielfaltsicherung: Zur Reichweite des Rundfunkprivilegs, ZUM 2007, 104 ff.

GEZ, Geschäftsbericht 2006, Köln 2007

Glarner, Musikpiraterie im Internet, Schriften zum Medien- und Immaterialgüterrecht, SMI, Heft 63, Bern 2002

Glinke, § 31 GWB – Norwendige Ausnahme zum Kartellverbot oder gesetzgeberische Gefälligkeit für den Deutschen Fußballbund?, Münster 2003

Goldhammer, Entwicklung der Leserschaft am Zeitungsmarkt, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Berlin 2006

Goldmedia, Mobile TV in Europa: Potenziale und Perspektiven, Vollversammlung Digitale Plattform Austria, Wien 2007

Goldmedia, Effektivität und Effizienz der Nutzung von Rundfunkfrequenzen in Deutschland 2006, Berlin 2007

Goldmedia, Zukunft der TV-Übertragung, Berlin 2007

Gounalakis, Konvergenz der Medien – Sollte das Recht der Medien harmonisiert werden?, Gutachten C zum 64. Deutschen Juristentag Berlin 2002, München 2002

Gounalakis/Wege, Product Placement und Schleichwerbungsverbot – Widersprüche im Fernsehrichtlinien-Entwurf, K&R 2006, 97 ff.

Grabitz/Hilf (Hrsg.) Kommentar zur Europäischen Union, Hamburg u.a, Stand: 2006

Groh, Die Bonusregelungen des § 26 Abs. 2 S. 3 des Rundfunkstaatsvertrages, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 18, Frankfurt a.M. u.a. 2005

Große Holforth, Zwischen Pressefreiheit und Propaganda. Ökonomische Ansätze zur überzeugenden Kommunikation in der Demokratie, Institut für Rundfunkökonomie, Arbeitspapiere, Köln 1997

Gruner und Jahr Media Sales, Werbetrend, Hamburg 2007

Grünwald, Analoger Switch-Off: Zur Verwaltung terrestrischer Rundfunkfrequenzen im Zeichen der Digitalisierung der Fernsehübertragung in Deutschland und den U.S.A., Schriftenreihe Information und Recht, Bd. 19, München 2001

Haas et al., Web 2.0: Nutzung und Nutzertypen, Media Perspektiven 2007, 215 ff.

Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck`scher Kommentar zum Rundfunkrecht, München 2008

Hahn/Wallsten, The Economics of Net Neutrality, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington 2006

Hain, Informationsfreiheit, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 188 ff.

Hain, Vorherrschende Meinungsmacht i.S.d. § 26 Abs. 1, 2 RStV, MMR 2000, 537 ff.

Hain, Regulierung in den Zeiten der Konvergenz, K&R 2006, 325 ff.

Hallenberger, Auswirkungen unterschiedlicher Finanzierungsformen auf die Programmgestaltung, in: Pethig/Blind (Hrsg.), Fernsehfinanzierung, Ökonomische, rechtliche und ästhetische Perspektiven, Opladen/Wiesbaden 1998, 74 ff.

Hamann, Das Tor zum Nutzer – Navigatoren und Programmführer, in: GSDZ/ALM (Hrsg.), Digitalisierungsbericht, Berlin 2007

Hans-Bredow-Institut, Beschäftigte und wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland, Studie im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM), Hamburg 2004

Hans-Bredow-Institut, Stellungnahme zum Entwurf des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Verträge, Hamburg 2007

Hansen, Die Novellierung des Urheberrechts – einschneidende Folgen für die Wissenschaft, Digital-Rights-Management, Münster 2006

Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Loseblatt, Stand 31. Erg.Lief., München 2007

Haucap/Kruse, Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, WuW 2004, 266 ff.

Haucap/Uhde, Regulierung und Missbrauchskontrolle in einer liberalisierten Elektrizitätswirtschaft aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Bochum 2005

Hefermehl/Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, München 2007

Hege, Offene Wege in die digitale Zukunft, Schriftenreihe der MABB, Bd. 2, Berlin 1995

Heidhues/Nitsche, in: Bartosch et al., Comments on State Aid Reform – some Implications of an Effects-bases Approach, Berlin 2006, 23 ff.

Heinemann, Europäisches Kartellrecht – Einführung und aktuelle Entwicklungen (Teil II), Jura 2003, 721 ff.

Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2: Hörfunk und Fernsehen, Wiesbaden 2002

Henle, Wie testet man public Value?, epd medien 92/07, 3 ff.

Hepach, Der Kompetenzrahmen der KEK nach dem Sechsten Rundfunkstaatsvertrag, ZUM 2003, 112 ff.

Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, München 2004

Hess/von Walter, Toward Content Intermediation: Shedding New Light on the Media Sector, The International Journal on Media Management 8/1, 2006, 2 ff.

Hesse, Rundfunkrecht, München 2003

Heun (Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, Köln 2007

Hildebrand, Der „more economic approach" in der Wettbewerbspolitik, WuW 5/2005, 513 ff.

Hildebrand, Economic Analyses of Vertical Agreements – A Self-Assessment, Kluwer, The Hague 2005

Hildebrand, The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules: The European School, Second Edition, Kluwer, The Hague 2002

Hildebrand/Schweinsberg, Refined Economic Approach in European State Aid Control – Will it Gain Momentum?, in: Rivas, World Competition 30 (3), 449 ff.

Hoeren, Das Telemediengesetz, NJW 2007, 801 ff.

Holoubek, Medienfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, AfP 2003, 193 ff.

Holtz-Bacha, Von der Fernseh- zur Mediendiensterichtlinie, Media Perspektiven 2007, 113 ff.

Holznagel, Der Zugang zu Premium-Inhalten: Grenzen einer Exklusiv-Vermarktung nach Europäischem Recht, K&R 2005, 385 ff.

Holznagel, Regulierung bei konvergierenden Märkten, in: Picot (Hrsg.), 10 Jahre wettbewerbsorientierte Regulierung von Netzindustrien in Deutschland, Festschrift Bundesnetzagentur, München 2008, 209 ff.

Holznagel/Behle/Schumacher, Zusammenarbeit der Medien- und TK-Aufsicht bei der Sicherung der Zugangsfreiheit, in: Roßnagel, Gedanken zu den Medien und ihrer Ordnung, Festschrift für Henle, Baden-Baden 2007, 97 ff.

Holznagel/Daufeldt, Zugangssicherungen bei digitaler Fernsehübertragung,CR 1998, 151 ff.

Holznagel/Enaux/Nienhaus, Telekommunikationsrecht, München 2006

Holznagel/Krone, Wie frei ist die KEK? Ein Beitrag zur Auslegung des § 26 Abs. 2 Satz 2 RStV, MMR 2005, 666 ff.

Holznagel/Krone/Jungfleisch, Von den Landesmedienanstalten zur Ländermedienanstalt, Münster 2004

Holznagel/Ricke, Die Aufsicht im Internet – Wer hat noch nicht, wer will noch mal?, MMR 2008, 18 ff.

Holznagel/Ricke, IPTV – Eine medienrechtliche Einordnung, in: Klumpp/Kubicek/Roßnagel/Schulz (Hrsg.), Informationelles Vertrauen für die Informationsgesellschaft, Berlin u.a. 2008

Holznagel/Schumacher, Großer Eingriff, k(l)eine Wirkung – Die Pläne der EU-Kommission zur eigentumsrechtlichen Entflechtung der Energienetzbetreiber, N&R 2007, 96 ff.

Holznagel/Schumacher, Hochgeschwindigkeitsrechtsschutz oder lange Leitung? Ein Vergleich der einstweiligen Rechtsschutzverfahren im Telekommunikations-, Kartell- und Energiewirtschaftsrecht, N&R 2006, 134 ff.

Holznagel/Theurl/Meyer/Schumacher, Ownership Unbundling – Rechtliche und ökonomische Bewertung eigentumsrechtlicher Entflechtungsmaßnahmen gegenüber Energienetzbetreibern, Münster 2008

Hombergs, Europäisches Verwaltungskooperationsrecht auf dem Sektor der elektronischen Kommunikation, Berlin 2006

Hubert Burda Media, Geschäftsbericht, München 2007

Huppertz, The Pivotal Role of Digital Rights Management Systems in the Digital World, CRi 2002, 105 ff.

Huppertz, Die SMP-Konzeption – europarechtliche Vorgaben für die asymmetrische Regulierung im Kommunikationssektor, 2003

IBM Business Consulting Services, Konsum versus Interaktion: Interaktionsverhalten junger Mediennutzer stellt die Innovationsfähigkeit des Fernsehens auf eine harte Probe!, Stuttgart 2005

IBM Business Consulting Services, Medienstudie 2005: Konsum vs. Interaktion, Das Interaktionsverhalten junger Mediennutzer stellt die Innovationsfähigkeit des Fernsehens auf eine harte Probe, Stuttgart 2005

IBM Global Business Services, Konvergenz oder Divergenz?, Erwartungen und Präferenzen der Konsumenten an die Telekommunikations- und Medienangebote von morgen, Stuttgart 2006

IBM Global Business Services, Navigating the media divide Innovating and enabling new business models, New York 2007

IBM Global Business Services, Wieviel Fernsehen passt auf`s Handy?, Keynote, Medienforum NRW, Köln 2006

IBM Global Business Services, Zukunft des Fernsehens – Individuell und on demand?, München 2006

IBM Global Business Services, Navigating the media divide Innovating and enabling new business models, New York 2007

Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), GWB, München 2001

Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht – Kommentar zum Europäischen Kartellrecht, München 2007

Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.), Einschaltquoten: Medienwissenschaftliche und rechtliche Aspekte der Ermittlung von Zuschauermarktanteilen, EMR-Schriftenreihe, Bd. 17, München u.a. 1997

Janik, Kapitulation vor der eingetretenen Medienkonzentration, AfP 2002, 104 ff.

Jank, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, Berlin 1967

Jarass, Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, 133 ff.

Jarass/Beljin, Die Bedeutung von Vorrang und Durchführung des EG-Rechts, NVwZ 2004, 1 ff.

Kayser, Vom Rollenwandel des Satelliten: Vom technischen Dienstleister zum Enabler, München 2007

KEF, 14. KEF-Bericht, Mainz 2003

KEF, 15. KEF-Bericht, Band 1 und Band 2, Mainz 2005

KEK, Sicherung der Meinungsvielfalt in Zeiten des Umbruchs, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2004

KEK, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Berlin 2007

KEK, Zehnter Jahresbericht, Potsdam 2007

Kiefer, Medienökonomik, München u.a. 2005

Kitz, Das neue Recht der elektronischen Medien in Deutschland – sein Charme, seine Fallstricke, ZUM 2007, 368 ff.

Klein, Einwirkungen des europäischen Menschenrechtsschutzes auf Meinungsäußerungsfreiheit und Pressefreiheit, AfP 1994, 9 ff.

Klimisch/Lange, Zugang zu Netzen und anderen wesentlichen Einrichtungen

als Bestandteil der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht, WuW 1998, 15 ff.

Knappe, Die deutsche Fernsehindustrie: Eine Analyse der Wettbewerbsstrategien vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung von Medien, Institut für Rundfunkökonomie, Arbeitspapiere, Köln 2003

Knieps, Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin u.a. 2001

Köcher, Die Zukunft von Print in der digitalen Medienwelt, Zeitschriftentage 2007, Berlin 2007

Köhler, Freiheit, die sich bindet, Deutscher Presserat, Jahrbuch 2007, Konstanz 2007

Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, Heidelberg 2004

Koenig/Kühling, How to cut a long story short: Das Preußen Elektra Urteil des EuGH und die EG-Beihilfenkontrolle über das deutsche Rundfunkgebührensystem, ZUM 2001, 537 ff.

König/Kösling, Die digitale Zugangsfreiheit im 8. RÄStV – Nur Anpassung an das TKG oder materielle Änderungen beabsichtigt?, ZUM 2005, 289 ff.

Kopf, Digitale Dividende – ökonomische und politische Chance für Europa, MMR 2007, 681 f.

Kops, Brauchen wir einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk?, in: Kruse (Hrsg.), Ökonomische Perspektiven des Fernsehens in Deutschland, München 2000,71 ff.

Kops, Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren?, Institut für Rundfunkökonomie, Arbeitspapiere, Köln 2005

Kocsis/de Bijl, Network neutrality and the nature of competition between network operators, Journal of International Economics and Economic Policy 2007, Vol. 4, No. 2, 159 ff.

KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Wachstumsfelder für den Zeitungsmarkt in Deutschland, Frankfurt a.M. 2005

Kreile/Diesbach, Der neue Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – was ändert sich für den Rundfunk?, ZUM 2002, 849 ff.

Kreile/Neuenhahn, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, K&R 1998, 41 ff.

Kreile/Stumpf, Das neue Medienkartellrecht, die Sicherung der Meinungsvielfalt im novellierten Rundfunkstaatsvertrag, MMR 1998, 192 ff.

Krüger, Marktabgrenzung im Telekommunikationssektor und die Definition beträchtlicher Marktmacht (SMP), K&R-Beilage 1/2003, 9 ff.

Krüger/Zapf-Schramm, Sparten Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot, Media Perspektiven 2006, 201 ff.

Kübler, Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl (Hrsg.), Vielfalt im Rundfunk, Konstanz 1997, 21 ff.

Kübler, Medienkonzentrationskontrolle im Streit, Media Perspektiven 1999, 379 ff.

Kühling/el Barudi, Das runderneuerte Energiewirtschaftsgesetz: Zentrale Neuerungen und erste Probleme, DVBl. 2005, 1470 ff.

Kühling/Gauß, Expansionslust von Google als Herausforderung für das Kartellrecht, MMR 2007, 751 ff.

Ladeur, Rechtsproblem der Regulierung der Entgelte, der Paketbündelung und der Vertragsgestaltung im digitalen Kabelfernsehen, ZUM 2005, 1 ff.

Ladeur, Digitalisierung des Kabelnetzes und technische Standards – Durchsetzung von MHP und „Grundverschlüsselung" für ein intelligentes Multimedianetz?, CR 2005, 99 ff.

Ladeur, Pay-TV und Exklusivverträge über Senderechte für Sportveranstaltungen, SpuRt 1998, 54 ff.

Lammenett, Online-Werbung (Online-Marketing in der Praxis), in: Direkt Marketing, 06/2006, 60 ff.

Lange, Die Übernahme von ProSiebenSAT.1 durch den Axel-Springer-Konzern, Media Perspektiven 2005, 546 ff.

Lecheler, Einführung in das Europarecht, München 2003

Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, Kommentar, Köln 2006

Leopoldt, Navigatoren, Zugangsregulierung bei elektronischen Programmführern im digitalen Fernsehen, Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 43, Baden-Baden 2002

Libertus, Grundversorgungsaufgabe und Funktionsgarantie, München 1991

Lilienthal, Richter ratlos, epd 73/2007, 3 ff.

Loewenheim/Meessen/Riesenkampff (Hrsg.), Kartellrecht, Band 1: Europäisches Recht, München 2005

Lütteke, Anbieter und Konsumenten, Wer kontrolliert wen?, Philips CE, Symposium der Deutschen TV-Plattform, München 2007

Machill, Die Macht der Suchmaschinen, Köln 2007

Mailänder, Konzentrationskontrolle zur Sicherung von Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Bd. 26, Baden-Baden 2000

Mallmann, Zur Rechtsaufsicht über das Zweite Deutsche Fernsehen, Wiesbaden 1975

Malzanini, Aufsichtsgremien, in: Schiwy/Schütz/Dörr (Hrsg.), Medienrecht, Lexikon für Praxis und Wissenschaft, Köln u.a. 2006, 17 ff.

Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1998

Martinek, Die Zurechnung von Zuschaueranteilen nach §§ 25 ff. RStV 1996 anläßlich der Lizenzanträge der Premiere Medien GmbH & Co. KG auf Zulassung zur bundesweiten Veranstaltung von digitalen Pay-TV-Programmangeboten, EMR-Schriftenreihe, Bd. 19, München u.a. 1998

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, München 2006

Mayen, Marktregulierung nach dem novellierten TKG, CR 2005, 21 ff.

Mestmäcker/Schweitzer (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, München 2004

Meyer, Google & Co – aktuelle Rechtsentwicklungen bei Suchmaschinen, K&R 2007, 177 ff.

Michel, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, 350 ff.

Micus Management Consulting, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Breitbandnutzung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Düsseldorf 2006

Monopolkommission, 16. Hauptgutachten: Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, Bonn 2006

Müller, Konzentrationskontrolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, München 2004

Musgrave et al., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Stuttgart 1994

Stipp, TV hat ausgelebt – es lebe TV! Werbewirkung und Fernsehen – Internationaler Ausblick, Media Arena, Vortrag vom 10.5.2007, Goldbach 2007

Neft, Meinungsdominanz im Fernsehen. Aufgreifkriterien des neuen § 26 Abs. 2 RStV, ZUM 1998, 458 ff.

Never, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, Baden-Baden, 2002

Niepalla, Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, München 1990

Niewöhner, Elektronische Benutzerführungssysteme und chancengleicher Zugang zum digitalen Fernsehen, Frankfurt a.M. u.a. 2004

Nitsche/Thielert, Die ökonomische Analyse auf dem Vormarsch – Europäische Reform und deutsche Wettbewerbspolitik, WuW 2004, 250 ff.

OECD, Communications Outlook, OECD Publications, Paris 2007

OECD, Most significant economic challenge for the future of the Internet, Position Paper for the OECD workshop, Washington 2007

Ofcom, A new approach to public service content in the digital media age: The potential role of the Public Service Publisher, London 2007

Office of Faire Trading, European State Aid Control, London 2005

Online Publishers Association, Going Mobile: An International Study of Content Use and Advertising on the Mobile Web, New York 2007

Online Vermarkterkreis im BVDW, OVK Online-Report 2007, Düsseldorf 2007

Open Society Institute, Fernsehen in Europa: Regulierung, Politik und Unabhängigkeit, Budapest 2005

Ortelbach/Hagenhoff, Der Einfluss von Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Wertschöpfung der wissenschaftlichen Verlagsbranche, Arbeitsberichte, Göttingen 2006

Ory, Gebührenurteil 2.0 – Ein Update aus Karlsruhe, AfP 2007, 401 ff.

Ott, Marktbeherrschende und öffentlich-rechtliche Suchmaschinen, K&R 2007, 375 ff.

Ott, Ich will hier rein! Suchmaschinen und das Kartellrecht, MMR 2006, 195 ff.

Owen/Wildman, Video Economics, Cambridge 1992

Papier, Verfassungsrechtliche Fragen des Rechts der Kurzberichterstattung, in: Badura (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, München 1993

Peifer, Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen, BLM-Schriftenreihe, Bd. 82, München 2005

Petersen, Medienrecht, München 2006

Picard, Media economics: Concepts and issues, Newbury Park u.a. 1989

Picot et al., Die Internet-Ökonomie: Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin u.a. 2001

Picot et al., Die Rekonfiguration der Wertschöpfungssysteme im Medienbereich, München 2007

Picot et al., Wandel der Wertschöpfungsketten in der Medienindustrie durch neue Technologien, Zentrum für Internetforschung und Medienintegration, München 2005

Picot, IPTV & WebTV-Hype oder Revolution der TV-Landschaft?, München 2006

PLAN online GmbH, Bericht zum Breitbandatlas, Atlas für Breitband-Internet und digitalen Rundfunk des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Rangsdorf 2005

Plog, Zugang zum digitalen Fernsehen in Frankreich, Baden Baden 2005

Podszun, Fernsehkartellrecht – Die Entscheidungspraxis des Bundeskartellamts, MMR 2007, 761 ff.

Porter, Wettbewerbsvorteile: Spitzenleistungen erreichen und behaupten, Frankfurt a.M. 1999

Premiere AG, Geschäftbericht 2006, München 2006

PriceWaterhouseCoopers, Entertainment and Media Outlook towards 2010, Trends in the Netherlands 2006-2010, Alkmaar 2006

PriceWaterhouseCoopers, German Entertainment and Media Outlook: 2005–2009 Die Entwicklung des deutschen Unterhaltungs- und Medienmarktes, Frankfurt a.M. 2007

PriceWaterhouseCoopers, German Entertainment and Media Outlook: 2007–2011 Die Entwicklung des deutschen Unterhaltungs- und Medienmarktes, Frankfurt a.M. 2007

Probst, Art. 10 EMRK – Bedeutung für den Rundfunk in Europa, Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft, Bd. 12, Baden-Baden 1996

ProSiebenSat.1 Media AG, Geschäftbericht 2006, Unterföhring 2006

Prütting, Die Vermutung vorherrschender Meinungsmacht, in: Stern/Prütting (Hrsg.), Marktmacht und Konzentrationskontrolle auf dem Fernsehmarkt, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 79, München 2000, 115 ff.

Publisuisse Impact, TV – Medium der Zukunft, Was wir heute über das Fernsehen von morgen wissen, Bern 2006

Ragaz, Die Meinungsäußerungsfreiheit in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Bern u.a. 1979

Rayna/Striukova, Digital Rights Management: White Knight or Trojan Horse?, Department of Economics, Discussion Paper No. 07/596, Bristol 2007

Reese, Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Hintergrund der Digitalisierung: Zur Konkretisierung des Funktionsauftrages in § 11 Rundfunkstaatsvertrag, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 20, Frankfurt a.M. u.a. 2006

Renck-Laufke, Probleme der Konzentrationskontrolle im privaten Fernsehen, ZUM 2000, 105 ff.

Ress, Kultur und europäischer Binnenmarkt, Stuttgart u.a. 1991

Ress, Kultursubventionen und Rundfunkfreiheit in der EU, in: Prinzipien des Kulturgüterschutzes, Fechner/Oppermann/Prott (Hrsg.), Berlin 1996, 123 ff.

Result, "Web. 2.0" – Begriffsdefinition und eine Analyse der Auswirkungen auf das allgemeine Mediennutzungsverhalten, Köln 2007

Ricker, Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 1989, 331 ff.

Ricker, Rundfunkgebühren für Computer mit Internetzugang?, NJW 1997, 3199 ff.

Ricker, Medienangebote, Grenzen für ARD und ZDF?, AfP 1998, 437 ff.

Ricker, Die Nutzung des Internets als dritte Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2001, 28 ff.

Ring, Medienrecht, Loseblatt, 100. Erg.Lief., München 2007

Ring, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, 358 ff.

Rodewald, Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd.65, München 1996

Rösler, Die Umwandlung der Fernsehrichtlinie in eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, EuZW 2007, 417 ff.

Rosengarten, Die besondere Missbrauchsaufsicht im neuen TKG 2004, Dissertation 2007 (noch nicht veröffentlicht)

Roßnagel, Telemediengesetz – Korrektur eines historischen Irrtums?, K&R 2007, Heft 2, Die erste Seite

Roßnagel/Scheuer, Das europäische Medienrecht, MMR 2005, 271 ff.

RTL Group, Annual Report 2006, Luxembourg 2006

RTL Group, RTL facts, Luxembourg 2007

Ruhle/Lichtenberger, Regulatory Future of Electronic Communications in Europe, CRi 2006, 134 ff.

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Mobile TV in Österreich, Internationale Pilotprojekte – Benutzerakzeptanz – Geschäftsmodelle – rechtliche Rahmenbedingungen, Wien 2006

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Zur Implementierung von DVB-T in Österreich – Eine qualitative Studie, Salzburg 2005

Säcker (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Telekommunikationsrecht, Berlin 2006

Sajuntz, Der rezipientenbezogene Schutz massenmedialer Kommunikation, Baden-Baden 2007

Schächter, Public Service im digitalen Wettbewerb, Mainz 2007

Scheble, Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994

Schellhaaß, Strategien zur Vermarktung des Sports im Fernsehen, Institut für Rundfunkökonomie, Arbeitspapiere, Köln 2003

Scheuer, Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.9.2007 – 1 BvR 2270/05 – 1 BvR 809/06 – 1 BvR 830/06, MMR 2007, 777 ff.

Scheuer/Strothmann, Sport im Spiegel des europäischen Medienrechts, Teil I, in: IRIS Plus 2004-4

Schipanski, Jüngste Entwicklungslinien eines eventuellen Beihilfecharakters der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, K&R 2006, 217 ff.

Schmitz, Übersicht über die Neuregelung des TMG und des RStV, K&R 2007, 135 ff.

Schrape, Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, BLM-Schriftenreihe, Bd. 30, München 1995

Schüller, Die Auftragsdefinition für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach dem 7. und 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 25, Frankfurt a.M. u.a. 2007

Schulz/Kühlers, Konzepte der Zugangsregulierung für digitales Fernsehen: was können telekommunikationsrechtliche Erfahrungen zur satzungsmässigen Konkretisierung und zur Weiterentwicklung der §§ 52, 53 RStV beitragen?, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 16, Berlin 2000

Schütz, Zugangsberechtigungssysteme zwischen Reg TP und Landesmedienanstalten, MMR 7/2004, XV f.

Schütz, Kommunikationsrecht, Regulierung von Telekommunikation und elektronischen Medien, München 2005

Schütz, 10. RfÄStV: Einführung der Plattformregulierung, MMR 9/2007, X ff.

Schütz/Attendorn, Das neue Kommunikationsrecht der Europäischen Union – was muss Deutschland ändern?, MMR-Beil. 4/2002, 1 ff.

Schwab, Entwicklung der ADSL-Endkunden-Preise im Vergleich zur nachgefragten Bandbreite, Bad Honnef 2006

Schweitzer, Staatsrecht III, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, Heidelberg 2004

Schweizer, Selbstkontrolle der Printmedien, München 2002

Screen Digest et al., Interactive content and convergence: Implications for the information society, A Study for the European Commission, London 2006

Seitel, Sportübertragungen im Fernsehen: Wettbewerbspolitik gegen Exklusivrechte, WuW 1999, 694 ff.

Selmer/Gersdorf, Die Finanzierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand des EG-Beihilfenregimes, Schriften zu Kommunikationsfragen, Bd. 20, Berlin 1994.

SevenOne Media, User-Generated Content im Fernsehen und Online: Ergänzung oder Konkurrenz?, Case Study: MyVideo und ProSiebenSat.1, Nockherberg 2007

SevenOne Media, Time Budget, Unterföhring 2005

SevenOne Media, WerbemarktReport, Unterföhring 2006

Singer, Net Neutrality: A Radical Form of Non-Discrimination, SSRN Vol. 30, No. 2, 2007, 36 ff.

Sjurts, Effiziente Medienregulierung, Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten: Eine ökonomische Erklärung, Friedrichsen/Seufert, Effiziente Medienregulierung, Baden-Baden 2004, 71 ff.

Solon Management Consulting, Mobilfunk Deutschland 2010, Billigmarken sind erst der Anfang, München 2005

Spieker, Verantwortlichkeit von Internetsuchdiensten für Persönlichkeitsrechtsverletzungen in ihren Suchergebnislisten, MMR 2005, 727 ff.

Spieler, Fusionskontrolle im Medienbereich, Schriften zu Kommunikationsfragen, Bd. 11, Berlin 1988

Spies, USA: Kampf um die Netzneutralität, MMR 8/2006, XXI

Spindler, Europäisches Urheberrecht in der Informationsgesellschaft, GRUR 2002, 105 ff.

Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, München 2008

Spoerr/Sellmann, Informations- und Kommunikationsfreiheiten im Internet, K&R 2004, 367 ff.

Sporn, Die Ländermedienanstalt, Frankfurt a.M. u.a. 2001

Stark, Fernsehen in digitalen Medienumgebungen, München 2006

Steigleder, Geschäftsmodelle für Mobile TV, Saarbrücken 2007

Steinwärder, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur: Eine rechtwissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD, Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 31, Baden-Baden 1998

Stender-Vorwachs, Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste, ZUM 2007, 613 ff.

Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985

Stock, Meinungsvielfalt und Meinungsmacht, JZ 1997, 583 ff.

Stock, Medienfreiheit in der EU-Grundrechtscharta: Art. 10 EMRK ergänzen und modernisieren!, Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht, Bd. 5, Frankfurt a.M. u.a. 2000

Streinz, Europarecht, Heidelberg 2003

TNS Infratest Forschung, 10. Faktenbericht 2007, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München u.a. 2007

TNS Infratest MediaResearch, Funkanalyse Bayern 2007, Lokalrundfunktage, Nürnberg 2007

Töpfer, Betriebswirtschaftslehre: Anwendungs- und prozessorientierte Grundlagen, Berlin u.a. 2005

Trute, Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation: ein neues Modell europäisierter Verwaltung, in: Festschrift für Selmer, Berlin 2004, 565 ff.

van Dijk et al., Does Public Service Broadcasting Serve the Public?, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper, Utrecht 2005

van Eimeren/Ridder, Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien 1970 bis 2005, Media Perspektiven 2005, 490 ff.

van Schewick, Podiumsdiskussion – Infrastrukturwettbewerb oder Netzneutralität – was schafft langfristig mehr Wert für den Endkunden?, in: Picot/Freyberg, Infrastrukturwettbewerb und Services – Das Ende einer Verbindung?, Berlin u.a. 2007, 235 ff.

van Schewick, Towards an Economic Framework for Network Neutrality Regulation, Journal on Telecommunications an High Technology Law 2007, 329 ff.

Vassilaki, Strafrechtliche Anforderungen an Altersverifikationssysteme, K&R 2006, 21 ff.

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, Branchedaten: Entwicklung der Bruttowerbeausgaben bei den klassischen Medien, Nielsen Media Research, Berlin 2007

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, Handbuch Crossmedia Werbung, Berlin 2003

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, VDZ-Branchendaten New Media 2007, VDZ, Berlin 2006

Verband Privater Rundfunk und Telemedien, Zum Auftrag der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten in der digitalen Medienwelt, Arbeitspapier, Berlin 2006

Vogelsang, Die regulatorische Behandlung neuer Märkte im Bereich Telekommunikation, Gutachten für den Bundesverband Breitbandkommunikation, Boston 2006

Vogelsang, Infrastrukturwettbewerb und Netzneutralität, in: Picot/Freyberg (Hrsg.), Infrastrukturwettbewerb und Services – Das Ende einer Verbindung?, Berlin u.a. 2007, 219 ff.

Wagner, Rechtliche Aspekte elektronischer Programmführer, MMR 1998, 243 ff.

Weber/Dörr, Digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen und Meinungsvielfalt, Zürich 2001

Weihs, Zentrale Vermarktung von Sportübertragungsrechten, Tübingen 2004

Weiner/Schmelz, Die elektronische Presse und andere neue Kommunikationsformen im neuen rechtlichen Regulierungsrahmen, K&R 2006, 453 ff.

Westerloo, Sportrechte: Preisskala nach oben offen?, Media Perspektiven 1996, 514 ff.

Westphal, Föderale Privatrundfunkaufsicht im demokratischen Verfassungsstaat, Berlin 2007

Whitman, Fibre Access Deployment Worldwide: Market Drivers, Politics and Technology Choices, New York 2006

Wiedemann, Dynamische Auftragsdefinition, epd medien 95/07, 28 ff.

Wik-Consult, Kabelinternet in Deutschland, Policy Papier für den Deutschen Kabelverband, Bad Honnef 2006

Wik-Consult., Mobile Enterprise-Solutions – Stand und Perspektiven mobiler Kommunikationslösungen in kleinen und mittleren Unternehmen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bad Honnef 2006

Wik-Consult, Flexibilisierung der Frequenzregulierung, Bad Honnef 2005

Wirtz et al., Deutschland Online 4, Bonn u.a. 2006

Wirtz, Reconfiguration of Value Chains in Converging Media and Communications Markets, in: Long Range Planning 34, 2001, 489 ff.

Wissmann (Hrsg.) Telekommunikationsrecht, Frankfurt a.M. 2006

Yoo, What Can Antitrust Law Contribute to the Network Neutrality Debate?, International Journal of Communication 1, 2007, 493 ff.

Zagouras, Digitale Dividende: zwischen Frequenzregulierung und Rundfunkbelangen, CR 2007, 819 ff.

ZDF, Zusammenstellung Online Redaktionen, Mainz 2007

Zeller, Die EBU – Union Europeene de Radio-Television (UER), European Broadcasting Union (EBU), Internationale Rundfunkkooperation im Wandel, Wirtschaftsrecht der Internationalen Telekommunikation, Bd. 39, Baden-Baden 1999

Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft, Werbung in Deutschland, Meckenheim 2007

Ziemer (Hrsg), Digitales Fernsehen – Eine neue Dimension der Medienvielfalt, Heidelberg 2003

Zimmer, Großbritannien und Frankreich: Vorreiter für digitales und interaktives Fernsehen, Media Perspektiven 2000, 438 ff.

Stichwortverzeichnis

Abgestufte Inhalteregulierung 497, 499
abgestufte Regulierung 498, 499
Abgrenzung der Telemedien vom Rundfunk 201
Abonnementenverwaltung 113
Adapter 384
Adressierung 366, 368
ADSL2+ 49, 51, 109, 117
Agentur Sirius 93, 372
AGF/GfK Fernsehpanel 98, 99, 338, 339, 341
Aktualität des Rundfunks 181
Akzeptanz für neue Medientechnologien 20
Akzeptanz neuer Produkte und Dienste 18
Altersverifikationssystem 205
Altmark Trans 165
Anbieter auf dem Markt für Programminhalte 89
Anbieter von Plattformen 199
Anbieter-Konvergenz 317
Anforderungen an die Rundfunkordnung 179
Angebotsumstellungsflexibilität 239
Anwendungs-Programmierschnittstelle 294, 295, 315
Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts 229
- Umfang und Grenzen 230
- unmittelbare Anwendung von Europarecht 233
API 245, 290, 294, 295, 315
Application Programming Interfaces (*siehe auch* API) 288, 294
Arbeitsgemeinschafte der Landesmedienanstalten 98, 99, 338
ARD 13, 14, 15, 17, 20, 25, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 52, 53, 90, 91, 93, 97, 105, 118, 124, 131, 140, 167, 170, 177, 178, 179, 197, 198, 199, 332, 368, 426, 428, 429, 459, 507, 512, 565, 586, 597, 599
Arena 102, 116, 117, 253, 254, 256, 366, 550, 594
ArenaSat 116
Art. 10 EMRK 171, 172, 173, 174, 175, 176, 582, 596, 599
- Groppera Entscheidung 171
- persönlicher Schutzbereich 171
- Rundfunkveranstalterfreiheit 171
Art. 11 EU-Grundrechtecharta 175
Art. 151 EG 155
ASTRA-Satellitensystem 104
audiovisuelle Mediendienste 6, 156, 158, 159, 160, 497, 499, 500, 501, 502, 504, 580, 584, 599
Aufrüstung des Kabelnetzes 103
Aufrüstung des Kabels 341
Aufsicht 222
- allgemeine Aufsichtsstrukturen 222
- begrenzte Staatsaufsicht 222
- Begrenzungen der Rechtsaufsicht 223
- bei der Vielfaltssicherung 227
- binnenplurale Aufsichtsgremien 223
- Gebot der Staatsferne 223
- GVK 227
- im Jugendschutz 227
- KDLM 227
- KEK 227
- KJM 227
- Landesmedienanstalten 224
- öffentlich-rechtlicher Rundfunk 222
- privater Rundfunk 224
- Rundfunkrat 222
- Staatsaufsicht über die Landesmedienanstalten 224
- Telemedien 226
- ZAK 227
- Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag 227
Aufsicht vor- und nachgelagerte Bereiche 311
Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 196
Auktionsfernsehen 75
Ausbau des VDSL-Netzes 356
Ausdehnung des Funktionsauftrages 502
Ausgaben im Werbemarkt 76
Ausgestaltung des Aufgabenbereichs öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten 185
Ausschluss von Inhalten und Diensten 466
Ausstrahlung im HDTV-Standard 14
Ausstrahlung von Pay TV-Programmen über entavio 370
Axel Springer 449
Axiom der Konsumentensouveränität 419
Balancing Test 394, 432
Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten 183
bedarfsgerechte Finanzierung 184
Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 504
Begriff „Telemedien 201
Beihilfe, Begriff 164
Beihilfen 163, 164, 394, 396, 414, 427
Belegungspflichten nach § 52b Abs. 1 RStV n. F 272

Bepreisung digitaler Audio-/Video-Inhalte 120
Beschaffungsmarkt 427
Beschäftigung 124 ff.
Beschäftigung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 131
Beschäftigung im privaten Fernsehen 130
Beschäftigungsentwicklung im privaten Fernsehen 130
Beschwerdeverfahren nach § 49 Abs. 3 TKG 315
Bestands- und Entwicklungsgarantie 185
Beteiligung von Investmentfonds 409
Bindungswirkung der Entscheidungen der KEK 218
Bitstrom-Zugang (Bitstream Access) 263
blanker Draht 261
Bottleneck 5, 250, 475, 478, 480, 551, 563
Breitband über ein Festnetz 354
Breitband über ein mobiles Netz 360
Breitbandentwicklung 350
breitbandige Internetnutzung 48
Breitbandverfügbarkeit 350
Breitbandzugang für Großkunden 263
Breitenwirkung des Rundfunks 181
Bruttowerbeumsätze Fernsehen, Prognose 405
Bruttowerbeumsätze im Fernsehen, Entwicklung 404
Bruttowertschöpfung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 127
Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk 126
Bündelung zu Paketen 115
Burda Digital Ventures 449
Business Webs 2, 375, 380, 383, 384, 389, 587
- Adapter 384
- IPTV Business Web 384
- Shaper 383
COCOM 246
Common Scrambling Algorithmus 290
Conditional Access 95, 113, 114, 119, 120, 255, 289
Conditional Access (CA)-Systeme 120
- DRM-Funktionen 120
- Funktion der Transportsicherung 120
Conditional Access-Systeme 289
crossmediale Formen der Werbung 77
crossmediale Geschäftsmodelle 409
Darbietung publizistisch relevanter Inhalte 188
De-facto-Standardsetzung 383
deutsche Rundfunkfinanzierung 167
- Europarechtswidrigkeit 167
Dienstleistungsfreiheit 152
- Fernsehtätigkeit als Dienstleistung 152
- Kompetenzfrage 152
- primäre wirtschaftspolitische Zielsetzung 152
- Prinzip der nichtkulturellen Interpretation 152
- Rundfunk als Dienstleistung 152
Digital Rights Management 114, 119, 290, 292, 478, 479, 587, 591, 596
Digital-Analog-Wandlung 113
digitale Fernsehübertragung 113
digitale Kabel-Plattformen 116
digitale Plattformen für mobile Endgeräte 117
Digitale Satelliten-Plattformen 116
digitale Übertragungstechnik 22
digitale Zusatzprogramme 199
digitales Kabelnetz 22
digitaler Satellitenanschluss 22
Digitalisierung 2, 4, 14, 22, 75, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 158, 180, 181, 193, 196, 199, 213, 300, 305, 317, 319, 322, 323, 329, 330, 337, 338, 339, 340, 341, 343, 344, 350, 361, 362, 363, 365, 377, 399, 402, 404, 423, 434, 454, 455, 462, 463, 470, 486, 491, 521, 523, 528, 532, 554, 584, 588, 592, 593, 596
- effiziente Nutzung der Bandbreite 95
- innerhalb der Übertragungswege 98
- Konvergenz 95
- Kostenreduzierung durch Datenkompression 96
- Stand der Digitalisierung 96
Unabhängigkeit von Frequenzknappheiten 95
- Verteilung analoger und digitaler TV-Empfang 97
Digitalisierung des Kabels 341
Digitalplattform entavio 104
Disintermediation 381
Diskriminierung von Inhalten und Diensten 466
Drei-Kriterien-Test 240
Drei-Stufen-Test 7, 8, 394, 432, 507, 509, 512, 515, 520
Drittfensterprogramme 13, 212, 220, 578
DRM als Bottleneck 479
DSL 12, 48, 49, 88, 94, 103, 106, 141, 143, 251, 263, 270, 273, 276, 277, 279, 284, 298, 328, 334, 336, 340, 342, 343, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 455, 456, 459, 462, 466, 486, 527, 528, 530, 563
duale Rundfunkordnung 177
Durchleitungsansprüche 273
Durchleitungsansprüche gegenüber marktbeherrschenden Netzbetreibern 535
DVB-H-Konsortium 254
DVB-T 74, 95, 97, 105, 106, 108, 121, 251, 273, 277, 295, 306, 307, 340, 343, 345, 389, 458, 462, 486, 528, 532, 559, 597
E-Commerce Richtlinie 162
EG-Fernsehrichtlinie 157

- Grundsatz der freien Weiterverbreitung 157
- Inländerdiskriminierung 158
- Jugendschutz 157
- Quotenregelungen für europäische Werke 158
- Sendestaatsprinzip 157
- Sponsoring von Sendungen 157
- Spotwerbung 157
- Teleshopping-Fenster 157
- Teleshopping-Kanäle 157
- Werberegelungen 157
- Werbeverbote und Werbebeschränkungen 157

Einsatz von Verschlüsselungssystemen 118
Electronic Programme Guide (EPG) (*siehe auch* Elektronische Programmführer) 120
elektronische Presse 61, 146, 201
Elektronische Programmführer 114, 121, 300, 564
- Aktuelle Angebote 124
- Dienstleistungsfunktion 121
- intelligente Planungsmöglichkeiten 121
- intelligentes Zappen 121
- Nutzung 122
- programmgebundene Angebote 124
- programmübergreifende Angebote 124

Endgeräte als Bottleneck 477
Endgeräte-Konvergenz 317, 330
entavio 104, 116, 117, 255, 365, 368, 370
Entgeltkontrolle 273
Entgeltregulierung 243
Entscheidungskompetenzen der KEK 219
Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes 249
Entstehung der bundesdeutschen Rundfunkordnung 177
Entstehung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 177
Entwicklung der Abonnentenanzahl im deutschen Pay TV-Markt 44
Entwicklung der Breitband-Bandbreiten 356
Entwicklungen und Trends bei den Angeboten 362
Entwicklungen und Trends im Nutzerverhalten 319
EPGs und Suchmaschinen als Bottleneck 480
Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrages 186
Erlösmodelle im Internet-Fernsehen 50
ethische Grundsätze der Presse 450
EU-Grundrechtecharta 175
Europäischer Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationnetze und -dienste 147
europäisches Beihilfenrecht 163
europäisches Wettbewerbsrecht 162
europarechtskonforme Auslegung von nationalem Recht 234
European Regulators Group (ERG) 246
Eutelsat 103, 104, 105, 253
Ex-ante-Genehmigungspflicht 243
Exklusivvermarktung
- Begrenzungen 281
- Beschränkung der Nachfragemacht 283
- koordinierter Rechteverkauf 286
- Newscorp/Telepiù 283
- Zentralvermarktung im Fußballsport 285

Exklusivvermarktung von Inhalten 278
Ex-post-Entgeltüberprüfung 243
Externe Effekte 395, 416
fernmeldetechnische Verbreitung 189
Fernsehen über das Internet 26
Fernsehinhalte 13
Fernsehinhalteanbieter 31
Fernsehrichtlinie 156
Fernsehwerbemarkt 426
Fernsehwerbung 79
Ferring/Acoss 165
Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 38, 182
Fragmentarisierung der Nutzermärkte 399
Free TV-Anbieter 14
Frequenzbereichsplan der ITU 305
Frequenzbereichszuweisungsplan 305
Frequenzen 305, 559
Frequenzplanung 305
Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 502
Fußballbundesliga 93
Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang 10, 98, 99, 296, 302, 312, 338, 564, 582
gemeinschaftliche Querschnittskompetenzen 153
Gesamtaufwendungen im Free TV und Pay TV 136
Gesamtertrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens 138
Geschäftsmodelle im Internet 373
geschlossene Benutzergruppe 205
Gesetzgebungszuständigkeiten 195
Getrennte Rechnungslegung 555
Glasfaseranschlusstechnik 358
Glasfaser-Direktanschluss 358
Groppera-Entscheidung 171, 172
Grundfreiheiten 152
Grundsatz der freien Weiterverbreitung 157
Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit 183
Grundversorgungsauftrag 167
HanseNet 117
HDTV 10, 14, 15, 16, 50, 103, 104, 105, 109, 305, 322, 343, 354, 357, 358, 359, 560, 585
High-Speed-Datenübertragung 109
HSDPA (high speed downlink packet access) 360
HSE24 74
Independent Regulators Group (IRG) 246
Individualisierung und Vielfalt des Angebots 323
Informationsasymmetrien 417

Inhalteangebot 12 ff.
Inhalteentgelt 369
Inhalteverteilung, Problemfelder 455
Institutionen und Verfahrensregelungen 217
Instrumentarium des Wettbewerbsrechts 247
- Fusionskontrolle 247
- Kartellverbot 247
- Missbrauchskontrolle 247
Instrumente des Richtlinienpakets 239
Interesse an mobiler Fernsehnutzung 30
Internationale Vorgaben für Inhalteanbieter 150
Internet-Aktivitäten 41
Internet-Fernsehen 47, 51
Internet-Protokoll-Plattformen 117
Interoperabilität und Endgeräte 296
Intransitive Präferenzen 420
Investitionen im Werbemarkt 76
Investitionen in den Ausbau des Kabelnetzes 101
IP-basierte Angebote 12
IP-basierte Übertragung von Fernsehinhalten 336
IPTV 47
journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote 201
Jugendmedienschutzstaatsvertrags 203
Jugendschutz
- entwicklungsbeeinträchtigende Angebote 205
- unzulässige Angebote 204
Kabel 100 ff.
- Kabelnetzbetreiber 101
- Netzebenen 100
Kabel Baden-Württemberg 102
Kabel Deutschland 43, 56, 101, 102, 116, 251, 252, 256, 341, 354, 365, 366
Kabelfernsehmarkt 100
Kartell- und Wettbewerbsrecht 148
kartellrechtliche Dimension 214
KEK 220
klassisches Fernsehangebot 12
kommerzielle Tätigkeiten der Rundfunkanstalten 167
Kompatibilitätskriterien 396
Konsumentenrente 125
Konvergenz 1, 2, 8, 25, 28, 29, 30, 43, 121, 122, 123, 158, 180, 181, 193, 209, 236, 309, 311, 317, 318, 319, 323, 324, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 333, 336, 337, 344, 361, 362, 363, 374, 375, 377, 381, 386, 388, 389, 390, 392, 409, 421, 470, 476, 485, 491, 493, 498, 499, 522, 523, 527, 550, 584, 585, 588, 589, 591
Konvergenz der Medien 317
Konvergenz des Signals 317
Konvergenz Fernsehen und Internet 25
Konvergenz in der Nutzung 317
Kooperation der Pay TV-Sender (Arena/Premiere) 253
Kosten der effizienten Leistungserbringung 243
Kosten der Werbeeinschaltungen 82
Kostendeckungsgrad im privaten Fernsehen 136
Kostenstruktur des öffentlich-rechtlichen Fernsehens 139
kulturelle Autonomie der Mitgliedstaaten 155
Kulturhoheit der Länder 195
ladder of remedies 250
Ländermedienanstalt für Rundfunk und Telemedien 579
Landesmedienanstalten 224
Landesrundfunkanstalten 178
Layer Regulierungsmodell 385
Lean-Back-Medium 22
Lean-Forward-Medium 22
Lifestyle-Konvergenz 317
lineares Echtzeitfernsehen 27
Liste jugendgefährdender Medien 204
Listenregelungen 282
Long Tail-Theorie 420 ff.
- Übertragung auf das Fernsehen 422
- Wirkungen auf das Marktversagen 423
LTE (Long-Term-Evolution) 361
Markt 11 259
Markt 12 263
Markt 18 266
Markt der Zugangsbetreiber 94
Markt für Programminhalte 89
- Anbieter 89
- Anteil von Kaufprogrammen, Eigen-/Auftrags- und Koproduktionen der Vollprogrammsender 90
- Auftragsproduktionen 90
- Beschaffung fiktionaler Programme 90
- Eigenproduktionen der Fernsehveranstalter 90
- Fictionrechtemarkt 89
- Lizenzprogramme 90
- Sportrechtemarkt 89
Marktabgrenzung 239
Marktanteilsentwicklung in der konvergenten Welt 389
Marktdefinition gemäß § 10 Abs. 1 TKG 239
Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren 239
Marktdurchdringung von Internet-Fernsehen 49
Marktversagen 3, 239, 240, 318, 340, 390, 394, 395, 398, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 426, 429, 431, 433, 434, 453, 470, 487, 488, 492, 495, 502, 587, 595
Mediathek 42
Medienagenturen 82
Medienaufsicht 574
Mediengruppe M. DuMont Schauberg 449
Medienkonsum 15
Medienkonzentrationsrecht 219

Mediennutzung der Erwachsenen 17
Medienspezifische Regulierung der Exklusivvermarktung 540
Medienzeitbudgets 17
Medium Internet im Rahmen der Freizeitgestaltung 23
Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung 196
Meritorische Güter 418
MFD Mobiles Fernsehen Deutschland 35, 110, 118, 200
MFD/NEVA Media 111, 371, 372
Mitwirkung der KEK bei der Auswahl und Zulassung von Drittfensterprogrammen 220
Mobile 3.0 111
Mobile Fernsehnutzung 30
Mobile TV 110
- im DMB-Standard 110
- via DVB-H 110
Mobile TV Angebot 12
more economics based approach 2, 3, 390 ff., 413, 436, 454, 455, 473
MP3-Player 478
Multimediale Spielekonsolen 477
Multiplexing 114
Multiplexingverfahren 288
Must-Carry-Rules 238, 269, 272, 527 ff., 548
Must-Offer-Regeln 542
Nachfragestruktur der Rundfunkwirtschaft 141
Nachfragesubstituierbarkeit 239
Nachfragesubstituierbarkeit aus Endkundensicht 456
Nachfragesubstituierbarkeit aus Sicht der Inhalteanbieter 459
nachgelagerte Märkte 12, 235, 472
Navigation 120
Navigatoren 300, 564
Near-Video-on-Demand 13, 56
Nettowerbeumsätze der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 39
Nettowerbeumsätze Fernsehen und Internet, Entwicklung Prognose 406
Netzneutralität 5, 9, 455 ff., 544 ff., 599, 600
- Ausschluss von Inhalten und Diensten 465
- Diskriminierung von Inhalten und Diensten 465
- Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen 465
- Quality of Service Parameter 465
- Übertragbarkeit der Diskussion auf Deutschland 468
Netzzugang für Rundfunkübertragungsdienste 266
Neue Geschäftsmodelle der Kabelnetzbetreiber 366
Neue Geschäftsmodelle der Satellitenbetreiber 368
Neue Geschäftsmodelle für Anbieter von Rundfunkinhalten 365
Neue Geschäftsmodelle/Angebote 363
Neue Wertschöpfungs- und Regulierungsmodelle 375
Next Generation Network (NGN) 356
Nicht-Rivalität im Konsum 395, 415
Niederlassungs- und Warenverkehrsfreiheit 154
Nutzungsverhalten 15 ff.
O2 113
Öffentliche Güter 414
öffentlicher Mehrwert/Public Value 410
Öffentlich-rechtliche Fernsehanbieter 38
Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten 167
Online-Medien 12
Online-Services der Fernsehsender 30
Online-Verkauf von Filmen und Fernsehserien *Siehe* Video-on-Demand
Online-Werbeformen 83
- animierte Banner 83
- Behaviour Targeting 84
- personalisierte, zielgerichtete Werbung 84
- statische Banner 83
Online-Werbung 83
- Netto-Werbeeinnahmen der Online-Dienste 84
- Online-Vermarkter 84
- Online-Vermarkter als Intermediäre 86
ordoliberale Freiburger Schule 391
Ordoliberalismus 391
Orientierungshilfen 564
Pay TV-Anbieter 43
Pay-per-View-Angebote 13
Pay-TV-Anbieter 44 ff.
- Pay-Bouquets 44
- standalone Angebote 44
Plattformanbieter 116
Premiere 21, 43, 44, 45, 46, 51, 53, 54, 56, 93, 94, 102, 104, 116, 117, 120, 124, 130, 134, 136, 140, 200, 209, 253, 254, 256, 267, 280, 365, 368, 370, 372, 428, 550, 551, 594, 596
Premium-Inhalten 278
Presse 58
- Online-Aktivitäten *Siehe* Elektronische Presse
Preußen Elektra 165
Print-Presse 58
- Auflagenentwicklung bei den Publikumszeitschriften 59
- Entwicklung der Reichweite der Tageszeitungen 59
- Marktanteil der Zeitungen und Zeitschriften an den gesamten Werbeaufwendungen 60
- Nutzungsdauer 59
Private Fernsehanbieter (Free TV) 31

private Fernsehprogramme 13
private Rundfunkveranstalter 516
private Vollprogramme 31
Produkt- und Dienste-Konvergenz 317
Produkt-/Dienste-Konvergenz 331
Produktionswert 125
Produktplatzierung 160
Produzenten 90
Produzentenrente 125
Programm- und Vermarktungsplattformen 114
Programmauftrag 197
programmbegleitende Informationen 30
programmbezogene Inhalte 30
Programmpakete 114
Programmrechtemarkt *Siehe* Markt für Programminhalte
ProSiebenSat.1 32, 33, 35, 36, 37, 43, 54, 56, 73, 75, 82, 110, 111, 118, 130, 134, 136, 140, 200, 255, 256, 327, 341, 365, 368, 409, 410, 426, 459, 460, 596, 598
Prosumenten 326
Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 154
Public Service Publisher 11, 410, 571, 573, 595
Public Value Test der BBC 431
Public Value, Konzept 430
public-service-orientierte Suchmaschine 570
Qualitätsabhängige Entgeltstrukturen 467
Querschnittskompetenz des Art. 151 EG 156
Quotenregelungen für europäische Werke 158
QVC Deutschland 73
Rahmenrichtlinie 236
Randbetätigungen 189
räumlich relevanter Markt 240
Recht auf grenzüberschreitende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung 160
Rechtehändler 91
Rechtemanagement im Regulierungsmodell 481
Rechtsetzungskompetenzen 195
Reduktion im Fernsehkonsum 26
refined economic approach in der staatlichen Beihilfe 393
Regelungskompetenzen der Gemeinschaft im Bereich des Rundfunks 155
Regional- und Drittfenster 219
Regulierungsbedürftigkeit 239
Regulierungsverbund 245
Regulierungsverfügung zu Markt 11 261
Regulierungsverfügungen zu Markt 12 263
Reichweite der Tageszeitungen 437
Reiseshopping 75
Revision der Fernsehrichtlinie 156
Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 6, 145, 146, 156, 158, 159, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 506, 580, 597
- „fernsehähnliche“ Angebote 159
- audiovisuelle kommerzielle Kommunikation 160
- Co-Regulierung und Selbstregulierung 160
- Einsatz subliminaler Techniken 160
- lineare audiovisuelle Mediendienste 159
- Merkmal der Sendung 159
- nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste 159
- Produktplatzierung 160
- Recht auf grenzüberschreitende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung 160
- Sendestaatsprinzip 160
Richtlinienpaket für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste 235
Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung 180
Rolle und Aufgaben des privaten Rundfunks 191
RTL 13 ff., 31 ff., 43, 44, 54, 56, 70, 72, 73, 74, 80, 82, 89, 90, 91, 111, 113, 124, 130, 134, 136, 140, 255, 256, 271, 302, 327, 336, 341, 364, 365, 368, 370, 374, 398, 399, 400, 410, 426, 459, 542, 557, 597
RTL Shop 74
Rückkanalfähigkeit der Übertragungstechnologie 28
Rundfunk 145
- Abgrenzung von Telemedien 146
- zentrale demokratische Funktion 145
Rundfunk als Dienstleistung 153
Rundfunk als Mittel der Massenkommunikation 187
Rundfunk als Zulassungssystem 196
Rundfunkfreiheit 145
- gesetzliche Ausgestaltung 145
Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit 179
Rundfunkgebühr 38
Rundfunkgebühr und Beihilfenrecht 164
Rundfunkrecht 145
Rundfunkrechtlicher Durchleitungsanspruch 275
sachlich relevanter Markt 239
Satellit 103
Satelliten-Kommunikation, neue Formen 343
Schiedsverfahren nach § 51 Abs. 1 TKG 313
Schleichwerbung 160
Sendestaatsprinzip 157
Separierung von Netz und Inhalt 552
SES ASTRA 98, 99, 103, 104, 253, 256, 338, 339, 343, 344, 368, 370
Shaper 2, 383, 384, 386, 477
Sicherung der Medienvielfalt 8, 206, 520
Sicherung der Meinungsvielfalt 180, 181, 207, 208, 209, 211, 213, 214, 216, 219, 227, 292, 486, 489, 492, 577, 578, 582, 585, 592, 593
significant market power (SMP) 240

Social Bookmarking 328
Social Web 57, 326
Spartensender 13
Spezifikationen für Set-Top-Boxen (entavio) 255
Sponsoring 40
Sportrechte 92
- Anbieter 93
- Fußballbundesliga 93
- Typen von Sportrechten 92
Sportrechtevermarktung 93
Stand der Digitalisierung innerhalb der Übertragungswege 338
Steuerungskraft Telekommunikationsrecht und Kartellrecht 248
Subadditive Kostenstrukturen 415
Subscriber Management System 113
Suchmaschinen 114, 303
Suchmaschinen mit Hinweisen auf Rundfunkangebote 569
Suchmaschinen-Kodex 305
Suggestivkraft des Rundfunks 181
TAL 259 ff.
- entbündelter Zugang 261
- gebündelter Zugang 261
Tausenderkontaktpreis *Siehe* Werbemarkt
Technikentgelt 369
Technische Plattformen 114
technische Zugangsdienste 288
Technologie-Konvergenz 317, 335
Technologieneutralität 456
Teilnehmeranschlussleitung (TAL) 259
Telefónica 113, 285
Telekommunikationsgesetz 239
Telekommunikationsmärkte 147
Telekommunikationsrecht 146, 235
- Regulierungsziele 147
- Unterschied zum Kartellrecht 147
telekommunikationsrechtlicher Durchleitungsanspruch 274
Telekommunikationssektor 147
Telemedien 13, 72, 146
- Definition der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten 72
- journalistisch-redaktionell gestalteten Angebote 146
- Kategorien 202
- Telefonmehrwertdienste für die Teilnahme an Chats und Spielen 72
- Zulassungsfreiheit 202
Teleshopping 73
Teleshopping- und Abrufdienste 72
Terrestrik 105
T-Mobile 111, 113, 254, 256
Transparenzregeln 548
Transparenzrichtlinie 169
Triple Play 49
über IP-basierte Netze übertragen 47
Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen 175
Überprüfung der Bedarfsanmeldungen 183
Übersicht relevanter Leitentscheidungen des Bundeskartellamtes 256
Übertragung digitaler Rundfunkprogramme 288
Übertragung von Rundfunksignalen 94
- analoge Übertragung 94
- digitale Übertragung 94
Übertragung von Video-Streams 47
Übertragungsplattformen 113, 114
Übertragungsrechte 92
Umsatzanteile der Elektronischen Presse 140
Umsätze der Telekommunikationsanbieter 141
Unitymedia 45, 101, 102, 116, 341, 365, 366, 372
User Generated Content 57, 326
VDSL 109
- „neue Märkte“ 110
- Verfügbarkeit 109
VDSL-Technologie 106
Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 EG 163
Verbot vorherrschender Meinungsmacht nach § 26 Abs. 1 RStV 209
Vergaberichtlinien der EU 161 f.
- Einrichtung des öffentlichen Rechts 161
- öffentlicher Auftraggeber 161
- Rundfunkgebühr 162
Verlage, Digitalisierungsstrategien 441
Verlage, Strategien 436
Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck 449
Vermarktung von Werbezeiten (ProSiebenSat.1 bzw. RTL) 255
Vermutungsregelungen des § 26 Abs. 2 RStV 208
Verschlüsselung 113 ff.
Verschlüsselung von Free-TV Signalen 118
Verschlüsselungssysteme 118
Versorgung mit Breitbandanschlüssen 48
Verteilung der Rundfunkgebührenerträge 39
vertikale Integration 4, 5, 9, 550
Vertikale Integration 4, 252, 253, 256, 470
- Marktabschottung auf Absatzmärkten 473
- Marktabschottung auf Inputmärkten 471
Vertikale Integration (Liberty Media) 252
Vertikale Integration (SES ASTRA/DPC) 253
Verzahnung von europäischem und nationalem Vollzug 256
Video-Communities 56
Video-on-Demand 54
Video-Portale *Siehe* Video Communities
Vielfalt der Übertragungswege, ökonomische Bedeutung 462
Vielfaltssicherungsrecht 206
Vodafone 111, 113, 254, 256
Vollindexierung der Rundfunkgebühr 184
Vollprogramme 13

Vorgaben für die Dienstequalität 549
vorgelagerte Märkte 12
vorherrschende Meinungsmacht 211
walled gardens 47
Warenverkehrsfreiheit 155
Web 2.0 326
Web TV 47, 51
Weltfunkkonferenz 559
werbefinanziertes Mobile TV 30
Werbemarkt 12, 33, 75, 76, 79, 85, 364, 403, 404, 407, 413, 430, 439, 510
- Absatzwerbung von Unternehmen 76
- Anteil der Online-Werbung 76
- Anteile der Brutto-Werbeausgaben 76
- Begriff Werbung 76
- Einschaltquoten und Werbung 82
- elektronische Werbeträger 76
- Marktanteile der Pressemedien 76
- Tausenderkontaktpreis 80
Werbemarktanteile, Prognose 405
Werbeträger 76
Werbeumsatzentwicklung bei Zeitschriften, Prognose 440
Wertschöpfung 124 ff.
- Begriff der Wertschöpfung 125
- Bestandsveränderung 125
- Betriebswirtschaftslehre 125
- Bruttowertschöpfung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 127
- Bruttowertschöpfung im privaten Rundfunk 126
- Faktor Arbeit 125
- Faktor Kapital 125
- Konsumentenrente 125
- Produktionswert 125
- Produzentenrente 125
- Volkswirtschaftslehre 125
Wertschöpfungskette 376
- Komplexe Darstellung 379
- Traditionelle Darstellung 377
- Treiber 377
Wertschöpfungsstufen 376
Wettbewerb zwischen den Plattformen 49
Wettbewerbspositionen in der Konvergenz 389
WiMax (Wordwide Interoperability for Microwave Access) 360
ZDF 8, 13, 14, 15, 20, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 52, 53, 65, 66, 90, 91, 93, 110, 111, 118, 124, 131, 140, 167, 170, 183, 196, 197, 198, 199, 222, 332, 333, 336, 337, 368, 426, 428, 429, 459, 507, 512, 513, 516, 542, 565, 597, 601
Zeitschriftenmarkt, Prognose 439
Zeitsouveränes Fernsehen/Video on Demand 27
Zeitungsverlage, Dachmarktenstrategie 443
Ziele der Regulierung im TK-Recht 148
Zielgruppenfragmentierung 323
Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher Bedeutung 282
Zugang der Allgemeinheit zu Informationen 282
Zugang der Inhalte zum Netz und zu den Paketen 527
Zugang zu breitbandigen Internetanwendungen 258
Zugang zu den Inhalten 278
Zugang zu konkurrierenden Programmpaketen 277
Zugang zu Orientierungshilfen 300
Zugang zu Programmrechten 91
Zugang zum Bitstrom (Markt 12) 263
Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Markt 11) 259
Zugangsanspruch 243
Zugangsbegriff 241
Zugangsberechtigungssysteme 278, 288, 289, 291, 292, 296, 298, 299, 598
- Digitales Fernsehen 291
- IPTV 292
- Schlüsselwechsel 291
Zugangsbetreiber 94
Zugangskontrolle 113
Zugangsprodukte im Bereich der TAL 260
Zugangsregulierung 241
zugangsrelevante Dienste 113
Zugangsrelevante technische Dienstleistungen 561
Zulassungspflicht 196
Zusammenschaltung von Netzen 241
Zusammenschlüsse auf den Kabelmärkten 251
Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Kartellbehörden 315
Zusammenspiel von Bundesnetzagentur und Landesmedienanstalten 312
zusätzliche technische Dienstleistungen 113
Zuschaueranteile, Entwicklung 400
Zuschaueranteilsmodell 208
Zuschaueraufmerksamkeit 20