

Wolfgang Hoffmann-Riem/
Wolfgang Schulz/Thorsten Held

Konvergenz und Regulierung

Optionen für rechtliche Regelungen und
Aufsichtsstrukturen im Bereich Information,
Kommunikation und Medien



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

A. Aufgabe des Gutachtens	17
B. Das Phänomen der Konvergenz	19
I. Konvergenz und Regulierung	19
1. Formen der Konvergenz	19
a) Technische Konvergenz	20
b) Konvergenz der Dienstleistungs-Angebote	20
c) Konvergenz im Nutzungsverhalten	23
2. Notwendige Konvergenz der Regulierung?	25
3. Rechtliche Verankerung der Regulierung	27
4. Betroffene Rechtsbereiche	28
II. Politische Konfliktzonen	28
1. Staat – Private	28
2. Völkerrecht – nationalstaatliches Recht	29
3. EU – Nationalstaaten	29
4. Bund – Länder	31
III. Die Diskussion von Handlungsbedarfen auf europäischer Ebene	32
C. Handlungsbedarf in Deutschland	37
I. In Deutschland regulierte Dienstetypen	37
II. Ziele der Regulierung	37
1. Vorbemerkung zum Gesetzestyp	37
2. Regelungsziele in unterschiedlichen Sektoren: Das Beispiel TKG und IuKDG	40
3. Beispiele für Regelungsziele in (sonstigen) Gesetzen im IKM-Bereich	41
a) Schutz kommunikationsbezogener Interessen	41
(1) Vielfalt und Zugangschancengleichheit	41

(2) Schutz der Konsumenten in ihrer Rolle als Rezipienten	42
(3) Gewährleistung von Kommunikationsinfrastruktur	43
b) Schutz nicht-kommunikationsbezogener Interessen	43
(1) Jugendschutz	43
(2) Persönlichkeitsschutz (einschließlich Ehr- und Datenschutz)	44
(3) Schutz geistigen Eigentums	45
(4) Schutz der Konsumenten	45
c) Weitere Ziele	46
(1) Herstellung und Erhaltung von ökonomischem Wettbewerb	46
(2) Sicherung von Innovationsoffenheit	46
d) Überblick über mögliche Regulierungsziele im IKM-Bereich	47
III.Regulierungskonzepte und -techniken	48
1. Typen von Regulierungskonzepten	48
a) Hoheitliche Regulierung	48
b) Gesellschaftliche Selbstregulierung	50
c) Hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung	50
2. Verfolgte Regulierungskonzepte für Dienstetypen	52
IV.Verfahren der Regelformulierung und Implementation	54
V. Einzelregelungen und Handlungsformen	55
1. Materielle Regulierung	55
a) Abgrenzung unterschiedlicher Dienstetypen	55
b) Telekommunikationsdienste versus Inhalte-Dienste	55
(1) TKG versus TDG	55
(2) Sprachtelefonie und Annexdienste	56
c) Tele- versus Mediendienste	56
d) Mediendienste versus Rundfunk	57
2. Dienstetypen als Anknüpfungspunkt für besondere Finanzierungsformen	58
3. Gegenstand der Regulierung – "Was ist der Dienst?"	59
4. Einordnung neuer (technischer) Dienstleistungen	59

5. Ansatzpunkte der Regulierung	60
6. Besonders wichtige Unterfragen	61
7. Einzelne Regelungen	61
a) Koordination der Regelungen für Telekommunikationsdienste und Inhalte-Dienste – Insbesondere Kapazitätsmanagement	61
b) Konzentrationskontrolle im IKM-Bereich	65
c) Wettbewerbskontrolle und Verbraucherschutz im IKM-Bereich	65
d) Sicherung von Zugangschancen	66
e) Modifizierungen allgemeiner Haftungsregelungen	67
f) Rechtsgrundlagen für E-Commerce	67
VI. Berührungspunkte der Regulierung von Bund und Ländern	68
VII. Aufsicht	69
1. Aufsichtsansätze	69
2. Überblick: Aufsicht nach Dienstetypen	72
a) Telekommunikationsdienste	72
b) Teledienste	75
c) Mediendienste	75
d) Rundfunk	76
3. Kritik an der Aufsicht	77
a) Zahl der Aufsichtsinstanzen	77
b) Effizienz der Arbeit	78
c) Abgrenzung der Aufgabenbereiche	79
d) Effektivität	79
e) Schwierigkeiten nationaler Aufsicht über internationale Märkte und Netze	80
D. Handlungsoptionen	83
I. Korb 1: Ausländische Beispiele	83
1. USA	83
a) Hinweise auf Besonderheiten der Kommunikationsordnung	83
b) Rundfunk	85

(1) Regulierungsziele	85
(2) Regulierungskonzepte	86
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	89
(4) Aufsicht	90
c) Online	92
d) Telekommunikation	94
(1) Regulierungsziele	94
(2) Regulierungskonzepte	95
(3) Aufsicht	96
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	97
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	98
2. Kanada	100
a) Hinweise auf Besonderheiten der Kommunikationsordnung	100
b) Rundfunk	101
(1) Regulierungsziele	101
(2) Regulierungskonzepte	101
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	102
(4) Aufsicht	103
c) Online	104
d) Telekommunikation	106
(1) Regulierungsziele	106
(2) Regulierungskonzepte	106
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	108
(4) Aufsicht	108
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	109
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	109
3. Großbritannien	111
a) Hinweise auf Besonderheiten der Kommunikationsordnung	111
b) Rundfunk	113
(1) Regulierungsziele	113
(2) Regulierungskonzepte	113

(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	115
(4) Aufsicht	116
c) Online	118
d) Telekommunikation	120
(1) Regulierungsziele	120
(2) Regulierungskonzepte	120
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	122
(4) Aufsicht	123
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	124
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	124
4. Schweiz	125
a) Überblick über die Kommunikationsordnung	125
b) Rundfunk	126
(1) Regulierungsziele	126
(2) Regulierungskonzepte	126
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	127
(4) Aufsicht	127
c) Online	128
d) Telekommunikation	129
(1) Regulierungsziele	129
(2) Regulierungskonzepte	129
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	130
(4) Aufsicht	131
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	131
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	132
5. Australien	133
a) Hinweise auf Besonderheiten der Kommunikationsordnung	133
b) Rundfunk	134
(1) Regulierungsziele	134
(2) Regulierungskonzepte	134

(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	135
(4) Aufsicht	136
c) Online	137
(1) Regulierungsziele	137
(2) Regulierungskonzepte	137
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	138
(4) Aufsicht	138
d) Telekommunikation	139
(1) Regulierungsziele	139
(2) Regulierungskonzepte	139
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	140
(4) Aufsicht	141
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	141
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	142
6. Neuseeland	143
a) Hinweise auf Besonderheiten der Kommunikationsordnung	143
b) Rundfunk	143
(1) Regulierungsziele	143
(2) Regulierungskonzepte	144
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	145
(4) Aufsicht	145
c) Online	146
d) Telekommunikation	147
(1) Regulierungsziele	147
(2) Regulierungskonzepte	148
(3) Verfahren der Regelformulierung und Implementation	149
(4) Aufsicht	150
e) Insbesondere: Organisation und Kooperationsformen der Aufsicht	150
f) Insbesondere: Selbstregulierung und Regulierung der Selbstregulierung	150

II. Korb 2: Zur Zeit in Diskussion befindliche Vorschläge	151
1. Deutschland	151
a) Bericht zur Lage des Fernsehens (Weizsäcker-Kommission)	151
b) Bundestags-Enquete-Kommission zur Zukunft der Medien	152
c) Kommunikationsordnung 2000 (Bertelsmann Stiftung)	153
d) Gutachten von Booz Allen & Hamilton i.A. der Bertelsmann Stiftung	156
e) Medienordnung 2000plus (VPRT)	158
f) Körperschaft der Landesmedienanstalten (Vorschlag der „A-Länder“ 1995)	160
g) „Kommunikationsrat“ (Vorschlag von SPD-Medienpolitikern 1998)	161
h) Positionspapier der ALM „Medienregulierung im Wandel“	162
i) Schlußfolgerungen des Expertenseminars zur Selbstkontrolle im Medienbereich	164
j) Vorschlag von Koenig bzw. Koenig und Röder	165
2. Ausländische Staaten	167
a) Kanada	167
(1) Der Bericht der CRTC zur Regulierung des „Information Highway“ (1995)	167
(2) Der Bericht des Information Highway Advisory Council	168
(3) Ansicht der Chairperson der CRTC	170
b) Australien	170
c) Großbritannien	172
(1) Das Culture Media and Sports Select Committee	172
(2) Das Grünbuch der britischen Regierung	173
(3) Vorschläge des OFTEL	174
d) Schweiz	175
(1) Kommentar zum Konvergenzgrünbuch	175
(2) Vorschläge der Groupe de Réflexion	176
(3) Vorschläge aus der Wissenschaft	176

III. Korb 3: mögliche Szenarien der Problemlösung	178
1. Klärungsbedarf in bezug auf die Regelungsziele	178
2. Handlungsoptionen in bezug auf Regulierungskonzepte und Regelungstechnik	180
a) Abgestufte Regulierung der Inhalte-Dienste	180
b) Reaktionen auf die Zersplitterung der Rechtsgrundlagen	182
3. Verfahren der Regelformulierung und Implementation	185
4. Aufsicht, insbesondere Organisation und Kooperationsformen	187
a) Vorbemerkung	188
b) Reform der externen Aufsicht: Kompetenzbereich der Länder	189
(1) Status quo	189
(2) Gestraffter Föderalismus bei der Rundfunkaufsicht	190
(3) Gestraffter Föderalismus in allen Aufsichtsfeldern	191
(4) Interföderale Anstalt für neue Medien	193
c) Formen der Bund-Länder-Kooperation bei der Aufsicht	193
(1) Status quo	194
(2) Joint Working Group	195
(3) Koordinationsrat	195
(4) Zwei-Kammern-Regulierung	196
(5) Bund-Länder-Regulierungsbehörde für elektronische Kommunikation	197
E. Vorschläge zur Einsetzung einer Kommission	199
I. Aufgabe der Kommission	199
II. Modelle für eine Kommission	200
1. Bund-Länder-(Regierungs-)Kommission	201
2. Bund-Länder-Expertenkommission	202
a) Expertenkommission mit Interessenvertretern	202
b) Reine Expertenkommission	203
3. Vorschlag: Reine Expertenkommission mit politischem Beirat	203

F. Fragen zu Handlungsbedarfen im Überblick	207
G. Die Besonderheiten der ausländischen Regelungsstrukturen im Überblick	209
H. Literaturverzeichnis	213