



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Bernd Beckert
Ulrich Riehm

Gesetzliche Regelungen für den Zugang zur Informationsgesellschaft

Zusammenfassung

Juni 2012
Arbeitsbericht Nr. 149



ZUSAMMENFASSUNG

Der Zugang zur Informationsgesellschaft findet auf verschiedenen Ebenen statt und umfasst den technischen Zugang der Nutzer zum Internet, aber auch die Fähigkeit der Menschen, mit diesem Medium umzugehen und es in die tägliche Mediennutzung und Alltagsroutinen zu integrieren. Auch der Zugang der Anbieter von Informationen und Inhalten zum Internet oder zu bestimmten Internetplattformen ist in diesem Kontext relevant.

Das Internet ist aber trotz seiner weiter zunehmenden Verbreitung nicht das einzige Medium der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung, der Information und Kommunikation und der Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe: Presse, Hörfunk und Fernsehen sind ebenfalls Medien des *Zugangs zur Informationsgesellschaft*. Deren Nutzungsangebote und Nutzungsweisen verändern sich mehr und mehr, und herkömmliche Abgrenzungen verschwimmen: Mit dem Mobiltelefon kann man fernsehen, mit dem Computer telefonieren, über den Kabelanschluss im Internet surfen, die Zeitung wird auf einem E-Book-Reader gelesen, und das Radioprogramm wird nach dem individuellen Geschmack programmiert.

Diese Entwicklungen stellen den Gesetzgeber bei der Medien- bzw. Telekommunikationsregulierung vor die Herausforderung, mit neuartigen hybriden Angeboten, Geräten und Nutzungsweisen Schritt zu halten und die Regulierung entsprechend anzupassen. Ziel der Medien- und Netzpolitik ist es dabei, Barrieren für Medieninnovationen zu eliminieren und zugleich die normativen Aspekte der Anbieter- und Meinungsvielfalt in einer zunehmend konvergenten Medienwelt nicht aus den Augen zu verlieren.

Vor diesem Hintergrund hat – auf Anregung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Technologie – der zuständige Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit der Bearbeitung dieses Themas und der Erstellung des vorliegenden Berichts beauftragt.

In diesem Bericht geht es im weitesten Sinne um den Zusammenhang zwischen Medieninnovationen und Medienregulierung. Die zentralen Fragen lauten: Welche Rolle spielen staatliche, regulatorische Vorgaben und Maßnahmen in einer Medienwelt, die zunehmend von Konvergenz geprägt ist, und in der das Internet eine immer größere Bedeutung erhält? Welche prinzipiellen Gestaltungspotenziale und -optionen gibt es für die Politik? Wie können die innovationstheoretischen und praktischen Potenziale der neuen Medien zur Entfaltung gebracht werden?



Im Hinblick auf das übergeordnete Thema *Zugang* wurden drei Themen als besonders relevant identifiziert, die sich folgerichtig durch den gesamten Bericht ziehen: Es handelt sich um die Themen *Breitband*, *Konvergenz* und *Leitmedien*.

ASPEKTE DES ZUGANGS ZUR INFORMATIONSGESELLSCHAFT

BREITBAND

Die Frage des netzseitigen Zugangs hat sich in den letzten Jahren auf die Frage der Versorgung der Bevölkerung mit breitbandigen Internetanschlüssen fokussiert. Um den Netzausbau zu unterstützen, sind neue Strategien und Instrumente notwendig, die in der bisherigen Telekommunikationspolitik nicht vorgesehen waren. Die Begründungen für staatliche Maßnahmen zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur beziehen sich dabei insbesondere auf regional- und gesamtwirtschaftliche Effekte. Als weiterer Grund für die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit Breitbandinternet wird die Teilnahme am kulturellen und politischen Leben angeführt. Ein Breitbandanschluss wird heute vielfach bereits zur *digitalen Daseinsvorsorge* gerechnet und als *Nabelschnur zu den Informationen, sozialen Kontakten, Dienstleistungen und Wissensressourcen unserer Welt* bezeichnet.

Mit der zunehmenden Zahl der Angebote und Dienste im Internet ist das Datenvolumen angestiegen, das im Netz übertragen werden muss. Eine leistungsfähige, auf Glasfaser basierende Netzinfrastruktur mit den entsprechenden Endkundenzugängen ist deshalb notwendig, um die Innovationspotenziale neuer digitaler Anwendungen, wie z.B. Cloud Computing, E-Government, Web-TV oder E-Health, zu realisieren.

Zwar ist der Versorgungsgrad mit Breitbandinternet hierzulande hoch; mehr als 90 % der deutschen Bevölkerung haben prinzipiell einen Zugang zu einem Internetanschluss mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von bis zu 2 Mbit/s. Allerdings nutzen erst ca. 65 % der Bevölkerung solche Anschlüsse. Und es ist bereits heute absehbar, dass weitaus höhere Geschwindigkeiten notwendig sind, um die Internetanwendungen der Zukunft entsprechend nutzen zu können.

KONVERGENZ

Unter Konvergenz versteht man die Verknüpfung oder Verschmelzung von Angeboten oder Funktionalitäten aus dem Telekommunikations- und Medienbereich. Die Vorstellung der Medienkonvergenz hat seit den 1990er Jahren eine konzeptionelle Veränderung erfahren: Während man zu Beginn der Konvergenzentwicklung von einer Implosion aller Medien – Presse, Film, Fernsehen, Internet – zu etwas neuem Dritten ausging, das über ein einheitliches Multi-mediaterminal genutzt werden sollte, stehen heute die jeweils spezifischen medialen Erweiterungen im Mittelpunkt der Betrachtung.

Denn es hat sich gezeigt, dass die technische Integration von Netzen und Diensten nur die eine Seite der digitalen Revolution ist, während sich auf der anderen Seite eine zunehmende Desintegration, ein Trend der Differenzierung und Fragmentierung zeigt. Statt der Implosion aller bestehenden Medien kann man heute vielfältige neue Mischformen, partielle Kombinationen und Überschneidungen zwischen Inhalten, Diensten, Netzen und Geräten beobachten. Diese Entwicklung kommt eher einer Medienexplosion gleich.

Für die Analyse aktueller konvergenter Medienangebote bedeutet dies zweierlei: Zum Ersten ist zu beachten, dass sich allein aus den technischen Möglichkeiten noch keine übergreifenden und einheitlichen Muster für die Entwicklung der digitalen Medien ergeben. Vielmehr ist es erforderlich, die Entwicklungsbedingungen konvergenter Medienangebote immer spezifisch und unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Ursprungskontextes (Presse, Hörfunk, Fernsehen, Internet) sowie ihrer besonderen Nutzungsbedingungen zu analysieren. Zum Zweiten erscheinen Überlegungen zur Konvergenz der Regulierung, die sich aus der technischen Konvergenz ableiten, zunächst als weniger plausibel. Denn eine Konvergenz, die nicht zur Vereinheitlichung, sondern zu Vervielfältigung und Spezialisierung führt, erfordert eine Regulierung, die sich nicht an einem abstrakten Prinzip orientiert, sondern sich auf immer neue Medienkombinationen einstellen kann.

LEITMEDIEN

Der dritte Themenbereich dieses Berichts betrifft die Frage, inwieweit das Internet bereits heute als Leitmedium zu betrachten ist, das die etablierten Leitmedien Presse, Hörfunk und Fernsehen ergänzt, zurückdrängt oder gar ersetzt.

Bei der genaueren Befassung mit dem Konzept des *Leitmediums* stellt sich jedoch heraus, dass es nicht einfach ist, eine eindeutige Bestimmung vorzunehmen. Denn zum einen ist zu beachten, dass die über das Internet genutzten Medienangebote zu großen Teilen von herkömmlichen Medienhäusern (Presse und Rundfunk) erstellt werden. Sie werden zwar über das Internet verbreitet, redaktionell entstammen sie aber den traditionellen Presse- bzw. Rundfunkdomänen. Originäre Webinhalte, wie z. B. die Nutzervideos auf YouTube oder Nachrichten auf reinen Internetportalen, ergänzen die aus der alten Welt portierten Angebote.

Zum anderen sind die spezifischen Nutzungsweisen des Internets zu beachten. Denn im Unterschied zu den meisten anderen Medien sind die Nutzungsmöglichkeiten im Internet sehr vielfältig. So wird das Internet bekanntermaßen nicht nur für Informations- und Unterhaltungszwecke genutzt, sondern auch zur interpersonellen Kommunikation per E-Mail, »instant messaging« oder in Onlinecommunities. Mediennutzungsstudien, die nur die Gesamtzeit der Internetnutzung ausweisen und diese als Indiz für die gestiegene Relevanz des Internets für die öffentliche Meinungsbildung anführen, zeigen deshalb oft ein ungenaues Bild.



ZUSAMMENFASSUNG

Zur Bestimmung des leitmedialen Charakters eines Mediums wurden von der Kommunikationswissenschaft Kriterien vorgeschlagen, die in diesem Bericht eine entsprechende Anwendung erfahren. Bei den Kriterien, die bei der Beschreibung der Entwicklungslinien in den Mediengattungen Presse, Hörfunk, Fernsehen und Internet zum Einsatz kommen, um den leitmedialen Wandel zu bestimmen, handelt es sich um: Universalität sowie Aktualität, Periodizität, Publizität und redaktionelle Autonomie. Darüber hinaus werden weitere, spezifischere Kriterien betrachtet. Hierbei handelt es sich um:

- > Reichweite als Massenmedium,
- > Kompetenz- und Qualitätszuschreibung als Qualitätsmedium,
- > Schwerpunkt bei politischen Themen mit einer normativen Positionierung und
- > thematisch-normative Orientierungsrolle für andere Medienangebote.

INTERNATIONALE BREITBANDSTRATEGIEN

In einem Sechsländervergleich werden die Breitbandstrategien in Australien, Finnland, Großbritannien, Japan und den USA dargestellt, um die Diskussion in Deutschland um internationale Erfahrungen zu bereichern.

Zunächst ist dabei festzustellen, dass Breitbandinternet nicht einheitlich definiert ist, sondern Unterschiedliches bedeuten kann, und zwar sowohl im Hinblick auf die Übertragungsgeschwindigkeit, die von 256 kbit/s bis zu mehreren Gbit/s reichen kann, als auch hinsichtlich der verwendeten Technologie und der jeweiligen Endgeräte.

Gegenwärtig wird Breitbandinternet in allen Ländern überwiegend mit einem stationären PC genutzt, der an das Festnetz (Telekommunikationsnetz oder Rundfunkkabel) angeschlossen ist. Zunehmend sind aber auch mobile Endgeräte im Einsatz, wie z. B. Laptops mit WLAN-Empfang oder Smartphones und Tablet-PCs mit breitbandigem Internetzugang über die Mobilfunktechnologien der dritten und vierten Generation. Eine besondere Stellung nehmen Breitbandanschlüsse über Glasfaserleitungen (»fibre to the home«, FTTH) ein: Diese erlauben mit 50 Mbit/s bis zu mehreren Gbit/s die höchsten Übertragungsgeschwindigkeiten und gelten als die zukunftssträchteste Technologie im Breitbandbereich. Gleichzeitig ist sie derzeit die am geringsten verbreitete Technologie.

Je bedeutsamer das Internet für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt wird, desto wichtiger erscheint es, dass alle Teile der Bevölkerung in allen Gegenden des Landes Zugang zu einem Breitbandanschluss in der einen oder anderen Form haben. Tatsächlich ist dies aber heute noch immer nicht überall der Fall. Defizite gibt es in allen Ländern insbesondere bei der Versorgung ländlicher Gebiete und beim Aufbau von Glasfasernetzen. Beide Themen sind miteinander verknüpft, denn in beiden Fällen müssen Netzbetreiber langfristige Investitionsentscheidungen mit unsicheren Refinanzierungsaussichten treffen.

Weil der Markt allein keine flächendeckende Versorgung mit immer leistungsfähigeren Breitbandanschlüssen gewährleisten kann, wird zunehmend der Staat in der Pflicht gesehen, Impulse für den Aufbau entsprechender Infrastrukturen zu geben. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. Im Folgenden werden die jeweiligen Ansätze und Erfahrungen in den ausgewählten Ländern dargestellt, um anschließend übergreifende Aspekte zu beleuchten.

DEUTSCHLAND

Die Breitbandversorgung in Deutschland gilt als relativ gut. Obwohl nur ca. 65 % aller Haushalte einen Breitbandinternetanschluss auch tatsächlich nutzen, konnten laut Breitbandatlas der Bundesregierung bereits Ende 2010 prinzipiell 98,5 % aller Haushalte in Deutschland breitbandige Internetdienste mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 1 Mbit/s erhalten.

Die »Breitbandgrundversorgung« war eines der ersten Etappenziele der Breitbandstrategie. Das nächste Ziel der Breitbandstrategie, nämlich die Versorgung eines Großteils der Bevölkerung mit Anschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s, scheint in weiter Ferne zu liegen. Der Aufbau von Glasfasernetzen geht derzeit vergleichsweise langsam und selektiv vonstatten. Aus der aktuellen Situation ergeben sich vorrangig drei Fragen: Mit welchen Maßnahmen kann die Nutzung von Breitbandinternet in der Bevölkerung erhöht werden? Welche Rahmenbedingungen sind erforderlich, um den Glasfaserausbau zu beschleunigen? Welche neuen Modelle eignen sich für den weiteren Netzausbau in den ländlichen Gebieten?

AUSTRALIEN

Breitbandanschlüsse über Telekommunikationsnetz oder Rundfunkkabel waren bislang in Australien teuer und wurden im internationalen Vergleich auch relativ wenig genutzt.

Vor diesem Hintergrund startete die australische Regierung 2009 ihre Breitbandinitiative mit dem Ziel, bis 2021 ein sogenanntes »National Broadband Network« (NBN) aufzubauen, über das schließlich 93 % aller Haushalte und Unternehmen via Glasfaserkabel erreicht werden sollen. Die restlichen 7 % sollten Zugang über WLAN-Netze und Satellitenverbindungen erhalten. Nach Fertigstellung des Breitbandnetzes soll der Anteil des Staates an der Betreibergesellschaft des NBN an den privaten Sektor verkauft werden.

Die australische Regierung betont den gesamtwirtschaftlichen Nutzen eines flächendeckend ausgebauten Glasfasernetzes, der über den betriebswirtschaftlichen Nutzen einzelner Netz- und Serviceunternehmen hinausgehe. Darin liegen Rechtfertigung und Begründung für ein staatliches Engagement.



ZUSAMMENFASSUNG

Wenn Australien die 2010 begonnenen NBN-Aktivitäten tatsächlich planungsgemäß umsetzt, wird das Land in weniger als 10 Jahren Europa und vermutlich auch die USA im Hinblick auf die Verbreitung von Glasfaseranschlüssen bei Weitem überholt haben.

FINNLAND

In Finnland spielt der Mobilfunk eine große Rolle, aber auch breitbandige Festnetzanschlüsse sind weit verbreitet, sodass das Land insgesamt eine sehr gute Versorgung mit Breitbandinternet aufweist. Ein Grund für die gute Versorgung war die bereits 2008 verabschiedete Breitbandstrategie, die eine Grundversorgung mit 1-Mbit/s-Anschlüssen vorsah. Dazu hat die finnische Regierung Breitbandanschluss als Universaldienst klassifiziert und ein Umlageverfahren für Netzbetreiber eingeführt, die abgelegene und damit unrentable Gebiete mit mindestens 1-Mbit/s-Verbindungen versorgen müssen.

Darüber hinaus formuliert die finnische Breitbandstrategie das Ziel, bis 2015 über ein Glasfaserbackbonenetz zu verfügen, dessen Anschlusspunkte für 99 % aller Haushalte und Unternehmen nicht weiter als 2 km entfernt sind. Die Regierung erwartet, dass die überwiegende Zahl der Haushalte (95 %) einen solchen Anschluss über Wettbewerbsangebote bekommen kann und plant eine Subventionierung lediglich für die letzten 4 %. Der Netzausbau wird jedoch nur bis in die Nähe der jeweiligen Häuser subventioniert, die letzten 2 km bis in die Wohnungen müssen von den Eigentümern selbst finanziert werden.

Inwieweit es Finnland gelingt, die ambitionierten Breitbandziele tatsächlich zu erreichen, ist im Moment unklar. Aktuell gibt es nur wenige Glasfaseranschlüsse für Endkunden in Finnland. Die Aktivitäten der Telekommunikationsbetreiber konzentrieren sich auf den Aufbau des Backbonenetzes und auf die Versorgung von Ballungsgebieten. Allerdings hat die finnische Regierung mit ihrer Breitbandstrategie für klare Planungsvorgaben gesorgt und mit den in Aussicht gestellten Subventionen für die abgelegenen Gebiete vielfältige Aktivitäten angestoßen.

GROSSBRITANNIEN

Die Breitbandgrundversorgung gilt auch in Großbritannien als relativ gut, allerdings haben derzeit noch mehr als 10 % der Bevölkerung keine Möglichkeit, einen Breitbandanschluss mit mehr als 2 Mbit/s zu erhalten. Dies betrifft insbesondere die Bewohner der Randgebiete im Südwesten, in Wales und Schottland sowie Nordirland, aber auch in vielen Gebieten, die an die großen Ballungsgebiete angrenzen.

Anschlüsse mit mindestens 2 Mbit/s sind in Großbritannien von besonderer Bedeutung, denn die Breitbandstrategie »Digital Britain« sieht vor, bis Ende 2014 alle Briten mit solchen Mindestbandbreiten (per Festnetz oder über Mobilfunk)

zu versorgen. Das weiter gehende Ziel der britischen Breitbandstrategie ist es, bis 2017 eines der leistungsfähigsten Breitbandnetze Europas aufzubauen, das dann für 90 % aller Briten verfügbar sein soll. Dabei legt sich die Regierung nicht auf eine bestimmte Datenübertragungsrate fest, sondern definiert alle Anschlüsse zwischen 24 und 100 Mbit/s als *ultrahighspeed*.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die britische Regierung direkte Subventionen für den Ausbau von Glasfaserleitungen in ländlichen Gebieten vorgesehen. Diese haben mit ca. 2,5 Mrd. britischen Pfund eine beträchtliche Höhe und stellen ein deutliches Signal der Regierung dar, ein ultraschnelles Breitbandnetz aufzubauen.

JAPAN

Japan gilt weltweit als Vorreiter bei der Glasfasertechnologie: Von allen Festnetzbreitbandanschlüssen waren bereits Ende 2010 über die Hälfte Fibre-to-the-Home-Anschlüsse. Das Glasfasernetz wird in Japan bereits seit 1999 prioritär ausgebaut, insbesondere in den Ballungsräumen Tokio und Osaka, wo mehr als 80 % der Einwohner Japans leben. Seit 2008 sind Glasfaseranschlüsse stärker verbreitet als DSL-Anschlüsse, und es findet eine graduelle Substitution der Netztechniken statt, sodass immer mehr Japaner auf Bandbreiten von 50 Mbit/s und mehr zugreifen können.

Trotz modernster Infrastruktur nutzen nur relativ wenige Haushalte einen Festnetzbreitbandanschluss. Unter den hier betrachteten Ländern ist die Festnetznutzung nur in Australien geringer. Dafür ist aber die mobile Nutzung von internet-basierten Diensten sehr ausgeprägt. Bei den mobilen Breitbandanschlüssen sieht sich Japan als Technologieführer.

Auf politischer Ebene ist Breitbandinternet in Japan schon länger ein Thema. Bereits seit Ende der 1990er Jahre setzt die Regierung immer wieder Anreize zum Aus- und Aufbau der Breitbandinfrastruktur. Das aktuelle Ziel sieht die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit Ultrahighspeedbreitbandanschlüssen vor, wofür die Regierung mit günstigen Krediten, Bürgschaften, niedrigen Unternehmenssteuern und Subventionen sorgen will.

Die Herausforderung besteht in Japan darin, die noch unterversorgten ländlichen Gebiete inklusive der dünn besiedelten Inseln an das Glasfasernetz anzuschließen sowie die Internetkompetenz in der Bevölkerung zu fördern. Durch das große Stadt-Land-Gefälle sowie den hohen Altersdurchschnitt gibt es in Japan eine ausgeprägte digitale Kluft.

USA

Die Vereinigten Staaten von Amerika befinden sich derzeit im Hinblick auf Breitbandinternet in einer für das Land ungewohnten Verfolgersituation. Dies ist deshalb erstaunlich, weil das Land lange Zeit Vorreiter bei der Breitbandnutzung über DSL und Kabelmodems war.



ZUSAMMENFASSUNG

Verantwortlich für das schwächere Wachstum im Vergleich zu den anderen Ländern ist in den USA neben dem hohen Anteil ländlicher Gebiete an der Gesamtfläche des Landes die Wettbewerbssituation im Anschlussbereich, die zu hohen Preisen bei den Anschlüssen geführt hat. Ein weiterer Grund für das Zurückfallen im Hinblick auf Breitbandnutzung wird in der lange Zeit fehlenden politischen Unterstützung gesehen. Mit dem Regierungswechsel von der Bush- zur Obama-Administration fand ein grundsätzlicher Politikwechsel statt, der auch die Breitbandpolitik betraf.

Die Obama-Administration hat mit »Connecting America« einen nationalen Breitbandplan aufgelegt, der ambitionierte Ziele formuliert, umfangreiche Maßnahmen vorschlägt und große öffentliche Investitionen vorsieht. Eine der bereits umgesetzten Maßnahmen ist die Erweiterung des Universaldienstes auf den Bereich der Breitbandanschlüsse, wodurch Gelder zum Ausbau des Netzes in ländlichen Gebieten zur Verfügung stehen. Auch ein umfangreiches Monitoring der Breitbandentwicklung soll zur Verbesserung der Situation beitragen.

Das Programm zeigt, dass sich die USA wieder um die weltweite Führungsrolle beim Breitbandausbau bemühen. Unklar ist dabei, ob die Maßnahmen auch zu dem gewünschten Resultat führen, denn die eingeschränkte Wettbewerbssituation im lokalen Bereich wird in den Maßnahmen bislang nicht adressiert. Allerdings hat der »National Broadband Plan« inzwischen eine Reihe erfolgreicher Glasfaserprojekte auf den Weg gebracht.

ÜBERGREIFENDE ERGEBNISSE AUS DEM SECHSLÄNDERVERGLEICH

Im Überblick zeigt sich, dass es eine Reihe von Ländern in der Welt gibt, die mit Blick auf ihren Breitbandausbau deutlich ambitioniertere Ziele formuliert haben als Deutschland. Dies bezieht sich insbesondere auf die angestrebte Bandbreite und den anvisierten Abdeckungsgrad. Die Entwicklungen in anderen Ländern zeigen aber auch, dass Ziele und Zeitpläne gelegentlich angepasst werden, verschoben oder inhaltlich erweitert werden müssen oder eine neue Dringlichkeit und Konkretisierung erfahren.

Eine Gemeinsamkeit in allen betrachteten Ländern betrifft die neue Rolle des Staates. Diese hat sich ganz offensichtlich von der Haltung einer grundsätzlichen Nichteinmischung im Telekommunikationsbereich zu einer beim Aufbau breitbandiger Infrastrukturen vorsichtig gestaltenden gewandelt. Alle hier untersuchten Breitbandpläne sehen die eine oder andere Form staatlichen Engagements vor, das sich nicht in der Sicherstellung des Marktrahmens erschöpft, sondern weiter gehende Maßnahmen bis hin zur finanziellen Unterstützung des Netzaufbaus umfasst.

Eine Version des staatlichen Engagements ist die Beteiligung der öffentlichen Hand an sogenannten Open-Access-Netzen, d.h. an Glasfasernetzen, die als

Public Private Partnerships aufgebaut werden und deren Netzkapazitäten an Inhalte- und Diensteanbieter vermarktet werden.

In allen hier betrachteten Ländern – außer in Deutschland – sehen die jeweiligen Initiativen auch Maßnahmen zur Stimulierung der Nutzung von Breitbandinternet vor. In Deutschland werden insbesondere die Bundesländer für nachfrageorientierte Maßnahmen in der Pflicht gesehen, da diese vornehmlich als Bildungsmaßnahmen verstanden werden.

Weiterhin werden in vielen Ländern der Welt genaue und aktuelle Informationen mit Blick auf die Verfügbarkeit unterschiedlicher Arten von Breitbandanschlüssen als zentral erachtet. Ein Beispiel hierfür sind die Aktivitäten der Regulierungsbehörde Federal Communications Commission (FCC) in den USA, die Daten über Anschlüsse und Versorgung auf einer sehr detaillierten Ebene erhebt und über einen interaktiven Breitbandatlas verfügbar macht.

ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DER PRESSE

Die Tageszeitungen sind unter den hier betrachteten Massenmedien das älteste. Sie galten lange für die politische Meinungsbildung als ein besonders bedeutsames Massenmedium. Sie werden ganz überwiegend von gewinnorientierten Verlagen herausgegeben und finanzieren sich einerseits über Werbung und andererseits über die Vertriebs Erlöse. Die Digitalisierung hatte zunächst den redaktionellen Arbeitsprozess, bald auch Produktion und Distribution und spätestens mit der massenhaften Verbreitung des Internets auch die Angebotsseite erfasst. Die Tageszeitung wird noch in erster Linie als gedrucktes Exemplar publiziert, aber auch in verschiedenen elektronischen Varianten für unterschiedliche Endgeräte.

LEITMEDIUM

Dass Tageszeitungen, insbesondere einzelne überregionale Titel, als Leitmedium fungieren, ist zweifelsfrei. Allerdings weisen einige Indikatoren darauf hin, dass dieser Status bedroht ist. Das liegt zum einen an erodierenden Geschäftsmodellen, da sowohl die Werbe- als auch die Verkaufseinnahmen in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen haben. Dies bedroht die Qualität der Spitzentitel vielleicht weniger als die Vielfalt der regionalen und lokalen Zeitungen. Hinzu kommt, dass die als selbstverständlich vorausgesetzten digitalen Zeitungsabnehmer nicht unerhebliche Investitionen erfordern, die durch Onlinewerbung – das immer noch dominierende Geschäftsmodell – nur in den seltensten Fällen eingespielt werden können.

Fast dramatisch erscheinen aber die Reichweitenverluste für Tageszeitungen, die den Status als Leitmedium bedrohen. Die Reichweite ging insgesamt für die gesamte Bevölkerung (ab 14 Jahren) von 67 % im Jahr 1974 auf 44 % im Jahr



ZUSAMMENFASSUNG

2010 zurück. In den jüngeren und mittleren Bevölkerungsgruppen fiel die Reichweite von einem Niveau um die 60 % in den 1970er Jahren auf nur noch 19 % im Jahr 2010 für die 14- bis 19-Jährigen, 30 % für die 20- bis 29-Jährigen und 26 % für die 30- bis 39-Jährigen. Zusätzlich reduzierte sich die durchschnittliche tägliche Nutzungsdauer in der Gesamtbevölkerung von 38 Minuten im Jahr 1974 auf 23 Minuten im Jahr 2010 und bei den jungen Erwachsenen zwischen 14 und 19 Jahren auf nur noch 6 Minuten.

KONVERGENZ

Versteht man unter Konvergenz bereits die Verwischung der Grenzen zwischen den etablierten Medien, dann ist der »Newsroom«, wie er sich in vielen Zeitungshäusern (oder Medienhäusern) etabliert hat, Prototyp dieser Medienkonvergenz. Denn der Newsroom steuert die redaktionelle Inhalteproduktion zunächst »medienneutral« und verteilt diese dann auf die jeweiligen medialen Angebote von der gedruckten Tageszeitung (oder mehreren Ausgaben des Druckexemplars) über diverse digitale Ausgaben bis zur Bestückung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen. Technische Grundlage dieser multimedialen Mehrfachverwertbarkeit ist die durchgehende Digitalisierung aller Medienangebote.

Aber auch andere mehr oder weniger typische Zeitungsmerkmale sind im Prozess der Digitalisierung infrage gestellt. Die digitale Zeitung kennt keine festen Erscheinungstermine und stabilen Ausgaben mehr, sondern die Aktualisierung erfolgt kontinuierlich und ereignisgetrieben. Die Nutzer digitaler Ausgaben können sich gegebenenfalls über Newsaggregatoren *ihre* Zeitungsausgabe selbst zusammenstellen (individualisierte Zeitung). Diese Newsaggregatoren (z.B. Google-News) beteiligen sich im Übrigen durch ihre teilautomatisierten Selektionsprozesse auf eine ganz neue Art und Weise und in einer bisher nicht bekannten Rolle am Agendasetting. Schließlich ist die digitale Zeitung nicht mehr auf druckbaren Text und Bild beschränkt, sondern kann Ton, Bewegtbild, Animation, Simulation, Interaktion und anderes ergänzen.

MEDIENREGULIERUNG

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob an einem Pressebegriff, der auf die »körperhafte Vervielfältigung von in Textform vorliegenden Gedankeninhalten« abhebt, noch sinnvoll festgehalten werden kann. Dies ist keine rein begrifflich-akademische Frage, da an die Pressedefinition bestimmte Pressepflichten (etwa die redaktionelle Sorgfaltspflicht) als auch Presseprivilegien (etwa eine Auskunftspflicht öffentlicher Stellen) geknüpft sind. Aktuell sind die Auseinandersetzungen zwischen Presseverlagen und Rundfunkanbietern, die zum Ausgangspunkt die sogenannte »Tagesschau App« der ARD hat, bei der es aber grundsätzlich darum geht, inwieweit Rundfunkanbieter textdominierte Inhalte in ihre Internetangebote einstellen und ob digitale Zeitungsangebote mit Ton- und Bewegtbildangeboten ergänzt werden können.

Eine andere Konfliktlinie verläuft zurzeit zwischen den Zeitungsverlagen und den großen Internetplattformen (wie etwa Google), die Zeitungsinhalte für die Nutzer suchbar machen, teilweise auch in Nachrichtenportalen neu arrangieren, ohne unmittelbar an der Inhalteproduktion beteiligt zu sein. Die Zeitungsverlage sehen darin einen Missbrauch ihrer Inhalte und fordern ein Leistungsschutzrecht, das von der derzeitigen Bundesregierung auch geplant, in der Öffentlichkeit aber höchst umstritten ist.

Ein weiteres umstrittenes medienpolitisches Thema ist die Sicherung des Qualitätsjournalismus bei erodierenden Geschäftsmodellen – ein Thema in erster Linie für Presseverlage, teilweise aber auch für die anderen Massenmedien. Staatliche Presseförderung gibt es in unterschiedlichen Varianten in vielen europäischen Ländern. Auch der in Deutschland geltende reduzierte Umsatzsteuersatz könnte als eine solche Presseförderung angesehen werden. Darüber hinausgehende Modelle staatlicher Presseförderung im Sinne etwa eines in Großbritannien diskutierten Modells eines »Publish Service Publishers« oder einer »Stiftung Presseförderung« (in Analogie zu den vielfältigen staatlichen Filmförderungsprogrammen des Bundes und der Länder) liegen vor, haben aber vermutlich kaum eine Realisierungschance. Die Sicherung der Bedingungen für journalistische Qualität sollte aber von der Medienpolitik im Auge behalten werden.

ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DES HÖRFUNKS

Der Hörfunk ist unter den hier betrachteten Massenmedien das erste elektronische. In Deutschland hat es sich seit den 1920er Jahren bis heute wie kein anderes Medium verbreitet. Zunächst stand es unter staatlicher Aufsicht. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde es nach britischem Vorbild als öffentlich-rechtlicher (staatsferner) Rundfunk neu etabliert. Ab den 1980er Jahren wurde der öffentlich rechtliche Hörfunk um privat-kommerziellen und einen in Nischen aktiven Bürgerhörfunk ergänzt. Heute hat das Internet zu einer ganz neuen Vielfalt von Hörfunkanbietern und Nutzungsmöglichkeiten von Radioprogrammen geführt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine in der medienpolitischen Debatte oft erkennbare Vernachlässigung des Hörfunks nicht angebracht, obwohl man auch konstatieren muss, dass von politischer Seite angestoßene oder unterstützte technologische Innovationen im Radiobereich, in den letzten Jahrzehnten oft nicht erfolgreich waren.

Dies betrifft in erster Linie die Bestrebungen zur Digitalisierung der Hörfunkübertragung und des -empfangs. Zwar hat die Digitalisierung mittlerweile den Produktionsprozess im Hörfunkbereich völlig durchdrungen, aber bei der Übertragung und beim Empfang dominiert in der breiten Masse der Radiohörer immer noch der analoge UKW-Hörfunk. Dies stellt eine beachtenswerte Besonderheit der technologischen Entwicklung etwa im Vergleich zum Fernsehen dar, dessen Digitalisierung aller Übertragungsmedien fast abgeschlossen ist.



ZUSAMMENFASSUNG

Wirtschaftlich erscheint der Radiomarkt in Deutschland positiv stabil mit weiteren Wachstumschancen, wenn auch im Umfang und in seiner Bedeutung nicht vergleichbar mit dem viel größeren Fernsehmarkt. Ähnlich wie bei Zeitungen im Web gibt es beim Webradio noch keine stabilen, erfolgversprechenden Geschäftsmodelle.

LEITMEDIUM

Der Hörfunk ist ein Leitmedium mit besonderem Gepräge. Es weist Reichweiten wie kaum ein anderes Massenmedium auf. Das vielfältige Programmangebot stellt in seiner Gesamtheit ohne Zweifel ein Qualitätsmedium dar, wenn auch nicht jede einzelne Sendung oder jedes einzelne Programm dem entsprechen muss. Kaum ein anderes Medium weist die Dichte und Aktualität an politischer Berichterstattung auf, ergänzt um eine umfangreiche Hintergrundberichterstattung etwa in Diskussionsrunden, Features oder Magazinen. Seine besondere Qualität als Informationsmedium zeigt der Hörfunk immer wieder in Zeiten von Katastrophen und Krisen, in denen gegebenenfalls andere Infrastrukturen versagen (Stromversorgung, Telekommunikation, Druckmedien, Fernsehempfang), die analoge Übertragung und der analoge Empfang des Hörfunks aber noch funktioniert.

Dass der Hörfunk oft als Begleit- und Nebenbeimedium charakterisiert wird, spricht nicht prinzipiell gegen seine leitmedialen Eigenschaften, denn der Modus der Aufmerksamkeit kann bei entsprechenden Schlüsselreizen jederzeit wieder hergestellt werden, oder wie es auch schon formuliert wurde: Dem Nichtzuhören entgeht nichts.

GEBREMSTE DIGITALISIERUNG UND DIE ZUKUNFT DES DIGITALEN HÖRFUNKS

Der Hörfunk scheint, was die Digitalisierung angeht, in einer schwierigen Lage zu sein. Die Ablösung des analogen UKW-Rundfunks, seit gut 25 Jahren angestrebt, kommt nicht voran. Auf der anderen Seite haben sich im Internet ganz neue Radioformate entwickelt, deren Nutzungshäufigkeit kontinuierlich zunimmt, wenn auch auf niedrigem Niveau und insbesondere in den jüngeren Altersgruppen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass das herkömmliche lineare, auf ein breites Publikum gerichtete Programm im *Broadcastmodus* auf absehbare Zeit überleben und sein Publikum finden wird. Möglicherweise muss man sich von der Vorstellung verabschieden, dass der *klassische* Hörfunk nur überleben kann, wenn es auch digitalisiert übertragen und empfangen wird. Die Herausforderung wird darin bestehen, dieses herkömmliche Format mit neuen, innovativen digitalen Webradioprogrammen und -funktionen zu verknüpfen, wie dies in Ansätzen bereits heute geschieht.

MEDIENREGULIERUNG

Der Hörfunk wird seine Spielarten beträchtlich erweitern. Das von der Rundfunkregulierung in den Vordergrund gerückte Kriterium der Linearität der Sendefolge wird nur noch auf einen Teilbereich der Hörfunkangebote zutreffen, während viele der neuen digitalen On-Demand-Angebote dieses Kriterium nicht mehr erfüllen. Wie bei ähnlich gelagerten Abgrenzungsfragen der anderen Massenmedien ist die medienpolitische Klärung, was als Hörfunk gelten soll, nicht ohne praktische Relevanz. Denn was als Hörfunk angesehen wird, unterliegt anderen und meist strengeren Anforderungen (Zulassungserfordernisse, Werbebeschränkungen, Vielfaltsvorkehrungen etc.), als es der Fall wäre, wenn das entsprechende Angebot zu den Telemedien gerechnet würde.

ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DES FERNSEHENS

Das Fernsehen hat sich seit seiner Einführung in den 1950er Jahren sehr dynamisch entwickelt. Es weist mehrere technische Innovationssprünge auf (Übertragung von Livebildern, Einführung des Farbfernsehens, Kabel- und Satellitenfernsehen, Digitalisierung, hochauflösendes Fernsehen, 3-D-TV), die zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Bildqualität geführt haben. Die Vervielfältigung der Übertragungskanäle und neue private Fernsehanbieter seit den 1980er Jahren haben zu einer beträchtlichen Ausweitung des Angebots von Fernsehinhalt beigetragen, eine Entwicklung, die durch das Internet noch einen weiteren Schub bekommen hat.

LEITMEDIUM

Unter den hier betrachteten Mediengattungen ist das Fernsehen dasjenige Medium mit der längsten täglichen Nutzungsdauer in der Bevölkerung. Die Zuschreibung der leitmedialen Funktion des Fernsehens ist hinsichtlich der Kriterien Reichweite, Qualitätsimage, normative Positionierung und Orientierungsrolle für andere Medienangebote heute ohne Einschränkungen möglich. Allerdings deuten sich in einigen Bereichen Entwicklungen an, die diese seit Jahrzehnten als Selbstverständlichkeit betrachtete Situation hinterfragen und für die Zukunft möglicherweise eine Neubewertung erfordern.

Für das *klassische* Fernsehen, in dessen Mittelpunkt das linear, rund um die Uhr ausgestrahlte Vollprogramm steht, scheint die Phase des quantitativen Wachstums von Reichweiten und Sehdauer vorbei zu sein. Jüngste Ergebnisse deuten eine Trendwende an, die überwiegend auf die steigende Nutzung von Online-Medien zurückgeführt wird. In der jüngsten Altersgruppe übersteigt mittlerweile die Internetnutzungsdauer die Fernsehdauer – sofern man die Zeit für Online-Spiele zur Nutzungszeit addiert. Insgesamt könnte dies darauf hindeuten, dass das Fernsehen seine unangefochtene Spitzenposition bei der Mediennutzung



langfristig verliert. Der Grund hierfür ist allerdings nicht, dass das Fernsehen selbst an Bedeutung verliert, sondern dass die Onlinemedien an Bedeutung gewinnen. Dies zeigt sich an der sprunghaft gestiegenen Nutzung bei der jungen Nutzergruppe und dem Wachstum der Nutzungszeit in der Gesamtbevölkerung. Die dabei zunehmenden Verschränkungen zwischen Fernseh- und Onlineangeboten spielen für die Frage nach der Verschiebung von Leitfunktionen eine wesentliche Rolle.

KONVERGENZ

Tatsächlich bilden die Verschränkungen zwischen Fernseh- und Onlineangeboten (Web-TV, Mediatheken, elektronischer Programmführer, hybrides und mobiles TV etc.) einen äußerst dynamischen Bereich, der für eine Vielzahl von Spekulationen zur Zukunft des Mediums Fernsehen Anlass gibt. Jedoch ist bei diesen Spekulationen zu beachten, dass die Nutzung von Fernsehinhalten über das Internet zwar aus dem Programmschema des herkömmlichen Fernsehens herausgelöst ist, aber das Fernsehen als Inhalteproduzent, Referenzpunkt und Institution weiterhin als Voraussetzung hat.

Grundsätzlich ist aber zu konstatieren, dass die sogenannte Entlinearisierung des Fernsehens einen wichtigen Trend darstellt. Durch den individuellen Abruf von Fernsehinhalten am heimischen PC oder unterwegs auf mobilen Endgeräten geht auch eine Veränderung der klassischen Nutzung einher. Das gemeinsame Fernseherlebnis, das im Mittelpunkt der häuslichen Mediennutzung stand und den Alltag strukturierte, wird in Zukunft möglicherweise verloren gehen oder sich auf einzelne TV-Events, wie z.B. Sport oder Unterhaltungsshows, konzentrieren. Unbestritten ist dagegen die Tatsache, dass die Digitalisierung und Verfügbarmachung der TV-Inhalte im Internet die Auswahl und die prinzipiellen Selektionsmöglichkeiten für die Fernsehnutzer in den letzten Jahren stark erhöht und damit die Vision des Fernsehzuschauers, der zu seinem eigenen Programmdirector geworden ist, ein Stück weit realisiert haben.

MEDIENREGULIERUNG

Die von Digitalisierung, Konvergenz und verändertem Nutzungsverhalten geprägte Entwicklung des Fernsehens wirft eine Reihe von Regulierungsfragen auf. Für diesen Bericht wurden drei Themen ausgewählt, die die Grundproblematik der TV-Regulierung im digitalen Zeitalter aufzeigen: Rundfunkbegriff, Konzentrationskontrolle und Internetpräsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Das erste Thema betrifft die *Definition von Rundfunk*, die in Deutschland deshalb wichtig ist, weil es eine regulierungspolitische Unterscheidung zwischen Rundfunk, Telekommunikation und den sogenannten Telemedien gibt. Danach sind Fernsehübertragungen per DSL (IPTV) oder auf das Smartphone (Mobile-TV) als Rundfunk einzustufen, da es sich im Grunde um herkömmliches Pro-

grammfernsehen handelt, das über neue Ausspielkanäle verfügbar gemacht wird. Beim individuellen Abruf von TV-Sendungen über das Internet (Web-TV) gilt dies allerdings nicht, denn dabei handelt es sich um nichtlineare Angebote, die zu individuell unterschiedlichen Zeiten genutzt werden können. Wendet man jedoch inhaltliche Kriterien auf das Web-TV an, handelt es sich auch hier um Rundfunk, denn Web-TV richtet sich an eine Vielzahl von Menschen, die Sendungen können genauso aktuell sein wie herkömmliche TV-Programme und sie können über die gleiche Suggestivkraft verfügen. Die Konvergenz der Medien, die sich u. a. an neuen Internetangeboten mit Bewegtbildanteilen zeigt, lässt sich nicht mehr mit den bisherigen Definitionen und Abgrenzungen erfassen.

Das zweite Themenfeld, das mit Anpassungserfordernissen des Fernsehsystems durch das Aufkommen des Internets verbunden ist, bezieht sich auf die *Konzentrationskontrolle* im Fernsehbereich. Die Sicherung der Vielfalt des Programmangebots ist seit Jahren eine normative Vorgabe der Fernsehregulierung. Bisher werden zur Ermittlung der Marktmacht Instrumente eingesetzt, die sich lediglich auf die klassische TV-Nutzung beziehen. Dass das Internet eine zunehmende Bedeutung im publizistischen Wettbewerb hat und dass es medienübergreifende Unternehmensverbände gibt, wird im bestehenden System bislang nicht abgebildet.

Der dritte Themenkomplex, der auf medienpolitische Implikationen der Konvergenzentwicklung verweist, betrifft die Frage, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet darf bzw. nicht darf. Insbesondere die sogenannte Verweildauerregelung steht seit ihrer Einführung im Dezember 2008 in der Kritik: Die Verweildauerregelung besagt, dass die Sendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur für eine begrenzte Zeit online bleiben dürfen und danach gelöscht werden müssen. Im Grundsatz bedeutet die Pflicht zum Löschen, dass die Archiv- und Abruffunktion des Internets, eine der Stärken des Internets, eingeschränkt wird. Zwar scheint es schwierig, die konträre Interessenlage zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienakteuren objektiv zu beurteilen, vor dem Hintergrund der Medienkonvergenz und insbesondere aus der Sicht der Nutzer (und Gebührenzahler) ist die Löschung einmal produzierter Inhalte jedoch kaum nachvollziehbar.

ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DES INTERNETS

Das Internet ist zugleich Ursache für die vielfältigen Dynamisierungsprozesse in den klassischen Mediengattungen als auch Folge bzw. Profiteur dieser Prozesse. Denn das Internet hätte ohne den journalistischen, dokumentarischen und unterhaltungsbezogenen Input aus Presse, Hörfunk und Fernsehen längst nicht jene Popularität erreicht, die es heute hat. Darüber hinaus hat das Internet aber auch neue Inhalteanbieter und Angebote hervorgebracht, die auf den spezifischen Ei-



genschaften dieses neuen multimedialen und vernetzten Mediums basieren. Streng genommen ist das Internet kein Medium, sondern eine technische Plattform, auf der verschiedene Medieninhalte und Kommunikationsdienste angeboten werden.

LEITMEDIUM

Die zunehmende Bedeutung des Internets in der täglichen Mediennutzung der Menschen gibt Anlass zur Frage, inwieweit das Internet bereits zu einem Leitmedium geworden ist, bzw. inwieweit es diese Funktion von Presse und Rundfunk bereits übernommen hat. Im Hinblick auf das Kriterium *Massenmedium*, das auf die Reichweite des Mediums abhebt, zeigt sich die Schwierigkeit, dass es bis heute keine etablierte mediengattungsübergreifende Definition für *massenmediale* Reichweite gibt. Darüber hinaus stehen nur provisorische Daten zur Verfügung, mit denen die Online- und Offlineverbreitung verglichen werden kann.

Im Hinblick auf das Kriterium *Qualitätsmedium* ist dem Internet zu bescheinigen, dass zumindest bei journalistischen Onlineangeboten großer Verlagshäuser oder Hörfunk- und Fernsehanbieter die Professionalität und Qualität weitgehend gleichwertig ist mit dem Presse- und Rundfunkjournalismus. Auch beim Kriterium der normativen Positionierung zu politischen Themen ist den journalistischen Onlineangeboten eine Gleichwertigkeit mit den Offlinemedien zuzusprechen.

Ein weiteres Kriterium ist, inwieweit sich die anderen Medien an der Berichterstattung im Internet orientieren. Hier lässt sich festhalten, dass redaktionelle Onlineangebote – wie etwa Spiegel Online – mittlerweile eine bedeutende Rolle bei der Themenfindung quer über alle Mediengattungen spielen, die nur noch von den Nachrichtenagenturen übertroffen wird. Was hingegen die Koorientierung an Onlineangeboten als vorbildhafte *Qualitätsmedien* angeht, dreht sich das Bild wieder. Hier dominiert unter Journalisten angestammter Presse- und Rundfunkangebote generell das negative Bild vom Onlinejournalismus als »Journalismus zweiter Klasse«.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Internet auf dem Weg zum Massenmedium ist, wenngleich eine eindeutige Bestimmung deshalb schwierig ist, weil viele Inhalte aus den klassischen Mediengattungen ins Internet portiert werden. Woran es den publizistischen Angeboten im Internet noch mangelt, ist der Nachweis einer im Verhältnis zum Muttermedium eigenständigen redaktionellen Linie und eine noch eindeutiger Profilerung als Qualitätsmedium.

KONVERGENZ

Das Aufkommen des Internets und seine Etablierung als neues Medium ist ein wesentlicher Treiber für die fortschreitende Medienkonvergenz in allen Mediengattungen. In den entsprechenden Kapiteln zu Presse, Radio und Fernsehen wer-

den typische Konvergenzphänomene aufgezeigt, die alle auf der Verfügbarkeit von Inhalten aus den traditionellen Medien im Internet beruhen. Das Internet ist eine Verteil- und Rekombinationsplattform für die traditionellen Medien und stellt damit ein genuines Konvergenzmedium dar. Dabei erlauben die Konvergenzentwicklungen auf den verschiedenen Ebenen immer neue überraschende – manchmal kurzlebige, manchmal nachhaltige – Anwendungen, sodass Aussagen zur künftigen Mediennutzung schwierig sind.

Im Hinblick auf die Nutzung ist im Internetbereich nicht nur eine Konvergenz bei den Inhalten zu beobachten, sondern auch eine Erweiterung der medialen Aktivitäten insgesamt. Insbesondere durch die zunehmende Nutzung von sozialen Netzwerken hat sich eine neue Art der Kommunikation entwickelt, die nicht mehr nur bilateral wie bisher z. B. über Telefon oder E-Mail erfolgt, sondern sich an kleinere oder größere Gruppen wendet, die das jeweilige soziale Netzwerk bilden. Diese One-to-many-Kommunikation ergänzt das etablierte Kommunikationsspektrum um eine Komponente, die in den traditionellen Medien bisher keine Rolle spielte und die dort auch technisch nicht vorgesehen war.

MEDIENREGULIERUNG

Die medien- und regulierungspolitischen Themen, die im Zusammenhang mit dem Internet diskutiert werden, sind vielfältig und unterliegen einer großen Dynamik. In diesem Bericht werden die Themen Angebotsvielfalt, Plattform- und Netzneutralität, Urheberrecht sowie das neue Verhältnis von privat und öffentlich im Internet behandelt.

Im Hinblick auf die Angebotsvielfalt ist zunächst zu konstatieren, dass im Internet zwar eine riesige Anbietervielfalt existiert und beinahe unbegrenzt viele Inhalte zur Verfügung stehen. Betrachtet man aber die tatsächliche Nutzung, so stellt sich heraus, dass es sich hierbei um eine »theoretische« Vielfalt handelt. Denn tatsächlich werden von der Mehrheit der Nutzer nur wenige Seiten rezipiert. Die Vielfalt spielt sich hauptsächlich in den Nischen ab. Deshalb erscheint auch in Zeiten des Internets zur Sicherung von Informations- und Meinungsfreiheit staatliche Regulierung notwendig. Diese sollte insbesondere darauf bedacht sein, Medienkonzentration zu verhindern oder einzudämmen. Dazu wird es in Zukunft notwendig werden, ein neues Modell der Messung von Medienkonzentration zu entwickeln, das sich nicht nur um die etablierten Begriffe *Zuschauermarktanteil* und *verwandte Märkte* gruppiert, sondern die sich dynamisch verändernde Relevanz der einzelnen Mediengattungen für die Meinungsbildung mit einbezieht.

Ein wichtiges Thema stellt die Netzneutralität dar. Bisher wird die Datenübertragung im Internet nach dem Prinzip des »best effort« organisiert, d. h., jedes Datenpaket wird mit der gleichen Priorität behandelt und weitergeleitet. Reichen die *besten Kräfte* nicht aus, weil das zu verarbeitende Datenvolumen die vor-



handene Netzkapazität übersteigt, kommt es zum Datenstau. Für viele Anwendungen stellt dies kein gravierendes Problem dar, bei Echtzeitanwendungen wie Voice over IP, IPTV oder Onlinegames bedrohen solche Verzögerungen aber die Grundfunktionalität der Anwendungen. Die Telekommunikationsunternehmen wollen diese Dienste deshalb mit einer Priorisierung versehen. Datenpriorisierungen könnten jedoch auch dazu genutzt werden, eigene Angebote zu bevorzugen oder ein neues Geschäftsmodell einzuführen, bei dem die meistbietenden Inhaltenanbieter die schnellsten Leitungen bekommen. Die Netzbetreiber können so zu Gatekeepern des Internets werden, je mehr sie vom Prinzip der Netzneutralität abweichen. Welche zukünftigen Auswirkungen dies auf das Internet hat, und ab welchem Zeitpunkt staatliche Aktivitäten im Hinblick auf die Festschreibung der Netzneutralität notwendig sind, wird derzeit intensiv diskutiert. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konkurrenzsituation im Zugangsmarkt: Haben die Konsumenten die Möglichkeit, den Internet Service Provider oder den Mobilfunkbetreiber einfach zu wechseln, erscheinen staatliche Regelungen weniger dringlich als in Märkten, in denen ein Wechsel aufgrund der Markt- und Anbietersituation nicht so einfach möglich ist. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation in Deutschland z.B. deutlich von der in den USA. Befürworter der Festschreibung der Netzneutralität verweisen dagegen auf Wechselkosten, die auch in Märkten mit funktionierendem Wettbewerb anfallen.

Von »Plattformen« im Internet spricht man, wenn von Angeboten die Rede ist, die vorhandene Internetinhalte bündeln und auf eine multimediale und nutzerfreundliche Art und Weise verfügbar machen. Beispiele für Internetplattformen sind Apples iPhone bzw. iPad, Googles »Android Market«, der Kurznachrichtendienst Twitter oder Facebooks »Platform Apps«. Internetplattformen stellen ein Problem für die Medienpolitik dar, weil sie Gatekeeper für Inhalte, Anbieter und Nutzungsweisen sind. Dabei sind die heutigen App-Plattformen geschlossene Systeme, d.h., der jeweilige Betreiber übt eine umfassende Kontrolle über Applikationen und Inhalte aus. Die europäische und deutsche Medienpolitik steht vor der Herausforderung zu entscheiden, ob die Regeln für einen offenen Zugang auch für solche Plattformen angewendet werden sollten oder könnten. Auch hier spielen Wechselmöglichkeiten der Konsumenten eine wichtige Rolle.

RESÜMEE UND HANDLUNGSFELDER

In allen drei behandelten Themenfeldern (Breitband, Konvergenz, Leitmedien) gibt es eine Reihe zu lösender Aufgaben, wie z.B. die Finanzierung des Breitbandausbaus, die Urheberrechtsfrage im Internet oder die Netzneutralität. In die tagespolitische Diskussion geraten solche Themen oft nach aufsehenerregenden Gerichtsurteilen oder spektakulären Firmenübernahmen. In diesem Bericht werden medienpolitische Themen dagegen vor dem Hintergrund des langfristigen Medienwandels analysiert. Der Bericht trägt mit seiner Darstellung der gesell-

schaftlich und ökonomisch bedingten Veränderungen der Massenmedien dazu bei, medienpolitische Entscheidungen informierter treffen zu können.

Aus der Innovationsperspektive sind insbesondere die Fragen nach einer konvergenten Regulierung, einer eindeutigen Einstufung neuer interaktiver Dienste und die Konzentrationskontrolle im Internet von Bedeutung.

Mit dem Konzept der Konvergenz wird teilweise auch die Vorstellung einer Regulierungskonvergenz verbunden, d. h. einer institutionellen Zusammenlegung von Medien- und Telekommunikationsregulierung. Diese wird von vielen Akteuren auch immer wieder gefordert, weil die Heterogenität der Aufsichtsstrukturen Investitionen und Innovationen in konvergente Medienangebote verhindere – so das oft vorgebrachte Argument. Bei der Analyse der Medienentwicklungen in diesem Bericht, aber auch in anderen Untersuchungen haben sich jedoch keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass eine grundsätzliche Neuregelung zwingend erforderlich wäre. Im Gegenteil: Das System der Medien- und Telekommunikationsregulierung, das in Deutschland aus historischen Gründen rechtlich getrennt ist, erscheint in vielerlei Hinsicht lern- und anpassungsfähig. Hinweise darauf geben nicht nur die übergreifenden Koordinierungsaktivitäten der Landesmedienanstalten, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen Bundesnetzagentur und Kartellamt. Für die Zukunft erscheint es notwendig, die Abstimmungsprozesse weiter zu optimieren und die föderale Medienpolitik gegenüber den Perspektiven des Internets zu öffnen.

Im Zeitalter von Digitalisierung und Konvergenz lösen sich die klaren Abgrenzungen auf, und es wird schwieriger zu bestimmen, was Rundfunk, Informations- oder Telekommunikationsdienste sind. Ähnlich wie bei der Frage des institutionellen Zuschnitts der Medien- und Telekommunikationsregulierung wird auch hier oftmals bemängelt, dass der Gesetzgeber noch keine einheitlichen Zuordnungen und verbindlichen Abgrenzungen vorgesehen hat. Zwar ist der Wunsch nach einer einheitlichen Systematik auch hier nachvollziehbar; aus Sicht der Innovationsforschung scheint es bei neuen Technologien bzw. neuen Medien, die sich in einer frühen und sehr dynamischen Phase der Entwicklung befinden, aber nicht zwingend, solche Zuordnungen vorzunehmen. Tatsächlich lassen sich auch Beispiele anführen, bei denen sich frühzeitige Festschreibungen innovationshemmend auswirken.

Die Analyse der Internetentwicklung zeigt, dass der prinzipiellen Angebotsvielfalt im Internet eine faktische Konzentration bei den Anbietern und bei der Nutzung gegenübersteht. Im Internet ist die mediale Vielfalt nicht automatisch gesichert, nur weil theoretisch jeder Nutzer auch zum Anbieter werden kann. Deshalb bleibt auch im Internetzeitalter die Frage der Konzentrationskontrolle aktuell. Darüber hinaus zeigt die Analyse, dass sich *Medienmacht* im Internet an neue Orte verlagert und sich in Plattformen, Portalen und Suchmaschinen zeigt.



ZUSAMMENFASSUNG

Eine Herausforderung der Medienregulierung besteht deshalb darin zu klären, was die Medienkonzentrationskontrolle künftig beinhalten soll. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Regulierung von Netz- und Plattformneutralität in das Aufgabenspektrum der Konzentrationskontrolle integriert wird und ob die Forderung nach Transparenz bei Suchmaschinen einen weiteren neuen Regulierungsbereich darstellen soll.

In der Zusammenschau der Ergebnisse dieses Berichts ergeben sich folgende Handlungsfelder für die Breitband- sowie die Medien- und Netzpolitik:

- › *Ziele der Breitbandstrategie:* Es hat sich gezeigt, dass andere Länder ambitioniertere Ziele bei der Versorgung der Bevölkerung mit Breitbandinternet formuliert haben. Aufbauend auf dem erreichten Versorgungsstand und den verfügbaren Datenübertragungsraten sollten in Deutschland die Ziele kontinuierlich überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Ein umfangreiches Monitoring bildet dafür die Grundlage.
- › *Fokussierung auf Glasfaser:* In Deutschland befindet sich der Ausbau der Glasfaserinfrastruktur bis in die Haushalte erst am Anfang. Open-Access-Modelle stellen eine Möglichkeit dar, den Ausbau zu beschleunigen. Dafür sind Kooperationsvereinbarungen und regulatorisch begleitende Maßnahmen erforderlich. Eine genaue Beobachtung der Entwicklung ist hier notwendig, denn die eigentlichen Probleme bestehen bei der konkreten Netzzusammenschaltung und bei der Kooperation von Netzbetreibern und Diensteanbietern.
- › *Stärkung der Netzpolitik:* Die politische Dimension des grundlegenden Medienwandels zu erkennen und darauf entsprechend zu reagieren ist ein weiteres, wichtiges Handlungsfeld, das sich aus der Analyse ableiten lässt. Insbesondere bei der jüngeren Generation herrscht vielfach die Einschätzung vor, dass in der etablierten Politik noch zu wenig verstanden wird, wie das Internet funktioniert und welche Perspektiven und Konsequenzen sich daraus für die Medienpolitik und generell für die digitale Welt von Morgen ergeben. Ein offener Dialog mit den Nutzern über die Konsequenzen des Medienwandels kann dazu beitragen, Kompetenzen zu stärken und einen neuen Medienkonsens herbeizuführen.
- › *Netz- und Plattformneutralität:* Ziel einer möglichen Regulierung ist hier, Anbietervielfalt und einen diskriminierungsfreien Zugang zum neuen Medium zu garantieren. Dabei bedarf es einer kontinuierlichen Beobachtung durch die Politik, um entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, sobald sich Missbrauchsfälle herausstellen. Von Plattform- und Netzbetreibern sollte in diesem Bereich mehr Transparenz eingefordert werden. Denn tatsächlich ist bisher noch zu wenig über die Praxis des Netzmanagements und die Auswirkungen geschlossener Plattformen auf die Innovationsfähigkeit bekannt. Die Forderung nach mehr Transparenz sollte sich auch auf das Zustandekommen von Suchergebnissen in Suchmaschinen erstrecken.

- > *Verweildauerregelung öffentlich-rechtlicher Inhalte:* Die Verweildauerregelung schreibt den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor, bestimmte Arten von Sendungen im Internet nach einer festgelegten Zeit wieder zu löschen. Da sich dies vermutlich nachteilig auf das Qualitätsspektrum der Inhalte, die Nutzung anderer Inhalte und generell auf das Entstehen innovativer Formate im Internet auswirkt, sollte die Regelung überdacht werden. Eine ausführliche Analyse der Folgen der Verweildauerregelung könnte hier zur Klärung beitragen.
- > *Meinungsbildung im Internet:* Trotz des dynamischen Wachstums des Internets werden die analogen Medien auch weiterhin eine wichtige Bedeutung für die Meinungsbildung behalten. Das Internet bietet für die Öffentlichkeit zwar eine Reihe neuer Foren, das Agendasetting aber betreiben zu großen Teilen (vorerst) weiterhin die großen Medienunternehmen mit Zeitungen und Zeitschriften, mit Fernseh- und Hörfunkprogrammen. Informations- und Meinungsfreiheit bedürfen deshalb nach wie vor einer staatlichen Regulierung, um Medienkonzentration zu verhindern oder einzudämmen. Hier sollte beobachtet werden, wie sich die Besitz- und Machtverhältnisse zwischen traditionellen Medien und dem Internet tatsächlich entwickeln und wie sich Cross-Media-Effekte auswirken.
- > *Qualitätsjournalismus:* Angesichts der erodierenden Auflagen von Tageszeitungen und den Schwierigkeiten, erfolgreiche Geschäftsmodelle für journalistische Internetangebote zu etablieren, wird das Thema der Sicherung der Bedingungen für Qualitätsjournalismus im Internet verstärkt diskutiert und sollte im Fokus der Medienpolitik bleiben. Besondere Probleme werden in der lokalen Berichterstattung, aber auch über den Zeitungsbereich hinaus, z. B. bei den Programmen der privaten Fernsehsender gesehen. Zu den diskutierten Abhilfemaßnahmen gehören u. a. eine öffentliche Förderung, z. B. über eine Stiftung Journalismus, ähnlich der Filmförderung, Anreizsystem für mehr Nachrichtensendungen im privaten Fernsehen oder auch Kooperationen.
- > *Privatheit und Öffentlichkeit:* Das Internet führt zu einem grundlegenden Wandel der Beziehung zwischen Medienanbieter und Medienrezipient. Das alte Broadcastmodell sendete an eine unbekannte, anonyme und beliebige Zahl von Empfängern, im Internet ist jeder Empfänger (der immer auch Sender sein kann) bekannt. Dies wirft grundlegende Fragen des Datenschutzes im Rahmen der Medienpolitik auf. Nicht wenige halten die digitale Kontrollmacht für das eigentliche Zukunftsthema einer neuen Medien- und Netzpolitik.





Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse seit 1990 in Fragen des technischen und gesellschaftlichen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) im Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Das TAB kooperierte zur Erfüllung seiner Aufgaben von 2003 bis 2013 mit dem Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe.



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

KARLSRUHER INSTITUT FÜR TECHNOLOGIE (KIT)

Neue Schönhauser Straße 10
10178 Berlin

Fon +49 30 28491-0
Fax +49 30 28491-119

buero@tab-beim-bundestag.de
www.tab-beim-bundestag.de