



Der Beauftragte der Bundesregierung  
für Kultur und Medien

# Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008



17. Dezember 2008

**Herausgeber**

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien  
Willy-Brandt-Straße 1  
10557 Berlin  
[www.kulturstaatsminister.de](http://www.kulturstaatsminister.de)

<b>A.</b>	<b>Berichtsauftrag</b> .....	1
<b>B.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	1
	<b>I. Bundes- und Länderkompetenzen</b> .....	1
	<b>II. Digitalisierung und Konvergenz</b> .....	4
	<b>1. Wesentliche Entwicklungstendenzen</b> .....	4
	<b>2. Allgemeine methodische Schlussfolgerungen für die Medienpolitik</b> .....	13
	<b>III. Grundlagen und Methoden des Medien- und Kommunikationsberichts</b> .....	13
<b>C.</b>	<b>Grundprinzipien der Medien- und Kommunikationspolitik</b> .....	14
	<b>I. Schutz der Kommunikationsgrundrechte</b> .....	14
	<b>II. Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt</b> .....	15
	<b>III. Förderung der Qualität von Medienangeboten</b> .....	18
	<b>IV. Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern</b> .....	19
<b>D.</b>	<b>Bereichsübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik</b> .....	20
	<b>I. Medienfreiheiten im Wandel von Digitalisierung und Konvergenz</b> .....	20
	<b>1. Aktuelle Gesetzgebung und Entwicklungen</b> .....	20
	<b>a) Telekommunikationsüberwachung und Vorratsdatenspeicherung</b> .....	20
	<b>b) „Online-Durchsuchung“</b> .....	25
	<b>2. Medienfreiheiten, Kunstfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht</b> .....	26
	<b>II. Zugang zu Informationen und Medienvielfalt</b> .....	28
	<b>1. Technische Infrastrukturen</b> .....	29
	<b>a) Internet</b> .....	31
	<b>b) Terrestrik, Satellit und Breitbandkabel</b> .....	35
	<b>c) Netzübergreifende Schnittstellen-Standards und „nomadische“ Nutzung von Endgeräten</b> .....	38
	<b>2. Diskriminierungsfreie Zugänge</b> .....	39
	<b>a) Zugang von Programmanbietern zu Übertragungswegen</b> .....	40
	<b>b) Revision des europäischen Telekommunikationsrechts</b> .....	43
	<b>c) Zugang der Nutzer zu Programmen und Inhalten</b> .....	46
	<b>3. Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht</b> .....	48
	<b>a) Überblick über das geltende Recht</b> .....	48

b) Reformperspektiven .....	51
c) Behandlung ausländischer Investitionen im Medienbereich .....	54
d) Allgemeine Möglichkeiten zur Prüfung ausländischer Investitionen in deutsche Unternehmen .....	55
e) Europäische Konzentrationskontrolle im Medienbereich .....	57
4. Errichtung einer Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB) .....	60
a) Konzept der DDB .....	61
b) Europäische Digitale Bibliothek („Europeana“) als Handlungsrahmen .....	63
c) Weiteres Vorgehen .....	64
5. Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand – E-Government .....	64
III. Qualität der Medienangebote .....	67
1. Modernisierung des Urheberrechts .....	67
a) Der „Zweite Korb“ .....	67
b) Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des Geistigen Eigentums .....	73
c) Ausblick .....	75
2. Werberegulierung .....	77
3. Journalismus .....	79
a) Steigender Orientierungsbedarf der Nutzer .....	79
b) Grenzen der Medienpolitik .....	82
c) Ökonomische Rahmenbedingungen des Qualitätsjournalismus .....	82
d) Selbstkontrolle der Medien zur Qualitätssicherung .....	84
e) Aus- und Fortbildung der Journalisten .....	85
4. Qualitätsbewusstsein der Mediennutzer .....	87
5. Qualitätssicherung durch Kooperationen von Anbietern und Nutzern .....	88
IV. Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern .....	89
1. Jugendmedienschutz .....	89
a) Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz- Staatsvertrag 2003 .....	90

b)	<b>Evaluierung des Jugendschutzsystems</b> .....	92
c)	<b>Novellierung des Jugendschutzgesetzes 2008</b> .....	94
d)	<b>Jugendschutz im Internet</b> .....	96
e)	<b>Internationale Zusammenarbeit</b> .....	97
2.	<b>Medienkompetenz der Nutzer</b> .....	99
a)	<b>„Digitale Spaltung“ der Gesellschaft</b> .....	100
b)	<b>Grundprinzipien medienpädagogischer Maßnahmen der Bundesregierung</b> .....	101
c)	<b>Einzelne Projekte und Maßnahmen der Bundesregierung</b> .....	104
3.	<b>Sicherheit und Vertrauen im Internet</b> .....	120
a)	<b>Warn- und Informationsdienst des BSI</b> .....	122
b)	<b>Informationsangebot des BSI zu aktuellen Fragen der IT-Sicherheit</b> .....	123
c)	<b>Medienarbeit</b> .....	123
d)	<b>Kooperation mit externen Partnern</b> .....	124
e)	<b>Kooperation mit „Deutschland sicher im Netz e.V. (DsiN)“</b> .....	124
f)	<b>Elektronischer Personalausweis</b> .....	125
g)	<b>Bürgerportale</b> .....	127
4.	<b>Suchtgefahren</b> .....	128
V.	<b>Rechtsrahmen der elektronischen Medien</b> .....	130
1.	<b>Nationale Medienordnung</b> .....	130
a)	<b>Rundfunkregulierung</b> .....	130
b)	<b>Regulierung von Onlinediensten</b> .....	132
aa)	<b>Wichtige Entwicklungsphasen im Berichtszeitraum</b> .....	133
bb)	<b>Telemediengesetz des Bundes und 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder</b> .....	135
cc)	<b>Weitere Reformperspektiven</b> .....	136
2.	<b>Europäische Medienordnung</b> .....	138
a)	<b>Revision der EG-Fernsehrichtlinie</b> .....	139
b)	<b>Rundfunkgebührenkompromiss zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission</b> .....	142

c)	Initiative der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt.....	144
d)	Überarbeitung der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001 .....	146
e)	Binnenmarktentwicklung im Bereich der zugangskontrollierten Dienste (PayTV).....	147
3.	Internationale medienpolitische Entwicklungen .....	148
a)	Europarat.....	148
aa)	Europäische Medienministerkonferenzen .....	149
bb)	Europäische Übereinkommen.....	151
cc)	Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees .....	152
b)	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).....	152
aa)	Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen .....	153
bb)	Programmbereich Kommunikation/Information .....	155
c)	Welthandelsorganisation (WTO): Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) .....	156
VI.	Daten- und Faktenbasis der Medienpolitik.....	157
VII.	Kooperation zwischen Medienpolitik und Wissenschaft.....	158
E.	Bereichsspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik.....	158
I.	Printmedien .....	158
1.	Privatwirtschaftliche Struktur der Presse .....	160
2.	Wettbewerbsbedingungen auf dem Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt.....	161
3.	Presse-Grosso.....	162
4.	Preisbindung für Bücher.....	163
II.	Duale Rundfunkordnung .....	167
1.	Qualität des Rundfunks .....	168
2.	Digitalisierung und Rundfunk.....	169
3.	Medienaufsicht.....	171
4.	Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags .....	173

5. Kultur- und Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten .....	174
6. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	175
a) Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	175
b) Finanzierungsmodelle.....	176
c) Werbefinanzierung .....	177
7. Privater Rundfunk.....	177
a) Werbeeinnahmen .....	178
b) Ausgewogenheit der dualen Rundfunkordnung.....	179
c) Perspektiven der Digitalisierung .....	180
8. Bürgermedien .....	181
9. Auslandsrundfunk .....	182
III. Vielfalt des Musikangebots in den Medien.....	185
IV. Transparenz und Vielfalt bei Internetsuchmaschinen.....	187
1. Suchmaschinen als „Gatekeeper“ im Internet .....	187
2. Medienpolitische Fragen.....	187
a) Transparenz der Suchmaschinen .....	187
b) Erkennbarkeit kommerzieller Treffer.....	188
c) Marktstruktur .....	189
3. Medienpolitische Handlungsoptionen.....	190
4. Neue Technologien für Suche und Wissensmanagement .....	191
5. Digitale Verfügungsgewalt über Kulturgüter und wissenschaftliche Informationen.....	194
V. Qualitativ hochwertige Bildschirmspiele .....	195
1. Einrichtung des Deutschen Computerspielepreises.....	196
2. Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien .....	197
3. Weitere Fördermaßnahmen.....	198
VI. Rahmenbedingungen für den deutschen Film.....	199
1. Filmpolitik des Bundes .....	199
2. Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft.....	201

a)	<b>Situation der Kinowirtschaft</b> .....	201
b)	<b>Illegale Nutzung von Filmen im Internet</b> .....	203
3.	<b>Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationaler Wettbewerb</b> .....	204
a)	<b>Filmförderungsgesetz (FFG)</b> .....	204
aa)	<b>Künstlerische Rahmenbedingungen: Drehbuchentwicklung</b> .....	205
bb)	<b>Vertrieb und Bewerbung deutscher Produktionen</b> .....	205
cc)	<b>Veränderte Verwertungsketten und neue Dienste</b> .....	206
b)	<b>Deutscher Filmförderfonds</b> .....	207
F.	<b>Zusammenfassung</b> .....	210

## **Anlage**

Wissenschaftliches Gutachten des Hans-Bredow-Instituts, Hamburg,  
zum Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung



## A. Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung angesichts der Bedeutung der Medien für die Entwicklung der demokratischen Gesellschaft bereits durch Beschluss vom 12. März 1976<sup>1</sup> gebeten, fortlaufend einen Medienbericht zu erstatten. Mit Blick auf die seit Mitte der 90er Jahre rasant zunehmende Digitalisierung im Medienbereich hat das Parlament die Bundesregierung ergänzend dazu aufgefordert, einen Medien- und Kommunikationsbericht vorzulegen, der über die Fortschritte bei der Verwirklichung einer trag- und zukunftsfähigen Medien- und Kommunikationsordnung informiert; dieser „sollte mit bestehenden Berichtspflichten (Medienbericht, IuKDG-Bericht) koordiniert und wo möglich sollten Berichtspflichten integriert werden;...“<sup>2</sup> Ferner soll die Bundesregierung in ihren Berichten Wege zur Überwindung der digitalen Spaltung aufzeigen.<sup>3</sup>

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

## B. Ausgangslage

### I. Bundes- und Länderkompetenzen

Das Grundgesetz (GG) weist die Kompetenzen für Gesetzgebung und Verwaltung im Medienbereich im Schwerpunkt den Ländern zu. Nach Artikel 30, 70 GG gestalten die Länder nicht nur das Presse<sup>4</sup>- und Rundfunkrecht, sondern treffen auch die Regelungen für die Telemedien, soweit sie nicht dem Wirtschaftsrecht zugehörig sind und damit nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG in der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes lie-

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 7/4770.

<sup>2</sup> BT-Drs. 14/8689, S. 18 unter Nr. 12.

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

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

gen.<sup>5</sup> Der Bund hat nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 7 GG hingegen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Telekommunikationsrecht und verfügt in diesem Bereich gemäß Artikel 87 f GG auch über die Verwaltungskompetenz.

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

Auf dem für den Medienbereich wichtigen Gebiet des Jugendschutzes folgt eine Zuständigkeit der Länder kraft Sachzusammenhangs mit der Zuständigkeit für Rundfunk und Telemedien, also ebenfalls aus den Artikeln 30, 70 GG. Die Länder haben den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien im Jahre 2003 durch den Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) neu geregelt. Dies geschah in zahlreichen Arbeitssitzungen in enger Abstimmung mit dem Bund, der zeitgleich das Jugendschutzgesetz (JuSchG) erlassen hat.

---

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

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

Neben dem Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit regelt das Jugendschutzgesetz auch die Verbreitung jugendgefährdender Medien und die Alterseinstufung von Trägermedien (Datenträgern mit Film- oder Spieleinhalten). Dabei leitet sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG ab, der Bundeszuständigkeit für die öffentliche Fürsorge. Weitere jugendschutzrelevante Bestimmungen finden sich im Strafrecht des Bundes, etwa in §§ 130, 131 sowie §§ 184, 184c Strafgesetzbuch (StGB). Die Jugendschutzregelungen von Bundes- und Landesrecht haben also zahlreiche Berührungspunkte, denen Bund und Länder bereits bei der Erarbeitung der Gesetzesvorschläge mit gemeinsamen Sitzungen, Anhörungen und Abstimmungen Rechnung getragen haben. Die Gesetzgeber auf beiden Seiten haben damit dem inneren Zusammenhang der Regelungskreise auch verfahrenstechnisch Rechnung getragen. Dies hat sich in der Praxis von Gesetzgebung und Verwaltung auch bei anderen Vorhaben sehr gut bewährt.

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

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

## II. Digitalisierung und Konvergenz

### 1. Wesentliche Entwicklungstendenzen

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

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

Daten und Informationen werden in praktisch allen Lebens- und Arbeitsbereichen inzwischen nahezu ausnahmslos digital erzeugt. Vorhandene analoge Daten werden, soweit noch bedeutsam, nach und nach digitalisiert. Ergänzt wird diese Entwicklung durch einen starken Trend zur onlinegestützten Distribution und Nutzung von Daten und In-

---

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

formationen. Die stürmische Entwicklung der Technik führt dazu, dass bisher gebräuchliche Daten-, Bild- und Tonträger selbst dann zunehmend an Bedeutung verlieren, wenn sie bereits auf digitaler Technik beruhen. Breitbandnetze ermöglichen fortwährend höhere Übertragungsraten, sodass Übertragungsengpässe, die für die analoge Welt und die Anfangszeit der Digitalisierung kennzeichnend waren, zumindest theoretisch überwunden und neue, zusätzliche Angebote realisiert werden können (sogenannte „Digitale Dividende“). Allerdings führen auch immer mehr und immer hochwertigere Angebote mit einem größeren Bedarf an Übertragungskapazitäten – z.B. hoch auflösendes Fernsehen (HDTV) – dazu, dass die Digitale Dividende wieder aufgezehrt wird. Trotz möglicher Fortschritte auf dem Gebiet der Datenkompression kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass die Übertragungsengpässe in der Praxis – und damit entsprechende Verteilungskonflikte – zunächst noch fortbestehen. Ein Ende dieses Prozesses ist derzeit nicht absehbar.

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

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

**Entwicklungstendenz 1 – Neue Kommunikationsmöglichkeiten und Freiheitsräume:** Die Digitalisierung hat die Menge der zur Verfügung stehenden Informationen und Quellen in einem bislang unvorstellbaren Ausmaß vervielfältigt und diese zugleich

---

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

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

**Entwicklungstendenz 2 – Neue Kommunikationsformen und Verwischung der Grenze zwischen Individual- und Massenkommunikation:** Die Digitalisierung hebt das für das analoge Zeitalter typische „Sender-Empfänger-Schema“ („point-to-multipoint“) aus den Angeln. Die Mediennutzer sind nicht mehr auf die bloße Rolle als Rezipienten bzw. Konsumenten vorgefertigter Angebote festgelegt.<sup>11</sup> Es ist fortan nicht mehr das Privileg von Verlagsunternehmen und Sendern, allein Themen zu setzen und mit Angeboten zu unterlegen. Vielmehr kann jedermann mit einfachen technischen Mitteln ebenfalls Inhalte erzeugen und jedem beliebigen Adressaten oder Adressatenkreis nicht nur individual-, sondern auch massenkommunikativ übermitteln. Dies ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer neuen Evolutionsstufe kommunikativer Freiheit und Partizipation. Das heißt allerdings nicht ohne Weiteres, dass auch gleiche Chancen bestehen, für eigene Inhalte Aufmerksamkeit zu gewinnen. Es ist weiterhin festzustellen, dass die klassischen Inhalteanbieter insoweit ihr „Quellenmonopol“ eingebüßt haben, als mit wachsendem Tempo Informationen aus erster Hand und Quellen online für jeden Internetnutzer zur Verfügung stehen. Es entstehen neue Kommunikationsformen (insbesondere im sogenannten web 2.0<sup>12</sup> und dessen Folgeentwicklungen), in denen Individu-

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

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

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

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

al- und Massenkommunikation nur noch schwer unterscheidbar sind. Zudem werden die Möglichkeiten der Selbstdarstellung der Akteure im Internet revolutioniert. Von der Wirtschaft bis zur Kunst erfahren aber auch viele andere Lebensbereiche durch die Digitalisierung neue Perspektiven.

**Entwicklungstendenz 3 – Verspartung der Medienangebote, Ausdifferenzierung der Publika, Nutzergruppen, Nutzerinteressen und Tendenz zur Entfremdung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen:**<sup>13</sup> Der Nutzer stellt sich in vielen Bereichen „sein“ Programm selbst zusammen und kann sich so tendenziell von vorgegebenen Inhalten und Rezeptionsroutinen emanzipieren. Dies fördert die Informationsfreiheit, weil Angebotsfülle und -breite wachsen können. Allerdings geht damit auch eine zunehmende Zersplitterung und Spezialisierung der Nutzerinteressen und Publika einher. Dies hat die Wahrnehmung und Bedeutung massenkommunikativ ausgerichteter Informations- und Kulturangebote geschwächt.<sup>14</sup> Ein Rückgang des Interesses an politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Themen, ja sogar eine nachlassende Kommunikationsfähigkeit mit Menschen anderer Milieus oder Interessenausrichtung kann eine Folge dieser Entwicklung sein.<sup>15</sup> Die sogenannte „Digitale Spaltung“ („digital divide“)<sup>16</sup> ist eine neue Erscheinungsform einer im Prinzip bereits vorher zu beobachtenden gesellschaftlichen Differenzierung zwischen Informations- und Bildungselite einerseits und benachteiligten Gruppen andererseits. Sie zeigt aber eine verschärfte Wirkung, weil Technikverweigerer und Modernisierungsverlierer gesellschaftlich und wirtschaftlich dauerhaft benachteiligt zu werden drohen.<sup>17</sup>

**Entwicklungstendenz 4 – Von Nutzern selbst produzierte Inhalte („user generated content“) konkurrieren mit professionell gestalteten Angeboten:** Laien treten bewusst in Konkurrenz zu professionellen Journalisten bzw. unternehmensabhängigen Redaktionen und Medienmachern.<sup>18</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Entwicklungstendenz 7 – Anonymisierung der Kommunikation:** Die onlinegestützte Individual- und Massenkommunikation vollzieht sich – anders als in der analogen Welt – weitgehend anonym. Der Umstand, dass die Menschen im Dialog damit nicht mehr „ihr Gesicht zeigen“ müssen, um wahrgenommen zu werden, führt zwar einerseits zu einer erfreulich freien und offenen Kommunikation. Andererseits verändern sich In-

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Entwicklungstendenz 9 – Extreme Beschleunigung des Medienbetriebs:** Durch den technischen Fortschritt der Übertragungstechnik ist der Abstand zwischen Echt- und Berichtszeit kaum mehr bemerkbar. Fundierte, abwägende und distanzierte Berichterstattung ist schwieriger im Markt zu platzieren als bisher. Das gilt besonders im Onlinebereich.<sup>31</sup>

**Entwicklungstendenz 10 – Herausbildung neuer Leitmedien:** Printmedien und Fernsehen werden zumindest bei jungen Menschen mehr und mehr aus ihrer traditionellen Rolle als Leitmedien verdrängt. Netzgestützte, interaktive und individuell abrufbare Angebote werden besonders für junge Nutzer zunehmend attraktiver und werden mitunter bereits intensiver genutzt als traditionelle Medienangebote.<sup>32</sup> Computerspiele übernehmen bei Kindern und Jugendlichen immer stärker eine identitätsstiftende Funktion und treten damit zur Musik und zum Film in Konkurrenz.<sup>33</sup>

**Entwicklungstendenz 11 – Neue Wertschöpfungsketten und Unternehmensallianzen; Globalisierung und Konzentration in der Medienwirtschaft:** Insbesondere die zunehmende Internationalisierung der Beteiligungsverhältnisse hat die früher stark national und regional geprägte Medienwirtschaft strukturell grundlegend verändert. Die Neustrukturierung der Wertschöpfungsketten bringt „integrierte“ Medienunternehmen hervor. Sie ist auch ein wesentlicher Treibsatz für die zunehmende Medienkonzentration.<sup>34</sup> Dennoch sind die Märkte für die Inhalte kultur- und sprachbedingt im Schwerpunkt national und regional geblieben. Dies gilt für klassische Medien ebenso wie für Onlineangebote.<sup>35</sup>

**Entwicklungstendenz 12 – Ökonomisierung der Medien:** Im Vordergrund der Tätigkeit vieler Medienunternehmen stehen zunehmend nicht mehr bestimmte Inhalte und deren Qualität, sondern der ökonomische Erfolg. Hier spielen in erster Linie die besonders hohen Wachstumspotentiale und Gewinnerwartungen eine Rolle, die Investoren in

---

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

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

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

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

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

der Digitalisierung der Medien und der Integration der Wertschöpfungsketten sehen.<sup>36</sup> Zudem führt der durch die Digitalisierung bedingte gestiegene Kapitalbedarf der Medienunternehmen zunehmend zu Beteiligungen branchenfremder und rein ökonomisch orientierter Investoren.<sup>37</sup> Dies wirkt dem klassischen Modell des eine bestimmte politische Haltung oder Weltanschauung verfolgenden „Tendenzmediums“ entgegen.<sup>38</sup> Dem entspricht, dass für die Medienunternehmen der Mediennutzer zunehmend nicht mehr primär als kritischer Rezipient bestimmter Inhalte und als Staatsbürger, sondern als Wirtschaftssubjekt angesprochen wird. Damit wird die Erzielung der maximalen Rendite wesentliches handlungsleitendes Prinzip vieler Medienunternehmen. Dies verursacht einen wachsenden internen Kostendruck, der auch die redaktionellen Bereiche erheblich belastet.<sup>39</sup> Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Digitalisierung per saldo zusätzliches wirtschaftliches Wachstum generiert und damit gerade auch im Bereich hoch qualifizierter Berufe neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

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

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

### **Entwicklungstendenz 14 – Entpersonalisierung und Anonymisierung der Medien:**

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

### **Entwicklungstendenz 15 – Beeinträchtigung der Transparenz von Medienangeboten:**

Insbesondere bei Online-Angeboten gehen redaktionell gestaltete Inhalte, private Meinungsäußerungen und Werbung häufig fließend ineinander über (z.B. über Verlin-

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

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

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

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

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

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

kungen oder als redaktionelle Beiträge ausgegebene Public Relations), sodass die Verantwortlichkeiten für die Beiträge für den Nutzer nicht mehr durchschaubar sind.<sup>42</sup> Dies gilt insbesondere für „user generated content“ (z.B. Chats<sup>43</sup>, Blogs<sup>44</sup> oder Wikis<sup>45</sup>), der zum Teil verdeckte Werbepattformen darstellt oder indirekte bzw. unterschwellige kommerzielle Kommunikation enthält.

**Entwicklungstendenz 16 – Neue Sicherheitsfragen durch elektronische Individual- und Massenkommunikation:** Der Bedarf an Sicherheit und Vertrauen sowie Transparenz insbesondere der Onlinenutzer ist proportional zu den Gefahren in diesem Bereich (strafbare und jugendgefährdende Inhalte, technische Risiken z.B. durch Hacker oder Phishing, Vertrauenswürdigkeit von „Metamedien“ wie Suchmaschinen etc.) gestiegen.<sup>46</sup> Der Schutz der Privatsphäre wird im digitalen Zeitalter vor völlig neuartige Herausforderungen gestellt.<sup>47</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese neue Gefährdungslage jüngst zum Anlass genommen, aus dem in Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme abzuleiten.<sup>48</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

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

das Ziel hinarbeitet, die Chancen der Digitalisierung in diesem Sinne so weit wie möglich zu realisieren.

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

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

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

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

Ein Novum des aktuellen Berichts ist ferner, dass er sich wissenschaftlicher Expertise bedient, um die Verlässlichkeit der politischen Prognosen und die Effektivität der staatlichen Hand-

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

Sowohl das Gutachten des HBI als auch der Bericht der Bundesregierung beschränken sich auf die medienwissenschaftliche und medienpolitische Behandlung der grundlegenden und langfristigen Entwicklungstrends. Eine stärkere Fokussierung aktueller Einzelentwicklungen hätte einen vertretbaren quantitativen Rahmen der Arbeiten deutlich überschritten, ohne derzeit substantiell weiter reichende Bewertungen und Schlussfolgerungen begründen zu können.

## **C. Grundprinzipien der Medien- und Kommunikationspolitik**

### **I. Schutz der Kommunikationsgrundrechte**

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

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

Ordnung berechtigt und verpflichtet ist.<sup>50</sup>

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

Dabei verpflichtet die Verfassung die staatlichen Stellen nicht, ganz bestimmte Handlungsinstrumente einzusetzen, sondern räumt ihnen einen breiten Gestaltungsspielraum ein.<sup>52</sup> Allerdings ist es dem Staat – anders als in anderen Bereichen der Wirtschaft – grundsätzlich verwehrt, selbst als Anbieter von Medieninhalten aufzutreten und so unmittelbar Einfluss auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu nehmen.<sup>53</sup> Die Medieninhalte sind also verfassungsrechtlich zwingend staatsfrei zu halten.

## II. Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt

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

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

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

<sup>52</sup> Vgl. für den Pressebereich nur BVerfGE 80, 124(134); für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung BVerfGE 12, 205/262 f.); 57, 295(321 f., 325 f.); 114, 371(387) und BVerfG 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, Absatz-Nr. 115, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911\\_1bvr227005.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html).

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

sondern lediglich sektorspezifisch konkretisiert. Zudem gibt es bislang keine ausdrücklichen Vorgaben für das Problemfeld crossmedialer Konzentrationsentwicklungen.

Für den *Pressebereich* hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG nicht nur den Schutz des Bürgers vor ungerechtfertigten Eingriffen in diesen Freiheitsbereich (insoweit als staatsgerichtetes individuelles Abwehrrecht) gewährleistet, sondern darüber hinaus die objektiv-rechtliche Garantie des „Instituts der freien Presse“<sup>54</sup> enthält. Als solche gewährleistet das Grundrecht der Pressefreiheit die Existenz und den Fortbestand einer staatsfreien Presse.<sup>55</sup> Dies beinhaltet die Verpflichtung des Staates, Rahmenbedingungen zu schaffen und zu sichern, die für ein freiheitliches Pressewesen bzw. die Freiheit des gesellschaftlichen Kommunikationsprozesses erforderlich sind, welche sich in und durch die Presse vollziehen.<sup>56</sup> Die Gewährleistungspflicht des Staates zugunsten des Instituts der freien Presse umfasst auch Maßnahmen, Pressekonzentration dann zu verhindern oder zu beseitigen, wenn sie die Meinungs- und Pressevielfalt gefährdet.<sup>57</sup> Bei der Wahrnehmung dieser Verpflichtung ist der Staat jedoch – wie auch im Bereich der subjektiv-rechtlichen Gewährleistung des Grundrechts der Pressefreiheit – zu strikter Inhaltsneutralität angehalten. Maßnahmen gegen die Pressekonzentration dürfen mithin nicht zu einer – wie immer gearteten – Einflussnahme oder Bewertung von bestimmten Presseinhalten oder Meinungen führen.<sup>58</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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



falt generiert und sichert in der Regel Angebotsvielfalt.<sup>59</sup>

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

Für den *Bereich des privaten Rundfunks* hat das Bundesverfassungsgericht das für den Pressebereich favorisierte Modell der ausschließlich kartellrechtlichen Vielfaltskontrolle nicht als hinreichend angesehen und eine Verpflichtung des Staates angenommen, vorherrschende Meinungsmacht auf Veranstalterebene zu verhindern<sup>62</sup> und „ausreichende Maßnahmen gegen Informationsmonopole“<sup>63</sup> zu treffen. Damit ist eine am Kriterium der Meinungsvielfalt orientierte Konzentrationskontrolle für den privaten Rundfunk obligatorisch. Im *öffentlich-rechtlichen Rundfunk* wird die Vielfalt hingegen durch eine gesetzlich vorgegebene binnenpluralistische Organisation gewährleistet. Die Kontrolle der Rundfunkanstalten liegt in der Verantwortung der maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte.<sup>64</sup>

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. Förderung der Qualität von Medienangeboten

Ein qualitativ hochwertiges, seriöses Medienangebot ist ein Lebenselixier der Demokratie. Nur wenn gesellschaftliche und politische Debatten fundiert geführt werden, können die Bür-

---

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

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

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

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

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

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

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

Staatsfreiheit der Medien bedeutet unter anderem, dass der Staat keine Möglichkeit hat, den Bürgerinnen, Bürgern und Medienunternehmen bestimmte Maßstäbe für die Wahrnehmung ihrer medialen Verantwortung für das demokratische Gemeinwesen vorzugeben. Konflikte zwischen Grundrechtsträgern sind also „... auch ohne politische Intervention mit gleichsam

---

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

medieneigenen Mitteln auszutragen“.<sup>70</sup> Wie hinsichtlich der Qualität der Medieninhalte gilt also, dass staatliches Handeln nur als indirekt wirkendes Instrument in Betracht zu ziehen ist. Die Bundesregierung sieht hier allerdings ein ebenso wichtiges wie weites medienpolitisches Betätigungsfeld. Dabei setzt sie nicht nur auf die Bewusstseinsbildung bei Medienanbietern und Mediennutzern, sondern auch auf vielfältige Formen der Stärkung der Selbstverantwortung der Medienanbieter durch die Förderung von Ko- und Selbstregulierungsmaßnahmen in allen Medienbereichen. Zudem betreibt sie eine Vielzahl von gemeinsam mit den Akteuren im Medienbereich verantworteten Einzelprojekten. Diese Maßnahmen und Projekte werden nachfolgend in den Abschnitten D. und E. ausführlich beschrieben.

## **D. Bereichsübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik**

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

#### **1. Aktuelle Gesetzgebung und Entwicklungen**

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

##### **a) Telekommunikationsüberwachung und Vorratsdatenspeicherung**

Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel stellen seit einigen Jahren ein notwendiges und wirksames Ermittlungswerkzeug für die Strafverfolgung dar, insbesondere bei der Aufdeckung komplexer Tatstrukturen wie in Fällen der organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie bei mittels Telekommunikation bzw. Internet begangenen Straftaten. Um zu gewährleisten, dass

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Auch Medienverbände befürchteten die Aushöhlung der Pressefreiheit und des Informantenschutzes. Das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen orientiert sich aber unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit an den Mindestvorgaben der Richtlinie. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der zu erfassenden Datenarten und der Speicherdauer. Auch werden die Daten nicht etwa bei staatlichen Stellen, sondern weiterhin bei den jeweiligen Telekommunikationsunternehmen gespeichert. Für ein Auskunftersuchen – etwa der Strafverfolgungsbehörden – muss auch künftig grundsätzlich ein entsprechender richterlicher Beschluss vorliegen, in dessen Rahmen die Regelungen zum Schutz von besonderen Berufsgruppen, unter anderen der Journalisten, berücksichtigt werden.

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

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

Mit der nunmehr eingeführten Regelung, dass Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten nur nach einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall zulässig sind (§ 160a Absatz 2 StPO), genießen Journalisten ausdrücklich einen besonde-

---

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

ren Schutz vor Ermittlungsmaßnahmen. Die Entscheidung, ob beispielsweise eine Observation gegen einen Journalisten durchgeführt werden darf, bedarf danach stets einer sorgfältigen, individuellen Feststellung der Verhältnismäßigkeit der Ermittlungsmaßnahme, bei der die Pressefreiheit einerseits sowie etwa die Schwere der aufzuklärenden Straftat andererseits gegeneinander abzuwägen sind.

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

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

Über die bereits vorhandenen Privilegierungen – etwa bei der Telekommunikationsüberwachung – hinaus wurden die Voraussetzungen für Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten, die selbst ein Beteiligungs- oder Begünstigungsverdacht trifft, erschwert: Ermittlungsmaßnahmen gegen Journalisten sind jetzt nur noch möglich, wenn ein sich auf bestimmte Tatsachen stützender Verstrickungsverdacht besteht und auf dieser Grundlage ein förmliches Ermittlungsverfahren gegen die betreffenden Journalisten eröffnet wurde. Geht es um den Verrat von

---

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

Dienstgeheimnissen, setzen verdeckte Ermittlungsmaßnahmen gegen Medienmitarbeiter nunmehr zusätzlich voraus, dass die nach dem materiellen Strafrecht erforderliche Strafverfolgungsermächtigung der zuständigen obersten Behörde auch gegenüber dem Medienmitarbeiter bereits erteilt wurde.

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

Wenn allerdings Strafverfolgungsbehörden dabei ihre Kompetenzen überschreiten und die Pressefreiheit verletzen, ist es Sache der Gerichte, Abhilfe zu schaffen. So hat das Bundesverfassungsgericht in der viel diskutierten Entscheidung vom 27. Februar 2007 die Anordnung der Durchsuchung von Redaktionsräumen und die Beschlagnahme der dort gefundenen Beweismittel für verfassungsrechtlich unzulässige Eingriffe in die Pressefreiheit erklärt.<sup>78</sup> Dabei hat es insbesondere festgestellt, dass Durchsuchungen und Beschlagnahmen in einem Ermittlungsverfahren gegen Presseangehörige verfassungsrechtlich unzulässig sind, wenn sie ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, den Informanten zu ermitteln. Auch reiche die bloße Veröffentlichung eines Dienstgeheimnisses durch einen Journalisten nicht aus, um einen den strafprozessualen Normen über Durchsuchung und Beschlagnahme genügenden Verdacht der Beihilfe des Journalisten zum Geheimnisverrat zu begründen. Vielmehr müssten spezifische tatsächliche Anhaltspunkte für eine vom Geheimnisträger bezweckte Veröffentlichung des Geheimnisses und damit letztlich eine beihilfefähige Haupttat vorliegen.

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

---

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



chen Fällen abgelehnt.

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

**b) „Online-Durchsuchung“**

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

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

---

<sup>79</sup> Siehe BVerfG 1 BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Absatz-Nrn 220 ff., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

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

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

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

## **2. Medienfreiheiten, Kunstfreiheit und allgemeines Persönlichkeitsrecht**

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

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

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

se Beschränkung der Medienfreiheiten ist dem deutschen Verfassungsrecht zwar fremd, doch ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention bei der Auslegung und Anwendung der nationalen Grundrechte von den deutschen Gerichten zu berücksichtigen.<sup>82</sup> Deshalb wurde die genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Deutschland sowohl von der Medienbranche als auch von Teilen der Wissenschaft als sachlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die Pressefreiheit kritisiert.<sup>83</sup>

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

Diese Entscheidung stieß auf große, zum Teil kritische Resonanz. So bemängelte etwa der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger, dass sie den Fachgerichten sehr weite Bewertungsspielräume überlasse.<sup>86</sup> Die Bundesregierung vermag sich dieser Einschätzung nicht anzuschließen. Vielmehr macht die Entscheidung nach Auffassung der Bundesregierung deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht trotz der tendenziell restriktiven Caroline-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte weiterhin an einer möglichst extensiven Auslegung der Pressefreiheit festhält und die ihm

---

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

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

<sup>84</sup> Siehe BVerfG 1 BvR 1602/07 vom 26. Februar 2008, [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226\\_1bvr160207.htm](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226_1bvr160207.htm).

<sup>85</sup> Siehe BVerfG 1 BvR 1602/07 vom 26. Februar 2008, Absatz-Nrn 65 ff., [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226\\_1bvr160207.htm](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080226_1bvr160207.htm).

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

zu Gebote stehenden Entscheidungsspielräume zugunsten der Medienschaffenden auch tatsächlich ausschöpft. Es ist nach Einschätzung der Bundesregierung davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Leitlinie seiner Judikatur weiter verfolgen und ausbauen wird. Damit ist den berechtigten Belangen der Medienschaffenden Genüge getan.

Ähnlich kontrovers diskutiert wurde die „Esra“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>87</sup>, die ein fachgerichtlich ausgesprochenes Verbot der Verbreitung des bereits erschienenen gleichnamigen Romans des Schriftstellers Maxim Biller bestätigte. Darin ging es zwar im Wesentlichen um die in Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG verbürgte Kunstfreiheitsgarantie und nicht um die Medienfreiheiten, die Entscheidung hat aber auf die Medien erhebliche mittelbare Auswirkungen und weist wichtige Parallelen zur Rechtsprechung zum Verhältnis von Medienfreiheiten und allgemeinem Persönlichkeitsrecht auf.

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

## II. Zugang zu Informationen und Medienvielfalt

Wer unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen Zugang zu Informationen erhält und wie inhaltliche Medienvielfalt auf der Angebotsseite realisiert werden kann, sind verfassungsrechtlich und damit medienpolitisch entscheidende Fragen. Dabei geht es nicht

---

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

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

nur um Regulierung. Vielmehr müssen auch die erforderlichen tatsächlichen technischen und logistischen Voraussetzungen geschaffen werden. Hier ist in erster Linie die Wirtschaft gefragt, deren Anstrengungen allerdings durch verschiedene Aktivitäten der Bundesregierung unterstützt und gefördert werden.

## 1. Technische Infrastrukturen

Technische Infrastrukturen – ob drahtgebunden oder drahtlos – sind elementare Voraussetzung zur Übertragung von Informationen. Sie sind Bestandteil der die Medienwirtschaft prägenden Wertschöpfungskette. Je leistungsfähiger die technischen Infrastrukturen sind, desto besser sind die Möglichkeiten des Einzelnen und der Gesellschaft, die mit der Digitalisierung eröffneten Chancen zu nutzen. Dabei steht die Versorgung mit breitbandigen Übertragungswegen im Vordergrund. Aufgrund des in diesem Bereich enorm wachsenden Bedarfs hat die Bundesregierung eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung mit breitbandigen Internetzugängen zu erreichen. Im Mittelpunkt steht hier eine zielgerichtete Informationspolitik, mit der Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden soll. Häufig müssen jedoch erst noch Marktprozesse in Gang gesetzt werden.<sup>89</sup>

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

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

---

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

**Ausbau aller öffentlichen Kommunikationsnetze (Festnetze, terrestrische Netze, mobile Netze, Satellitennetze) zu digitalen Triple-Play-Breitbandnetzen**<sup>90</sup>: Für stationäre wie mobile Kommunikation sollen flächendeckend öffentliche Triple-Play-Breitbandnetze im Wettbewerb zur Verfügung stehen, die jeweils höchste Übertragungsraten nach dem Stand der Technik<sup>91</sup> bieten und für innovative Fortentwicklung offen sind. Die gleichzeitige Übertragung aller Arten elektronischer Dienste (Telefonie, Rundfunk- und Mediendienste sowie Internet) über ein Netz bringt vielfältige Synergieeffekte. Diensteanbieter können ohne technische Einschränkungen beliebige interaktive Leistungen anbieten. Die Anschluss- und Endgerätetechnik ist interoperabel und infolge massenhafter Verbreitung kostengünstig. Die Ausgestaltung der Dienstleistungsangebote bleibt – im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorgaben – dem Markt überlassen. So kann beispielsweise ein Breitbandanschluss allein oder zusammen mit einem umfassenden Leistungsangebot (Telefonie, Rundfunk, Internet) zu einem attraktiven Pauschalpreis („Flatrate“) angeboten werden. Auch die Kooperation zwischen den verschiedenen Diensteanbietern (z.B. Telekommunikations- und Telemediendiensteanbietern) ist – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der staatlichen Kontrolle z.B. durch Bundesnetzagentur<sup>92</sup>, Bundeskartellamt<sup>93</sup> und der von den Ländern eingerichteten Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)<sup>94</sup> – dem Markt überlassen.

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

Die wichtigsten qualitativen Merkmale technischer Infrastrukturen sind die maximal erzielbare Übertragungsgeschwindigkeit, die Güte und Unverfälschtheit der Übertragung der Inhalte sowie der Grad der Reichweite. Den heute üblichen Anforderungen an die

---

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

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

<sup>92</sup> [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de)

<sup>93</sup> [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>94</sup> [www.kek-online.de](http://www.kek-online.de)

Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt genügen die traditionellen analogen Infrastrukturen nur noch bedingt. Die Bundesregierung hat deshalb in enger Anlehnung an die politischen Vorgaben der Europäischen Union ein Programm zur Digitalisierung der Medien und Infrastrukturen aufgelegt. Ziel dieses Programms ist die umfassende und vollständige Digitalisierung aller bisher noch analog betriebenen Infrastrukturen einschließlich mobiler Komponenten sowie der zielgerichtete Ausbau digitaler Infrastrukturen im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen des 21. Jahrhunderts.<sup>95</sup>

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

#### a) **Internet**

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

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

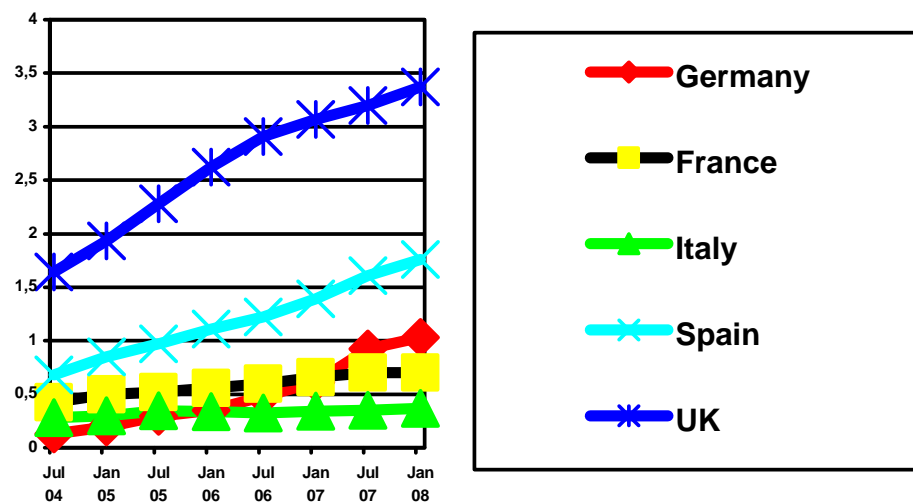
---

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

<sup>96</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandatlas.de](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandatlas.de)

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

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



Trotz dieser positiven Bilanz haben immer noch mehr als 700.000 Haushalte keinen und weitere 5 bis 6 Prozent der Haushalte einen qualitativ nur unbefriedigenden Breitbandzugang. Die Bundesregierung hat deshalb eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung mit breitbandigen Internetzugängen zu erreichen.

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

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

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



gängerung hierzu enthält das Portal eine Übersicht über alle nationalen und europäischen Fördermaßnahmen.

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

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

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

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

---

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

Breitbandportal des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie veröffentlicht.<sup>101</sup>

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

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

Das breitbandige Internet eröffnet immer mehr Menschen, das sogenannte IPTV<sup>102</sup> (Internetfernsehen) zu abonnieren. Zurzeit nutzen in Deutschland mehr als 300.000 Haushalte Fernsehen aus der DSL-Steckdose mit steigender Tendenz. Der Markt ist allein im ersten Quartal 2008 um ein Drittel gewachsen. Vor dem Hintergrund einer ausgezeichneten Übertragungsqualität (hoch auflösendes Fernsehen, sogenanntes HDTV) sowie einer dem Satellitenfernsehen vergleichbaren Angebotsvielfalt hat das Internetfernsehen seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Infrastrukturen bereits bewiesen.

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

---

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

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

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

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

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

## b) **Terrestrik, Satellit und Breitbandkabel**

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

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

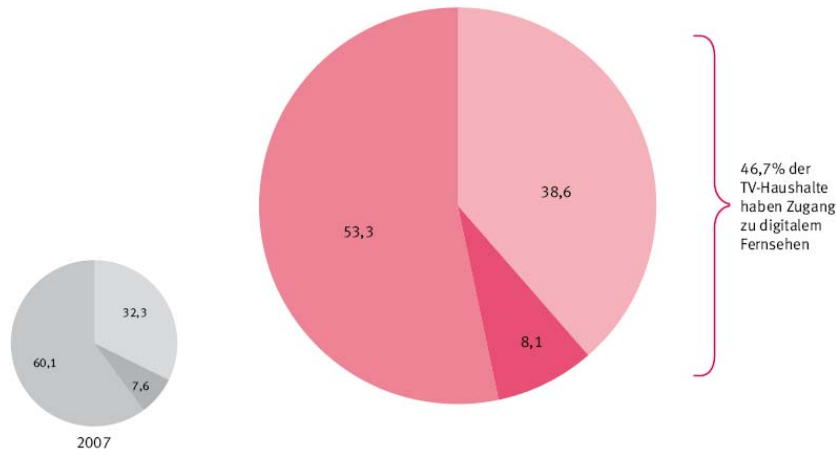
Mit Blick auf die Digitalisierung der Übertragungswege für das Fernsehen hat in den vergangenen Jahren bereits ein regelrechter Gründungsboom im Digitalfernsehen eingesetzt. Zwischen 2002 und 2007 ist die Zahl privater bundesweiter deutschsprachiger Fernsehangebote um rund 100 Prozent auf 119 Programme gestiegen. Insgesamt haben die Landesmedienanstalten Ende 2007 bereits 352 private Fernsehprogramme registriert.<sup>106</sup>

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

---

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

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



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

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

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

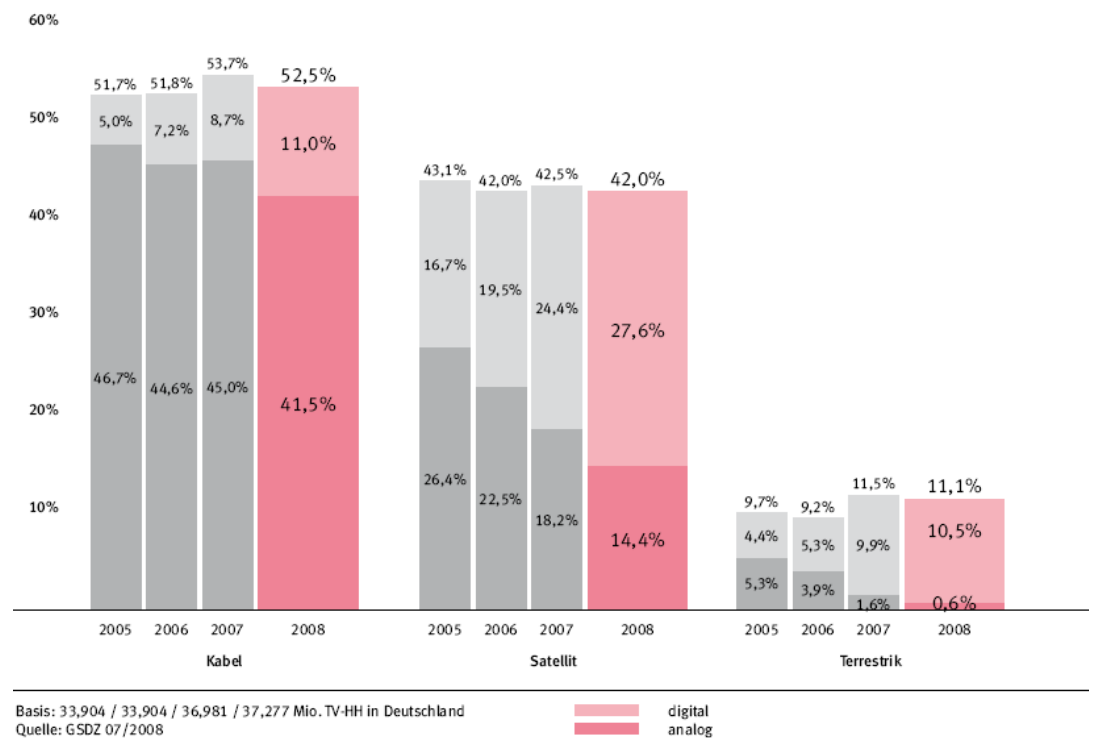
Betrachtet man den Digitalisierungsgrad auf alle TV-Geräte bezogen, sind rund 21,8 von insgesamt 51,2 Millionen Fernsehgeräten (42,6 Prozent) bereits digital. In der Regel mittels einer sogenannten Set-Top-Box zunehmend aber auch über ein integriertes Fernsehgerät, bei dem der Digital-Tuner eingebaut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

Etwa 2,7 der 37,3 Millionen TV-Haushalte können daneben Fernsehen auch mittels einer in den PC oder Laptop eingebauten TV-Karte schauen (2007: 1,6 Millionen). Zusätzliche 129.000 Haushalte empfangen Fernsehen ausschließlich auf diese Weise. Der Fernsehempfang am PC oder Laptop bleibt im vorliegenden Bericht jedoch unberücksichtigt. Alle Darstellungen beziehen sich wie in den Vorjahren auf den Empfang mit klassischen Fernsehgeräten.

Wie in den Vorjahren hat sich sehr wenig im Verhältnis der Anteile der vier Übertragungswege untereinander verändert (siehe nachfolgende Abbildung). Etwas mehr als die Hälfte (52,5 Prozent) der Fernsehhaushalte in Deutschland nutzen das Kabel als Empfangsweg für das Fernsehen. Es ist damit immer noch für die

Rundfunkwirtschaft die wichtigste Infrastruktur. Dicht dahinter liegt der Satellit mit 42,0 Prozent. Die Terrestrik liegt bei 11,1 Prozent und der Anteil von DSL-TV bei 0,3 Prozent. Die Summe der Anteile liegt über 100 Prozent, da vorliegend berücksichtigt wird, dass einige Haushalte auch mehrere Empfangsarten parallel nutzen.

In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies: Rund 19,6 Millionen Haushalte haben zumindest auch Kabelempfang, 15,7 Millionen nutzen den Satelliten, 4,1 Millionen die Terrestrik und gut 100.000 Haushalte sind Kunden der DSL-TV-Anbieter.



Die Bundesregierung hat angesichts dieser Situation die Initiative „Forum Digitale Medien – Aktion für Rundfunk und Neue Medien“ gegründet. Vertreter der Länder, der Landesmedienanstalten, der Netz- und Plattformbetreiber, des Handels sowie der Verbraucherverbände erarbeiten darin ein Konzept für die beschleunigte und vollständige Digitalisierung des Rundfunks und der Medien in Deutschland. Schwerpunktaufgabe ist dabei die Umsetzung von Kommunikationsaufgaben zur Schaffung von Anreizen für den Konsumenten, um ihn zu Investitionen in neue digitale Empfangsanlagen zu bewegen. Dabei wird ein Zeithorizont bis 2012 vorgesehen, in dem das analoge „Switch-off“ für den Fernsehbereich stattfinden kann.

**Hörfunk**<sup>107</sup>: Digitales Radio gibt es in Deutschland bereits auf alternativen Plattformen, wie beispielsweise im Internet oder bei mobilem Fernsehen. Die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks als eigenständige Gattung steht für die Bundesregierung und die Länder im politischen Fokus gemeinsamer Aktivitäten. Sie ermöglicht insbesondere aufgrund der effizienteren Nutzung der Frequenzen eine quantitative Verbesserung der Angebote von Hörfunkprogrammen sowie die qualitativ neue Ausrichtung des Hörfunks mit zusätzlichen, teilweise visualisierten Inhalten.

Angesichts der Tatsache, dass aktuell mehr als 350 000 Ultrakurzwellen (UKW)-Geräte am Markt sind, gestaltet sich jedoch der Digitalisierungsprozess äußerst kompliziert und wird wahrscheinlich bis weit über das Jahr 2015 hinausgehen. Bei aller Zukunftsorientierung wird die UKW-Übertragung noch einige Zeit die wirtschaftliche Basis für einen erfolgreichen Übergang in die digitale Hörfunkwelt sein. Die Möglichkeit der UKW-Übertragung sollte daher auch nicht vorschnell aufgegeben werden.

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

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

Für alle öffentlichen Breitbandnetze sollten einheitliche oder zumindest kompatible Schnittstellen-Standards vereinbart werden, die es ermöglichen, wahlweise singuläre oder multifunktionale Endgeräte darüber zu betreiben und diese über jedes öffentliche Breitbandnetz einzusetzen (so wie EC-Karten an den Terminals aller Banken, Sparkassen oder Kaufhäuser eingesetzt werden können – wenn auch zu

---

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

jeweils unterschiedlichen Kosten). Schließlich sollen mobile Geräte wie beispielsweise Handys „nomadisch“ genutzt werden können, indem diese jeweils (automatisch oder manuell) auf die örtlich beste und kostengünstigste Netzverbindung geschaltet werden können (z.B. zu Hause oder unterwegs über das jeweilige Wireless-LAN ins öffentliche Festnetz und im PKW in das gewünschte oder am besten empfangbare terrestrische Funknetz).

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

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

## **2. Diskriminierungsfreie Zugänge**

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

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

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

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

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

Zugangsberechtigungssysteme sind nach europäischem Recht definiert als technische Maßnahmen, die den Zugang zu einem geschützten Dienst im Sinne von Transportleistungen von einer vorherigen individuellen Erlaubnis, in der Regel einem Vertrag zwischen den Marktteilnehmern, abhängig machen. Im digitalen Fernsehen werden dazu vorrangig Systeme für die Verschlüsselung von Programmsignalen, beispielsweise im Kabelfernsehen, eingesetzt. Offene Zugangsbe-

---

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

<sup>109</sup> § 53 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31. August 1991, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Neunten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 31. Juli bis 10. Oktober 2006 (GBl. BW 2007 S. 111), in Kraft getreten am 01. März 2007.



rechtigungssysteme haben in horizontalen Märkten ihren Ort und nutzen transparente Schnittstellen, während geschlossene Systeme vorwiegend in abgeschotteten, vertikalen Märkten vorkommen. Dies führt dazu, dass derjenige, der die Verschlüsselung kontrolliert, auch darüber entscheidet, welche Inhalteanbieter einen Zugang zum Zuschauer bekommen. Der Betreiber eines Zugangssystems hat damit unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung und Ausgestaltung von Marktstrukturen sowie auf den wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerb.

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

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

Medienrechtliche Regelungen im Hinblick auf den offenen und diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere für die multimedialen Nutzungen in Kabelnetzen,

---

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

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

sind hingegen im § 53 Rundfunkstaatsvertrag<sup>112</sup> sowie in den Landesmediengesetzen bzw. in Satzungen festgeschrieben. Verpflichtungen der Anbieter von Telekommunikationsleistungen, die Rundfunk und vergleichbare Telemediendienste beinhalten, im Hinblick auf Zugangsberechtigungssysteme, die Definition von Anwendungs- und Auswahlprogrammen (Elektronische Programmführer – EPG) sowie für Verfahren der Ausgestaltung von Entgeltvereinbarungen stehen dabei im Vordergrund.

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

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

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

---

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

## b) **Revision des europäischen Telekommunikationsrechts**

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

- marktorientierte Frequenzverwaltung
- flexiblere Frequenzregulierung
- Erweiterung des Frequenzhandels
- neue Zuständigkeiten der Europäischen Union für die Frequenzvergabe sowie
- die Errichtung einer Regulierungsbehörde für Telekommunikation auf der Ebene der Europäischen Union

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

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

gliedstaat anders. Es gibt deshalb keine einheitliche Lösung für alle Mitgliedstaaten.

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

Die Vorschläge der Europäischen Kommission verschieben den Akzent nicht zuletzt auch im Bereich der Netzsicherheit auf der Ebene der Europäischen Union in Richtung Marktaufsicht, obwohl Netzsicherheit immer stärker eine sicherheitspolitische und weniger eine wirtschafts- und strukturpolitische Aufgabe ist. Die vorgeschlagene Überführung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA)<sup>114</sup> in eine TK-Marktaufsicht entspricht denn auch nicht der sicherheitspolitischen Dimension der IT-Sicherheit. Es ist allerdings gelungen, in eine inhaltliche Debatte zur Reform von ENISA mit klarer Definition substantieller Aufgaben einzutreten und vorübergehend das ENISA Mandat so lange zu verlängern, bis die Eckpunkte des künftigen TK-Rechtsrahmens insgesamt geklärt sind.

Mit Blick auf die Verlagerung von IT-Sicherheitsverpflichtungen gilt es unter anderem, Berichtspflichten der Netzbetreiber im Einklang mit dem TKG mit Beschränkung auf grenzüberschreitende Fälle auszugestalten und sicherzustellen,

---

<sup>113</sup> BR-Drs. 861/07 (Beschluss)

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

dass die Mitgliedstaaten das Recht behalten, innerstaatlich über Mindeststandards der Europäischen Union hinauszugehen, d.h. im TK-Review keine abschließende Regelung vorzusehen. Bei dieser Sachlage kann auch aus innenpolitischen Erwägungen den entsprechenden Maßnahmen des TK-Reviews in der vorliegenden Form nicht ohne Weiteres zugestimmt werden.

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

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

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

Die Europäische Kommission erkennt zwar in ihrer Mitteilung zur Digitalen Dividende<sup>115</sup> ausdrücklich an, dass die Mitgliedstaaten die Befugnis haben, einen Teil der Dividende vorrangig dem Rundfunk zuzuweisen. Das Nutzungsspektrum, das die Europäische Kommission in dieser Mitteilung für den Rundfunk vorsieht, umfasst aber zu wenig Kapazität, was einen nicht hinnehmbaren Rückbau bereits

---

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

vorhandener digitaler terrestrischer Rundfunkangebote bedeuten könnte. Vor diesem Hintergrund sieht es die Bundesregierung als Erfolg der bisherigen Verhandlungen und als gute Grundlage für die weiteren Abstimmungen auf der Ebene der Europäischen Union an, dass der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen am 12. Juni 2008 zum Thema „Ausschöpfung der digitalen Dividende in Europa“ insbesondere folgende Punkte betont:

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

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

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

Voraussetzung für einen diskriminierungsfreien Zugang der Rezipienten zu Programmen und Inhalten sind Endgeräte, die entsprechend der Nutzungsentschei-

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

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

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

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

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

### 3. Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht

Die Bundesregierung sieht die gemäß Artikel 5 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 2 GG durch den Staat zu gewährleistende Meinungs- und Medienvielfalt durch die aktuellen Konzentrationsentwicklungen<sup>117</sup> nicht konkret gefährdet. Gleichwohl geben die Veränderungen, die sich auf den Telekommunikations- und Medienmärkten vollziehen, Anlass, das geltende Pressekartell- und Medienkonzentrationsrecht permanent sorgfältig zu überprüfen. Dabei sind insbesondere die zunehmende Konvergenz der Medien sowie die rasant wachsende Bedeutung des Internets zu beachten. In diesem Sinn will auch das Bundeskartellamt einer Empfehlung der Monopolkommission<sup>118</sup> Rechnung tragen und seine Amtspraxis der Marktabgrenzung im Werbebereich unter Berücksichtigung des Wettbewerbs durch das Internet fortentwickeln. Mit Blick auf die Verschränkung der bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen zur Verhütung von wirtschaftlicher Konzentration und vorherrschender Meinungsmacht im Medienbereich haben Bund und Länder deshalb Abstimmungsgespräche begonnen, in denen ein möglicher Reformbedarf festgestellt und gegebenenfalls koordiniert angegangen werden soll.

#### a) Überblick über das geltende Recht

##### **Kartellrecht des Bundes**

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) dient der Verhinderung bzw. Beseitigung wirtschaftlicher Machtstellungen durch die Kontrolle von Miss-

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

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

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



bräuchen marktbeherrschender Stellungen und Fusionen sowie Kartellverbote. Dabei steht das externe Wachstum, d.h. die Verstärkung der wirtschaftlichen Machtstellung durch Zusammenschlüsse und Kooperationen mit anderen Unternehmen im Vordergrund, während das interne Wachstum, d.h. der Zuwachs von Marktanteilen durch unternehmensinterne Anstrengungen, grundsätzlich keine kartellrechtlichen Sanktionen zur Folge hat.

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

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

Eine weitere pressespezifische Verschärfung der Fusionskontrolle enthält § 35 Absatz 2 Satz 2 GWB: Nach der sogenannten „Anschlussklausel“ des § 35 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 GWB kann das Bundeskartellamt einen Unternehmenszusammenschluss dann nicht untersagen, wenn die Unternehmen zwar an sich die Schwellenwerte des § 35 Absatz 1 GWB erreichen, aber eines der beteiligten Un-

ternehmen unabhängig ist und weltweit nicht mehr als 10 Millionen Euro Umsatzerlös erzielt. Diese Privilegierung schließt § 35 Absatz 2 Satz 2 GWB für Presseunternehmen ausdrücklich aus.

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

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

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

Die vorherrschende Meinungsmacht eines Veranstalters wird gesetzlich vermutet, wenn der Zuschaueranteil im Jahresschnitt 30 Prozent beträgt bzw. bereits bei 25 Prozent, wenn das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt mit marktbeherrschender Stellung tätig ist. Dabei können für die Aufnahme von sogenannten Fensterprogrammen 2 Prozentpunkte und für die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte weitere 3 Prozentpunkte von dem tatsächlich erreichten Zuschaueranteil in Abzug gebracht werden. Falls ein Unternehmen eine vorherrschende Meinungsmacht besitzt, wird ihm keine weitere Zulassung erteilt bzw. muss es Beteiligungen abgeben.

Zum Zuschauermarktanteil gehören sämtliche Programme, die ein Unternehmen

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

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

## **b) Reformperspektiven**

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

---

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

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

systemkonform und ergebnisorientiert fortentwickeln.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 wurde vereinbart: „Um die Vielfalt in der deutschen Zeitungslandschaft trotz tief greifender struktureller Vereinbarungen zu erhalten, wird geprüft, ob mit einer Modernisierung des Pressekartellrechts den Verlagen Möglichkeiten eröffnet werden können, ihre wirtschaftliche Basis zu sichern und im Wettbewerb auch mit anderen Medien zu bestehen.“<sup>121</sup> Die intensiven Überlegungen der zuständigen Bundesministerien und die eingehenden Konsultationen der Bundesregierung mit den Branchenverbänden haben jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme erbracht, dass eine Liberalisierung des geltenden Pressekartellrechts die strukturellen Probleme der Zeitungsverlage lösen oder zumindest mildern könnte, ohne teilweise entweder auf Wettbewerb zugunsten von Zeitungsvielfalt zu verzichten oder ohne neue, nicht hinnehmbare Gefahren für die Meinungsvielfalt, insbesondere im Bereich der Regional- und Lokalpresse, zu verursachen.<sup>122</sup> Auch auf Seiten der Verlegerverbände besteht keine Einigkeit über die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Gegebenheiten der Zeitungsverlage, die die Bundesregierung zur Voraussetzung eines Tätigwerdens gemacht hatte. Die Bundesregierung sieht daher derzeit keine Veranlassung, die geltenden Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu ändern.

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

---

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

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

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

- Sind Art und Höhe der Aufgreifschwelle für die vielfaltsorientierte Konzentrationskontrolle heute und in Zukunft noch angemessen? Sind insbesondere die relevanten Zuschauermarktanteile klar genug geregelt? Gewährleisten die entsprechenden Regelungen hinreichende Rechtssicherheit?
- Ist eine neue Gewichtung der Aktivitäten der Inhalteanbieter in den einzelnen Teilmärkten notwendig? Müssen die Kriterien für eine valide Gesamtbewertung der Meinungsmacht der einzelnen Anbieter fortentwickelt werden?
- Empfehlen sich Erweiterungen der Pflichten zur Offenlegung von Unternehmensverflechtungen und Kapitalbeteiligungen (Transparenzpflichten)?
- Welche Bedeutung haben die Onlineaktivitäten der Verlage unter besonderer Berücksichtigung der Konkurrenz durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten?
- Welche Relevanz haben der Onlinebereich und die sonstigen neuen elektronischen Angebote unter Einschluss von Suchmaschinen und elektronischen Programmführern für die Meinungsvielfalt in Zukunft? Wird das geltende Recht etwaigen Veränderungen der Bedeutung einzelner Angebote noch gerecht?
- Welche Rolle spielen Telekommunikationsunternehmen angesichts von Digitalisierung und Konvergenz künftig im Medienbereich? Laufen klassische Inhalteanbieter Gefahr, durch integrierte Angebote der Telekommunikationsunternehmen (Stichwort „Triple-<sup>124</sup>/Quadruple-<sup>125</sup> Play“) in eine strukturelle Defensive zu geraten? Was folgt daraus für das Medienkonzentrationsrecht?
- Welche Rolle kann und soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk künftig bei der Sicherung der Medienvielfalt im regionalen und lokalen Bereich spielen?
- Welche Gefahren gehen für die Meinungsvielfalt in Deutschland von den Aktivitäten reiner Finanzinvestoren sowie ausländischen Beteiligungen an und Übernahmen von deutschen Medienunternehmen aus?

---

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

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

- Welche Möglichkeiten bestehen, die kartell- und medienkonzentrationsrechtlichen Verfahren bei Bundeskartellamt und Landesmedienanstalten stärker als bisher zu verzahnen, damit effektiver zu gestalten und zugleich zu vereinfachen?

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

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

In der aktuellen Diskussion wird immer wieder die Forderung erhoben, ausländische Investitionen im Medienbereich schärferen kartell- und medienkonzentrationsrechtlichen Restriktionen zu unterwerfen als inländische.<sup>126</sup> Dieser Reformvorschlag wird auch im Rahmen der laufenden Koordinierungsgespräche zwischen Bund und Ländern geprüft. Die Bundesregierung hat deshalb auf der Grundlage eines umfangreichen Fragenkataloges ein rechtsvergleichendes Arbeitspapier zu den in ausgewählten anderen Staaten (insbesondere den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika) geltenden Beschränkungen für ausländische Investitionen im Medienbereich erstellt. In die Auswertung eingeflossen sind Angaben aus 26 Staaten (21 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Kanada, die Vereinigten Staaten von Amerika, Australien, Türkei und Montenegro).

Das Ergebnis zeigt, dass eine Beschränkung ausländischer Investitionen im Medienbereich im internationalen Vergleich nur von einer Minderheit der Staaten als Instrument genutzt wird und sich deshalb für Deutschland als Regulierungsansatz nicht ohne Weiteres empfiehlt. Die Mehrzahl der befragten Staaten stellt ausländische Investitionen im Medienbereich inländischen gleich. Allerdings haben Slowenien, Österreich, Türkei, Polen, Zypern, Frankreich, Spanien, Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika konkrete Beteiligungsbeschränkungen für ausländische Investoren im Medienbereich eingeführt. Dabei wird überwiegend mit

---

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

Kapitalbegrenzungen gearbeitet (Slowenien, Türkei, Polen, Zypern, Frankreich, Spanien, Kanada), im Übrigen ist der Marktanteil maßgeblich (Österreich, Vereinigte Staaten von Amerika). Die Begrenzungen liegen dabei zwischen 5 und 49 Prozent, überwiegend jedoch bei 20 bis 25 Prozent (Slowenien, Türkei, Frankreich, Spanien [ausschließlich Lokal-Fernsehen betroffen], Zypern [max. 25 Prozent an einem Gesamtkonzern, aber nur maximal 5 Prozent an einzelnen Sendern], Kanada [20 Prozent an Unternehmen, 33,3 Prozent an Holdings]. Österreich lässt ausländische Beteiligungen bis zu einem Marktanteil von 49 Prozent zu. Die Regelung der Vereinigten Staaten von Amerika ist äußerst komplex und stellt bei Erwerb und Beteiligung an Fernsehsendern im Wesentlichen auf die Größe des betreffenden Marktes ab.

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

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

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

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

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

same Prüfmöglichkeiten für ausländische Investitionen in deutsche Unternehmen unabhängig von deren Sektor schaffen.

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

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



da in einem solchen Fall ein Kernbereich der nationalen Verfassungsordnung berührt wäre.

**e) Europäische Konzentrationskontrolle im Medienbereich**

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

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

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

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

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

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

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

am geschlossenen Widerstand aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union scheiterte. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben dann 1997 und 2002 weitere Initiativen ergriffen, die jedoch ebenfalls erfolglos blieben.

Die Europäische Kommission hat das Thema im Jahr 2007 wieder aufgegriffen. In einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen<sup>132</sup> wurde allerdings nunmehr die Auffassung vertreten, dass für die Sicherung der Medienvielfalt nicht die Europäische Union, sondern die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zuständig seien. Die Europäische Kommission sehe ihre Aufgabe in der Beobachtung und Analyse nationaler und grenzüberschreitender Konzentrationsentwicklungen. Sie hat deshalb 2007 eine vergleichende Studie über Kriterien der Medienvielfalt in den Mitgliedstaaten ausgeschrieben. Auf der Grundlage dieser Studie – die noch nicht vorliegt – plant die Europäische Kommission für Anfang 2009 eine Mitteilung mit einem öffentlichen Konsultationsverfahren. Danach soll bei Bedarf eine zweite Studie folgen, welche sich mit der Anwendung der in der ersten Studie gewonnenen Kriterien befassen könnte. Im Europäischen Parlament gibt es gewisse Tendenzen, die eher zurückhaltende Position der Europäischen Kommission in Frage zu stellen und der Europäischen Union zur Sicherung der Meinungsvielfalt Handlungsmöglichkeiten einzuräumen. Forderungen von Parlamentariern des Europäischen Parlaments, eine Regelung zur Medienkonzentration in die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie der Europäischen Union (AVMS-RL) aufzunehmen, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Auch hat das Europäische Parlament in seiner jüngsten Entschließung vom 25. September 2008 zu Medienkonzentration und -pluralismus (2007/2253(INI)) inzwischen ausdrücklich die Bedeutung der mitgliedstaatlichen Regelungen zur Bekämpfung der Medienkonzentration betont.<sup>133</sup>

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

Bei den Medienunternehmen ist seit geraumer Zeit zwar eine deutliche Beschleu-

---

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

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

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

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

---

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

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

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

Noch sind viele kulturelle Zeugnisse ebenso wie zahlreiche wissenschaftliche Informationen nur zu einem geringen Teil einem breiten Publikum zugänglich. Dies soll sich grundlegend ändern. Kulturelles Erbe und wissenschaftliche Informationen sollen in Deutschland und Europa digital erfasst und über das Internet für jedermann verfügbar werden.<sup>136</sup> Bisher nur wenigen zugängliche Quellen werden damit für alle erschlossen. Zugleich werden neue Zielgruppen für Kultur und wissenschaftliche Informationen gewonnen. Dazu gehören vor allem auch Kinder und Jugendliche, die für kulturelle und wissenschaftliche Bildung auf moderne Weise in altersgerechtem Kontext erreichbar werden. Die digitale Erschließung des kulturellen und medialen Erbes eröffnet zudem eine neue Dimension der Demokratisierung des Wissens und der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Den genannten Zielen dient das Projekt

---

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

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

einer Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB), das von Bund und Ländern gemeinsam betrieben wird. Es ist auch Teil des Regierungsprogramms „E-Government 2.0“.<sup>137</sup>

#### a) **Konzept der DDB**

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

Die DDB soll in Form eines interdisziplinären Netzwerks der vielfältigen Informationssysteme (Datenbanken, Server und Portale) der über 30.000 Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden mit einem zentralen nationalen Zugangportal – und eingebettet in das Netzwerk der Europäischen Digitalen Bibliothek „Europeana“ (siehe dazu sogleich Punkt b) – betrieben werden. Dabei sollen alle Arten von kulturellen und wissenschaftlichen Materialien aus allen Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen so miteinander verknüpft werden, dass ein ganz neues Nutzungspotential entsteht. Zugleich soll eine Langzeitarchivierung der digitalen Kopien sichergestellt werden, sodass diese auch durch künftige Generationen nutzbar sind.<sup>141</sup>

Weiter sollen technische Werkzeuge bereitgestellt werden, die innerhalb der DDB mit ihrem künftigen großen und komplexen Datenbestand (Texte, Bilder, Filme, 3D-Aufnahmen usw.) ein modernes „Wissensmanagement“ in Form einer interak-

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

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

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

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

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

tiven Navigation ermöglichen. Dies schließt eine kontextbezogene Suchmöglichkeit mit hoher Treffgenauigkeit und attraktiver multimedialer Präsentation der Suchergebnisse ein. Im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geförderten Projekts „Theseus“<sup>142</sup>, für das ca. 200 Millionen Euro bereitstehen, sollen entsprechende Werkzeuge für ein modernes Wissensmanagement entwickelt werden.

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

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

Deutschland hat aus kultur-, wissenschafts-, bildungs-, wirtschafts- und außenpolitischen Gründen auch ein hohes Interesse daran, Kultur und Wissen aus Deutschland über das Internet international für jedermann zugänglich zu machen.

---

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

Andere europäische Staaten unternehmen ebenfalls große Anstrengungen, nationale digitale Bibliotheken aufzubauen, wie etwa die bereits vorhandenen Kulturportale Frankreichs<sup>143</sup>, der Niederlande<sup>144</sup> und Italiens<sup>145</sup> zeigen. Das Vorgehen der anderen europäischen Staaten entspricht dem in Deutschland mit der DDB gewählten Weg.

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

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

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

Ziel ist auch, die Bedingungen für den Zugang zu und die Nutzung von Informationen in Forschung und Lehre grundlegend zu verbessern und neue Formen der Nutzung vorhandener Bestände zu ermöglichen. Darüber hinaus können Einrichtungen durch die Verwertung von Digitalisaten finanzielle Mittel erwirtschaften,

---

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

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

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

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

<sup>147</sup> Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission „Europas kulturelles Erbe per Mausclick erfahrbar machen. Stand der Digitalisierung und Online-Verfügbarkeit kulturellen Materials und seiner digitalen Bewahrung in der EU“, KOM(2008) 513 endgültig vom 11.08.2008.

<sup>148</sup> Vgl. auch die Empfehlung der Europäischen Kommission zur Digitalisierung und Online-Zugänglichkeit kulturellen Materials und dessen digitaler Bewahrung, ABl. EG Nr. L 236/28 v. 31.08.2006.

soweit öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Dies ist allerdings nur im Rahmen der geltenden urheberrechtlichen Bestimmungen möglich. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich verpflichtet, sich in geeigneter Weise in die „Europeana“ einzubringen.<sup>149</sup> Dabei ist jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union für die Einbindung des kulturellen und wissenschaftlichen Erbes, das sich in seinem Bereich befindet, in die „Europeana“ selbst verantwortlich.

### c) **Weiteres Vorgehen**

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

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

Die mit der Digitalisierung eröffneten Möglichkeiten eines erweiterten Zugriffs auf Informationen und Dienstleistungen müssen nach Ansicht der Bundesregierung auch im staatlichen Sektor intensiv genutzt werden. Dies stärkt nicht nur die Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch ihre Teilhabe an politischen Kommunikationsprozessen. Zudem erleichtert der elektronische Zugriff auf staatliche

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

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

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



Informations- und Dienstleistungsangebote den alltäglichen Umgang der Bürgerinnen und Bürger mit Behörden beträchtlich. Deshalb hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren ihre Anstrengungen zum Ausbau des sogenannten E-Government beträchtlich erhöht. Dies war und ist in der Organisation und in der technischen Umsetzung durch die Anzahl der beteiligten Akteure (neben dem Bund 16 Länder und 14.000 Kommunen) mit zahlreichen Herausforderungen verbunden.

Auf der Grundlage des im Jahr 2006 gestarteten Regierungsprogramms E-Government 2.0<sup>152</sup> werden systematisch die Qualität der Online-Angebote verbessert, neue Formen der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft entwickelt und zentrale Möglichkeiten zur Identifikation und Kommunikation im Internet bereitgestellt. Die Ressorts der Bundesregierung unterstützen das E-Government 2.0 Arbeitsprogramm<sup>153</sup> mit eigenen Fachprojekten. Schwerpunkt des Arbeitsprogramms für 2008 ist eine stärkere Nutzerorientierung für die Online-Angebote der Bundesverwaltung. Von weit reichender Bedeutung sind dabei die Maßnahmen zur Konzeption von Lösungen zur sicheren Identifizierung und zur verbindlichen Kommunikation für E-Government sowie „E-Business“ (elektronischer Personalausweis und zertifizierte Bürgerportale). Durch die Schaffung von sicheren Orten im Netz und von sicheren Identifizierungsprozessen soll die Nutzerakzeptanz von E-Government gesteigert werden.

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

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Nutzererwartungen wurde durch das Regierungsprogramm E-Government 2.0<sup>157</sup> bereits 2007 eine umfassende wissenschaftliche

---

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

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

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

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

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

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

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

E-Partizipation kann als eine qualitative Erweiterung von E-Government genutzt werden. Das notwendige Interesse auf Seiten der Bevölkerung besteht. Im ersten Quartal 2007 haben ca. 27 Millionen Menschen über das Internet E-Government-Dienste der Verwaltung abgerufen – das sind etwa 43 Prozent der deutschen Bevölkerung zwischen 16 und 74 Jahren. Mehr als 7 Millionen Menschen haben im letzten Jahr ihre Steuererklärung online eingereicht. Das zeigt, dass mit zeitgemäßen elektronischen Beteiligungsangeboten die Nutzung des E-Government auch in den kommenden Jahren noch deutlich gesteigert werden kann. Für den Bürger spielt die Kommunalverwaltung eine besonders wichtige praktische Rolle, da die Kommunen die erste Anlaufstelle für alltägliche Anliegen und Erledigungen sind. E-Partizipation entwickelt sich daher zunehmend zu einem Kernbestandteil von kommunalem E-Government. Dieser Trend zeigt sich insbesondere in der hohen Beteiligung an Angeboten zu Bürgerhaushalten (z.B. Köln, Hamburg, Berlin), aber auch in neuen Angeboten, die mehr Transparenz zum Verwaltungshandeln schaffen (z.B. elektronisches Informationsregister Bremen)<sup>158</sup>.

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

---

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

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

### III. Qualität der Medienangebote

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

#### 1. Modernisierung des Urheberrechts

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

##### a) Der „Zweite Korb“

Zunächst wurde durch die Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft<sup>162</sup> (im Folgenden: Info-Richtlinie) eine Reform des deutschen Urheberrechts erforderlich. In einem ersten Gesetz wurden die zwingenden, fristgebundenen Vorga-

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

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

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

ben der Richtlinie sowie die verbindlichen Vorgaben des Urheberrechtsvertrages der Weltorganisation für Geistiges Eigentum<sup>163</sup> und des sogenannten „WIPO-Vertrages“ über Darbietungen und Tonträger umgesetzt. Dieser sogenannte Erste Korb trat am 13. September 2003 in Kraft. Aufbauend auf diese erste Novelle des Urheberrechts wurden Reformen umgesetzt, die nicht durch europäisches Recht vorgegeben waren. So trat am 1. Januar 2008 das Zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft<sup>164</sup> in Kraft, der sogenannte Zweite Korb. Dieses Gesetz bringt die Interessen der Urheber an der Wahrung und Verwertung ihres geistigen Eigentums, die Belange der Geräteindustrie sowie die Interessen der Verbraucher und der Wissenschaft an der Nutzung der Werke in einen angemessenen Ausgleich. Die Reform hat im Einzelnen folgende Neuregelungen gebracht:

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

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

<sup>163</sup> [Englische Bezeichnung](#) “World Intellectual Property Organization”, offiziell abgekürzt WIPO.

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

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

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

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

Allerdings änderte der Zweite Korb die Methode zur Bestimmung der Vergütung. Bisher waren die Vergütungssätze in einer Anlage zum Urheberrechtsgesetz gesetzlich festgelegt. Diese Liste wurde zuletzt 1985 geändert und ist veraltet. Das hatte zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten über die Vergütungspflichtigkeit neuer Geräte geführt, die bis heute die Gerichte beschäftigen. Eine gesetzliche Anpassung der Vergütungssätze wäre hier keine ausreichende Lösung gewesen. Angesichts der rasanten technischen Entwicklung im digitalen Zeitalter hätte die Liste schon nach kurzer Zeit erneut geändert werden müssen. Nach dem neuen § 54a UrhG sollen daher die Beteiligten selbst, also die Verwertungsgesellschaften und die Verbände der Geräte- und Speichermedienhersteller, die Vergütung miteinander aushandeln. Für den Streitfall sind beschleunigte Entschei-

dungsmechanismen vorgesehen. Mit diesem marktwirtschaftlichen Modell soll flexibler auf neue technische Entwicklungen reagiert werden können. Außerdem sollen Einigungen über die Vergütungszahlungen zügiger zustande kommen. Vergütungspflichtig sind in Zukunft alle Geräte und Speichermedien, deren Typ zur Vornahme von zulässigen Vervielfältigungen benutzt wird. Damit wird die Vergütungspflicht auf mehrere Schultern verteilt. Im Einzelnen heißt dies Folgendes:

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

Können sich die Beteiligten nicht vertraglich über die Höhe der Vergütung einigen, so sind beschleunigte Schlichtungs- und Entscheidungsmechanismen vorgesehen. Nach § 13a Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG) sind die Verwertungsgesellschaften zunächst verpflichtet, mit den Herstellern von Geräten und Speichermedien über einen Gesamtvertrag zu verhandeln. Wenn diese Verhandlungen scheitern, können beide Parteien die Schiedsstelle beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) anrufen. Die Schiedsstelle führt nach § 14 Absatz 5 Buchstabe a UrhWG eine empirische Untersuchung über das Maß der tatsächlichen Nutzung der Produkte für private Vervielfältigungen durch. Damit ist gewährleistet, dass keine Seite das Gutachten als tendenziös und nicht objektiv

bestreiten kann. Auch wenn die Bemühungen der Schiedsstelle nicht zu einer Einigung führen sollten, muss in jedem Fall der Weg zur Schiedsstelle beschriftet werden, bevor die Verwertungsgesellschaft einen einseitigen Tarif aufstellen kann. Damit ist gewährleistet, dass eine objektive sachliche Grundlage vorliegt, an welcher die Tarifaufstellung der Verwertungsgesellschaft gemessen werden kann. Zur Überprüfung der Tarife kann die Schiedsstelle des Deutschen Patent- und Markenamtes angerufen werden, die innerhalb eines Jahres einen Einigungsvorschlag vorlegen soll.

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

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

Der Versand von Kopien durch Bibliotheken ist mit dem Zweiten Korb auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden. Die vom Bundesgerichtshof gebilligte Praxis der Bibliotheken, auf Einzelbestellung Vervielfältigungen von Zeitschriftenartikeln per Fax oder Post zu versenden, wurde nun im Urheberrechtsgesetz nachvollzogen, § 53a UrhG neue Fassung. Die Vorschrift gestattet zudem unter gewissen Einschränkungen erstmals den elektronischen Kopienversand (Formate PDF, JPEG, TIFF). Das Versenden von elektronischen Kopien durch die Bibliotheken war laut einer – bislang nicht rechtskräftigen – Entscheidung des Oberlandesgerichts München<sup>166</sup> nach alter Rechtslage rechtswidrig. Das Verfahren ist

---

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

derzeit noch beim Bundesgerichtshof anhängig. Die elektronische Versendung einer grafischen Datei ist allerdings nur zur Veranschaulichung des Unterrichts und für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung zulässig. Das dient dem Wissenschaftsstandort Deutschland. Bibliotheken dürfen Kopien per E-Mail aber nur dann versenden, wenn der Verlag nicht ein offensichtliches eigenes Online-Angebot zu angemessenen Bedingungen bereithält. Diese Einschränkungen sind zum Schutz des geistigen Eigentums der Verlage und Autoren erforderlich, denn der Gesetzgeber darf keine Regelungen treffen, die es den Verlagen unmöglich machen, ihre Produkte am Markt zu verkaufen.

**Unbekannte Nutzungsarten:** Bisher durften keine Verträge über die Verwertung urheberrechtlich geschützter Werke in einer Nutzungsart geschlossen werden, die es zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch gar nicht gab, z.B. in dem zwischenzeitlich entwickelten Internet, § 31 Absatz 4 UrhG alte Fassung. Das heißt, die Parteien durften sich in einem Lizenzvertrag nicht darauf einigen, dass der Urheber dem Verwerter auch solche Verwertungsmöglichkeiten einräumt, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses gar nicht existieren. Wollte der Verwerter das Werk auf diese neue Art nutzen, etwa weil zwischenzeitlich die Technik dafür entwickelt worden war, Spielfilme auf Digital-Video-Discs (DVDs) zu brennen oder online zu vertreiben, musste der Lizenznehmer mit viel Aufwand nach den Urhebern oder ihren Erben suchen und sich mit ihnen über die Verwertung einigen. Nunmehr kann der Urheber über seine Rechte auch für die Zukunft vertraglich verfügen. Der neue § 31 UrhG enthält keine Regelung mehr, welche die Einräumung von Nutzungsrechten für unbekanntes Nutzungsarten für unwirksam erklärt. Dies liegt nicht nur im Interesse der Verwerter und der Verbraucher, sondern dient auch dem Urheber selbst. Sein Werk bleibt zukünftigen Generationen in neu entwickelten Medien erhalten.

Der Urheber wird durch die Neuregelung auch ausreichend geschützt. Der neu eingeführte § 31a UrhG regelt Einzelheiten zu Verträgen über unbekanntes Nutzungsarten. Der Vertrag bedarf grundsätzlich der Schriftform. Der Urheber wird vor einer Übervorteilung bewahrt. Er erhält eine gesonderte, angemessene Vergütung, wenn sein Werk in einer neuen Nutzungsart verwertet wird. Außerdem muss der Verwerter den Urheber informieren, bevor er mit der neuartigen Nutzung beginnt. Danach kann der Urheber die Rechtseinräumung binnen drei Monaten widerrufen. Mit einer parallelen Regelung wird auch die Verwertung schon beste-



hender Werke, die in Archiven liegen, in neuen Nutzungsarten ermöglicht. Eine Öffnung der Archive liegt im Interesse der Allgemeinheit, weil sie gewährleistet, dass Werke aus der jüngeren Vergangenheit in den neuen Medien genutzt werden können und Teil des Kulturlebens bleiben.

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

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

Die Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 29. April 2004 zur Durchsetzung der Rechte im Geistigen Eigentum<sup>167</sup> (im Folgenden: Durchsetzungsrichtlinie) sowie Anpassungen an weitere europäische Verordnungen wurden mit dem Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums (im Folgenden: Durchsetzungsgesetz) umgesetzt, das hinsichtlich der hier relevanten Regelungen am 1. September 2008 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz, das die Bekämpfung der Produktpiraterie zum Ziel hat, betrifft nicht allein das Urheberrecht, wird aber auch dort zu bedeutenden Neuerungen führen. Das Gesetz verdeutlicht unter anderem die Wichtigkeit eines angemessenen Ausgleichs der gegensätzlichen Interessen im Urheberrecht. So stärkt das Gesetz zum einen den Rechteinhaber, indem etwa ein Auskunftsanspruch gegen Dritte eingeführt wird. Gleichzeitig schützt das Gesetz aber auch den Verbraucher vor missbräuchlichen Abmahnungen wegen angeblicher Urheberrechtsverletzungen.

**Abmahnung bei Urheberrechtsverletzungen:** Verbraucherinnen und Verbrauchern, die erstmals – vor allem im Internet – Urheberrechte verletzen, sehen sich

---

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

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

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

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

Rechtsverletzer im gewerblichen Ausmaß gehandelt hat.

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

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

### c) **Ausblick**

Auch nach diesen Reformen wird das Urheberrecht künftig immer wieder neu an die technische Entwicklung angepasst werden müssen. Bereits jetzt sind die Vorschläge und Forderungen zu neuen Reformen vielfältig. Die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ hat gegenüber dem Deutschen Bundestag eine Reihe von

Handlungsempfehlungen aufgezeigt, mit denen die Interessen der Rechteinhaber gestärkt werden sollen.<sup>168</sup>

Es müssen zufrieden stellende Lösungen gefunden werden, die eine wirksame Durchsetzung des Rechts im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationsdiensten ermöglichen. Hier sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet (Stichwort: Internet-Piraterie) neue Entwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu beobachten. Den weitesten Ansatz verfolgt dabei Frankreich. Dort haben Regierung, Rechteinhaber und Diensteanbieter eine enge Zusammenarbeit vereinbart, die weitere gesetzliche Maßnahmen notwendig macht (sogenannte Olivenes-Vereinbarung), auf deren Basis Anfang des Jahres 2009 die parlamentarischen Beratungen zu dem Gesetzentwurf „Création et Internet“ anstehen. Die Bundesregierung befürwortet die Entwicklung von Kooperationsverfahren zwischen Rechteinhabern und Internetservicebetreibern zur Verfolgung und Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet. Bei dem in Frankreich entwickelten Modell, an dem auch die französische Regierung beteiligt ist, ist jedoch die Speicherung und Weitergabe personenbezogener Daten erforderlich. In Deutschland müssen entsprechende Kooperationsverfahren daher mit dem Fernmeldegeheimnis, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem vom Bundesverfassungsgericht jüngst entwickelten Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (sogenanntes „IT-Grundrecht“<sup>169</sup>) in Einklang gebracht werden.<sup>170</sup>

Entsprechend den Entschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates wird die Bundesregierung den Handlungsbedarf für die nachfolgenden Themen prüfen: Begrenzung der Privatkopie auf Kopien nur vom Original und das Verbot der Herstellung einer Kopie durch Dritte; gesetzliches Verbot sogenannter intelligenter Aufnahmesoftware; Zweitverwertungsrecht für Urheber von wissenschaftlichen Beiträgen, die überwiegend im Rahmen einer mit öffentlichen Mitteln finanzierten Lehr- und Forschungstätigkeit entstanden sind; das Recht der Kabelweitersendung; Handel mit gebrauchter Software; Widerrufsmöglichkeit für

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

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

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

Filmurheber bei unbekanntem Nutzungsarten; Open Access-<sup>171</sup> und Open Source-<sup>172</sup>-Verwertungsmodelle; Ausweitung des § 52b UrhG (Wiedergabe von Werken an elektronischen Leseplätzen) auf Bildungseinrichtungen sowie Versand elektronischer Kopien durch Bibliotheken. Die Bundesregierung wird weiterhin prüfen, ob Handlungsbedarf hinsichtlich der sogenannten „verwaisten Werke“ besteht, also Werken, deren Urheber nicht mehr ermittelt werden kann. Auch von der Europäischen Union sind weiterhin Impulse zu erwarten.<sup>173</sup> Die Bundesregierung wird sich mit den betroffenen Kreisen intensiv austauschen, um den Reformbedarf für die genannten Themen zu ermitteln. Das Ziel muss es weiter sein, die Interessen der Urheber, der Verwerter und der Allgemeinheit in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Das Urheberrecht muss Innovationen und Kreativität der Urheber durch einen effektiven Rechtsschutz fördern und gleichzeitig eine angemessene Nutzung der Werke ermöglichen.

## 2. Werberegulierung

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

Sehr bedenklich ist allerdings, dass die Tendenz zur Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung sowie Public Relations (PR) nach einhelliger Einschätzung aller

---

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

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

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

sachkundigen Beobachter in den letzten Jahren nicht nur im Internet, sondern auch in den traditionellen Medien zugenommen hat.<sup>174</sup> Diese Entwicklung unterminiert die Glaubwürdigkeit der Medien und höhlt die Informationsfreiheit der Bürger aus. Die Bundesregierung hält deshalb die im geltenden Recht für alle Medienbereiche prinzipiell vorgeschriebene Trennung von redaktionellen Inhalten und direkter Werbung sowie Schleichwerbung<sup>175</sup> auch in Zukunft für unverzichtbar.

Angesichts der gegenläufigen aktuellen Entwicklungen in der Medienwirtschaft und mit Blick auf die besondere öffentlichen Bedeutung der Medien für die gesellschaftliche und politische Kommunikation sieht sie Medienunternehmen sowie Journalistinnen und Journalisten zudem in der Verantwortung, selbst verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um der zunehmenden Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung sowie Public Relations durch geeignete innerbetriebliche Maßnahmen wirksam entgegen zu treten. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt hierbei eine Vorbildfunktion zu, der er in der Vergangenheit aber leider nicht immer gerecht geworden ist. Nachdem nicht unerhebliche Verstöße gegen das Trennungsgebot festgestellt worden waren, haben sich die Aufsichtsgremien dieser Problematik intensiver angenommen. Die in diesem Zusammenhang erlassenen Verfahrensvorkehrungen<sup>176</sup> sind aus der Sicht der Bundesregierung wichtige Instrumente für eine funktionierende Kontrolle.

Die Beibehaltung des Grundsatzes der Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung war deshalb auch die Leitlinie für die Haltung der Bundesregierung zu dem im Rahmen der Revision der EG-Fernsehrichtlinie<sup>177</sup> von der Europäischen Kommission unterbreiteten Vorschlag, unter bestimmten Bedingungen Produktplatzierungen zuzulassen. Die Bundesregierung hat sich gegen eine Freigabe dieser Werbeform ausgesprochen. Es ist ihr gelungen, deren grundsätzliches Verbot in der revidierten Richtlinie, der heutigen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, festzuschreiben. Allerdings konnte ohne Gefährdung der Gesamteinigung auf europäischer Ebene nicht verhindert werden, dass hiervon für bestimmte Programmkategorien (Kinofilme, Filme und Serien für

---

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

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

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

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

audiovisuelle Mediendienste, Sportsendungen und Sendungen der leichten Unterhaltung) Ausnahmen zugelassen wurden. Auf jeden Fall aber müssen Sendungen mit Produktplatzierungen eindeutig gekennzeichnet werden. Ihr Inhalt und ihr Programmplatz dürfen nicht so beeinflusst werden, dass die redaktionelle Verantwortung und die Unabhängigkeit des Medienanbieters beeinträchtigt werden. Die Bundesregierung hat sich ferner mit Erfolg für ein absolutes Verbot der Themenplatzierung eingesetzt. Schließlich bleibt auch das Verbot der Schleichwerbung – bei aller Schwierigkeit der Abgrenzung zur (erlaubten) Produktplatzierung – uneingeschränkt bestehen.

### 3. Journalismus

#### a) Steigender Orientierungsbedarf der Nutzer

Das stetig wachsende Informationsangebot erhöht den Orientierungsbedarf bei den Mediennutzern. Insbesondere auf dem Höhepunkt des Internet-Booms der „New Economy“, also in den Jahren zwischen 1995 und 2001, wurde von vielen Medienexperten und Wirtschaftsvertretern immer wieder die Erwartung geäußert, dass sich die Nutzer künftig ohne fremde Hilfe souverän als autonome Rechercheure und Programmgestalter in der digitalen Medienwelt bewegen würden. Von den Nutzern selbst produzierte Inhalte (sogenannter „user generated content“) würden professionellen Journalismus weitgehend entbehrlich machen, könnten neue demokratische Meinungsbildungsprozesse in Gang bringen und dadurch die politische Kultur maßgeblich verändern. Diese Prognosen sind durch die tatsächliche Entwicklung der vergangenen Jahre insgesamt jedoch nicht bestätigt worden.<sup>178</sup> Im Internet sind teilweise sogar gegenläufige Tendenzen festzustellen. Die Masse des „user generated content“ hat keine politisch oder gesellschaftlich relevanten Inhalte und ist weitgehend eine Domäne unterschiedlicher spezieller Interessen mit entsprechend fragmentierten Nutzergruppen geblieben. Die Kommunikation im Internet hat damit auf die gesellschaftlichen und politischen Debatten bislang noch keinen den traditionellen Medien vergleichbaren Einfluss erlangt.<sup>179</sup>

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

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

Allerdings ist offen, ob dies auch in Zukunft so bleiben wird. Denn das Internet birgt sicher auch insoweit noch erhebliche Innovationspotentiale, und es bleibt abzuwarten, wie die jungen Menschen, die bereits in die digitale Medienwelt hineingeboren sind, die Möglichkeiten digital gestützter Kommunikation künftig für ihr gesellschaftliches und politisches Leben nutzen werden.<sup>180</sup>

Es hat sich ferner gezeigt, dass viele Netzinhalte, insbesondere von Nutzern selbst produzierte, nicht oder nur unzureichend recherchiert oder gar manipuliert und damit kaum vertrauenswürdig sind.<sup>181</sup> Dies kann selbst solche Angebote betreffen, die – wie etwa die Online-Enzyklopädie „Wikipedia“<sup>182</sup> – von den Nutzern ausdrücklich als unabhängige Informations- und Wissensplattformen gesehen werden.<sup>183/184</sup> Deshalb ist es durchaus nicht unproblematisch, wenn erhebliche Teile der Bevölkerung solche Angebote als wichtigste oder gar einzige Informationsquellen nutzen und sich auf deren Validität ohne Weiteres verlassen.<sup>185</sup> Erst recht bedenklich ist, wenn sogar Journalisten ihre Recherchen maßgeblich auf solche Quellen stützen.<sup>186</sup>

Zudem machen die meisten Nutzer von der Vielfalt der Onlineangebote selbst dann nur in geringem Umfang Gebrauch, wenn sie sich häufig im Internet bewe-

---

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

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

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

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

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

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

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



gen.<sup>187</sup> Es ist sogar die Tendenz zu beobachten, dass Nutzer auf das Überangebot im Internet reagieren, indem sie Themen- und Meinungsvielfalt aus ihrer Wahrnehmung bewusst ausblenden und die Auswahl der von ihnen genutzten Angebote ausschließlich an persönlichen Vorstellungen und Vorlieben ausrichten.<sup>188</sup> Dies führt letztlich nicht zu einer Bereicherung, sondern zu einer bedenklichen Verarmung des Informations- und Kommunikationsverhaltens.

Ein weiteres Problem ist, dass Blogs<sup>189</sup> und andere Internetforen häufig fragwürdige Spekulationen, Verdächtigungen und rein subjektiver Gefühls- oder Unmutäußerungen<sup>190</sup> enthalten, die – im Schutz der Anonymität der Akteure – nicht selten sogar die Schwelle zur Beleidigung, Verleumdung oder Rufschädigung überschreiten<sup>191</sup> oder den Charakter einer persönlichen Verfolgung annehmen können.<sup>192</sup> Dies ist eine grundlegend neue Entwicklung. Zwar enthalten auch klassische Medien mitunter fragwürdige „Kampagnen“ oder Beiträge, die Ehre und Würde der Betroffenen verletzen. Anders als die Urheber entsprechender Internetinhalte können klassische Medienanbieter aber nicht anonym bleiben und stehen deshalb unter der Kontrolle einer breiten Öffentlichkeit und effektiver Selbstkontrollenrichtungen, die derartige Fehlleistungen sanktionieren. Deshalb sind solche Fälle im klassischen Medienbereich ungleich seltener als im Internet.

Darüber hinaus ist im Internet vielfach nicht transparent, wer welche Angebote tatsächlich erstellt oder beeinflusst.<sup>193</sup> So können insbesondere Blogs, Chats<sup>194</sup>, und Wikis<sup>195</sup> von bestimmten Akteuren gezielt als Instrumente zur Förderung kommerzieller oder politischer Ziele genutzt werden<sup>196</sup>, ohne dass dies den Nut-

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

zern transparent gemacht wird. Zu bedenken ist ferner, dass die für die Erschließung des Internets unverzichtbaren, vollständig werbefinanzierten Suchmaschinen die Kriterien für die Rangfolge der Trefferlisten und die Suchalgorithmen nicht offen legen<sup>197</sup> und auf dem Suchmaschinenmarkt eine extrem hohe Konzentration herrscht, in Sonderheit eine marktbeherrschende Stellung der Suchmaschine Google besteht.<sup>198</sup>

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

#### **b) Grenzen der Medienpolitik**

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

#### **c) Ökonomische Rahmenbedingungen des Qualitätsjournalismus**

Anspruchsvoller Journalismus bedarf erheblicher finanzieller Mittel, die von den privaten Medienunternehmen am Markt erwirtschaftet werden müssen. Es ist deshalb nicht nur legitim, sondern auch zwingend erforderlich, dass die privaten Me-

---

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

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

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

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

Die Bundesregierung betrachtet diese Entwicklung nicht ohne Sorge, auch wenn das Qualitäts- und Vielfaltsniveau der deutschen Medien derzeit insgesamt immer noch sehr hoch ist. Dies gilt gerade auch im Vergleich mit anderen demokratischen Staaten. Zudem bleibt festzuhalten, dass publizistische und unternehmeri-

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

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

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

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

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

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

sche Entscheidungen im Medienbereich Ausfluss der in Artikel 5 Absatz 1 GG geschützten Kommunikationsgrundrechte sind und staatliche Eingriffe in diese Freiheiten nur unter besonderen Voraussetzungen und in sehr engen Grenzen zulässig sind. Die Bundesregierung sieht daher keine Veranlassung für regulative Eingriffe in die beschriebene Entwicklung.

**d) Selbstkontrolle der Medien zur Qualitätssicherung**

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

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

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

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

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

beschränkte Tätigkeit auf die Online-Presse ausdehnen wird.<sup>209</sup> Dieser Schritt ist mit Blick auf die zunehmenden crossmedialen Aktivitäten der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage sachgerecht.<sup>210</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

Kompetenzordnung des Grundgesetzes in der Zuständigkeit der Länder. Für die Bundesregierung ergeben sich auf diesem Gebiet damit kaum Gestaltungsmöglichkeiten.

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

Das **Lokaljournalistenprogramm** der Bundeszentrale für politische Bildung bietet seit mehr als 25 Jahren mit einem weit gefächerten Angebot Weiterbildung und Service für Lokalredaktionen. Dazu gehören Modellseminare, die die Möglichkeit bieten, mit Redakteurinnen und Redakteuren in kleinen Arbeitsgruppen Konzepte zu wichtigen Themen des Lokaljournalismus zu überprüfen sowie neue Konzepte zu finden und Erfahrungen auszutauschen, die Print-Reihe „Themen und Materialien“, eine Mischung aus Sachbeiträgen, Recherchetipps und beispielhaften Artikeln, und der Pressedienst „Drehscheibe“<sup>214</sup>, eine Ideenbörse für gelungene Artikel, ausgefallene Themen und vorbildliche Aktionen.

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

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

Junge Medienmacher zu erreichen und für einen kritischen und reflektierten Um-

---

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

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

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

Kinder werden zunehmend zu einer wichtigen Zielgruppe von Medien. Immer mehr Zeitungen veröffentlichen heute eigene Kinderseiten, und auch eine wachsende Anzahl von Online-Angeboten sowie Radio- und Fernsehsendungen kämpfen um die Gunst der Jüngsten. Die Bundeszentrale für politische Bildung veranstaltete daher im Dezember 2006 die erste **Kindermedienkonferenz**.<sup>217</sup> Hier diskutierten die Macherinnen und Macher der Medienpraxis mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft über erfolgreiche Ansätze, neue Ideen, gelungene Beispiele und Qualitätsstandards für Kindermedien. Es ist geplant, diese Konferenz als regelmäßiges Forum zu etablieren, um einen Beitrag zur Entwicklung qualitativ hochwertiger Kindermedien zu leisten.

#### 4. Qualitätsbewusstsein der Mediennutzer

Qualitativ hochwertige Medienangebote können nur erfolgreich sein, wenn sie auf eine entsprechende Nachfrage bei den Nutzern treffen. Hier spielen die Medienkompetenz und die damit einhergehende Bereitschaft, für ein anspruchsvolles Angebot auch einen angemessenen Preis zu bezahlen, eine entscheidende Rolle. Die Bundesregierung sieht daher in der Förderung der Medienkompetenz eine der zentralen Aufgaben der Medien-,

---

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

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

Jugend-, Familien- und Bildungspolitik und betreibt eine Vielzahl entsprechender Projekte. Diese Projekte sind in ihren generellen Zielsetzungen und im Einzelnen nachfolgend unter Punkt D. IV. 2. ausführlich dargestellt. Darauf wird an dieser Stelle verwiesen.

## 5. Qualitätssicherung durch Kooperationen von Anbietern und Nutzern

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

Darüber hinaus begrüßt die Bundesregierung ausdrücklich, dass dieser Gesichtspunkt in der öffentlichen Diskussion zunehmend wahrgenommen wird und in der Medienbranche bereits entsprechende Projekte realisiert werden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa der Vorschlag der von diversen Akteuren der Branche getragenen „IQ – Initiative Qualität im Journalismus“, Ombudsleute in Medien einzusetzen, die als Vermittler zwischen Anbietern und Nutzern fungieren und damit zur Sicherung der

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

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

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



Qualität von Medienangeboten beitragen sollen.<sup>221</sup> Die Bundesregierung hält darüber hinaus die im HBI-Gutachten zur Verbesserung der Partizipation der Nutzer an der Arbeit der Medienschaffenden und zur Qualitätssicherung dargelegten Vorschläge einer Institutionalisierung brancheninterner medienkritischer Diskurse<sup>222</sup> für sinnvoll. Diese sind allerdings an die Medienschaffenden selbst und nicht an die staatliche Regulierung adressiert.

#### **IV. Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern**

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

##### **1. Jugendmedienschutz**

Die Lebenswelten junger Menschen sind von einer vielfältigen medialen Umgebung<sup>225</sup> gekennzeichnet. Bei einem Großteil von ihnen findet sich eine umfassende Ausstattung von der Videokonsole über das Mobiltelefon, Radio- und Fernsehgeräte bis hin zu Computern. Medien haben weite Bereiche von Ausbildung und Freizeit durchdrungen. Dabei wird die Medienlandschaft zunehmend komplexer, und die Nutzung neuer Medien erfordert immer neue und umfangreichere Kenntnisse. Vor diesem Hintergrund nimmt die Bundesregierung insbesondere die mit den neuen Medien einhergehenden Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen durch problematische Medieninhalte sehr ernst. Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf einen effektiven Jugendme-

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

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

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

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

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

dienschutz. Nur so kann es gelingen, die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern und sie zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu erziehen.

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

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

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

---

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

Mit dem Jugendschutzgesetz (JuSchG) des Bundes<sup>227</sup>, das gemeinsam mit dem Staatsvertrag der Länder über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV)<sup>228</sup> am 1. April 2003 in Kraft getreten ist, wurde ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, um Kinder und Jugendliche wirksam vor jugendgefährdenden Einflüssen zu schützen. Insbesondere wurde der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewaltdarstellungen in den Medien verbessert. Das Jugendschutzgesetz enthält Regelungen für Trägermedien (z.B. Bücher, Videos, CDs, CD-ROMs oder DVDs), während der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag die Rechtsgrundlage für den materiellen Jugendschutz in allen elektronischen Medien (Rundfunk und Telemedien<sup>229</sup>) enthält. Er statuiert unter anderem sanktionierte Verbreitungsverbote sowie die Verpflichtung zu technischen Schutzmaßnahmen. Das Jugendschutzgesetz und der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sind eng verzahnt. Beispielsweise sind die Rechtsfolgen hinsichtlich jugendgefährdender Telemedien (Onlineangebote, nicht aber Rundfunk), die zunächst nach den Vorschriften des Jugendschutzgesetzes von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)<sup>230</sup> in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen worden sind, im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag geregelt. Indizierte Telemedien dürfen – ebenso, wie dies für indizierte Trägermedien im Jugendschutzgesetz geregelt ist – Kindern und Jugendlichen nicht zugänglich gemacht werden.

Auch die organisatorische Zusammenarbeit der zuständigen Stellen in Bund und Ländern ist im novellierten Jugendmedienschutzrecht geregelt. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)<sup>231</sup> ist zentrale Aufsichtsstelle für den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in Rundfunk und Internet. Die Zusammenarbeit zwischen den von Bund, Ländern und Landesmedienanstalten in die Kommission entsandten Mitgliedern trägt der fortschreitenden Konvergenz

---

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

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

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

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

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

der Medien Rechnung. Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien und Kommission für Jugendmedienschutz sind gegenseitig zu regelmäßiger Zusammenarbeit und zu einem stetigen Informationsaustausch verpflichtet.<sup>232</sup>

## b) **Evaluierung des Jugendschutzsystems**

Im Zuge der Neuordnung des Jugendschutzrechts im Jahre 2003 hatten sich die Länder mit der Bundesregierung darauf verständigt, den Gesamtkomplex Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren mit dem Ziel zu evaluieren, frühzeitig Schwachstellen im neuen Bundes- und Länderrecht zu identifizieren, diese zu bereinigen und das weitere Vorgehen zu optimieren.

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

Diese Analyse des Jugendschutzgesetzes und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages bestätigt, dass für den Jugendschutz in Deutschland bei der beschriebenen Reform des Jugendschutzsystems die richtigen Weichenstellungen vorgenommen worden sind. Die Einrichtungen, Instrumentarien und Organisationsstrukturen des Jugendmedienschutzes in Deutschland haben sich im Wesentlichen bewährt. Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Kernstück der Reform des Jugendmedienschutzes ist bestätigt worden.<sup>234</sup> Diese Form des Zusammenwirkens von staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Einrichtungen ist aus Sicht der Bundesregierung auch für die Zukunft ein viel versprechender Weg, um einen effektiven Jugendschutz zu gewährleisten. Deutschland verfügt im

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

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

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

weltweiten Vergleich über ein ausgesprochen leistungsfähiges Jugendschutzsystem, dessen Verbesserung und Anpassung an neue Entwicklungen aber eine ständige Aufgabe bleiben wird.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

tem im Bereich der Video- und Computerspiele<sup>241</sup> vorgelegt.

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

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

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

- Der Katalog der schwer jugendgefährdenden Trägermedien, die kraft Gesetzes indiziert sind, wird im Hinblick auf Gewaltdarstellungen erweitert.
- Die im Gesetz genannten Indizierungskriterien werden in Bezug auf mediale Gewaltdarstellungen erweitert und präzisiert.
- Die Mindestgröße und Sichtbarkeit der Alterskennzeichen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) werden gesetzlich festgeschrieben.

---

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

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

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

#### **d) Jugendschutz im Internet**

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

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

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

<sup>244</sup> [www.jugendschutz.net](http://www.jugendschutz.net)

<sup>245</sup> Vgl. HBI-Gutachten S. 226; siehe ferner [www.jugendschutz.net](http://www.jugendschutz.net).

<sup>246</sup> Siehe hierzu [www.jugendschutz.net/rechtsextremismus/index.html](http://www.jugendschutz.net/rechtsextremismus/index.html).

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



Aus Sicht der Bundesregierung kommt als unerlässliche Ergänzung zu repressiven Instrumentarien dem proaktiven Jugendmedienschutz eine erhöhte Bedeutung zu. Repressiver Jugendschutz im Internet wird stets nur begrenzt wirksam sein können. Kinder und Jugendliche müssen lernen, das Internet schadlos zu nutzen. Der Erwerb von Medienkompetenz ist daher unverzichtbar.<sup>248</sup> Darüber hinaus ist es erforderlich, gefahrlose Inhalte und Nutzungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bereit zu stellen. Eine einzigartige und viel versprechende Perspektive bietet hier das von der Bundesregierung initiierte und erfolgreich gestartete Internetangebot „Ein Netz für Kinder“ mit seinem gesicherten Surfraum für Kinder und Jugendliche.<sup>249</sup>

#### e) **Internationale Zusammenarbeit**

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

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

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

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

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

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

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

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

Handlungsbedarf besteht in Deutschland bei der Beschränkung des Zugangs zu polizeilich erfassten kinderpornographischen Websites. Das Instrument allgemeiner Zugangssperrungen (sogenanntes access blocking) wird von den Zugangs Providern seit vielen Jahren erfolgreich in Norwegen, Dänemark, Schweden, Finnland, Italien, Großbritannien, der Schweiz, Neuseeland, Südkorea, Kanada und

---

251 [www.fsm.de](http://www.fsm.de)

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

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

254 Vgl. kürzer näher unter Punkt D.V. 2. a).

Taiwan durchgeführt. Die Bundesregierung sieht sich in ihrer Auffassung von den jahrelangen positiven Erfahrungen dieser Länder darin bestätigt, dass allgemeine Zugangssperren ein geeignetes Mittel sind, die Reichweite von bekannten kinderpornographischen Websites zu beschränken. Dementsprechend prüft die Bundesregierung derzeit, wie diese in Deutschland realisiert werden können.

Im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat die Bundesregierung mit Unterstützung durch die Europäische Kommission die Konferenz „Mehr Vertrauen in Inhalte – Das Potential von Ko- und Selbstregulierung in den digitalen Medien“ in Leipzig<sup>255</sup> veranstaltet. Es nahmen Vertreter von Institutionen der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, Unternehmen, Verbänden sowie der Wissenschaft teil. Ziel war es, Erfahrungen über erfolgreiche Modelle der Ko-Regulierung in den Bereichen Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und Verbraucherschutz auszutauschen und Bedeutung sowie Voraussetzungen von Ko- und Selbstregulierung zu diskutieren. Dabei hat sich gezeigt, dass für ein effektives Ko-Regulierungssystem seine Transparenz und Bekanntheit, Anreize zur Beteiligung für die Industrie, wirksame Sanktionen, die Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens sowie die Evaluierung der Ergebnisse von entscheidender Bedeutung sind.<sup>256</sup>

## 2. Medienkompetenz der Nutzer

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

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

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

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

kompetenz gehört daher inzwischen zu den Schlüsselqualifikationen moderner Gesellschaften. Diese Entwicklung wird aller Voraussicht nach weiter anhalten.

#### a) „Digitale Spaltung“ der Gesellschaft

Seit geraumer Zeit wird das Thema der digitalen Spaltung der Gesellschaft („digital divide“) stark diskutiert.<sup>258</sup> Zu Beginn der Debatte herrschte die Ansicht vor, die Gesellschaft teile sich entsprechend der primär technisch verstandenen Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationsdienste in Gewinner und Verlierer der Digitalisierung. Die Bundesregierung teilt hingegen die im Gutachten des Hans-Bredow-Instituts eingehend dargestellte und begründete, inzwischen weitgehend anerkannte neuere Einschätzung, dass eine Spaltung der Gesellschaft heute weniger im Hinblick auf die Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien an sich, sondern hinsichtlich der Art, wie sie genutzt werden, festzustellen ist: Während die sogenannte „Info-Elite“<sup>259</sup>, die in der Regel auch über höhere formale Bildungsabschlüsse verfügt, nicht nur Printmedien und elektronische Angebote intensiv für Information, Bildung und Beruf nutzt, konzentriert sich die Nutzung von Onlinediensten durch formal weniger hoch gebildete und an gesellschaftlichen sowie politisch relevanten Themen geringer interessierte Bevölkerungskreise vorrangig auf Spiele, Sport und Unterhaltung. Diese Bevölkerungskreise schöpfen die mit der Digitalisierung der Medienangebote eröffneten Chancen für Bildung, Beruf, politische Teilhabe und persönliche Entwicklung trotz technischen Zugangs dazu nicht aus. Somit setzen sich im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationsdienste lediglich traditionelle individuelle und gesellschaftliche Verhaltensmuster fort.<sup>260</sup> Ihre Wirkungen verstärken sich allerdings, weil die neuen Informations- und Kommunikationsdienste gerade in Bil-

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

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

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

dung, Beruf und gesellschaftlicher sowie politischer Kommunikation eine immer wichtigere Rolle spielen.<sup>261</sup>

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

## b) Grundprinzipien medienpädagogischer Maßnahmen der Bundesregierung

Die breit angelegte Förderung der Medienkompetenz insbesondere junger Menschen ist somit gerade mit Blick auf das Problem der digitalen Spaltung und die sich verändernden Nutzungsroutinen eine immer dringendere gesellschaftliche und politische Aufgabe<sup>268</sup>, der sich die Bundesregierung mit einer Vielzahl unter-

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

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

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

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

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

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

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

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

schiedlicher Projekte und Maßnahmen annimmt. Dabei orientiert sie sich an folgenden Grundprinzipien:

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

---

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

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

---

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

c) **Einzelne Projekte und Maßnahmen der Bundesregierung**

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

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

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

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

Dabei geht es allerdings nicht darum, Kinder und Jugendliche von Computer und Internet fernzuhalten. Das wäre kontraproduktiv und würde an der Lebenswirk-

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



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

Die Aktivitäten der Initiative knüpfen an die Projekte ihrer einzelnen Mitglieder an, die diese auch in Zukunft vollständig in eigener Verantwortung betreiben werden. Zu nennen sind hier etwa die Aktionen „Zeitung in der Schule“ des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger und dessen Mitgliedern oder „Zeitschriften in die Schulen“ der Stiftung Presse-Grosso, der Stiftung Lesen und des Verbandes Deutscher Zeitschriftenverleger, die unter der Schirmherrschaft des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien steht. Es gibt eine Vielzahl weiterer Projekte, über die Websites der einzelnen Initiativpartner (eine Verlinkung besteht über die Web-Adresse [www.nationale-initiative-printmedien.de](http://www.nationale-initiative-printmedien.de)) informieren. Trotz ihrer Erfolge bleiben diese Projekte bisher jedoch sektorspezifisch und damit in ihren Wirkungen begrenzt. Auch lassen Sie den Zusammenhang zwischen der Nutzung von Printmedien, der politischen Kommunikation in der Demokratie und dem Bestand einer freiheitlichen, auf Vielfalt ausgerichteten Medienordnung nicht immer hinreichend erkennen. Nicht zuletzt treffen die Projekte insbesondere in Schulen immer wieder auf Vorbehalte, weil Lehrerinnen und Lehrer, aber auch Eltern sie als verdeckte Werbung für bestimmte Unternehmen oder Produkte ansehen.

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

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

selbst und ihre originären Aufgaben, sondern auch über die von den Initiativpartnern durchgeführten Maßnahmen und den jährlich ausgeschriebenen Schülerwettbewerb informiert. Die Internetseite enthält zudem Verlinkungen zu allen Initiativpartnern, sodass sich Interessierte von dort aus unmittelbar um die Teilnahme an einzelnen Maßnahmen bewerben können. Ferner wird die Internetseite eine umfassende Dokumentation sämtlicher Jahrestreffen enthalten und den Zugriff auf alle dort gehaltenen Reden, Statements und Fachvorträge ermöglichen. Schließlich wird sie alle im Schülerwettbewerb ausgezeichneten Arbeiten dokumentieren. Auf diese Weise wird eine gemeinsame, wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit erreicht, die den Maßnahmen der Initiativpartner zugute kommt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Als zweite Säule der Initiative stellen der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend für einen Zeitraum von drei Jahren 1,5 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung, um innovative und qualitativ hochwertige Kinderangebote finanziell zu unterstützen. Mit der Förderung sollen Anzahl, Qualität und Auffindbarkeit guter Kinderangebote erhöht werden. Daher sind Informations-, Bildungs- und Unterhaltungsangebote ebenso förderfähig wie Angebote zur Förderung der Medienkompetenz und altersgerechte Plattformen, die die Kommunikation, Interaktion und Selbstdarstellung von Kindern ermöglichen und dabei ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Dabei sollen Internetangebote von kleineren und mittleren Anbietern aus dem nicht-öffentlichen Bereich vorrangig gefördert werden. Neue Projekte können für den Unterhalt und die Pflege des Internetangebotes für den Förderzeitraum von höchstens 3 Jahren Zuschüsse bis zu 200.000 Euro erhalten.

Die Vergabekommission hat für diese in Deutschland neuartige Förderlinie erste praktische Erfahrungen gesammelt und in ihrer ersten Sitzung im April 2008 qualitativ hochwertige Projekte kleiner Anbieter ausgewählt und die Kinderseitenlandschaft dadurch nachhaltig bereichert. Zu den ausgewählten Projekten gehören Seitenstark e.V. (Projekttitel „Vernetztes Portal zur Fußball-Europameisterschaft 2008“), Kidsville GbR („KIDSVILLE 2.0 – kreativ, sozial und engagiert im Web!“), Verein „Museum im Koffer“ („Virtuelles Kindermuseum“), Verein „Politik zum Anfassen e.V.“ („Polisperten“) sowie das Projekt „Mein Körper und ich“ von Renate Sedlak. Diese Projekte werden mit insgesamt 435.000 Euro gefördert. Die Auswahl der Projekte erfolgte auf Vorschlag einer zehnköpfigen Vergabekommission, die aus Fachleuten der Landesmedienanstalten, von Jugend- und Bildungseinrichtungen, Selbstkontrollgremien, Fernsehanstalten, Ministerien und Verlagen zusammengesetzt ist. Weitere Informationen zur Förderung sind unter [www.ein-netz-fuer-kinder.de](http://www.ein-netz-fuer-kinder.de) abrufbar.

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

den Unternehmen erarbeiteten Kriterien für die Erstellung des sicheren Surfraums diskutieren und verabschieden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



nem kritischen Nutzungsverhalten hingeführt und ermutigt. Ergänzt wird das Online-Angebot von „netzcheckers.de“ durch einen medienpädagogischen Service und Qualifikationsmaßnahmen für Fachkräfte in der Jugendarbeit.

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

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

Herausragende bundesweite Leistungen von Jugendlichen bei der kreativen Produktion neuer Medieninhalte unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durch die Unterstützung des Wettbewerbs „MB 21 – mediale Bildwelten“, dem deutschen Multimediawettbewerb für Kinder und Ju-

gendliche bis 21 Jahre – eine Kooperation zwischen „Jugend Online“ und dem Medienkulturzentrum Dresden.<sup>272</sup> Innovative Beiträge Jugendlicher zur multimedialen Mediennutzung prämiiert jährlich der Handyclipwettbewerb „Ohrenblick mal!“. Er wird vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mitgefördert und in Zusammenarbeit mit dem JFF (Institut für Medienpädagogik in Theorie und Praxis), mit der Onlinezeitung [www.lizzynet.de](http://www.lizzynet.de) sowie mit Unterstützung durch das Unternehmen O2 ausgerichtet.

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

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

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

---

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

<sup>273</sup> BT-Drs. 16/7081

<sup>274</sup> BT-Drs. 16/7116

den Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien realisiert werden soll.<sup>275</sup>

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

Die Nutzer der Seite werden dabei eingeladen, das Angebot durch eigene Beiträge zu bereichern. Die Zielgruppe soll zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Computerspielen befähigt werden. Der Markt der Computer- und Videospiele ist unüberschaubar und schnelllebig. Einzelpersonen sind kaum in der Lage, einen Überblick zu bekommen bzw. sich zu allen relevanten Spielen eine fundierte Meinung zu bilden. Die Website zielt deshalb auf die Vernetzung von Spielexperten und den Austausch aktueller Beurteilungen über das Netz, sodass sich beispielsweise Eltern schnell kundig machen können, wenn ihr Kind ein ihnen unbekanntes Spiel spielt. Außerdem bietet sie die Plattform für eine aktive Diskussion. An dieser Stelle wird besonders auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Meinungen und Positionen Wert gelegt. Die Einzelurteile von Pädagogen, Eltern und Spielern werden nicht als Empfehlungsliste im Sinne einer Positiv-Prädikatisierung verstanden, sondern als Hilfestellung und Aufforderung zur eigenen Meinungsbildung, was die Beurteilung pädagogisch fragwürdiger Angebote mit einschließt. In der Rubrik „Spielbesprechungen“ finden sich daher verschiedene Meinungen und unterschiedliche Bewertungen einzelner Spiele nebeneinander. Die Bundeszentrale für politische Bildung wird die Website so bald wie möglich mit einem erweiterten Angebot neu herausbringen. Dafür ist auch eine erneute Sichtung und Bewertung der bislang veröffentlichten Inhalte vorgesehen.

---

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

### Filmerziehung

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

Auch an ältere Generationen richten sich die weiteren vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien geförderten Projekte zur Vermittlung von Filmbildung. Dazu gehört die Internetplattform [www.filmportal.de](http://www.filmportal.de), die inzwischen Informationen zu über 61.000<sup>278</sup> deutschen Filmen sowie Filmkritiken, Daten zu Personen und Firmen etc. kostenfrei zur Verfügung stellt und sich bemerkenswert hoher Zugriffszahlen von Profis und Laien erfreut.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Herausgabe von Materialien mit medienpädagogischer Zielrichtung**

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

- Die Broschüre **„Ein Netz für Kinder – Surfen ohne Risiko“** mit **Extraheft für Kinder „Entdecke dein Internet“**<sup>284</sup> ist ein praktischer Leitfaden für Eltern und Lehrkräfte zur Nutzung des Internets durch Kinder, zur Sicherheit im Netz, zu Werbung und Handel im Internet und zu empfehlenswerten Websites für Kinder. Das Extraheft ist eigens für Kinder gedacht. Hier werden kindgerecht der Umgang mit dem Internet erklärt und die vielen Möglichkeiten einer sinnvollen Nutzung aufgezeigt.
- Zum Umgang mit dem Handy ist ein praktischer Leitfaden **„Handy ohne Risiko? Mit Sicherheit mobil – ein Ratgeber für Eltern“**<sup>285</sup> für Eltern und pädagogische Fachkräfte erarbeitet worden. Er soll die Medienkompetenz stärken und auf die vielfältigen Risiken des Mobilfunks für Kinder und

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

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

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

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

Jugendliche aufmerksam machen. Der Stellenwert von Mobiltelefonen im Alltag von Kindern und Jugendlichen und deren Ausstattung hat innerhalb der letzten Jahre sehr schnell und sehr stark zugenommen. Durch die technischen Weiterentwicklungen der Multimedia-Handys entstehen zudem neue Gefährdungslagen (z.B. per Short Message Service [SMS] und Multimedia Messaging Service [MMS] übersandte jugendgefährdende Inhalte), denen es wirksam zu begegnen gilt.

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

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

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

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

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

### **Projekt „Weiterentwicklung der Jugendinformation in Deutschland“**

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

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

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

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

lernen, Fragen der Nutzer zu beantworten sowie allen medienpädagogisch Tätigen und der interessierten Öffentlichkeit Anregungen und Informationen zu liefern.

### 3. Sicherheit und Vertrauen im Internet

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

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

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

---

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

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

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



fügte online auf seinen Rechner und alle auf diesem gespeicherten Daten zugreifen können, ohne dass er davon etwas bemerkt.

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

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

Zwei Drittel aller Deutschen sind inzwischen online. Allein im letzten Jahr stieg die Zahl der Internetnutzer um 3 Millionen Menschen.<sup>292</sup> Die aktuellen Zahlen des (N)Onliner Atlas 2008 belegen einen steigenden Onliner-Anteil in allen Bildungsschichten. Damit einhergehend gibt es zunehmend Aktivitäten zur Steigerung der Medienkompetenz.<sup>293</sup> Ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung ist dabei auch die Stärkung der IT-Sicherheitskompetenz in allen gesellschaftlichen Bereichen. IT-Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für eine leistungsfähige und wirtschaftlich stabile Informationsgesellschaft. Dafür bedarf es neben den rechtlichen und technischen Erfordernissen insbesondere einer ausgeprägten IT-Sicherheitskultur in Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung. Die Ergebnisse von Sicherheitsstudien<sup>294</sup> belegen regelmäßig, dass Nachlässigkeit und Unkenntnis die wesentlichen Ursachen für das Fehlverhalten von Nutzern sind.

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

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

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

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

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

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

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

Mit dem Bürger-CERT des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ([www.buerger-cert.de](http://www.buerger-cert.de)) steht den privaten Anwendern in Deutschland ein neutraler und kostenloser Warn- und Informationsdienst zur Verfügung. Sie haben die Möglichkeit, sich bei besonderen Risiken und Gefahren aufgrund von aktuellen Sicherheitslücken im Internet schnell, kompetent und umfassend informieren und warnen zu lassen. Das Bürger-CERT bietet drei Dienste für unterschiedliche Zielgruppen an: den Online-Newsletter „sicher informiert“, technische Warnungen und die bei besonders zeitkritischen Sicherheitslecks herausgegebenen Extraausgaben des Newsletters „sicher informiert“.

---

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

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

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

**c) Medienarbeit**

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

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

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

#### d) **Kooperation mit externen Partnern**

Einen wirkungsvollen Schutz unserer IT-Systeme können wir nur durch vereinte Anstrengungen erreichen. IT-Sicherheit in Deutschland können nicht allein der Staat, nicht allein die Wirtschaft und auch nicht die Bürger garantieren. Um den IT-Sicherheitsgedanken weiter in der Gesellschaft zu verankern, forciert die Bundesregierung den vernetzten Dialog aller, die sich um die Aufklärung und Sensibilisierung bemühen und kooperiert mit zahlreichen Partnern, wie z.B. – für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen – mit „klicksafe“<sup>296</sup>, „netzcheckers“<sup>297</sup> und der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien.<sup>298</sup>

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Das „Handlungsversprechen Starthilfe Sicherheit“ richtet sich an den Mittelstand. Verantwortliche in diesen Unternehmen sollen für Sicherheitsfragen sensibilisiert werden. Darüber hinaus werden Ihnen praktische Lösungen an die Hand gegeben. Weitere Handlungsversprechen werden auf der Website des Vereins unter [www.dsin.de](http://www.dsin.de) vorgestellt.

**f) Elektronischer Personalausweis**

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

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

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

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

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

---

<sup>299</sup> BT-Drs. 16/10489

Informationstechnik und der engen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung bei Tests und Einführung des neuen Mediums.

**g) Bürgerportale**

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

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

Um die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der elektronischen Kommunikation trotz dieser Problematik zu erhalten und auszubauen, ist eine zuverlässige und geschützte Infrastruktur notwendig, die Verbraucherschutz, Sicherheit und Datenschutz gewährleisten kann. Bislang existiert keine breit genutzte Kommunikationsform, die diese Kriterien erfüllt. Das Projekt Bürgerportale beschäftigt sich mit den Voraussetzungen für eine solche Infrastruktur und entwickelt auf dieser Basis ein Bündel einfach zu nutzender Dienste. Innerhalb eines Verbundes privatwirtschaftlicher, aber staatlich zertifizierter Anbieter sollen E-Mails zuverlässig und vor Veränderungen geschützt zwischen registrierten Nutzern versendet werden können. Eine sichere Dokumentenablage und ein benutzerfreundlicher Identitätsnachweis ergänzen das Konzept. Das Projekt Bürgerportale ist Teil der High-

---

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

Tech-Strategie und des E-Government-Programms 2.0 der Bundesregierung. Es wird federführend vom Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit einer Reihe öffentlicher Institutionen sowie privater Organisationen und Unternehmen durchgeführt. Für 2009 sind erste Pilotprojekte geplant. Die zukünftigen Aktivitäten werden dazu beitragen,

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

#### 4. Suchtgefahren

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

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

---

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

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



riert.<sup>303</sup> Nach verschiedenen Studien<sup>304</sup> gelten in Deutschland 3 bis 7 Prozent der Internetnutzer als "onlinesüchtig" und ebenso viele als stark suchtfährdet. Im Blickpunkt steht dabei die ausufernde Teilnahme an Onlinespielen oder Chats ebenso wie der übermäßige Konsum sexueller Inhalte. „Onlinesüchtige“ verbringen im Extremfall nahezu ihre gesamte Zeit (10 bis 18 Stunden pro Tag) mit derartigen Aktivitäten. In der Folge vernachlässigen sie ihre Umwelt mehr und mehr und beeinträchtigen oder verlieren dadurch ihre übrigen sozialen Kontakte. Obwohl grundsätzlich Jugendliche und Erwachsene betroffen sind, wird Onlinesucht vorrangig im Hinblick auf junge Nutzer problematisiert. Auch ausländische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass insbesondere jugendliche „Gamer“ – also Computerspieler – gefährdet sind.<sup>305</sup>

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

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

---

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

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

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

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

keine Unterscheidung von Ursache und Folge ermöglichen.<sup>307</sup> Die Bundesregierung sieht Konkretisierungsbedarf in der Forschung zum pathologischen Internetgebrauch und wird dafür weiterhin Mittel zur Verfügung stellen.

Erst auf der Basis verlässlicher wissenschaftlicher Grundlagen lassen sich gezielte Präventionsmaßnahmen und Behandlungsmethoden entwickeln. Präventionsmaßnahmen müssen von staatlichen Einrichtungen und der Wirtschaft gemeinsam in Angriff genommen werden. Notwendig ist deshalb unter anderem die gezielte Förderung und Unterstützung von Medienkompetenz sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene durch Zusammenarbeit von Eltern, Schulen und Medienpädagogik. Bei Spielen kommen daneben Warnhinweise zum Suchtpotenzial, verpflichtende Spieldauereinsparungen oder auch die Begrenzung der Spieldauer durch technische Mittel in Betracht.

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

## V. Rechtsrahmen der elektronischen Medien

### 1. Nationale Medienordnung

#### a) Rundfunkregulierung

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

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

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

lein nicht mehr aus und werden zunehmend durch Abstimmungsprozesse der zuvor genannten Ebenen Europa, Bund und Länder ergänzt.

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

Die Forderungen nach einem medienübergreifenden regulatorischen Gesamtkonzept sollten nach diesem Beispiel Schritt für Schritt angegangen werden. Hierüber besteht zwischen allen Regulierungsinstanzen Einigkeit. Dem stehen auch im Einzelfall unterschiedliche Auffassungen über Zuständigkeiten – beispielsweise zwischen der europäischen und der nationalen Ebene – oder nicht immer synchrone Prioritätensetzungen bei den Regulierungszielen nicht entgegen.

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

lierung. Diese muss entsprechend dem unterschiedlichen Risiko der jeweiligen Angebotsformen abgestuft ausgestaltet werden.<sup>309</sup>

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

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

Ein ausschlaggebender Punkt war und ist in diesem Zusammenhang die Frage, wie die Rechtsordnung auch im Internet mit seinen vielfach grenzüberschreitend aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland angebotenen Inhalten wirksam geschützt werden kann. Dabei geht es insbesondere um den Schutz der Jugend und der Menschenwürde oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Bewahrung dieser Werte und Rechte ist in Deutschland ein Gebot der Verfassung. Das Bundesverfassungsgericht hat dies angesichts der Entwicklung in der digitalisierten Welt inzwischen herausgestellt und aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein Recht auf Gewährleistung der Integrität und der Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme hergeleitet<sup>312</sup>, das auch als „IT-Grundrecht“ bezeichnet werden kann.

Die kontinuierliche Fortentwicklung der Medienordnung durch die Gesetzgeber in Bund und Ländern seit Mitte der 90er Jahre hat diese Entwicklung vorwegge-

---

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

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

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

<sup>312</sup> Vgl. BVerfG 1 BvR 370/07 vom 27. Februar 2008, Leitsatz 1, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

nommen und ein modernes, zukunftsoffenes Regelungswerk hervorgebracht, das teilweise auch die internationale Rechtsentwicklung geprägt hat.

#### aa) **Wichtige Entwicklungsphasen im Berichtszeitraum**

Im Berichtszeitraum waren dabei folgende Schritte wesentlich:

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

---

<sup>313</sup> Artikel 3 des Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste - Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG) – vom 22. Juli 1997, BGBl. I, S. 1870, 1872.

<sup>314</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:DE:HTML>

- Im Jahr 2001 wurde in Deutschland die europäische Signaturrechtlinie mit der Neufassung des Signaturgesetzes umgesetzt.<sup>315</sup> Gemeinsam mit der Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts an den modernen, elektronisch abgewickelten Geschäftsverkehr (Einführung der elektronischen Form als gleichwertig neben der traditionellen Schriftform) gelten in Deutschland nunmehr europarechtlich harmonisierte Bedingungen für die Vergabe von Zertifikaten und den Einsatz qualifizierter elektronischer Signaturen. Bei der Umsetzung blieben die in Deutschland bereits vorhandenen hohen Qualitäts- und Sicherheitsstandards erhalten. Daher haben Zertifizierungsdiensteanbieter in Deutschland die Möglichkeit, freiwillig höhere Standards zu erfüllen und sich dafür bei der Bundesnetzagentur akkreditieren zu lassen.
- Die Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie erfolgte in den Jahren 2001 und 2002 gemeinsam durch Bund und Länder. Zunächst trat das Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (EGG)<sup>316</sup> in Kraft. Es enthält die erforderlichen Anpassungen im damaligen Teledienstegesetz (TDG). Dies betrifft insbesondere die Einführung des Herkunftslandprinzips und notwendige Änderungen bei den Informationspflichten und der Verantwortlichkeit der Diensteanbieter. Weitere Umsetzungsmaßnahmen erfolgten im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) mit Blick auf die Handlungs- und Informationspflichten bei elektronischen Verträgen. Mit dem Gesetz über rechtliche Rahmenbedingungen für den elektronischen Geschäftsverkehr (EGG) wurde auch das Teledienste-Datenschutz-Gesetz (TDDSG) mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen im Bereich der elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste fortentwickelt. Die neuen Vorschriften sind eng mit den Ländern abgestimmt, die entsprechenden Änderungen wurden wortgleich im damals geltenden Mediendienste-Staatsvertrag nachvollzogen.

---

<sup>315</sup> Signaturgesetz vom 16. Mai 2001, BGBl. I, S. 876, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Februar 2007, BGBl. I, S. 179 sowie Signaturverordnung (SigV) vom 16. November 2001, BGBl. I, S. 3074, zuletzt geändert am 23. November 2007, BGBl. I, S. 2361 und 2371.

<sup>316</sup> Vom 14. Dezember 2001, BGBl. I, S. 3721

**bb) Telemediengesetz des Bundes und 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder<sup>317</sup>**

Mit diesen im Jahr 2007 von Bund und Ländern gemeinsam realisierten Reformprojekten wurde die deutsche Medienordnung weiter modernisiert und fortentwickelt. Die bisherigen Regelwerke (Teledienstegesetz, Teledienstedatenschutzgesetz des Bundes und Mediendienstestaatsvertrag der Länder) wurden aufgehoben. Die Bestimmungen für Tele- und Mediendienste sind nunmehr unter dem einheitlichen Begriff der Telemedien<sup>318</sup> zusammengeführt. Damit wurden die bisherigen, teilweise redundanten Doppelregulierungen bereinigt. Dies ist ein Meilenstein der Entwicklung zu einer modernen Medienordnung in Deutschland.

Die bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen für Telemedien verhalten sich wie zwei Seiten einer Medaille: Der Bund regelt im Telemediengesetz die wirtschaftsbezogenen Anforderungen (Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie und Telemediendatenschutz). Die Länder regeln – neben den im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag enthaltenen jugendschutzrechtlichen Bestimmungen für Telemedien – im Rundfunkstaatsvertrag die inhaltlichen Anforderungen an Telemedien. Die neuen Vorschriften sind so ausgestaltet, dass sie offen sind für weitere Entwicklungen und unabhängig vom Verbreitungsweg gelten. Damit tragen sie dem schnellen technologischen Fortschritt und der zunehmenden Konvergenz angemessen Rechnung.

Mit dieser Fortentwicklung der Medienordnung wurden drei wesentliche Verbesserungen erreicht: Durch den Wegfall der komplizierten Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten hat der Gesetzgeber den bestehenden Rechtsrahmen erheblich vereinfacht. Zudem wurde ein übergreifendes und einheitliches Datenschutzkonzept für Rundfunk und Telemedien geschaffen sowie eine sowohl für die Diensteanbieter als auch für die Aufsicht wichtige Klärstellung im Hinblick auf das Verhältnis von Telemedien- und Telekommunikationsdatenschutz erzielt. Zudem streben die Länder nunmehr die Vereinfachung der Aufsichtsstrukturen an.

---

<sup>317</sup> Vgl. zum Telemediengesetz des Bundes nochmals oben S. 2, Fn. 6); zum 9. RÄStV siehe <http://www.alm.de/111.html>.

<sup>318</sup> Vgl. zum Begriff der Telemedien nochmals oben Fn. 5).

**cc) Weitere Reformperspektiven**

Derzeit weist die Medienordnung im Hinblick auf die elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste damit ein kongruentes Regulierungskonzept auf. Dies betrifft den Jugendschutz, den Datenschutz, die europarechtlich harmonisierten wirtschaftsbezogenen Anforderungen an Telemedien (Herkunftslandprinzip, Zulassungsfreiheit, Informationspflichten, Verantwortlichkeit) und die im Länderrecht geregelten inhaltsbezogenen Anforderungen an Telemedien. Dieses Konzept ist nach Auffassung von Bund und Ländern auch mit Blick auf die kommenden Entwicklungen als zukunftsfähig anzusehen.

Entsprechendes gilt für das Signaturgesetz. Allerdings hat sich der relevante Markt hier bisher nicht so entwickelt, wie das vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der Digitalisierung seit Mitte der 90er Jahre erwartet werden konnte. Die Bundesregierung geht aber davon aus, dass der Markt in den nächsten Jahren immer noch deutlich wachsen wird und qualifizierte elektronische Signaturen dann in der Breite zur Anwendung kommen. Hierzu werden auch die verschiedenen Kartenprojekte des Bundes beitragen. Zu nennen sind in diesem Kontext der elektronische Personalausweis und die Gesundheitskarte, die auch als Signaturkarten dienen können. Darüber hinaus setzen Unternehmen zunehmend qualifizierte elektronische Signaturen ein, beispielsweise bei der elektronischen Rechnungsstellung.

Bund und Länder planen vor diesem Hintergrund derzeit keine weiteren grundlegenden systematischen Neuausrichtungen der nationalen Medienordnung, wie sie zuletzt mit dem Telemediengesetz und dem 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag erfolgt sind. Gleichwohl ist die Gestaltung des Medienordnungsrahmens ein dynamischer Prozess. Die rasanten Veränderungen der Informationsgesellschaft, das ständige Aufkommen neuer, innovativer Geschäftsmodelle und neuer Technologien verändern die Medienlandschaft kontinuierlich. Die nationale Medienordnung muss mit dieser Entwicklung Schritt halten und die gesetzlichen Regelungen immer wieder anpassen, um neue Geschäftsmodelle zu ermöglichen, aber auch, um die Interessen und Rechte der Nutzer und anderer Beteiligter hinreichend



abzusichern. Deshalb überprüft die Bundesregierung derzeit einzelne Bestimmungen auf aktuellen Reformbedarf. Dies betrifft etwa die Regelungen zur Verantwortlichkeit der Diensteanbieter im Telemediengesetz ebenso wie das Signaturgesetz. Auch auf der europäischen Ebene wird geprüft, ob und inwieweit der Rechtsrahmen für die Dienste der Informationsgesellschaft geändert werden muss. Im Rahmen dieser Evaluierung der E-Commerce-Richtlinie hat die Europäische Kommission eine „Expertengruppe E-Commerce“ einberufen, über die sie sich mit Vertretern der Mitgliedstaaten regelmäßig austauscht.

In den nächsten Jahren werden nach Einschätzung der Bundesregierung ferner folgende Themen im Vordergrund der Reformbemühungen stehen:

- Umsetzung der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste: Die neue Richtlinie ist für den Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen grundlegend. Die Richtlinie erstreckt sich nunmehr nicht mehr nur auf das Fernsehen, sondern auf alle audiovisuellen Dienste und erfasst mit ihren Regelungen die bisherigen Fernsehdienste ebenso wie bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft, die audiovisuelle Inhalte anbieten. In Bund und Ländern haben die Umsetzungsarbeiten begonnen. Die Länder wollen die Umsetzung der Richtlinie voraussichtlich im 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vornehmen. Auf Bundesebene besteht voraussichtlich gesetzlicher Anpassungsbedarf in den Bereichen des Telemediengesetzes, des Heilmittelwerbegesetzes und des Vorläufigen Tabakgesetzes.<sup>319</sup>
- Schutz des geistigen Eigentums: Es müssen tragfähige Lösungen gefunden werden, die einen effektiven Schutz des geistigen Eigentums im Internet ermöglichen. Insoweit ist auf die Ausführungen zu den Reformperspektiven für das Urheberrecht oben unter Punkt D. III. 1. c) zu verweisen.
- Schutz von Kindern und Jugendlichen und Schutz der Menschenwürde: Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass das neue Gemeinschaftsprogramm zur Förderung gemeinschaftlicher Projekte im Zeit-

---

<sup>319</sup> Siehe hierzu auch die detaillierten Ausführungen nachfolgend unter Punkt D. V. 2. a).

raum von 2009 bis 2013 als Nachfolgeprogramm des derzeit laufenden Gemeinschaftsprogramms „Safer Internet Plus 2005 – 2008“ zügig anläuft. Sie begrüßt, dass sich deutsche Stellen im Rahmen dieser Initiative, die seit 1999 betrieben wird, mit überzeugenden Projekten beteiligt und so wesentlich zum Erfolg beigetragen haben. Hervorzuheben sind die erfolgreiche Einrichtung deutscher Hotlines durch die Wirtschaft (Eco-Verband, Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia) und die Länder („jugendschutz.net“) sowie eines zentralen nationalen Knotenpunktes zur Verbesserung der Sensibilisierung im Hinblick auf illegale und schädliche Inhalte („Klicksafe“). Auch künftig ist das Thema von erheblicher Bedeutung für die weitere Entwicklung der Informationsgesellschaft.<sup>320</sup>

## 2. Europäische Medienordnung

Die nationalen Medienordnungen werden von Entwicklungen auf der Ebene der Europäischen Union immer stärker beeinflusst. Zu Beginn der europäischen medienrechtlichen Regulierung durch die EG-Fernsehrichtlinie vor nahezu 20 Jahren ging es in erster Linie darum, durch eine Mindestharmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften Hindernisse für grenzüberschreitende Fernsehangebote zu beseitigen und zur Herstellung eines Binnenmarktes zu diesem klar abgegrenzten Mediensegment beizutragen. Die durch die technische Entwicklung und insbesondere die Digitalisierung hervorgerufene technische und inhaltliche Konvergenz der Medien verwischt diese Grenzen. Daraus folgt nicht nur ein vermehrter Wettbewerb einer größeren Anzahl von Akteuren aus verschiedenen Mediengattungen um Mediennutzer und Infrastrukturkapazitäten, sondern auch ein Bedeutungsgewinn der Kompetenzen der Europäischen Union im Wettbewerbs- und Telekommunikationsbereich auch für die Regelung nationaler elektronischer Medienangebote.

Die Bundesregierung hat sich zusammen mit den Ländern bei der Europäischen Kommission frühzeitig und mit Nachdruck dafür eingesetzt, die EG-Fernsehrichtlinie als das grundlegende gemeinschaftsrechtliche Instrument an diese Entwicklungen anzupassen. Gleichzeitig hat sie aber auch entschieden darauf gedrungen – und wird dies weiterhin tun – dass die kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks beachtet wird. Hierfür liegt die Verantwortung allein bei den Mitgliedstaaten.

---

<sup>320</sup> Siehe auch oben unter Punkt D. IV. 1. e).

**a) Revision der EG-Fernsehrichtlinie**

Nach mehrjährigen Konsultationen aller Beteiligten und Verhandlungen der Mitgliedstaaten ist die revidierte EG-Fernsehrichtlinie am 19. Dezember 2007 in Kraft getreten.<sup>321</sup> Ihre Umbenennung in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD-RL) macht deutlich, dass der Regelungsbereich der neuen Richtlinie weit über das herkömmliche Fernsehen hinausgeht. Die Einigung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments über dieses im Wege des Mitentscheidungsverfahrens beschlossene Rechtsinstrument wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft erzielt. Die Mitgliedstaaten haben bis Ende 2009 Zeit für die Umsetzung. Der neue Rechtsrahmen für den audiovisuellen Sektor wird somit ab 2010 in allen Mitgliedstaaten Gültigkeit haben.

Die neue Richtlinie reagiert auf die grundlegenden Veränderungen im Medienbereich und schafft einen modernen Regelungsrahmen, der die Bereitstellung innovativer und wirtschaftlich erfolgreicher Angebote erleichtert. Die Richtlinie erweitert den Anwendungsbereich der früheren Fernsehrichtlinie auf bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft, die audiovisuelle Inhalte für die Allgemeinheit bereitstellen (beispielsweise Videoabrufdienste, sogenanntes „Video on demand“). Die für herkömmliche Fernsehprogramme normierten wesentlichen Grundsätze müssen deshalb auch für diese Dienste gelten. Der für die Dienste der Informationsgesellschaft geltende Rechtsrahmen (E-Commerce-Richtlinie) bleibt im Übrigen unberührt. Elektronische Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften oder textbasierte Dienste sowie reine Glücksspiele, Online-Spiele, Suchmaschinen oder private Webseiten werden dagegen nicht erfasst.

Mit dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs ist das Prinzip der abgestuften Regelungsdichte verbunden. Dies bedeutet, dass Regelungen für Abrufdienste nur in dem Umfang vorgeschrieben werden, wie es zur Wahrung wesentlicher öffentlicher Interessen notwendig ist: Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz sowie Förderung der kulturellen Vielfalt. Hinsichtlich des letztgenannten Regelungsbereichs sollen die Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren dafür sorgen, dass Abrufdienste die Produktion europäischer Werke und den Zugang unterstützen. Dies kann beispielsweise durch finanzielle Förderung geschehen oder dadurch, dass ein bestimmter

---

<sup>321</sup> ABL. L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27

Anteil am Programmkatalog diesen europäischen Programmen vorbehalten bleibt. Grund für die Einführung der abgestuften Regelungsdichte ist die hohe Wahl- und Kontrollmöglichkeit der Zuschauer bei individuell abgerufenen und selbst zusammengestellten Angeboten. Der Einfluss auf die Gesellschaft und damit die Notwendigkeit der Regulierung ist geringer als bei Programmen mit vorgegebenem Programmschema, das der Zuschauer nur passiv konsumieren kann.

Kernstück der Richtlinie unter dem Aspekt der Gewährleistung des Binnenmarktes für audiovisuelle Dienstleistungen ist das Herkunftslandprinzip, das im Wesentlichen dem Sendelandprinzip der bisherigen Fernsehrichtlinie entspricht. Mediendiensteanbieter unterliegen den Anforderungen des Mitgliedstaates, in dem sie niedergelassen sind. Der freie Empfang und die Weiterverbreitung ihrer Angebote dürfen von anderen Mitgliedstaaten nicht behindert werden.

Allerdings wird ein neues Verfahren im Hinblick auf Rundfunkveranstalter aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt, die strengere Vorschriften des Ziellandes umgehen. In der ersten Phase besteht dieses Verfahren aus einem Dialog zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten. Die meisten Schwierigkeiten dürften dadurch frühzeitig beigelegt werden. Sollte dieser Dialog scheitern, beginnt eine zweite formelle Phase, in der der „Empfangsmitgliedstaat“ Maßnahmen gegen den Rundfunkveranstalter treffen kann. Die Europäische Kommission hat dann deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen.

Schon die bisherige Fernsehrichtlinie erlaubte den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Bedingungen die Weiterverbreitung eines Fernsehprogramms auszusetzen, wenn dieses gegen Bestimmungen des Jugendschutzes oder des Schutzes der Menschenwürde verstieß. Nunmehr wurde auch für audiovisuelle Abrufdienste die Sicherung von Abwehrmöglichkeiten der Mitgliedstaaten gegen jugendgefährdende und rassistische oder nazistische Inhalte in die Richtlinie aufgenommen. Der Bundesregierung war es ein besonderes Anliegen, dass in Deutschland mit dem Instrument der sogenannten Sperrverfügung auch weiterhin gegen derartige Inhalte vorgegangen werden kann.

Die neuen Vorschriften zum zeitlichen Umfang der Werbung (quantitative Werbevorschriften) im Bereich des Fernsehens stärken die Fernsehveranstalter in ihrer wirtschaftlichen Betätigung. Dazu gehört der Wegfall der Begrenzung der täglichen Werbezeit ebenso wie die Möglichkeit einer flexibleren Gestaltung der Ein-

fügung von Werbung zwischen Programmteilen. Die strenge Abstandsregel von 20 Minuten bei Werbeunterbrechungen wird wesentlich gelockert. So können Programmveranstalter künftig etwa in Spielshows die zeitlichen Abstände der Werbeblöcke stärker variieren. Bei Kino- und Fernsehfilmen sowie bei Nachrichtensendungen kann für jeden Zeitraum von 30 Minuten eine Werbeunterbrechung eingefügt werden. Derzeit beträgt dieser Zeitraum 45 Minuten.

Die Richtlinie behandelt darüber hinaus auch Fragen der Produktplatzierung. Diese wird grundsätzlich verboten. Hierauf wie auch auf das Verbot der Themenplatzierung hat die Bundesregierung besonderen Wert gelegt.<sup>322</sup>

Des Weiteren enthält die Richtlinie eine neue Verpflichtung zur Einführung eines europaweiten Kurzberichterstattungsrechts. Die Regelungen wägen zwischen dem Grundrecht auf Information und dem Eingriff in Urheberrechte und verwandte Schutzrechte ab. In Deutschland besteht ein solches Recht schon seit vielen Jahren.<sup>323</sup> Nunmehr werden auch deutsche Fernsehveranstalter dieses Recht überall in der Europäischen Union geltend machen können.

Zum ersten Mal wird von den Mitgliedstaaten auch verlangt, den vermehrten Einsatz von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung zu fördern. Die Rolle dieser Instrumente im Verhältnis zu staatlichen Eingriffen wird geklärt. Ganz konkret unterstützt die Richtlinie die Förderung von Verhaltenskodizes, die Werbung für einer gesunden Ernährung nicht förderliche Lebensmittel im Umfeld von Kindersendungen betreffen.

Außerdem wird der Zugang von Hör- und Sehgeschädigten zu audiovisuellen Programmen verbessert. Durch vermehrte Untertitelung sowie Hörbeschreibungen soll Menschen mit Behinderungen die aktive Teilnahme am sozialen Leben erleichtert werden.

Die neue Richtlinie schafft somit einen stabilen europäischen Rahmen, der das Wachstum dieser Branche in Europa, deren Kreativität und Vielfalt fördert und gleichzeitig grundsätzliche europäische Werte sichert.

---

<sup>322</sup> Siehe hierzu sowie zu Ausnahmen vom Verbotsgrundsatz Punkt D. III. 3. d).

<sup>323</sup> Siehe § 5 Rundfunkstaatsvertrag.

**b) Rundfunkgebührenkompromiss zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission**

Aufgrund von Beschwerden privater Wettbewerber hatte die Europäische Kommission seit 2002 die Vereinbarkeit der Rundfunkgebührenfinanzierung mit dem Beihilferecht geprüft. Die Europäische Kommission steht auf dem Standpunkt, dass die Rundfunkgebühr eine Beihilfe darstellt. Insbesondere prüfte sie mögliche Marktverzerrungen durch Überkompensation oder eventuelle Quersubventionierung kommerzieller Aktivitäten der Anstalten bei Angeboten im Internet, im digitalen Fernsehen sowie bei der Vermarktung von Sportübertragungsrechten. Am 24. April 2007 hat die Europäische Kommission das Beihilfeverfahren eingestellt, nachdem Deutschland Änderungen der rechtlichen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugesagt hatte.

Deutschland hält die Gebührenfinanzierung hingegen nicht für eine Beihilfe. Länder und Bund haben dennoch mit der Kommission verhandelt, um zu verhindern, dass die von ihr geforderte Kontrolle der Gebührenverwendung für öffentliche Rundfunkaufgaben auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche staatliche Kontrolle der Rundfunkfreiheit hinausläuft.

Die für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Länder müssen diese Entscheidung innerhalb von zwei Jahren – also bis Ende April 2009 – umsetzen. Hierzu muss vor allem der Rundfunkstaatsvertrag geändert werden.<sup>324</sup> Die Entscheidung der Europäischen Kommission beinhaltet insbesondere folgende Punkte:

- Die Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, insbesondere für Angebote im Digitalfernsehen, von Telemedien und mobilen Diensten. Für neue digitale Angebote soll z.B. der geltende Auftrag zur Verbreitung von Information, Bildung und Kultur durch genauere Kategorien wie Nachrichten, politische oder regionale Informationen, Wissenschaft etc. präziser gefasst werden.
- Gesetzliche Regelung eines Prüfverfahrens (sogenannter „Drei-Stufen-Test“), das die Anstalten vor der Einführung neuer und veränderter digitaler Angebote durchführen müssen, um die Einhaltung des Auftrags zu sichern.

---

<sup>324</sup> Siehe zur Umsetzung des Beihilfekompromisses im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder die Ausführungen unter Punkt E. II. 4.

Geprüft wird insbesondere, ob die Angebote, wie es wörtlich heißt, „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen“. Im Rahmen des Verfahrens sollen Dritte unter anderem zu den Auswirkungen des Angebots auf die relevanten Märkte Stellung nehmen können.

- Gesetzliche Regelung sogenannter „kommerzieller Tätigkeiten“: Diese sind nur unter Marktbedingungen („Marktkonformität“/„Fremdvergleich“) und grundsätzlich durch rechtlich selbständige Tochterunternehmen zu erbringen, um eine gesonderte Buchführung und Rechnungslegung sicherzustellen.
- Die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe müssen verbessert werden, unter anderem durch gesetzliche Regelung eines einheitlichen Prüfungsrechts bei allen Tochterunternehmen.
- Die Verpflichtung der Anstalten, Sportrechte, zu deren Erwerb sie berechtigt sind, die sie aber selbst nicht nutzen, müssen in einem transparenten Verfahren Dritten zur Sublizenzierung angeboten werden. Die Definition „ungenutzter“ Rechte muss es ermöglichen, zu beurteilen, inwieweit eine Nichtnutzung – z.B. aufgrund von Exklusivinteressen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – gerechtfertigt ist.
- Es soll sichergestellt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht mehr Gebühren erhalten als zur Sicherstellung des öffentlichen Auftrages erforderlich ist (Verbot einer Überkompensation).

Die Einigung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission beinhaltet damit vor allem die für die Kommission zentralen Punkte der Transparenz bei der Gebührenverwendung, der Auftragskonkretisierung und der Kontrolle der Verwendung der Gebührengelder. Zudem erkennt die Kommission an, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag auch neue Dienste umfassen kann, sofern diese den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen. Dies gibt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich Sicherheit für seine Weiterentwicklung. Zugleich soll damit aber auch für private Wettbewerber berechenbarer werden, wie weit die Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks reichen. Die deutschen Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission werden im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag umgesetzt.

**c) Initiative der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt**

Die Europäische Kommission hat mit einer Mitteilung zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt inzwischen auch in diesem Bereich die Initiative ergriffen.<sup>325</sup> Ziel der Kommission ist die Unterstützung der Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle, grenzüberschreitender neuer Dienste und verbraucherfreundlicher Angebote von kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt. Gesetzgeberische Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union sind während der Amtszeit der derzeitigen Kommission nicht geplant, dies soll ggf. Sache der nächsten Kommission ab Herbst 2009 sein. Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung über kreative Online-Inhalte vier bereichsübergreifende Herausforderungen ermittelt, die Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union erfordern:

- Mangelnde Verfügbarkeit kreativer Online-Inhalte wegen geringer aktiver Lizenzvergaben für neue Plattformen, wegen der Bündelung, exklusiven Gewährung oder Nichtnutzung von Medienrechten sowie der Frage der Behandlung von „verwaisten Werken“;
- Entwicklung gebietsübergreifender Lizenzen für kreative Online-Inhalte;
- Verbesserung der Verbrauchertransparenz über Nutzungsbeschränkungen und die Interoperabilität von Systemen zur Verwaltung digitaler Rechte sogenannter Digital-Rights-Management-Systeme (DRM-Systeme), z.B. durch ein korrektes und leicht verständliches Kennzeichnungssystem, und
- Vorgehen gegen Urheberrechtsverletzungen im Internet durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Diensteanbieter, Rechteinhaber und Verbraucher sowie durch Aufklärungsmaßnahmen.

Die Europäische Kommission hat im Rahmen einer öffentlichen Konsultation zu ihrer Mitteilung Anfang 2008 über 700 Beiträge erhalten.<sup>326</sup> Der Rat hat Ratschlussfolgerungen zur Mitteilung beim Rat Bildung, Jugend und Kultur im No-

---

<sup>325</sup> Mitteilung der EU-Kommission: KOM (2007) 836 endg.; abrufbar unter [http://ec.europa.eu/avpolicy/other\\_actions/content\\_online/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/other_actions/content_online/index_en.htm).

<sup>326</sup> Die Beiträge sind in der jeweiligen Sprache der Stellungnehmenden abrufbar unter [http://ec.europa.eu/avpolicy/other\\_actions/content\\_online/consultation\\_2008/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/other_actions/content_online/consultation_2008/index_en.htm).



vember 2008 beschlossen. Die Kommission plant, eine Empfehlung zu kreativen Online-Inhalten vorzulegen.

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung die Initiative der Europäischen Kommission. Sie fordert aber zugleich eine stärkere Berücksichtigung auch der kultur- und medienpolitischen Dimensionen des Zugangs zu Online-Inhalten. Dies gilt umso mehr angesichts des Übereinkommens der United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen<sup>327</sup>, das auch innerhalb der Europäischen Union in den unterschiedlichen Politikbereichen beachtet werden muss.

Die Bundesregierung befürwortet ferner Schritte zu mehr Verbrauchertransparenz bei DRM-Systemen. Als ein gutes Beispiel hierfür betrachtet sie die Kennzeichnungsregelung über technische Schutzmaßnahmen in § 95d Urheberrechtsgesetz. Auch hält sie grenzüberschreitende Lizenzierungen grundsätzlich für erforderlich, allerdings nicht in der von der Europäischen Kommission in der Mitteilung vorgeschlagenen Weise. Nach Auffassung der Bundesregierung sollen die Verwertungsgesellschaften die Möglichkeit haben, das bestehende System der Gegenseitigkeitsvereinbarungen weiterzuführen, gegebenenfalls zu modifizieren und auszubauen. Um aber die grenzüberschreitende Lizenzierung und die Wettbewerbschancen der Verwertungsgesellschaften in Europa gerecht zu halten, ist auch eine Harmonisierung des Rechts der kollektiven Rechtswahrnehmung durch verbindliche Rechtsvorschriften dringend erforderlich.

Bei der Diskussion zu kreativen Online-Inhalten beim Europäischen Kulturministerrat im Mai 2008 bezeichnete die Medienkommissarin der Europäischen Union, Viviane Reding, das Vorgehen gegen Online-Piraterie als das wichtigste Thema der Mitteilung. Auch die Bundesregierung hält die wirksame Verhinderung von Verletzungen der Rechte am geistigen Eigentum im Onlinebereich für die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Kreativwirtschaft stärkeres Vertrauen in die Zuverlässigkeit von Geschäftsmodellen zur Nutzung von Online-Inhalten entwickelt und kreative Inhalte online verfügbar macht. Hier gibt es verschiedene Modelle und Vorstellungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, so dass ein erheblicher Bedarf an Diskussionen besteht, die vor allem auch auf europäischer Ebene geführt werden müssen.

---

<sup>327</sup> Siehe hierzu im Einzelnen Punkt D. V. 3. b) aa).

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Kommission als Teil der Strategie gegen Online-Piraterie Aufklärungsmaßnahmen vorsieht. Aufklärungsmaßnahmen sind ebenso Bestandteil der kulturellen Bildung wie einer verantwortungsvollen Verbraucherpolitik. Nachdem in der Vergangenheit im digitalen Umfeld das Bewusstsein für den Wert des geistigen Eigentums gesunken ist, sollten sie dazu dienen, die Wertschätzung der Kreativität als Fundament der Kultur- und Kreativwirtschaft zu vermitteln. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag des Kultur- und Kreativbereichs zur Lissabon-Strategie vom 24./25. Mai 2007, die einen höheren Stellenwert der kulturellen und kreativen Aktivitäten bei der Weiterentwicklung der Lissabon-Agenda einfordern.

Die Bundesregierung befürwortet die Entwicklung von Kooperationsverfahren zwischen Diensteanbietern, Rechteinhabern und Verbrauchern. Freiwilligen Vereinbarungen ist der Vorzug vor gesetzlichen Regelungen einzuräumen. Technologische Ansätze, die personenbezogene Daten der Nutzer verarbeiten, müssen mit dem Fernmeldegeheimnis, dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem vom Bundesverfassungsgericht jüngst entwickelten Recht auf Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme (sogenanntes „IT-Grundrecht“<sup>328</sup>) in Einklang gebracht werden.

**d) Überarbeitung der Rundfunkmitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001<sup>329</sup>**

Die Mitteilung der Europäischen Kommission legt Grundsätze und Voraussetzungen für die Prüfung der Vereinbarkeit der staatlichen Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Beihilfenrecht der Europäischen Union fest. Die Kommission hält die Überarbeitung der Mitteilung wegen der Marktentwicklungen seit 2001 für notwendig.

Sie hat Anfang 2008 in einer öffentlichen Konsultation einen detaillierten Fragebogen zur Überarbeitung der Mitteilung veröffentlicht. Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit den national zuständigen Ländern eine erste Stellungnahme

---

<sup>328</sup> BVerfG 1 BvR 370/07 und 1 BvR 595/07 vom 27. Februar 2008, abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080227\\_1bvr037007.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html).

<sup>329</sup> Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk 2001/C 320/04; Amtsblatt Nr. C320 v. 15.11.2001, S. 5-11.

abgegeben.<sup>330</sup> Darin wird hervorgehoben, dass Deutschland keinen Bedarf für eine grundsätzliche Überarbeitung der Mitteilung aus dem Jahr 2001 sieht. Zugleich sichert sie zu, dass die Vorgaben des Beihilfekompromisses<sup>331</sup> von Deutschland beachtet werden. Weitere, über den Beihilfekompromiss hinausgehende Zugeständnisse an die Europäische Kommission, die die Prüfungskompetenzen der Kommission ausdehnen und den mitgliedstaatlichen Entscheidungsspielraum weiter einengen, sind aus deutscher Sicht keinesfalls möglich. Es darf im Medienrecht kein reiner Marktansatz verfolgt werden. Die Europäische Kommission muss vielmehr den Besonderheiten des Kultur- und Wirtschaftsgutes Rundfunk, wie sie im Amsterdamer Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) bestätigt werden, angemessen Rechnung tragen.

Die Europäische Kommission hat im November 2008 einen ersten Entwurf einer überarbeiteten Mitteilung vorgelegt, der mit den Mitgliedstaaten erörtert werden soll. Nach Auffassung der Bundesregierung ist dieser Entwurf noch in erheblichem Umfang verbesserungsbedürftig. Die Kommission plant, die revidierte Mitteilung im ersten Quartal 2009 in Kraft zu setzen.

**e) Binnenmarktentwicklung im Bereich der zugangskontrollierten Dienste (PayTV)**

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2008 den zweiten Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 98/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 1998 über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten (sogenannte Pay-TV-Richtlinie) vorgelegt. Die Kommission hält darin europäische Maßnahmen zum Schutz vor Piraterie durch die Umgehung von Zugangskontrollsystemen für den Ausbau der Pay-TV-Dienste weiterhin für unverzichtbar.

Der Bericht stellt fest, dass sich grenzüberschreitende Pay-TV-Dienste bisher kaum entwickelt haben, obwohl dies ein Hauptanliegen der Richtlinie war. Die Kommission möchte nun Informationen darüber sammeln, welche potenziellen Märkte es für ein grenzübergreifendes Angebot von audiovisuellen Inhalten und Kinofilmen gibt. Zudem hat sie eine Expertengruppe mit Sachverständigen der

---

<sup>330</sup> Die Beiträge zur Konsultation der Kommission sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/comments\\_broadcasting/index.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/comments_broadcasting/index.html).

<sup>331</sup> Siehe hierzu die Ausführungen oben unter Punkt D. V. 2. b).

Mitgliedstaaten eingesetzt, welche die Anwendung der Richtlinie durch den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den nationalen Verwaltungen verbessern und alle neuen Fragen im Zusammenhang mit der Zugangskontrolle erörtern soll.

### **3. Internationale medienpolitische Entwicklungen**

#### **a) Europarat**

Der Europarat ist die einzige paneuropäische Organisation, in deren Arbeit die demokratische und menschenrechtliche Dimension der Kommunikation im Vordergrund steht. Er spielt eine zentrale Rolle bei der Stärkung der gemeinsamen Werte und Grundsätze in Europa, insbesondere durch die Festlegung gemeinsamer europaweiter Mindeststandards im Kommunikationsbereich. Seine medienpolitische Arbeit wird bestimmt durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und insbesondere durch das in Artikel 10 EMRK verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit. Deren Schutz hält die Bundesregierung für eine Kernaufgabe des Europarats. Sie sollte auch in der Zukunft im Zentrum seiner medienpolitischen Aktivitäten stehen. Der Europarat ist bestrebt, dieses Recht in allen seinen Mitgliedsstaaten voll zur Geltung zu bringen. Dies gilt insbesondere für die in den letzten Jahren dem Europarat beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten. Hier entsprechen die rechtlichen Rahmenbedingungen, deren Durchführung und Strukturen häufig noch nicht in vollem Umfang den vom Europarat im Medienbereich gesetzten Standards.

Der Europarat hat daher auch im Berichtszeitraum seine Bemühungen um die Entwicklung pluralistischer Medienordnungen in diesen Staaten in vielfältiger Weise, wie z.B. durch Beratung bei Gesetzgebungsvorhaben und deren Durchführung und durch Schulungsmaßnahmen, fortgesetzt. Die Bundesregierung begrüßt die wertvolle Beratungshilfe, die der Europarat bei der Etablierung freier und staatsunabhängiger Mediensysteme geleistet hat. Diese Hilfe ist gerade in Südosteuropa und im kaukasischen Raum weiterhin notwendig. Daher unterstützt die Bundesregierung diese Maßnahmen wie auch die in den letzten Jahren immer intensiver werdende Einbindung der Vertreter mittel- und osteuropäischer Staaten in die Arbeit der sich mit Medienfragen befassenden Ausschüsse des Europarats.

Die in den letzten Jahren vollzogene Erweiterung der Europäischen Union mit der Folge einer zunehmenden Identität der Mitgliedstaaten beider Organisationen erfordert eine verstärkte Koordinierung ihrer medienrechtlichen Instrumente. Zusammen mit den Ländern wird die Bundesregierung in diesem Diskussionsprozess weiterhin auf die Vermeidung von Kollisionen hinwirken.

Im Berichtszeitraum ist die Mitgliederzahl des Europarats auf 47 angewachsen. Trotz der am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007 erfolgten Erweiterung der Europäischen Union auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Mitglieder des Europarats sind, hat der Europarat damit weit mehr Mitglieder als die Europäische Union und deckt einen weitaus größeren geographischen Raum ab. Die Standardsetzende Funktion des Europarats bleibt daher weiterhin von hoher Bedeutung. Hinzu kommt, dass die primäre Ausrichtung der medienpolitischen Arbeit des Europarates am Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit keine Entsprechung in der Europäischen Union findet. Dieser fehlt eine sektorspezifische Kompetenz für diesen Bereich, weil es sich insoweit um eine Materie handelt, die in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Die teilweise Identität der Mitglieder erfordert andererseits aber auch eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Europäischen Union. Dies hat der 3. Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarats im Mai 2005 in Warschau unterstrichen.

#### **aa) Europäische Medienministerkonferenzen**

Die medienpolitischen Arbeiten des Europarats werden in hohem Maße durch die Erklärungen und Aktionspläne beeinflusst, welche die regelmäßig abgehaltenen Medienministerkonferenzen verabschieden. Sie bilden in der Regel die Grundlage für die fachlichen Leitlinien, die das Ministerkomitee dem Generalsekretariat und den Fachausschüssen vorgibt.

Die **6. Europäische Medienministerkonferenz**, die im Jahr 2000 in Krakau stattfand, erörterte insbesondere Fragen des Medienpluralismus und der künftigen Stellung und Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der neuen digitalen Umgebung, der Rolle von Regulierung und Selbstregulierung sowie der Teilhabe der einzelnen Bürger an der Informationsgesellschaft. Sie regte eine Prüfung der Anpassungsnotwendigkeit des bisherigen regulatorischen Rahmens (Übereinkommen und Empfehlungen) des Europarats für den Medienbereich an die veränderten Bedingungen in der digita-

len Welt durch den Lenkungsausschuss Massenmedien (CDMM) an. In der Folgezeit hat der Lenkungsausschuss Massenmedien entsprechend dieser Bitte Regelungs- bzw. Anpassungsvorschläge u.a. für die Bereiche Piraterie, Selbstregulierung und Jugendschutz im Internet, Gegendarstellungsrecht und Kurzberichterstattungsrecht erarbeitet.

Die im Jahr 2005 wenige Monate nach der „oranigen Revolution“ in Kiew abgehaltene **7. Europäische Medienministerkonferenz** setzte ein deutliches Zeichen für eine Unterstützung der Kräfte, die die Medienfreiheit auch in den Staaten, in denen insoweit noch Defizite bestehen, voll verwirklichen wollen. In einer „Resolution zu den Medien in der Ukraine“ begrüßten die Medienminister die Anstrengungen in der Ukraine, die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäß Artikel 10 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu sichern und zu fördern und einen Rechtsrahmen für die Tätigkeit freier, unabhängiger und pluralistischer Medien einschließlich eines echten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesem Land zu entwickeln. Sie riefen den Europarat dazu auf, seine Zusammenarbeit mit der Ukraine im Medienbereich zu intensivieren, und luden dessen Mitgliedstaaten ein, sich aktiv an der Durchführung eines entsprechenden Aktionsplanes zu beteiligen.

Die Konferenz stand unter dem Generalthema „Integration und Vielfalt: Die neuen Grenzen europäischer Medien- und Kommunikationspolitik“. Mit der Erörterung der weiteren Themen „Meinungs- und Informationsfreiheit in Krisenzeiten“ und „Kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus in Zeiten der Globalisierung“ reagierten die Minister auf weltweite Erscheinungen, die auch die Medien in immer stärkerem Maße beeinflussen. Ein weiteres Thema lautete „Menschenrechte und Regulierung der Medien und neuen Kommunikationsdienste in der Informationsgesellschaft“. Ferner verabschiedeten die Minister einen umfangreichen Aktionsplan, der die Arbeit der Fachausschüsse des Europarats in den genannten Themenbereichen in den folgenden Jahren bestimmt hat.

Auf Einladung der isländischen Regierung wird die **nächste Konferenz der Medienminister im Jahre 2009** unter dem Generalthema „Vertrauen in die heutigen und künftigen Medien“ in Reykjavik stattfinden. Sie wird insbe-

sondere Fragen der Konvergenz der Medien, der von den Nutzern generierten Inhalte und der Verantwortung hierfür sowie der Steigerung der Effizienz der vom Europarat gesetzten Standards erörtern.

## **bb) Europäische Übereinkommen**

*Revision des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen:* Die EG-Fernsehrichtlinie wurde 2007 revidiert (nunmehr Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).<sup>332</sup> Da ein erheblicher Teil der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugleich Vertragsstaat des im Wesentlichen inhaltsgleichen Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen ist, ist zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit in Europa dessen Anpassung erforderlich.<sup>333</sup> Soweit es die unterschiedliche Rechtsnatur der beiden Instrumente zulässt, setzt sich die Bundesregierung dabei zusammen mit den Ländern für eine höchstmögliche und schnelle Angleichung ein. Diese Auffassung wird von den meisten Vertragsstaaten geteilt. Es ist damit zu rechnen, dass die Revisionsarbeiten am Fernsehübereinkommen 2009 abgeschlossen werden können.

*Europäisches Übereinkommen über den Schutz des audiovisuellen Erbes:* Am 1. Januar 2008 sind das Europäische Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes<sup>334</sup> und das zugehörige Protokoll über den Schutz von Fernsehproduktionen<sup>335</sup> in Kraft getreten. Das Übereinkommen verpflichtet die Unterzeichnerstaaten unter anderem, dafür zu sorgen, dass eine Kopie bewegten Bildmaterials, insbesondere von Kinofilmen, das Teil des audiovisuellen Erbes des jeweiligen Vertragsstaates ist, in einem Archiv hinterlegt, erhalten und für kulturelle, wissenschaftliche und Forschungszwecke im öffentlichen Interesse zugänglich gemacht wird. Das Protokoll enthält Ausnahmebestimmungen vom Übereinkommen, die den Besonderheiten von Fernsehproduktionen Rechnung tragen. Bundesregierung und Länder unterstützen die mit Übereinkommen und Protokoll verfolgten Ziele. Die Bundesregierung hat daher beide Rechtsinstrumente gezeichnet und beabsichtigt, deren Ratifikation herbeizuführen.

<sup>332</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen unter Punkt D.V.2.a).

<sup>333</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 132

<sup>334</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 183

<sup>335</sup> European Treaty Series (ETS)/Sammlung Europäischer Verträge (SEV) No. 184

**cc) Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees**

Im Berichtszeitraum hat das Ministerkomitee nach Vorarbeiten durch den Lenkungsausschuss für Massenmedien und neue Kommunikationsdienste (CDMC) eine Reihe medienrelevanter Empfehlungen und Erklärungen verabschiedet.<sup>336</sup> Sie betreffen etwa die Förderung des Medienpluralismus, die Berichterstattung über Wahlen, den journalistischen Quellenschutz, die Unabhängigkeit und Funktion von Rundfunkregulierungsbehörden, die Selbstregulierung bei neuen Diensten und die Kommunikationsfreiheit im Internet. In den letzten Jahren hat sich der Schwerpunkt dieser Tätigkeit des Europarats von Presse und Rundfunk verlagert auf die Herausforderungen, die neue Kommunikationsdienste und das Internet an die Beachtung der Menschenrechte, insbesondere der Meinungs- und Informationsfreiheit, stellen.

Diese Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees zielen auf eine Annäherung der Medienpolitik und der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Medien in den Mitgliedstaaten des Europarates ab. Insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten liefern sie Orientierungen für deren Gestaltung. Aber auch in älteren Mitgliedstaaten wie Deutschland ist ihr Einfluss feststellbar. So ist das im Rundfunkstaatsvertrag enthaltene Kurzberichterstattungsrecht wesentlich von der entsprechenden Empfehlung<sup>337</sup> beeinflusst. Die Bundesregierung hat sich in enger Zusammenarbeit mit den Ländern an der Erarbeitung dieser Empfehlungen und Erklärungen stets intensiv beteiligt und beabsichtigt, dieses Engagement fortzusetzen.

**b) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)**

In der UNESCO hat die Bundesregierung nachdrücklich die Erarbeitung eines Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen unterstützt. Ferner wird sie sich im Programmbereich Kommunikation/Information weiterhin an der Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung sowie an Maßnahmen

<sup>336</sup> Die Texte sind zugänglich unter:  
[http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/media/4\\_Documentary\\_Resources/CM\\_en.asp](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/4_Documentary_Resources/CM_en.asp).

<sup>337</sup> Recommendation No. R (91) 5 on the right to short reporting on major events where exclusive rights for their television broadcast have been acquired in a transfrontier context.



zur Stärkung der Unabhängigkeit von Medien und zur Förderung von Infrastrukturen aktiv beteiligen.

**aa) Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen**

Dieses am 18. März 2007 in Kraft getretene Übereinkommen legt weltweit erstmals völkerrechtlich verbindliche Prinzipien und Regeln zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt fest. Deutschland ist dem Übereinkommen am 12. März 2007 beigetreten. Insgesamt gehören dem Übereinkommen derzeit 83 Staaten und die Europäische Gemeinschaft an.

Das Übereinkommen erkennt die kulturelle und ökonomische Doppelnatur von kulturellen Gütern und Dienstleistungen an, zählt zu den kulturellen Ausdrucksformen auch die Medien einschließlich des Rundfunks und des Films und hebt die Bedeutung der Medienvielfalt und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hervor. Ferner bestätigt es das Recht der Staaten, eine eigene Kulturpolitik festzulegen und umzusetzen. Es betont darüber hinaus die Notwendigkeit internationaler Solidarität, um zu einem ausgewogenen Austausch kultureller Güter und Dienstleistungen und zum Pluralismus kultureller Ausdrucksformen beizutragen.

Deutschland hat sich entschieden für die Erarbeitung des Übereinkommens eingesetzt. Angesichts zunehmender Globalisierung braucht die deutsche Kultur- und Medienpolitik auf internationaler Ebene ein Rechtsinstrument, das den Doppelcharakter kultureller Waren und Dienstleistungen mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck bringt. Es soll auch der Gefahr vorbeugen, dass diese Waren und Dienstleistungen allein den Regelungen des internationalen Handelsrechts unterliegen.<sup>338</sup> Denn diese erfassen den kulturellen Austausch und den grenzüberschreitenden freien Fluss der Informationen, die Freizügigkeit von Kultur- und Medienschaffenden, den freien Wettbewerb von Künstlern und den fairen Wettbewerb von Medienunternehmen nur

---

<sup>338</sup> Siehe insoweit auch die Ausführungen zu Punkt D. V. 3. c).

unzureichend. Kultur- und Medienpolitik bedarf zur Erreichung ihrer Ziele vielfältiger Steuerungsinstrumente (z.B. Subventionen für Kultureinrichtungen oder die Förderung des nationalen Films). Deren Berechtigung wird allerdings gelegentlich unter Hinweis auf internationale Verpflichtungen in Zweifel gezogen, einzelne Instrumente werden dementsprechend als Handelshemmnis gewertet.

Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, dass dieses Instrumentarium zur Wahrung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in einem wirtschaftlichen Umfeld mit einem wachsenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen unverzichtbar ist. Medienpolitisch ist bemerkenswert, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Übereinkommen ausdrücklich als Gegenstand eigenständiger Kulturpolitik der Mitgliedstaaten genannt und als besonders schutzwürdig hervorgehoben sowie die Notwendigkeit des Erhalts der Medienvielfalt bekräftigt wird. Die Bundesregierung sieht in dem Übereinkommen ein wichtiges Instrument zur Erhaltung der nationalen Handlungsspielräume in der Kultur- und Medienpolitik.

Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zum Übereinkommen entfaltet in zweifacher Richtung Wirkungen: Im Außenverhältnis zu Drittstaaten, die ebenfalls die Geltung des Übereinkommens anerkannt haben, sind deren Verpflichtungen zu beachten, aber es ist auch – etwa bei Verhandlungen über internationale Handelsabkommen – eine Berufung auf dessen Berechtigungen möglich. Dies gilt auch im Innenverhältnis der Europäischen Union: Durch das Übereinkommen erfährt die Verpflichtung der Gemeinschaft, in allen ihren Politikfeldern kulturellen Aspekten Rechnung zu tragen (Artikel 151 Absatz 4 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [EGV]), eine Konkretisierung. Die Bundesregierung wird darauf achten, dass Gemeinschaftsmaßnahmen etwa im Bereich der Wettbewerbs- und Telekommunikationspolitik die durch das Übereinkommen anerkannte Berechtigung der Mitgliedstaaten zur Gestaltung einer eigenständigen nationalen Kultur- und Medienpolitik nicht aushöhlen.

## bb) **Programmbereich Kommunikation/Information**

Die UNESCO hat den Auftrag, durch Förderung der internationalen Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation zur Sicherheit und zum Weltfrieden beizutragen. Sie bietet das einzige ständige und weltweite Forum zur Erörterung von medienpolitischen Fragen. Wichtige Ziele der UNESCO im Bereich Kommunikation/Information sind der Zugang zu Information und Wissen für alle Menschen sowie die Förderung der Meinungsfreiheit.

***Programm „Information für alle“ (IFAP):*** Dieses zwischenstaatliche Programm fördert seit 2001 die Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu den neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung. Deutschland ist Mitglied im zwischenstaatlichen Rat des Programms, das eine Plattform für die internationale politische Diskussion und einen Rahmen für Partnerschaften und Kooperationen bietet. Das Programm „Information für alle“ leistet zudem Beiträge zur Erarbeitung und Verbreitung normativer Instrumente der UNESCO in diesem Bereich, z.B. der „Erklärung zur Förderung von Mehrsprachigkeit sowie zum universellen Zugang zum Cyberspace“, die unter anderem zur Entwicklung von mehrsprachigen und von öffentlich zugänglichen Inhalten aufruft.

***Programm zur Medienförderung (IPDC):*** Dieses Programm wurde bereits im Jahr 1980 ins Leben gerufen. Es verfolgt seit dem das wichtige Ziel, weltweit Qualität und Unabhängigkeit der Medien zu stärken und Informationsinfrastrukturen zu fördern. Es trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass Medienförderung einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung eines Landes leisten kann. Internationale Selbstorganisation von Klein- und Kommunalradios sowie Medienangebote insbesondere in ländlichen Gebieten werden durch dieses Programm ermöglicht. In Transformationsländern sollen Regierungsfunk und Staatsfernsehen mit Blick auf ein dreigliedriges System mit kommerziellen, öffentlich-rechtlichen und kommunalen Anteilen umgestaltet werden. Das „Programm zur Medienförderung“ ist damit das einzige Programm der UNESCO für Medienförderung in Ent-

wicklungs- und Transformationsländern. Seit 1980 hat es mit insgesamt 93 Millionen US-Dollar über 1100 Projekte in rund 140 Ländern gefördert. Deutschland unterstützt dieses Programm finanziell und stellte von 1998 bis 2002 den Vorsitz des Zwischenstaatlichen Rates.

c) **Welthandelsorganisation (WTO): Allgemeines Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS)**

Die laufenden Verhandlungen zum GATS dürfen die medien- und kulturpolitische Handlungsfreiheit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Die Doppelnatur audiovisueller Dienstleistungen als wirtschaftliche und kulturelle sowie darüber hinaus – wie im Falle des Rundfunks – als für die demokratische Willensbildung unentbehrliche Faktoren lassen eine uneingeschränkte Anwendung der Prinzipien des Freihandels auf diesen Sektor nicht zu. Die Verhandlungen, die die Europäische Kommission für die Mitgliedstaaten führt (nach Artikel 133 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [EGV]), müssen von dem Mandat bestimmt sein, das die Mitgliedstaaten der Kommission vor deren Beginn gegeben haben. Danach hat die Europäische Kommission „sicherzustellen, dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten die Fähigkeit zur Fortsetzung und Unterstützung ihrer Politiken im kulturellen und audiovisuellen Bereich im Hinblick auf die Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt erhalten und entwickeln können“.

Der Erhalt der medienpolitischen Handlungsfreiheit lässt weder eine Rücknahme der eingelegten Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip noch das Eingehen von Liberalisierungsverpflichtungen zu. Die Bundesregierung begrüßt daher ausdrücklich, dass die Europäische Kommission weder in ihr Eingangsangebot vom April 2003 noch in ihr revidiertes Angebot vom Juni 2005 derartige Liberalisierungsangebote aufgenommen und nachfolgend erklärt hat, auf entsprechende nachdrückliche Forderungen einiger Mitglieder wie der Vereinigten Staaten von Amerika nicht eingehen zu wollen.

Die Bundesregierung unterstützt andererseits die Position der Europäischen Kommission, auf Liberalisierungsforderungen an andere Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) im audiovisuellen Bereich zu verzichten. Die Bundesregierung weiß sich mit dieser Haltung im Einklang mit dem

Deutschen Bundestag. Im Übrigen stellt die Bundesregierung fest, dass in Deutschland der Erbringung von audiovisuellen Dienstleistungen durch in anderen Mitgliedern der WTO ansässige Personen oder niedergelassene Unternehmen in der Praxis keine wesentlichen Hindernisse entgegenstehen. Dies zeigt sich unter anderem an dem hohen Zuschaueranteil, den Filme aus den Vereinigten Staaten von Amerika in deutschen Kinos erreichen.

## VI. Daten- und Faktenbasis der Medienpolitik

Nicht nur die Medienpolitik, die Medienunternehmen und die Medienwissenschaft benötigen eine gesicherte Tatsachengrundlage, um die Entwicklungen im Medienbereich und ihre Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Felder zuverlässig einschätzen und wirksam beeinflussen zu können. Auch die Gesellschaft als Ganze ist mit Blick auf die Bedeutung des Mediensektors für die Demokratie auf diese Informationen dringend angewiesen. Dies gilt umso mehr, als sich die technischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Veränderungen zunehmend beschleunigen, immer komplexer werden und damit schwieriger zu beurteilen sind als in der vergangenen analogen Ära. Amtliche Statistiken speziell für den Medienbereich existieren jedoch nicht. Entsprechendes statistisches Material wird derzeit nur von einzelnen Institutionen oder von Verbänden und Unternehmen erhoben und veröffentlicht. Dieses Material ist allerdings unzureichend, da es mangels koordinierten Vorgehens der Beteiligten kein übergreifendes Bild der Situation vermittelt und teilweise von Partikularinteressen beeinflusst ist.<sup>339</sup>

Die Bundesregierung teilt die in Wissenschaft und Praxis einhellig vertretene Auffassung, dass dieses Defizit behoben werden muss.<sup>340</sup> Sie hält allerdings eine gesetzliche Regelung, die auf die Einführung einer obligatorischen Medienstatistik gerichtet ist, nicht für einen sinnvollen Lösungsansatz, weil dies mit einem erheblichen bürokratischen und administrativen Aufwand verbunden wäre. Die betreffenden Medienanbieter und Unternehmen weniger belastend und gleichwohl Erfolg versprechend erscheint vielmehr, auch in diesem Punkt auf das im Medienbereich generell bewährte Modell der Selbstregulierung zu setzen und gemeinsam mit den Spitzenverbänden im gesamten Medienbereich ein geeignetes Lösungsmodell auf der Basis einer freiwilligen Zusammenarbeit der betreffenden Verbände und Unternehmen zu erarbeiten. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministe-

<sup>339</sup> So zutreffend HBI-Gutachten, S. 277-280.

<sup>340</sup> Das Problem wurde von allen an den Workshops zur Vorbereitung des HBI-Gutachtens teilnehmenden Wissenschaftlern ausdrücklich hervorgehoben.

rium für Wirtschaft und Technologie werden hierzu Gespräche mit der Medienbranche aufnehmen, um zu einer gemeinsamen, tragfähigen Lösung zu gelangen.

## **VII. Kooperation zwischen Medienpolitik und Wissenschaft**

Neben der Verbesserung der Daten- und Faktenlage im Medienbereich sieht es die Bundesregierung als unerlässlich an, die Zusammenarbeit zwischen Medienpolitik und Wissenschaft zu intensivieren. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird deshalb künftig in regelmäßigen Abständen Workshops zu grundsätzlichen und praktischen Fragen der Medienentwicklung mit Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen und Denkrichtungen durchführen. An diesen Workshops werden alle thematisch betroffenen Bundesressorts beteiligt. Bei Bedarf wird auch Vertretern der Länder Gelegenheit zur Teilnahme gegeben. Die Ergebnisse der Workshops sollen aber nicht nur der Medienpolitik zugute kommen. Ein weiteres Ziel des Dialogs zwischen Medienpolitik und Wissenschaft ist, gemeinsam neue, für die medienpolitische Praxis bedeutsame Fragestellungen zu erarbeiten, die von der Wissenschaft aufgegriffen und im Gedankenaustausch mit Praktikern aus Medien und Politik behandelt werden können.

## **E. Bereichsspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik**

### **I. Printmedien**

Die Lage der Printmedien ist differenziert zu betrachten. Das Buch hat sich trotz elektronischer Konkurrenz bislang insgesamt gut behaupten können.<sup>341</sup> Ob die nunmehr serienreifen elektronischen Lesegeräte (sogenannte „E-Reader“ bzw. „E-Books“), die eine Vielzahl von Buchtiteln speichern können, das gedruckte Buch ernsthaft in Bedrängnis bringen können, wird derzeit intensiv und kontrovers diskutiert. Hier muss die weitere Entwicklung des Nutzerverhaltens und der Marktstrukturen beobachtet werden. Im Rahmen der Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft der Bundesregierung werden das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Frühjahr 2009 ein Branchenhearing der Buchverlage durchführen, das sich auch mit der Entwicklung der E-Books befassen wird. Es spricht allerdings schon jetzt vieles dafür, dass die elektronisch gestützte Nutzung von Inhalten, die traditionell in Buchform angeboten werden, ins-

---

<sup>341</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 21-23; siehe ferner die vom Börsenverein des Deutschen Buchhandels veröffentlichten Vergleichszahlen Zahlen für 2007/8, abrufbar unter [www.boersenverein.de/de/portal/Juli\\_2008/220662](http://www.boersenverein.de/de/portal/Juli_2008/220662). Auch die aktuellen Zahlen bestätigen die insgesamt sehr stabile Marktentwicklung, siehe [www.boersenverein.de/de/portal/Wirtschaftszahlen/158286](http://www.boersenverein.de/de/portal/Wirtschaftszahlen/158286).

besondere dort verstärkt Einzug halten wird, wo – wie etwa in der Wissenschaft – in erster Linie ein schneller und gleichzeitiger Zugriff auf mehrere Buchtitel und zusätzliche Bedienfunktionen – etwa Suchmöglichkeiten – gefragt sind. Im Kernbereich der Nutzung des traditionellen Buches, der gründlichen und zeitintensiven Lektüre in Mußestunden, dürfte der gedruckte Text dagegen auch in Zukunft gute Chancen haben, die wichtigste Angebotsform zu bleiben.<sup>342</sup> Ob elektronische Lesegeräte auch neue Regulierungsfragen aufwerfen, wird die Bundesregierung mit Blick auf die weitere Entwicklung dieses neuen Marktsegments prüfen.

Im Gegensatz zum Buch haben Zeitungen und Zeitschriften insgesamt seit vielen Jahren kontinuierlich erhebliche Reichweiten- und Auflagenrückgänge sowie Einbußen bei Anzeigenerlösen hinnehmen müssen. Während bei den Tageszeitungen inzwischen deutliche strukturelle Verschlechterungen der Situation eingetreten sind, sind die Schwierigkeiten der Zeitschriften bislang offenbar im Vergleich noch stärker konjunkturell bedingt.<sup>343</sup> Vor einigen Jahren war deshalb sogar vielfach von einer „Zeitungskrise“ die Rede. Danach hatte sich die Ertragslage der Zeitungen, insbesondere aufgrund verbesserter konjunktureller Rahmendaten, wieder stabilisiert.<sup>344</sup> Es ist allerdings durchaus fraglich, ob diese Tendenz dauerhaft sein wird. Derzeit spricht viel dafür, dass die auf absehbare Zeit schwierige Gesamtsituation der Wirtschaft auch auf Zeitungen und Zeitschriften spürbar durchschlagen wird.<sup>345</sup> Im Übrigen gehen die zuletzt erzielten Verbesserungen der Ertragslage bislang nicht mit einer grundlegenden Trendwende bei Reichweiten und Auflagen einher.<sup>346</sup>

Nach Einschätzung der Bundesregierung wird der Konkurrenzdruck der elektronischen, insbesondere der onlinegestützten Medienangebote auf die Printmedien weiter zunehmen und die wirtschaftliche Situation der Verlage dauerhaft belasten. Dennoch werden Zeitungen, Zeitschriften und Bücher auch in Zukunft feste Bestandteile des Medienangebots bleiben. Nach wie vor sind Zeitungen und Zeitschriften Leitmedien, die als solche eine für die Demokratie

---

<sup>342</sup> Ebenso etwa Christian Stöcker, Warum E-Reader das Buch nicht verdrängen werden, [www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,518,druck-584306,00.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/tech/0,518,druck-584306,00.html) und Klaus G. Saur, Die Welt vom 14. Oktober 2008, S. 23 f.; vgl. hierzu ferner die Einschätzung von John Palfrey/Urs Gasser, Generation Internet, München 2008, S. 304 ff.

<sup>343</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 24, für die Entwicklungen bis zum Jahr 2007. Der negative Trend hält unverändert an. Im dritten Quartal des Jahres 2008 sank die Zahl der verkauften Tageszeitungen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um weitere 650.000 Exemplare auf nunmehr 23,62 Millionen pro Erscheinungstag. Auch die Publikumszeitschriften verkauften im entsprechenden Zeitraum 2,09 Millionen Exemplare weniger, sodass die Zahl der insgesamt verkauften Exemplare auf 117,94 Millionen fiel. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Entwicklung bei den einzelnen Titeln sehr unterschiedlich verlief. Lediglich die Auflagen der Wochenzeitungen waren im Vergleichszeitraum weitgehend stabil. Vgl. hierzu die Zusammenfassung der aktuellen IVW-Auflagenzahlen in epd-medien, Nr. 84, 2008, S. 16, die auch die – allerdings durchaus unterschiedliche – Entwicklung einzelner Titel zeigt.

<sup>344</sup> Vgl. nur Schütz, Media Perspektiven Nr. 11, 2007, S. 260-289.

<sup>345</sup> Vgl. hierzu etwa Schmitz, epd-medien Nr. 92, 2008, S. 3(5).

<sup>346</sup> Vgl. Schütz, Media Perspektiven Nr. 11, 2007, S. 560 (576 und 578).

unverzichtbare Funktion haben. Das zeigt sich insbesondere daran, dass die Behandlung politischer und gesellschaftlicher Themen in allen elektronischen Medienangeboten tendenziell stagniert oder gar rückläufig ist, während sie im Printbereich quantitativ und qualitativ nach wie vor eine herausragende Stellung hat.<sup>347</sup> Auch werden Zeitungen und politische Zeitschriften vom Publikum entsprechend wahrgenommen und genutzt.<sup>348</sup> Dies erklärt auch, dass es nach wie vor einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem politischen Interesse und der Häufigkeit und Intensität der Lektüre von Tageszeitungen gibt.<sup>349</sup>

## 1. Privatwirtschaftliche Struktur der Presse

Im Rahmen der in den letzten Jahren intensiv geführten öffentlichen Debatte über Ursachen und Folgen der Zeitungskrise sind vereinzelt immer wieder die Einführung von staatlichen Subventionen für wirtschaftlich bedrängte Tageszeitungen<sup>350</sup> oder die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Presseorgans<sup>351</sup> vorgeschlagen worden.

Die Bundesregierung lehnt diese Vorschläge ab. Staatliche Pressesubventionen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht sehr zweifelhaft. Denn sie sind kaum meinungs- und inhaltsneutral auszugestalten und deshalb vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes der Staatsfreiheit der Presse problematisch. Sie erzeugen zudem unerwünschte Mitnahmeeffekte, fördern eine kontraproduktive Subventionsmentalität und untergraben damit die dringend benötigte Kreativität und Innovationskraft der Verlage.<sup>352</sup> Außerdem führen sie, wenn sie die wirtschaftliche Lage der Tageszeitungen insgesamt durchgreifend verbessern sollen, zu untragbar hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte.

Die Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Presseorgans kommt schon angesichts der in ständiger Rechtsprechung wiederholten Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Presse nach Artikel 5 Absatz 1 GG grundsätzlich privatwirtschaftlich zu organisieren ist<sup>353</sup>, nicht in Betracht. Darüber hinaus würde ein solcher Schritt kaum lösbare

<sup>347</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 316-318.

<sup>348</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 34 f.

<sup>349</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 34; ferner Köcher, Interview in der Frankfurter Rundschau vom 7. Oktober 2008, S. 33.

<sup>350</sup> Vgl. Rutz, epd-medien, Nr. 53, 2003, S. 11; Röper, in: [www.netzzeitung.de/medien/395685.html](http://www.netzzeitung.de/medien/395685.html) (zuletzt aufgerufen am 2. Mai 2008), der keine direkte staatliche Subventionierung fordert, sondern vorschlägt, Presseprodukte mit dem vollen Umsatzsteuersatz zu belasten und die Verlage aus den entsprechenden Einnahmen einen Fonds zur Unterstützung finanzschwacher Verlagsunternehmen finanzieren zu lassen.

<sup>351</sup> So etwa Rutz, epd-medien, Nr. 53, 2003, S. 11 und Habermas, in: Süddeutsche Zeitung vom 16. Mai 2007, S. 13.

<sup>352</sup> Diese Argumente sprechen auch gegen die von Röper, in: [www.netzzeitung.de/medien/395685.html](http://www.netzzeitung.de/medien/395685.html) (zuletzt aufgerufen am 2. Mai 2008) vorgeschlagene Fondslösung.

<sup>353</sup> Vgl. BVerfGE 20, 162 (175) und 66, 116 (133).



Finanzierungsfragen aufwerfen, die privaten Zeitungsverleger zusätzlich massiv belasten und damit im Ergebnis ebenfalls kontraproduktiv wirken.

## 2. Wettbewerbsbedingungen auf dem Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt

Von zentraler Bedeutung wird in Zukunft sein, die Interessen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Verlagswirtschaft im Onlinebereich auszutarieren. Einerseits müssen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angesichts der bereits beschriebenen vielfältigen Konvergenzentwicklungen Entwicklungsmöglichkeiten im Onlinebereich eingeräumt werden. Andererseits müssen deren Angebote für die Wettbewerber aus der Verlagswirtschaft aufgrund einer klaren Beauftragung berechenbar sein, da die Verlage auf die Realisierung crossmedial orientierter Geschäftsmodelle dringend angewiesen sind. Liegt in Maßnahmen, die diesem Ziel dienen, sicher auch eine Verteilung oder Sicherung von Marktchancen, so sind sie doch einer medienpolitischen Zielsetzung verpflichtet. Letztlich ist entscheidend, dass auf diesem Weg dem Mediennutzer eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft geboten wird. Da es dabei im Kern um rundfunkrechtliche Fragen geht, die die Länder im Rahmen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages behandelt haben, wird hierzu im Einzelnen auf die Ausführungen unter Punkt E. II. 4. verwiesen.

Viel diskutiert wird in Deutschland seit geraumer Zeit, inwieweit Gratiszeitungen und -zeitschriften geeignet sind, die Pressevielfalt zu stärken und die wirtschaftliche Situation der Verlage zu verbessern.<sup>354</sup> Es ist Sache der Verlagswirtschaft, dies zu entscheiden. Problematisch könnte es allerdings sein, wenn die Deutsche Post AG eigene Gratiszeitungen oder -zeitschriften verlegen und vertreiben würde. Denn dies könnte eine massive und zudem strukturell unfaire Beeinträchtigung der Marktchancen konkurrierender Verlagsunternehmen, Presse-Grossisten und Presseeinzelhändler darstellen. Müssen Verlage gemeinsam mit den Pressegrossisten komplexe und kostenintensive Sondervertriebsstrukturen etablieren, genießt die Post AG das Privileg, für die Distribution eigener Presseprodukte die ohnehin vorhandene und bereits anderweitig finanzierte Vertriebsstruktur ihres bundesweiten Zustelldienstes nutzen zu können. Zudem ist der Postvertrieb im Gegensatz zum Presse-Grosso, zum Bahnhofsbuchhandel oder zu sonstigen Endverkaufsstellen für Presseerzeugnisse derzeit noch von der Umsatzsteuer befreit. Hinzu kommt, dass der Zustelldienst der Post AG – anders als das Vertriebssystem

---

<sup>354</sup> Dies wird im HBI-Gutachten, S. 33, tendenziell bejaht; differenzierend dagegen Prinzing, Publizistik (Vierteljahreshefte für Kommunikation) 2008, S.175 ff.

der Verlags- und Grosswirtschaft – nicht nur bis zu den Endverkaufsstellen, sondern unmittelbar bis zum Endkunden reicht. Allein dieser Umstand könnte das Kaufverhalten der Endkunden erheblich zulasten der klassischen Verlagsprodukte verändern, Umsatzeinbußen bei den Presse-einzelhändlern bedingen und die Werbeerlöse der Verlage massiv beeinträchtigen. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit ein ehemaliges Staatsunternehmen seine letztlich auch durch staatliche Ressourcen etablierte proprietäre Vertriebsstruktur nutzen darf, um in Konkurrenz zu privaten Verlagsunternehmen zu treten. Zudem müsste mit Blick auf die in Artikel 5 Absatz 1 und 20 Absatz 2 GG garantierte Staatsfreiheit der Medien geklärt werden, ob das Angebots einer Gratiszeitung oder –zeitschrift durch ein Unternehmen, an dem der Staat beteiligt ist, verfassungskonform ist.

Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Presse für die Demokratie werden in Deutschland Zeitungen, Zeitschriften und Bücher nur mit einem ermäßigten Umsatzsteuersatz in Höhe von 7 Prozent statt 19 Prozent belegt. Die Bundesregierung hält an dieser Regelung fest, damit Presseprodukte auch in Zukunft von jedermann zu erschwinglichen Preisen erworben werden können.

### 3. **Presse-Grosso**

Zeitungen und Zeitschriften können ihre wichtige gesellschaftliche und politische Funktion nur dann erfüllen, wenn ihnen funktionierende, d.h. flächendeckende und nicht diskriminierende Vertriebsstrukturen zur Verfügung stehen. Mit einem Marktanteil von über 50 Prozent ist das Grosso-System neben dem verlagseigenen Abonnement, dem Bahnhofsbuchhandel, dem werbenden Buch- und Zeitschriftenhandel sowie den Lesezirkeln das bedeutendste Vertriebsnetzwerk.<sup>355</sup> Das deutsche Presse-Grosso wird international als vorbildlich eingestuft und gilt innerhalb der Europäischen Union als das effizienteste Vertriebswesen. Ganz überwiegend verlagsunabhängig ausgestaltet, garantiert das Grosso die Presse- und Meinungsvielfalt „an der Ladentheke“. In gewissem Sinne ist dieses Modell die „handfeste“ Seite der verfassungsrechtlich garantierten Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit. Denn diese Freiheiten würden leer laufen, könnte nicht die gesamte Bandbreite der in- und ausländischen Verlagsproduktion de facto an jedem Ort von jedermann zu erschwinglichen Preisen gelesen werden.

---

<sup>355</sup> Siehe zur Darstellung des Systems des deutschen Presse-Grosso HBI-Gutachten, S. 29.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die wirtschaftlichen Interessen von Verlagen und Grossisten in manchen Punkten divergieren. Verlagsunternehmen wünschen eine möglichst leistungsfähige und kostengünstige Vertriebsstruktur, während die Grossisten eine möglichst hohe Vertriebsspanne bei minimalen Eigenkosten anstreben. Dies führt immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Verlagsbranche und Grossisten, die mitunter so weit gingen, dass der Bestand des Presse-Grosso von Teilen der Verlagsbranche infrage gestellt wurde. Der Bundesverband deutscher Zeitungsverleger (BDZV), der Verband deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ) und der Bundesverband Presse-Grosso haben eine sachgerechte und zukunftsfähige Lösung des Konflikts erreicht, als sie sich im August 2004 in der sogenannten „Gemeinsamen Erklärung“ darauf verständigten, das Grosso-Vertriebssystem zu erhalten und exklusive Lieferverträge der Verlage mit Einzelhändlern bzw. Handelsketten nur dann zuzulassen, wenn sie im Rahmen definierter Marktöffnungstests erfolgen und auf einen Übergang zur üblichen Sortimentsbelieferung durch das Presse-Grosso angelegt sind.

Die Bundesregierung hält diesen Schritt für ein gutes Beispiel funktionierender Selbstregulierung im Medienbereich und geht davon aus, dass die „Gemeinsame Erklärung“ auch in Zukunft die Grundlage der Zusammenarbeit von Verlegern und Grossisten bleibt. Sie ist der Auffassung, dass sich dieses privatwirtschaftliche Instrument der Vielfaltssicherung bewährt hat und hält auf dieser Grundlage gesetzgeberische oder administrative Schritte zur Sicherung der Vielfalt des Pressesortiments im Presse führenden Einzelhandel nicht für erforderlich. Die Bundesregierung empfiehlt den beteiligten Verbänden, die „Gemeinsame Erklärung“ durch Vereinbarungen über ein Verfahren zur Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zu ergänzen.

#### **4. Preisbindung für Bücher**

Die Preisbindung von Büchern war in Deutschland ursprünglich von den Marktteilnehmern durch den Abschluss vertikaler Verträge festgelegt. Im Jahr 2002 wurde die Preisbindung für Bücher und bestimmte sonstige Druckerzeugnisse schließlich gesetzlich geregelt und damit zugleich europarechtlich abgesichert. Ziel des Gesetzes über die Preisbindung für Bücher (BuchPrG)<sup>356</sup> ist es, einen leistungsfähigen Markt für Druckwerke in Deutschland zu sichern und deren Rolle als Kulturgüter und Kulturmedien zu fördern. Die Preisbindung trägt einerseits entscheidend dazu bei, dass Bücher und bestimmte sonstige Druckwerke überall zu gleichen Preisen erhältlich sind und die Ver-

---

<sup>356</sup> Vom 2. September 2002, BGBl I 2002, 3448

sorgung mit Büchern in der gesamten Fläche durch eine hohe Dichte breit sortierter Buchhandlungen sichergestellt ist. Zudem gewährleistet die Preisbindung, dass eine Fülle von kleinen und mittleren Verlagen am Markt bestehen können, die wiederum einer Vielzahl von weniger populären Autoren die Veröffentlichung ihrer Werke ermöglichen.<sup>357</sup>

Durch eine am 20. Juli 2006 in Kraft getretenen Novelle<sup>358</sup> ist das Buchpreisbindungsgesetz aktuellen Marktentwicklungen angepasst und präzisiert worden. Wesentliche Punkte der Neuregelung sind:

- Das Kriterium der überwiegenden Finanzierung durch die öffentliche Hand als Voraussetzung für Rabatte im Schulbuchbereich ist in § 7 Absatz 3 Satz 1 BuchPrG durch das Merkmal des Eigentumserwerbs der öffentlichen Hand ersetzt worden. Hintergrund dieser Änderung war, dass sich die öffentliche Hand in einigen Bundesländern nur noch mit weniger als der Hälfte an den Gesamtkosten der Schulbuchfinanzierung beteiligt und damit Preisnachlässe für Schulbücher wegen der überwiegenden Mitfinanzierung durch Private unzulässig gewesen wären. Die Änderung dient also dazu, die Möglichkeiten der Rabattierung im Schulbuchbereich auch bei geänderten Finanzierungsstrukturen zu erhalten.
- Durch die Präzisierung der Kennzeichnungspflicht für Mängel Exemplare wird eine Umgehung der Preisbindung durch missbräuchliche Deklarierungen von Büchern als Mängel Exemplare verhindert. Durch die neue Regelung des § 7 Absatz 1 Nummer 4 BuchPrG sollen nur noch solche Bücher verbilligt verkauft werden, die aufgrund einer Beschädigung oder eines sonstigen Fehlers als Mängel Exemplare gekennzeichnet sind.
- Beim Räumungsverkauf wird durch § 7 Absatz 1 Nummer 5 BuchPrG in begrenztem Umfang die Möglichkeit des Verkaufs unter Ladenpreis eröffnet. Beim Erlass des Buchpreisbindungsgesetzes 2002 war davon ausgegangen worden, dass die tatsächlichen Möglichkeiten einer notwendigen Lagerbereinigung im Zuge der Schließung einer Buchhandlung durch Remissionen an die Verlage ausreichend sind. Diese Annahme hat sich jedoch nicht bestätigt. Die vorgeschlagene Regelung eröffnet deshalb in diesen Fällen unter engen Voraussetzungen einen rabattierten Abverkauf der Lagerbestände.

---

<sup>357</sup> Vgl. auch HBI-Gutachten, S. 42 f.

<sup>358</sup> Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes vom 15. Juli 2006, BGBl I 2006, 1530

- In § 8 Absatz 1 BuchPrG ist nunmehr hinsichtlich der für die Aufhebung der Preisbindung zu beachtenden Frist nicht mehr auf die „Druckauflage“, sondern auf die „Buchausgabe“ abzustellen. Dies verhindert, dass bei unveränderten Nach- und Neudrucken sowohl eine rabattfähige als auch eine nicht rabattfähige Ausgabe desselben Titels gleichzeitig angeboten werden.

Insgesamt hat sich das Buchpreisbindungsgesetz als wirksames Instrument der Vielfaltssicherung bewährt. Wie bedeutsam die Preisbindung ist, zeigt die Abschaffung der Preisbindung in Großbritannien und in der Schweiz.<sup>359</sup> In der Schweiz etwa senkten die Großfilialisten nach dem Wegfall der Buchpreisbindung zwar die Preise für Titel, die sich auf der Bestsellerliste befanden. Hier waren die Preissenkungen mitunter sogar beträchtlich. Es ist allerdings insgesamt dennoch eine spürbare Erhöhung der durchschnittlichen Buchpreise und eine signifikante Steigerung der Preise für Bücher mit kleinen Auflagen festzustellen, weil die Buchhändler tendenziell versuchen, ihre Verluste im Massenmarkt durch überproportional hohe Preissteigerungen bei Titeln zu kompensieren, die keine Bestseller sind. Damit zeigt die Liberalisierung des Buchmarktes in der Schweiz genau die Wirkungen, die aus der Sicht der Bundesregierung medien-, kultur- und bildungspolitisch problematisch sind und denen die Buchpreisbindung gerade entgegenwirken soll.

Die jüngsten Entwicklungen auf dem schweizerischen Buchmarkt haben die Wirtschaftskommission (WAK) des Nationalrates der Schweiz deshalb inzwischen veranlasst, einen Entwurf vorzulegen, der die Einführung der Buchpreisbindung in der gesamten Schweiz auf gesetzlicher Grundlage vorsieht. Die Regelung soll nach den Planungen der WAK spätestens 2011 in Kraft treten.<sup>360</sup> Die Bundesregierung sieht sich durch diesen Schritt in ihrer Auffassung bestätigt, dass die Buchpreisbindung in Deutschland bestehen bleiben muss, um die kulturelle Vielfalt zu sichern.

Allerdings muss an dieser Stelle auch deutlich gemacht werden, dass die Ziele der Buchpreisbindung nur dann erreicht werden können, wenn sie von Verlagen und Buchhandlungen nicht umgangen werden. Immer wieder wird branchenintern<sup>361</sup> beklagt, dass mittlere und größere Verlage den Großbuchhandlungen deutlich günstigere Einkaufskonditionen einräumen als kleinen und mittleren Buchhandlungen. Die kleinen und mittleren Buchhandlungen laufen dadurch Gefahr, in eine strukturelle Defensive

<sup>359</sup> Vgl. Tages-Anzeiger (Schweiz) vom 17. November 2007, S. 57.

<sup>360</sup> Siehe hierzu <http://www.parlament.ch/D/Medienmitteilungen/Seiten/mm-sda-2008-10-14.aspx>.

<sup>361</sup> Vgl. etwa Börsenblatt des Deutschen Buchhandels, Heft 19, 2008, S. 14 ff.

gegenüber den Großbuchhandlungen und Handelsketten zu geraten. Denn sie können trotz gleicher Endverkaufspreise nur noch deutlich geringere Gewinnmargen erzielen als ihre potenteren Konkurrenten. Dies wiegt umso schwerer, als kleinere Buchhandlungen durch ein geringeres Präsenzangebot ohnehin bereits eine schwierigere Marktposition haben. Ein wesentlicher Zweck der Buchpreisbindung ist aber gerade, auch kleine und mittlere Buchhandlungen dauerhaft zu erhalten und damit ein flächendeckendes Bücherangebot zu gewährleisten. Dieses Ziel wird durch die beschriebene Praxis infrage gestellt. Deshalb haben nicht nur der Präsident des Deutschen Bundestages,<sup>362</sup> sondern auch der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien<sup>363</sup> und der Vorsteher des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels<sup>364</sup> diese Praxis einvernehmlich kritisiert und betont, dass die Buchpreisbindung auf Dauer nur erhalten werden kann, wenn die Branche mit diesem Instrument verantwortlich umgeht.

Der Oberste Gerichtshof Österreichs hat in einem Vorabentscheidungsersuchen an den Europäischen Gerichtshof unlängst Bedenken geäußert, ob wesentliche Bestimmungen des Österreichischen Bundesgesetzes über die Preisbindung bei Büchern mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum freien Warenverkehr und dem Wettbewerbsverkehr vereinbar sind. Dabei geht es im Kern um die Frage, ob die Vorschriften des Buchpreisbindungsgesetzes in Österreich, die Importeure von deutschsprachigen Büchern verpflichten, für die in Österreich eingeführten Bücher einen für den Netzverkäufer bindenden Mindestverkaufspreis festzusetzen, im Einklang mit den Prinzipien der Warenverkehrsfreiheit stehen. Die Buchhandelskette Libro hatte in Österreich Bücher zu deutschen Preisen angeboten, die aufgrund der niedrigeren deutschen Umsatzsteuer unter dem österreichischen Mindestpreis lagen.

Dieses Verfahren ist für die Buchpreisbindung in Deutschland von Bedeutung. Aus Sicht der Bundesregierung ist zweifelsfrei von der Vereinbarkeit des österreichischen Buchpreisbindungsgesetzes mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht auszugehen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es die Kernaufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist, kulturelle und regionale Vielfalt zu gewährleisten. Hierzu gehört auch die Sicherung der Existenz leistungsfähiger nationaler Buchmärkte. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat und die Kommission haben sich wiederholt mit der Bedeutung der Buchpreisbindung befasst und diesen Grundsatz bes-

<sup>362</sup> Siehe Onlinefassung der [Rede des Bundestagspräsidenten Dr. Norbert Lammert](#) (zuletzt aufgerufen am 12. Juni 2008).

<sup>363</sup> [www.bundesregierung.de/nm\\_23376/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-neumann-publikumsverlage.html](http://www.bundesregierung.de/nm_23376/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-neumann-publikumsverlage.html)

<sup>364</sup> Vgl. Börsenblatt des Deutschen Buchhandels, Heft 1, 2007, S. 12 f.

tätigt. So ist etwa auf die „Entschließung des Rates betreffend der Anwendung der einzelstaatlicher Systeme für die Festsetzung der Buchpreise“ hinzuweisen, in deren 3. Erwägungsgrund ausdrücklich klargestellt wird, „...dass es jedem Mitgliedstaat freisteht, im Rahmen seiner Politik zugunsten des Buches und der Lektüre ein nationales Buchpreisbindungssystem auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage anzuwenden oder auch nicht“<sup>365</sup>.

Wegen der hohen Bedeutung der Angelegenheit hat die Bundesregierung von ihrem Recht Gebrauch gemacht, diesem Verfahren beizutreten und schriftlich Stellung zu nehmen. Auch Frankreich ist dem Verfahren beigetreten und hat in seiner Stellungnahme die deutsche Rechtsauffassung bestätigt.

## II. Duale Rundfunkordnung

Der Begriff des dualen Rundfunksystems<sup>366</sup> bezeichnet nicht nur das Nebeneinander von öffentlich-rechtlich organisiertem und finanziertem Rundfunk auf der einen sowie privatrechtlich geformtem und werbe- oder entgeltfinanziertem Rundfunk auf der anderen Seite. Er bezeichnet auch eine Organisationsform des Rundfunksystems in Deutschland, mit dem den verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Meinungsfreiheit Rechnung getragen wird. Die Gesetzgebungskompetenz für und die Pflicht zur Ausgestaltung dieser inländischen Rundfunkordnung liegt ausschließlich bei den Ländern. Die Ausgestaltung und Fortentwicklung des deutschen Rundfunkmodells muss angesichts technischer und gesellschaftlicher Umwälzungen als eine ständige Aufgabe begriffen werden.

Rundfunkprogramme leben von diesem Wandel. Veränderungen dürfen auch vor Organisationsstrukturen, Hierarchien und Finanzierungsmustern nicht Halt machen. Gleichwohl darf aber das Fundament unseres einmaligen Rundfunkmodells im Zuge von Strukturdebatten nicht aus dem Blick geraten. Vielmehr ist es wichtig, seine Besonderheiten zu bewahren und es gleichzeitig behutsam aktuellen Entwicklungen anzupassen. Die Medienordnung darf den Rundfunk nicht wie ein herkömmliches Produkt behandeln, dessen Vermarktung allein wirtschaftlichen Kriterien gehorcht. Sie muss auch Sicherungsmechanismen enthalten und Qualitätsstandards sowie Programmaufträge festlegen, deren Erfüllung wichtigen gesellschaftlichen Bedürfnissen und der Meinungsvielfalt dient. Bei den regulativen Anforderungen an die Programmveranstalter muss zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und Privatsendern differenziert werden.

<sup>365</sup> Dok. 2001/C73/03, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001G0306\(02\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001G0306(02):DE:HTML).

<sup>366</sup> Vgl. dazu die ausführliche Darstellung im HBI-Gutachten, S. 97 ff.

Auf der einen Seite soll das duale System ein ausgewogenes, umfassendes und für alle zugängliches System elektronischer Massenkommunikation mit einem hohen Qualitätsanspruch gewährleisten. Die strukturellen Bedingungen sind darauf angelegt, die Unabhängigkeit von wirtschaftlichen und unmittelbar staatlichen Einflüssen zu garantieren. Auf der anderen Seite lässt das Modell privater Initiative Raum und gibt damit den Weg frei für Erfolg versprechende Geschäftsmodelle. Durch die Konkurrenz beider Systeme besteht ein Anreiz, den Ideenreichtum und die Formatvielfalt in der elektronischen Massenkommunikation zu steigern.

## 1. Qualität des Rundfunks

Die Zulassung privater Rundfunkveranstalter war ohne einschneidende Qualitäts- und Vielfaltsanforderungen verfassungsrechtlich nur möglich, weil es den öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk mit seiner besonderen Aufgabenbeschreibung gibt.<sup>367</sup> Diesen Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 11. September 2007<sup>368</sup> über Verfassungsbeschwerden der ARD, des ZDF und des Deutschlandradios gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühr in konsequenter Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung erneut betont. Der Grund für diese Funktionszuweisung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt darin, dass in diesem besonders wichtigen Feld der Massenkommunikation, das durch die Kombination von Texten, Bildern und Tönen einen herausragenden Einfluss auf die Meinungsbildung im demokratischen Prozess ausübt, ein möglichst hohes Qualitäts- und Vielfaltsniveau gesichert sein muss.

Der private Rundfunk in Deutschland trägt ebenfalls eine wichtige gesellschaftliche Mitverantwortung. Er erreicht auch den Teil der Bevölkerung, der die öffentlich-rechtlichen Angebote nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzt. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Kultur in Deutschland“ hat deshalb in ihrem Schlussbericht an die privaten Sender appelliert, „in Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Kultur und das kulturelle Leben in Deutschland ihre kulturelle Leistungen selbstkritisch zu überprüfen und eine Verbesserung und verstärkte Qualitätsorientierung ihres Angebots anzustreben.“<sup>369</sup> Die Bundesregierung unterstützt diesen Appell. Damit der Rundfunk seine wichtige Aufgabe für die Gesellschaft erfüllen kann, müssen seine Angebote von hoher Qualität sein.

<sup>367</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 97 ff. mit ausführlichen Nachweisen der Rechtsprechung.

<sup>368</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06; Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 838 = Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, 1287; siehe dazu auch die Ausführungen unten zu Punkt E. II. 6. a).

<sup>369</sup> BT-Drs. 16/7000, S. 157



## 2. Digitalisierung und Rundfunk

Es ist Aufgabe der Politik, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Qualität und Vielfalt im Rundfunk möglich machen. Die aktuelle Entwicklung im Rundfunkbereich ist entscheidend geprägt von der Digitalisierung der Herstellung und Verbreitung von Programmangeboten.<sup>370</sup> Mit ihr geht eine zunehmende Konvergenz der Inhalte und Verbreitungswege einher, deren Anzahl zugenommen hat. Mit der Diversifizierung der Märkte ist eine steigende Zahl von Angeboten und Anbietern zu verzeichnen, vor allem im Bereich der Spartenprogramme. Eine grundlegende Veränderung zeigt sich bei den Rezeptionsgewohnheiten gerade jüngerer Nutzer, die – wie bereits mehrfach dargelegt wurde – von einer zunehmenden Individualisierung gekennzeichnet ist.

Diese im Zuge der Digitalisierung auftretenden Entwicklungen sind der zentrale Ausgangspunkt für die wesentlichen aktuellen rundfunkpolitischen Fragen. Aus Sicht der Bundesregierung ist es gerade angesichts der tief greifenden Veränderungen in der Rundfunklandschaft von essentieller Bedeutung, den bewährten Grundsätzen des dualen Systems weiterhin Geltung zu verschaffen. Auch angesichts neuer Entwicklungen, wie etwa der zunehmenden Rolle des Internets bei der Verbreitung von Rundfunkinhalten, muss die Medienordnung die verfassungsrechtlich gebotenen medienpolitischen Ziele, insbesondere der Vielfaltssicherung und der Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht, gewährleisten. Medienpolitisches Ziel bleibt es, den Grundgedanken des dualen Systems zu verwirklichen. Es muss einen Bestand an verlässlichen, ausgewogenen und vielfältigen Informationen inhaltlich und strukturell sichern und zugleich privatem Wirtschaften Raum und Verlässlichkeit bieten.

Besonderes Augenmerk erfordert in diesem Zusammenhang die zu beobachtende Rollenveränderung der (Breitbandkabel- und Telefon-)Netzbetreiber von reinen Infrastrukturanbietern hin zu Inhabern. Durch die Digitalisierung entstehen neue Geschäftsmodelle (z.B. „Triple Play“<sup>371</sup>). Da das verfügbare Medienbudget der meisten Menschen häufig nicht ausreichen wird, um mehrere Plattformen dieser oder ähnlicher Art gleichzeitig zu nutzen, müssen sie sich mit den Angeboten des von ihnen ausgewählten Plattformbetreibers begnügen. Der medienpolitischen Aufgabe, Angebots- und Anbietervielfalt auch in dieser Konstellation zu gewährleisten, haben die Länder mit

---

<sup>370</sup> Siehe Einzelheiten zur Entwicklung der Digitalisierung der Rundfunkübertragung in Deutschland in: Digitalisierungsbericht 2008, herausgegeben von der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Im Internet abrufbar unter <http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/digitalisierungsbericht2008D.pdf>.

<sup>371</sup> Vgl. zur Erläuterung des Begriffs nochmals oben, Fn.124).

dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Rechnung getragen. Die Bundesregierung begrüßt die Regelungen zur Belegung der Plattformen und zur Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs der Anbieter zu den Plattformen.

Für kommerzielle Rundfunkanbieter haben sich somit die Marktbedingungen grundlegend geändert. Deshalb sind neue Geschäftsmodelle und Erlösformen gefragt. Dabei wird die Adressierbarkeit von Rundfunkangeboten eine Schlüsselrolle einnehmen. Die Medienregulierung muss dieser Situation Rechnung tragen. Die Digitalisierung kann aber insgesamt nur dann erfolgreich sein, wenn es den Anbietern gelingt, einen Zusatznutzen der neuen Technik zu realisieren und die Nutzer von deren Vorteilen überzeugen werden können.<sup>372</sup> Nicht zuletzt die unter diesem Aspekt schwierige Einführung des digitalen Hörfunks nach dem alten DAB-Standard belegt, dass die Digitalisierung keinesfalls ein Selbstläufer ist. Auch der Verlauf des Pilotprojekts zur Einführung mobilen Fernsehens („Handy-TV“) nach dem DVB-H-Standard, das nicht in den Regelbetrieb überführt wurde, zeigt, dass die Verfügbarkeit einer leistungsfähigen neuen Technik allein nicht ausreicht, um auch ein neues Segment in der Medienwelt zu etablieren.

Im Rahmen des beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angesiedelten "Forums Digitale Medien – Aktion für Rundfunk und Neue Medien" (FDM)<sup>373</sup> erörtern Bund, Länder, öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter, Landesmedienanstalten, Telekommunikationsunternehmen einschließlich von Mobilfunkunternehmen, Presseunternehmen, Online-Anbieter, Geräteindustrie, Kabelnetzbetreiber, Satellitenbetreiber, Handels- und Verbraucherverbände sowie Industrie- und Fachverbände Maßnahmen zur Beschleunigung der Digitalisierung der Medien in Deutschland. Im Vordergrund stehen dabei jene Sektoren, in denen die Digitalisierung bislang eher zögerlich vorankommt. Dies betrifft insbesondere die Umstellung des Kabels und des Hörfunks auf digitalisierte Übertragungsverfahren, die Ausstattung der Satellitenhaushalte mit digitalen Empfangsgeräten sowie die Beschreibung von Anforderungen an die Gestaltung zukunftsfähiger Endgeräte.

Die aktuellen mit der Digitalisierung einhergehenden Veränderungen und Problemstellungen in der Rundfunklandschaft sind europa- und weltweit zu beobachten. Die Bundesregierung unterstützt deshalb auch gemeinsame Lösungsansätze auf europäischer und internationaler Ebene, bei denen aber die nationale Gestaltungshoheit gewahrt

<sup>372</sup> Vgl. hierzu auch unten Punkt E. II. 7. c).

<sup>373</sup> Siehe hierzu nähere Informationen unter [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/medienwirtschaft.did=223098.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie-und-Innovation/Informationsgesellschaft/medienwirtschaft.did=223098.html).

bleibt. Sie wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass die besondere kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks Beachtung findet und in der Europäischen Union die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für dieses Politikfeld respektiert wird.

### 3. Medienaufsicht

Die Diskussion über die Reform der Medienaufsicht war eine konsequente Folge der wirtschaftlichen, technischen und inhaltlichen Veränderungen in der Medienlandschaft: Konnte man in einem ausschließlich analogen Umfeld von vergleichsweise fest gefügten und abgegrenzten Tätigkeitsfeldern ausgehen, ist dies im Zeichen von Digitalisierung und Konvergenz grundlegend anders. Programmangebote sind nicht mehr in jedem Fall eindeutig der einen oder anderen Medienform zuzuordnen. Ging es früher bei den privatwirtschaftlich organisierten Medien noch um harte Ansiedlungs- und Standortwettbewerbe, hat sich die Situation inzwischen konsolidiert und entspannt. Ferner gab es in der Vergangenheit grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk über die „Systemgerechtigkeit“ des Nebeneinanders und der Praxis von interner und externer Aufsicht, geht es heute eher um Detailfragen der Austarierung des Systems.

Bund und Länder haben in einem wesentlichen Aufsichtsbereich, dem Kinder- und Jugendschutz, reagiert und vormalig getrennte Strukturen inhaltlich und organisatorisch erneuert und verzahnt.<sup>374</sup> Dabei wurden auch neue Modelle eines kooperativen Handelns zwischen Staat und betroffenen Unternehmenskreisen eingeführt, die sich mittlerweile bewährt haben. Weil eine Zusammenführung der Aufsicht im öffentlich-rechtlich und privatwirtschaftlich organisierten Bereich aus vielfältigen Gründen weder durchsetzbar noch systemadäquat schien, wurde ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch institutionalisiert, um einen Abgleich der Handlungsmaßstäbe zu erzielen.

Darüber hinaus ergriffen die Länder eine Reihe von Maßnahmen zur Zusammenfassung der Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der Landesmedienanstalten, die teilweise Reformüberlegungen der Anstalten selbst aufgriffen, teilweise darüber hinausgingen. So wurden für die Bewältigung bestimmter Regulierungsaufgaben Expertengremien geschaffen, die in ihrem Kompetenzbereich verbindlich entscheiden, auch wenn sie als Organe der jeweils zuständigen Landesmedienanstalten agieren.

---

<sup>374</sup> Siehe hierzu nochmals die Ausführungen oben zu Punkt D. IV. 1. a).

Mit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde für den Bereich der Zulassung und der Aufsicht bundesweiter Veranstalter die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK)<sup>375</sup> eingerichtet, die sich aus den 14 Direktoren der Landesmedienanstalten zusammensetzt. Ihr Vorsitz liegt bei dem Vorsitzenden der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten. Für Auswahlentscheidungen im Rahmen der Zuweisung von bundesweiten Übertragungskapazitäten und im Rahmen von Belegungsentscheidungen bei Plattformen wurde die Gremiovorsitzendenkonferenz (GVK) als zentrales Gremium etabliert. Dieses besteht aus den Vorsitzenden der Beschlussgremien der einzelnen Landesmedienanstalten, die mit Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen besetzt sind.

Der mit diesen Maßnahmen eingeschlagene Weg einer Zusammenführung von zusammengehörenden Aufgaben und Entscheidungen dient nicht nur der notwendigen Verwaltungsvereinfachung, sondern auch der von Verbänden und Unternehmen angemahnten Verbesserung der Rechtssicherheit.

Die Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befinden sich in einem ähnlichen Entwicklungsprozess. Nicht nur von externen Beobachtern, sondern auch intern werden ihre Funktionserfüllung und Effizienz auf den Prüfstand gestellt.<sup>376</sup> Bereits mit dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der im April 2004 in Kraft getreten ist, vollzog sich eine für die Gremien entscheidende Wende. Die Anstalten wurden aus Gründen der Qualitätssicherung in § 11 verpflichtet, einen „Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ zu veröffentlichen. Diese Erläuterungen und Planungen müssen nachvollziehbar deutlich machen, ob die Selbstverpflichtung in der praktischen Arbeit des Senders umgesetzt wurde. Hier liegt ein ganz wesentliches und außerordentlich wichtiges Betätigungsfeld der Gremien. Eine intensive Diskussion zu diesen Konzepten stärkt nicht nur die Qualität des Entscheidungsprozesses in den Anstalten selbst, sondern ist auch geeignet, die Legitimationsbasis des öffentlich-rechtlichen Systems nach außen entscheidend zu beeinflussen. Gerade die pluralistische Zusammensetzung der Gremien ermöglicht lebhaftere und fruchtbare Diskussionen, die auch die Öffentlichkeit aktivieren können.

---

<sup>375</sup> Siehe hierzu [www.alm.de/435.html](http://www.alm.de/435.html).

<sup>376</sup> Die Diskussion über die Gremienreform ist in der Zeitschrift *epd-medien* umfassend dokumentiert. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die Ausgaben 12/2007, 25/2007, 37/2007, 41/2007, 47/2007, 49/2007, 55/2007, 56/2007, 59/2007, 60/2007, 61/2007, 62/2007, 63/2007, 64/2007, 65/2007, 67/2007, 72/2007, 78/2007, 100/2007 und 4/2008.

Diese Diskussion ist bei den Erörterungen der Länder zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag fortgeführt worden. Er wird den Gremien bei der Planung, Entwicklung und vor allem bei der Entscheidung über neue Angebote im Rahmen eines sogenannten „Drei-Stufen-Tests“ eine zentrale Rolle zuweisen.

#### **4. Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags**

Die Bundesregierung setzt sich für einen starken, qualitativ anspruchsvollen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein, der seinem Auftrag gemäß tatsächlich alle Schichten der Gesellschaft und alle Altersgruppen erreicht. Dazu gehören entsprechende Entwicklungsmöglichkeiten auch in der digitalen Welt, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Rundfunkurteil<sup>377</sup> bestätigt hat. Eine Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darf allerdings nicht zu Lasten eines ausgewogenen Verhältnisses von privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern im dualen System gehen. Einen entscheidenden Beitrag zur Wahrung dieses Gleichgewichts soll der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder leisten, der die Zusagen gegenüber der Europäischen Kommission zur Einstellung des Beihilfeprüfverfahrens zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland umsetzen wird.<sup>378</sup>

Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wird neben der Präzisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Einführung eines neuen Prüfverfahrens, des sogenannten „Drei-Stufen-Tests“, für neue und veränderte digitale Dienste regeln. Dieses Verfahren soll sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Auftrag erfüllen und einhalten und die Wettbewerbsfähigkeit der privaten Rundfunkanbieter und Verlage nicht gefährden.

Die Bundesregierung erwartet, dass die Gremien der Rundfunkanstalten wie auch die Rechtsaufsicht ihre neue Rolle effektiv und konsequent ausfüllen werden. Sie geht davon aus, dass eine klare Definition des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die daraus resultierende Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils ein Gewinn für das duale Rundfunksystem insgesamt ist.

---

<sup>377</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06; NJW 2008, 838; NVwZ 2007, 1287; siehe dazu auch die Ausführungen unten zu Punkt E. II. 6.a).

<sup>378</sup> Siehe hierzu die Ausführungen oben unter Punkt D. V. 2. b).

## 5. Kultur- und Bildungsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die öffentlich-rechtlichen Sender tragen eine Verantwortung für die Sicherung kultureller Identität und des kulturellen Gedächtnisses. Kultur und Bildung sind die Grundlagen unserer Gesellschaft. Kultur- und Bildungsangebote sind deshalb für ein Programm im Rahmen des Auftrages elementar.

Die Rundfunkklangkörper sorgen für eine breit gefächerte musikhistorische Vielfalt. Sie pflegen das für das Programm relevante Repertoire. Gleichzeitig wirken sie als Motor zeitgenössischer Musik und leisten unverzichtbare Beiträge zur Weiterentwicklung der Musik und der Musikgeschichte. Mit ihren musikpädagogischen Aktivitäten erfüllen die Klangkörper zudem den öffentlich-rechtlichen Bildungsauftrag.

Eine weitere sehr bedeutsame kulturelle Leistung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Pflege rundfunkspezifischer Kunstformen, zu denen Hörspiel und Fernsehspiel gehören. Der an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gerichtete Appell der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages<sup>379</sup>, den Fortbestand und die stärkere Förderung der genannten Kunstformen verbindlicher zu gestalten, weist deshalb in die richtige Richtung.

Kultur darf dabei aber nicht zu einem Nischenangebot werden. Die Tendenz, kulturelle Angebote auf von vielen Rundfunkteilnehmern nicht mehr frequentierte Sendezeiten oder auf vergleichsweise wenig Verbreitung findende Spartenprogramme zu verlagern, wird dem Auftrag und der gesellschaftlichen und kulturellen Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Programmanbieter allerdings nicht ausreichend gerecht. Zu Recht greift die Enquete-Kommission<sup>380</sup> deshalb diesen Aspekt auf, wenn sie den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten empfiehlt, Beiträgen zur Kultur in den Hauptprogrammen breiteren Raum zu gewähren, diese stärker in die Hauptsendezeit zu rücken und mehr Möglichkeiten bereitzuhalten, musikalische Werke zusammenhängend darzubieten. Die Bundesregierung unterstützt diese Handlungsempfehlung, um dem zu beobachtenden Trend zur Verlagerung entsprechender Beiträge in Nebensendezeiten entgegenzuwirken.

Die Erfüllung des Kultur- und Bildungsauftrags ist eine zentrale Legitimation der solidarischen Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Gerade durch

---

<sup>379</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drucksache 16/7000, S. 157.

<sup>380</sup> Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drucksache 16/7000, S. 157.

eine umfangreiche Kulturberichterstattung unterscheiden sich ARD und ZDF, Deutschlandradio und Deutsche Welle von kommerziellen Rundfunkveranstaltern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde seine Existenzberechtigung aufs Spiel setzen, sollte er Programminhalte und -formen in Zukunft denen der Privaten noch stärker als bisher annähern.

## **6. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Grundlage für die Aufgabenerfüllung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist eine angemessene Finanzausstattung. Haupteinnahmequelle sind dabei die Rundfunkgebühren.<sup>381</sup> Diese Finanzierungsgrundlage ist unter verschiedenen Aspekten seit geraumer Zeit Gegenstand intensiver medienpolitischer Diskussionen, die auch in der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt werden. Ziel der Überlegungen zur Neuordnung des Rundfunkfinanzierungssystems in Deutschland muss die dauerhafte Gewährleistung der unverzichtbaren, funktionsgerechten Leistungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland sein.

### **a) Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

In seinem jüngsten Rundfunk-Urteil vom 11. September 2007<sup>382</sup> hat das Bundesverfassungsgericht unter Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung festgestellt, dass der Gesetzgeber eine funktionsgerechte Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sicherstellen müsse. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie neue Verbreitungsformen offen bleiben müsse, der Auftrag also dynamisch an die Funktion gebunden sei, dürfe der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden. Das Bundesverfassungsgericht stellt zudem fest, dass der Gestaltungsauftrag des nationalen Gesetzgebers – gerade wenn nicht medienaffine Investoren in die Medienlandschaft eingreifen – für die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Qualitätsgarant besondere Bedeutung erlange.

Es ist die wesentliche Aufgabe des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, die Vorgaben der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit den An-

<sup>381</sup> Vgl. HBI-Gutachten S. 101 ff.; Zur Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks siehe sogleich unter Punkt c).

<sup>382</sup> Urteil vom 11. September 2007 – 1 BvR 2270/05; 1 BvR 809/06; 1 BvR 830/06, NJW 2008, 838 = NVwZ 2007, 1287.

forderungen des Beihilfekompromisses mit der Europäischen Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>383</sup> zu verbinden und den Auftrag des öffentlich-rechtlichen in diesem Sinne zu konkretisieren.

## b) **Finanzierungsmodelle**

Eine zentrale Fragestellung der Rundfunkfinanzierung in Deutschland ist die Ausgestaltung der Gebührenerhebung. Aus Sicht der Bundesregierung ist es für die Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks essentiell, ein modernes und gerechtes System der Rundfunkfinanzierung in Deutschland zu schaffen. Nicht zuletzt beim Auslaufen des Moratoriums für die Erhebung von Rundfunkgebühren für neuartige Empfangsgeräte (z.B. internetfähige Personal-Computer) ist deutlich geworden, dass das bisherige Gebührenmodell reformbedürftig ist. Die technische Konvergenzentwicklung im Bereich der Verbreitung von Rundfunkinhalten stellt die bisher praktizierte Anknüpfung der Gebührenerhebungspflichtigkeit an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgerätes zunehmend in Frage. Der Entschluss der Länder, das gegenwärtige Modell der Gebührenfinanzierung auf den Prüfstand zu stellen und alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu untersuchen, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Unabhängig von einer Entscheidung für ein bestimmtes Modell wird es darauf ankommen, die Lasten ausgewogen zu verteilen und die finanzielle Belastbarkeit der Bürger als entscheidendes Kriterium zu berücksichtigen. In einer vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebenen Studie mit dem Titel „Finanzierungsmodelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im internationalen Vergleich“ wurden einige Vorschläge zur Verbesserung der Rundfunkgebührensituation erarbeitet, die in die weitere Diskussion einbezogen werden sollten. Nur eine wirklich in der Bevölkerung akzeptierte Finanzierungslösung bietet aus Sicht der Bundesregierung eine solide Basis für die im gesamtstaatlichen Interesse liegende weitere Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des gesamten Rundfunksystems in Deutschland. Zur Erreichung dieses Ziels wird es notwendig sein, eine wesentliche Vereinfachung im Vergleich zur bisherigen Gebührenerhebung zu erreichen. Dabei muss gewährleistet sein, dass auch mit einem neu strukturierten Modell der Rundfunkfinanzierung die für

---

<sup>383</sup> Siehe zum Beihilfekompromiss im Einzelnen oben Punkt D. V. 2. b).



eine ordnungsgemäße Funktion der Rundfunkanstalten erforderlichen Einnahmen erzielt werden.

**c) Werbefinanzierung**

Neben der Finanzierung durch Rundfunkgebühren erzielen die Rundfunkanstalten Einnahmen aus der Rundfunkwerbung und Sponsoring. Aus Sicht der Bundesregierung kann eine – zumindest weitgehende – Beschränkung auf eine Gebührenfinanzierung der Rundfunkanstalten zu einer Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils beitragen. Dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass ein möglicher Verzicht auf Sponsoring nicht zu einem Ausschluss des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Übertragungen bedeutender Sportereignisse führt, die regelmäßig mit dieser Werbeform verbunden sind.

**7. Privater Rundfunk**

Die Einführung des privaten Rundfunks hat dazu geführt, dass wir in Deutschland eines der vielfältigsten Rundfunkangebote der Welt haben. Das duale System hat sich bewährt. Der private Rundfunk ist unverzichtbarer Bestandteil nicht nur der Rundfunk-, sondern der gesamten Medienlandschaft in Deutschland. Ihm kommt in der digitalen Welt – ebenso wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Zeitungs- und Zeitschriftenverlegern – auch weiterhin eine wichtige Rolle bei den klassischen Medienangeboten zu. Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung, dass der private Rundfunk – wie die anderen klassischen Medien auch – den Nutzerinnen und Nutzern bei den Angeboten neuer Medien eine Basis öffentlichen Vertrauens bietet.

Die Lage des privaten Rundfunks hat sich über die Jahre hinweg zwar stabilisiert, seine Wettbewerbsbedingungen wurden allerdings in den letzten Jahren erheblich beeinträchtigt. Ursache hierfür sind tief greifende Veränderungen auf der Angebots- und Anbieterseite, die zu einem immer härteren Konkurrenzkampf um die Finanzierungsquellen führen. Rundfunk- und Telekommunikationsmärkte wachsen zusammen, neue Internetdienste haben die Marktstrukturen inzwischen massiv verändert. Mit der Weiterentwicklung der technischen Infrastrukturen, Übertragungswegen und Endgeräten werden sich die Angebots- und Nutzungsformen permanent weiter verändern. Bei all dem ist Ziel der Bundesregierung, auf der Grundlage ihrer Kompetenzen durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen einerseits neue Entwicklungen zu fördern, andererseits aber

auch sicherzustellen, dass eine Refinanzierung klassischer Medienangebote auch im digitalen Zeitalter möglich ist.

Trotz zunehmend individualisierten Medienkonsums und wachsender Möglichkeiten der Adressierung des einzelnen Nutzers ist und bleibt die Rolle, die Vollprogramme spielen, wie sie auch von privaten Rundfunkveranstaltern angeboten werden, unverzichtbar. Dies gilt aus Sicht der Bundesregierung auch für die regionale und die lokale Berichterstattung. Sie sind ein wichtiges Element der kontinuierlichen Information und des Zusammenhalts der Menschen. Sie werden von vielen Zuschauern und Hörern als Element ihres vertrauten Lebensraumes und Teil ihrer persönlichen Heimat wahrgenommen.

**a) Werbeeinnahmen**

Die grundsätzliche Abhängigkeit der Veranstalter frei empfangbarer Angebote von der konjunkturellen Situation, die regelmäßig auf den Werbemarkt durchschlägt, hat in den vergangenen Jahren zu rückläufigen Einnahmen geführt. Zwar lässt sich nun wieder eine steigende Tendenz und ein partieller Ausgleich der Verluste verzeichnen, die Schwierigkeiten werbefinanzierter Geschäftsmodelle sind aber nicht zu übersehen. Es ist daher auch aus Sicht der Bundesregierung ein anerkennenswertes Interesse der privaten Rundfunkanbieter, durch verbesserte Werberegelungen mehr Einnahmen erzielen zu können. Die Bundesregierung leistet deshalb mit den ihr zur Verfügung stehenden politischen Mitteln einen Beitrag, um die Bedingungen für die privaten Rundfunkanbieter zu verbessern.

Die entscheidenden Weichenstellungen für den Regulierungsrahmen der Fernsehwerbung finden auf europäischer Ebene statt. Bei der Revision der EG-Fernsehrichtlinie<sup>384</sup> während der deutschen Ratspräsidentschaft ist es gelungen, die quantitativen Werbevorschriften insgesamt zu liberalisieren und erheblich zu vereinfachen, um den Fernsehveranstaltern Finanzierungsmöglichkeiten zu erleichtern. Das Ziel einer Aufhebung quantitativer Werbezeitbegrenzungen, für das sich die Bundesregierung eingesetzt hatte, war allerdings zwischen den Mitgliedstaaten nicht konsensfähig.

Für die Bundesregierung ist es bei allen neuen Werbeformen, die sich in den vergangenen Jahre entwickelt haben, wichtig, dass die bewährten Grundsätze, anhand

---

<sup>384</sup> Vgl. dazu Punkt D. V. 2. a).

derer die Werbung von den Aufsichtsbehörden beurteilt wird, auch in der Zukunft beachtet werden. Sie sind, wie beispielsweise die zentrale Forderung nach einer Trennung von Werbung und Programm, Qualitätsgaranten, ohne die das hohe Niveau der Medienangebote in Deutschland nicht gehalten werden kann. Trotz Bedenken hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern im Interesse einer Einigung über die künftigen Regelungen zu audiovisuellen Angeboten in Europa die Vorschriften zu Produktplatzierungen in der vorgenannten Richtlinie mitgetragen. Wenn diese Möglichkeit in das nationale Recht Eingang findet, müssen sich alle Anbieter den besonderen Herausforderungen stellen, die mit einer solchen Werbeform im Hinblick auf die journalistische und künstlerische Qualität von Programmangeboten verbunden ist.

**b) Ausgewogenheit der dualen Rundfunkordnung**

Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit der Beschwerde gegen die Rundfunkfinanzierung in Deutschland<sup>385</sup> gemeinsam mit den Ländern nach Möglichkeiten gesucht, um die Geschäftsfelder für den privaten Rundfunk transparenter und verlässlicher zu machen. Dabei ging es nicht um einen protektionistischen Ausschluss von Konkurrenz, sondern um eine Abgrenzung von Tätigkeitsfeldern, auf denen schon kraft Verfassungsauftrag ein Nebeneinander von privaten und öffentlich-rechtlichen Angeboten angezeigt ist und von solchen Betätigungen, die nicht zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehören. Ein Mittel hierzu ist die Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks<sup>386</sup>, um zu ausgeglichenen Markt Voraussetzungen für die privaten Rundfunkanbieter auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene zu gelangen.

Nach dem bisherigen Beratungsstand auf der Ebene der Ministerpräsidenten der Länder soll dieses Ziel durch eine Kombination von inhaltlichen Vorgaben, positiven Umschreibungen des öffentlichen Auftrags wie auch sogenannten Negativlisten und deren verfahrensmäßiger Sicherung erreicht werden. Den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird eine besondere Rolle bei der Entwicklung und Implementierung neuer Angebote zu wachsen. Sie werden sorgfältig zu prüfen haben, ob diese Angebote dem öffentlichen Auftrag entsprechen, angesichts auch anderer Angebote auf dem Medienmarkt notwendig sind, indem

---

<sup>385</sup> Vgl. dazu Punkt D. V. 2. b).

<sup>386</sup> Vgl. hierzu nochmals näher unter Punkt 4 oben.

sie gleichsam ein besonderes Qualitätssiegel tragen. Die Gremien müssen sich bei dieser Entscheidung die Auswirkungen eines solchen Angebots auf andere Anbieter vergegenwärtigen.

### c) **Perspektiven der Digitalisierung**

Für die erfolgreiche Entwicklung des privaten Rundfunks ist es entscheidend, dass er sich die Chancen der Digitalisierung der Rundfunkübertragungswege zunutze machen kann. Auch deshalb liegt der zielstrebige Fortgang einer verbraucherorientierten und wirtschaftlich erfolgreichen Digitalisierung<sup>387</sup> im Interesse der Bundesregierung. Nur auf diesem Weg kann die Zukunftsfähigkeit des Medienstandorts Deutschland für alle Akteure auf dem Medienmarkt gesichert werden. Dabei ist sicher nicht zu verkennen, dass die Digitalisierung mit erheblichen Kosten und wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn tragfähige Finanzierungswege und Geschäftsmodelle gefunden werden. Angesichts der Tatsache, dass die wichtigste Einnahmequelle des privaten Rundfunks, die Werbeeinnahmen, begrenzt ist und sich in Zukunft immer mehr Wettbewerber das Werbevolumen teilen müssen, sind neue Wege der Finanzierung notwendig.

Auch wenn die staatlichen Rahmenbedingungen für den privaten Rundfunk sehr wichtig sind, muss der private Rundfunk seine Zukunft in erster Linie selbst gestalten. Der Wettbewerb um die knapper werdende Aufmerksamkeit des Publikums und die stagnierenden Medienbudgets der Verbraucher verlangen erhöhte Anstrengungen, um ein hochwertiges und zugleich massenattraktives Programm bieten zu können.

Es ist ein zentrales Problem der Digitalisierungsentwicklung in Deutschland, dass der potentiell und sicher in manchen Angebotsbereichen auch real vorhandene Mehrwert der Digitalisierung bislang nicht ausreichend als Anreiz für die Verbraucher gewirkt hat, auf die neue Technik umzusteigen. Das hat zur Folge, dass der Adressatenkreis für neue digitale Angebote bislang beschränkt geblieben ist und damit auch der Umstieg bei dem wichtigen Übertragungsweg „Kabel“ auf eine Volldigitalisierung nicht so zügig realisiert werden kann, wie es sich die Anbieter wünschen. Damit besteht die Gefahr, dass für Anbieter wiederum der Anreiz fehlt, innovative und zum Umstieg animierende digitale Angebote bereitzu-

---

<sup>387</sup> Vgl. zum Stand der Digitalisierung in Deutschland Digitalisierungsbericht 2008 (siehe Fn. 371), S. 13 ff.

stellen.<sup>388</sup> Insbesondere für weniger finanzstarke lokale und regionale Hörfunkanbieter besteht eine erhebliche Hürde, wenn für längere Zeiträume Vorleistungen erbracht werden müssen, ohne dass unmittelbar Refinanzierungsmöglichkeiten gegeben sind.

Um diese Situation nicht zu einem Teufelskreis werden zu lassen, müssen sicher auf der einen Seite die spezifischen Stärken der Digitaltechnik angemessen genutzt werden können. Die technische Möglichkeit der Adressierung von Rundfunkteilnehmern und der Personalisierung von Angeboten bei der digitalen Übertragung ist ein Merkmal der digitalen Technik, das im Vergleich zur analogen Übertragung völlig neue Angebote und Geschäftsmodelle erlaubt. Aus Sicht der Bundesregierung sollte diesem Aspekt in den weiteren Überlegungen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden, ohne dass aber damit die Möglichkeit, Programme auch weiterhin frei und ohne Zusatzentgelt zu empfangen, beschnitten wird.

Hervorzuheben ist dabei, dass Adressierung und Personalisierung hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen müssen. Für die Akzeptanz der neuen Technik bei den Verbrauchern und damit für ihren wirtschaftlichen Erfolg wird es darüber hinaus entscheidend sein, dass mit der Adressierung nicht lediglich die Einnahmen erhöht, sondern tatsächlich Angebote mit einem entscheidenden Zusatznutzen entwickelt werden.

## 8. Bürgermedien

Die Bürgermedien<sup>389</sup> haben sich zu einem festen Bestandteil der Medienlandschaft entwickelt. Ihr besonderes Potential liegt in ihrem offenen Zugang für Bürgerinnen und Bürger und in ihrer lokalen und regionalen Verankerung. In ihrer Unmittelbarkeit und Authentizität können sie eine wichtige Stärkung der lokalen und regionalen Kommunikation sein. Dies gilt umso mehr, als in einer Welt, deren Komplexität stetig wächst, ein zunehmendes Bedürfnis der Menschen nach Identität gerade im Nahbereich zu verzeichnen ist.

In einer Gesellschaft, die Information, Kommunikation, Bildung und Kultur in zuneh-

---

<sup>388</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Problematik Hege, in: Digitalisierungsbericht 2007, herausgegeben von der Gemeinsamen Stelle Digitaler Zugang der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, S. 13, [www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht\\_2007.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSDZ/Digitalisierungsbericht_2007.pdf).

<sup>389</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 85.

men dem Maße aus elektronischen Medien schöpft, ist der Erwerb entsprechender Medienkompetenz<sup>390</sup> eine unbedingte Notwendigkeit. Hier liegt auch in Zukunft eine besondere Aufgabe und Legitimationsbasis für die Bürgermedien. Dabei ist es aus Sicht der Bundesregierung unerlässlich, dass für die weitere Entwicklung der Bürgermedien der eingeschlagene Weg der Professionalisierung weiterhin konsequent beschritten wird. Eine klare Programmstrukturierung und die Einhaltung qualitativer Standards müssen weiterhin zentrale Orientierungspunkte sein.

In technischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass auch die Bürgermedien von dem allgemeinen Prozess der Digitalisierung der Medienwelt nicht unberührt bleiben. Der technische Fortschritt bringt einen Gewinn an Übertragungskapazitäten und Distributionswegen. Diese quantitative Ausweitung darf aber in keinem Medienbereich dazu führen, dass der Umfang des Programmangebots zwar anwächst, die inhaltliche Vielfalt jedoch eine gegenteilige Entwicklung nimmt. Die Bürgermedien sind ein Element der kulturellen Vielfalt der Medienlandschaft in Deutschland. Neue technische Entwicklungen dürfen im Ergebnis nicht zu deren Verarmung führen. Aus Sicht der Bundesregierung ist es daher unerlässlich, dass auch die Bürgermedien auf neuen digitalen Verbreitungsplattformen angemessen vertreten sein können. Das betrifft den Zugang der Bürgermedien zu diesen Verbreitungswegen ebenso wie ihre Auffindbarkeit in Distributionsplattformen und elektronischen Programmführern.

Für die weitere Entwicklung der Bürgermedien in Deutschland ist es notwendig, die Kräfte zu bündeln. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass mit der Gründung des Bundesverbandes der Bürger- und Ausbildungsmedien<sup>391</sup> im November 2007 ein wichtiger Schritt in diese Richtung unternommen worden ist.

## 9. Auslandsrundfunk

Die Deutsche Welle (DW)<sup>392</sup> ist die Stimme Deutschlands in der Welt. Sie genießt bei der Bundesregierung einen hohen politischen Stellenwert. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass im Haushalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ab 2008 wieder eine deutliche Erhöhung der Mittel für die Deutsche Welle stattfindet.

---

<sup>390</sup> Siehe dazu oben Punkt D. IV. 2.

<sup>391</sup> Siehe [www.bvbam.de](http://www.bvbam.de).

<sup>392</sup> Siehe [www.dw-world.de/](http://www.dw-world.de/).

Der Auslandssender bringt Zuschauern, Hörern und Online-Nutzern in aller Welt Deutschland als Land der Freiheit des Geistes, der Kultur, der Wissenschaft und der Wirtschaft näher. „Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation“ verständlich zu machen und das „Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker“ in Europa und den anderen Kontinenten zu fördern, das sind Kernsätze des gesetzlichen Auftrags des novellierten Deutsche-Welle-Gesetzes, das seit 1. Januar 2005 in Kraft ist. Der Programmauftrag des deutschen Auslandsrundfunks wird darin präzise und weltoffen formuliert.

Im ARD-Bereich ist die Deutsche Welle unverwechselbar, denn nur der deutsche Auslandssender verbreitet seine Programme in 30 Sprachen sowohl in Hörfunk und Internet sowie im Fernsehen in deutscher, englischer, spanischer und arabischer Sprache. Diese verschiedensprachigen Sendeangebote erfordern eine zielgruppenspezifische Regionalisierung der Berichterstattung. Als Stimme Deutschlands sendet der Sender besonders in deutscher Sprache und stellt über das Internet differenzierte Programme zum Erlernen der deutschen Sprache zur Verfügung.

Neue Wege hat der Bundestag beschritten, als er seit dem Jahr 2005 dem Sender gesetzlich vorgab, in einem Zeitraum von vier Jahren seine Tätigkeiten darzustellen, die Kriterien der Evaluierung zu skizzieren und die Finanzierbarkeit der weltweiten Präsenz in Hörfunk, Internet, DW-TV und bei der DW-AKADEMIE zu erläutern. Die Zielgruppen, Verbreitungswege und Programmangebote werden näher beschrieben. Zum ersten Mal sind Bundesregierung, Bundestag und die interessierte Öffentlichkeit gesetzlich aufgefordert, den Entwurf der Aufgabenplanung zu erörtern. Die Deutsche Welle ist durch das Gesetz gehalten, sich mit diesen Stellungnahmen auseinanderzusetzen und in ihre Planung einzubeziehen. Als Faktor der deutschen Außenpolitik gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nummer 1 GG ist sie zu einem konstruktiven Dialog mit Bundestag und Bundesregierung eingeladen. Nach Ablauf des vierjährigen Planungszeitraums erstellt die Deutsche Welle unter Nutzung von in- und ausländischem Sachverstand Berichte über die Evaluierung ihrer Angebote und deren Wirkungen. Dadurch wird transparent, ob die in der Aufgabenplanung gesetzten Ziele erreicht wurden.

Die Ausrichtung der Programmangebote orientiert sich an den Zielländern. Die Integration der Europäischen Union – besonders der neuen EU-Mitglieder – ist eine bedeutende Aufgabe für die Außen-, Wirtschafts- und Kulturpolitik und somit für die Tätigkeiten des Auslandssenders. In Asien und besonders in Afghanistan ist der Einsatz des deut-

schen Auslandssenders unverzichtbar für die Ermutigung, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu stärken. Auch in islamisch geprägten Ländern wie Iran und in der Türkei wirbt die Deutsche Welle für unsere europäischen Werte der Selbstbestimmung, Menschenrechte und Demokratie.

Die Deutsche Welle arbeitet kooperativ mit den anderen ARD-Anstalten und dem ZDF zusammen. Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind der Einsatz der Korrespondenten an den Brennpunkten der Welt und die Nutzung von Programmteilen von ARD und ZDF beim Deutsche Welle-TV.

Geopolitische und mediale Schwerpunktsetzungen sind für die Deutsche Welle vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen unerlässlich, um dem gesetzlichen Auftrag effektiv entsprechen zu können. Die journalistischen Strategien berücksichtigen die weltweiten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen unter Berücksichtigung der Interessen Deutschlands und konzentrieren die Sendeangebote der Deutschen Welle dort, wo diese besonders gebraucht werden, so bei der Entstehung freiheitlicher und demokratischer Gesellschaften, besonders in Krisenregionen.

Umschichtungen von finanziellen und personellen Mitteln im Deutsche Welle-Haushalt sind hierfür ebenso die Voraussetzung wie die Einwerbung von Projektmitteln des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der Europäischen Kommission. Zugleich verpflichtet das Deutsche Welle-Gesetz zur Kooperation mit Dritten, um Synergien zu nutzen und Partnerschaften mit anderen Auslandssendern, so mit RFI (Radio France Internationale), einzugehen.

Die Unternehmensziele bis 2010 sind darauf gerichtet, die Aktivitäten der Deutschen Welle in einzelnen Schwerpunktregionen weiter zu optimieren. Im Fokus steht dabei nicht nur die Hauptzielgruppe der „Multiplikatoren“, sondern auch die Fähigkeit, auf politische Krisen in Europa und anderen Kontinenten rasch journalistisch reagieren zu können.

Der Bund wird auch in Zukunft für eine dem Auftrag entsprechende Finanzausstattung der Deutschen Welle Sorge tragen. Als Sendeanstalt passt die Deutsche Welle ihre unternehmenspolitische Strategie kontinuierlich den sich ändernden finanziellen, technischen und geopolitischen Gegebenheiten sowie den Nutzungsgewohnheiten ihrer Zielgruppen an. Bei allen notwendigen Veränderungen hält sie jedoch an ihren Schwer-



punktsetzungen fest und schreibt diese im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten fort.

Die Zuschauer, Hörer und Nutzer der Deutsche Welle werden in den kommenden Jahren zwischen zahlreichen konkurrierenden Medienangeboten auswählen können. Das bedeutet für die Marke „Deutsche Welle“, dass sie ihre Angebote zukünftig noch präziser auf die Hauptzielmärkte ausrichten muss. Zielgruppen müssen näher erfasst, Angebote entsprechend variiert und in den Kontext des gesetzlichen Sendeauftrages eingepasst werden. Vor diesem Hintergrund wird die Deutsche Welle ihre drei medialen Standbeine – Deutsche Welle-RADIO, Deutsche Welle-TV, Deutsche Welle-WORLD.DE – noch stärker als bisher in einem Verbundsystem, einer „Multimedia-plattform“, einsetzen. Dabei werden nicht alle Medien für alle Schwerpunktmärkte gleichermaßen angeboten werden. Differenzierung ist das Prinzip des Senders. Die Möglichkeiten der Deutsche Welle-AKADEMIE, die sich an Journalisten und technisches Personal aus sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern richtet, werden ausgebaut werden, vor allem auch durch die Schaffung eines Master-Studienganges in Kooperation mit der Fachhochschule Rhein-Sieg und der Universität Bonn.

All dies erfordert einen fortlaufenden Prozess der Nachjustierung bei den Inhalten und Verbreitungswegen. Dazu wird die Deutsche Welle Inhalte für Multiplikatoren in vielen Zielmärkten zunehmend zur zeitsouveränen und mobilen Nutzung anbieten. Eine enge Verzahnung von crossmedial nutzbaren relevanten Inhalten aller DW-Angebote – einschließlich der Deutsche Welle-AKADEMIE – ist Voraussetzung für den Erfolg beim Publikum. Relevante Inhalte, die crossmedial genutzt werden können, bieten Zuschauern, Hörern und Online-Nutzern einen Gewinn an selbst gestalteter Mediennutzung. So können z.B. von Deutsche Welle-RADIO und Deutsche Welle-TV vermittelte Inhalte bei [DW-WORLD.DE](http://DW-WORLD.DE) vertieft und mit weiterführenden Informationen und Quellen vernetzt werden.

### **III. Vielfalt des Musikangebots in den Medien**

Die Förderung eines vielfältigen Musikangebots im Rundfunk ist ein Anliegen der Bundesregierung. Die Sicherung der musikalischen Vielfalt bildet einen Bestandteil des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Unbeschadet der Länderzuständigkeit tauscht sich die Bundesregierung mit der Länderseite und den Rundfunkanbietern über die Entwicklung des Musikangebots regelmäßig aus. Das Augenmerk liegt dabei insbesondere auf der in Deutschland produzierten Populärmusik. Die Bundesregierung erkennt die Bemü-

hungen sowohl der öffentlich-rechtlichen als auch der privaten Sender zur Förderung deutscher Musikproduktionen und Nachwuchsmusiker an. Sie appelliert aber an die Verantwortlichen, insbesondere beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Anstrengungen zur Förderung deutscher Musikproduktionen und Nachwuchsmusiker noch weiter zu verstärken.

Im Kontext der Frage nach musikalischer Vielfalt in den Medien kommt dem Internet eine wachsende Bedeutung zu. Neben dem illegalen Kopieren („Brennen“) von Tonträgern ist die illegale Verbreitung von Musik über das Internet für die deutliche gesunkenen Absatz- und Umsatzzahlen des Phonomarktes mitursächlich.<sup>393</sup> Die Probleme des Phonomarktes wirken sich auf die Vielfalt des Musikangebots negativ aus, da sowohl für die sogenannten „Majors“ als auch für die kleinen und mittleren Unternehmen der Tonträgerindustrie das Risiko der Investition in neue, noch nicht etablierte Künstler steigt. Vor diesem Hintergrund hält es die Bundesregierung für unerlässlich, die urheberrechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass die illegale Nutzung von Musik über das Internet wirksam bekämpft werden kann.<sup>394</sup>

Gleichwohl muss hier bedacht werden, dass das Internet neue Distributionswege eröffnet, die auch zur musikalischen Vielfalt beitragen. Internet-Plattformen und Web-Radio-Stationen haben sich aus Sicht der Bundesregierung in den letzten Jahren insbesondere auf Grund der Breite ihres Musikrepertoires zu einer Bereicherung der deutschen Medienlandschaft entwickelt. In kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht eröffnet diese neue Infrastruktur bislang nicht vorhandene Möglichkeiten der Verbreitung von Musik.

Mit der Initiative Musik gGmbH hat die Bundesregierung zum ersten Mal auf Bundesebene ein Förderinstrument für die Rock-, Pop- und Jazzmusik geschaffen.<sup>395</sup> Die Initiative Musik widmet sich der Unterstützung des Nachwuchses, der Präsentation und Verbreitung von Musik aus Deutschland im Ausland und der Integrationsförderung. Sie wird vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sowie der Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten (GVL) und der Gesellschaft zur Verwertung musikalischer Aufführungs- und mechanischer Vervielfältigungsrechte (GEMA) getragen. Im Rahmen ihrer Fördertätigkeit wird sich die Initiative Musik auch der Frage der musikalischen Vielfalt in den Medien widmen. Ziel dabei wird es insbesondere sein, für Nachwuchskünstlerinnen und -künstler größere „Fenster der Wahrnehmung“ zu schaffen.

---

<sup>393</sup> Vgl. dazu HBI-Gutachten, S. 49-59.

<sup>394</sup> Siehe hierzu ausführlich die Darlegungen oben unter Punkt D. III. 1.

<sup>395</sup> Siehe zum Aspekt der Förderung auch HBI-Gutachten, S. 304.

## IV. Transparenz und Vielfalt bei Internetsuchmaschinen

### 1. Suchmaschinen als „Gatekeeper“ im Internet

Wer das Internet als Informationsquelle nutzen will, ist auf den Gebrauch von Suchmaschinen angewiesen. Die Nutzer sind mit der Aufgabe konfrontiert, aus der Fülle verfügbarer Seiten eine sinnvolle Auswahl zu treffen. Angesichts von mehreren Hundert Milliarden Seiten<sup>396</sup> im Netz ist dies ohne Hilfsmittel nicht zu bewältigen. Suchmaschinen sind in der Lage, in kurzer Zeit große Mengen an Dokumenten zu durchsuchen und relevante Seiten anzuzeigen, in denen bestimmte Suchwörter enthalten sind. Umgekehrt gilt es für alle Internetanbieter zunächst, über die Suchmaschine zum Nutzer zu gelangen. Suchmaschinen wachsen deshalb sowohl für die Nutzer als auch für die Anbieter von Internetinhalten zunehmend in die Rolle von „Gatekeepern“ hinein. Sie können damit einen wachsenden publizistischen und wirtschaftlichen Einfluss ausüben.

Auch nach Ansicht der Gerichte haben Suchmaschinen für die Nutzung des Internets eine herausragende Bedeutung; so hat der Bundesgerichtshof in der sogenannten „Paperboy-Entscheidung“ festgestellt, dass „ohne die Inanspruchnahme von Suchdiensten und deren Einsatz von Hyperlinks die sinnvolle Nutzung der unübersehbaren Informationsfülle im World Wide Web praktisch ausgeschlossen“<sup>397</sup> sei.

### 2. Medienpolitische Fragen

#### a) Transparenz der Suchmaschinen

Die Effizienz einer Suchmaschine hängt von der Fähigkeit des einzelnen Nutzers ab, eine geeignete Suchanfrage zu stellen und die Relevanz der Suchergebnisse zutreffend zu bewerten. Die Schnelligkeit ist wiederum eine Frage der von den Suchmaschinenbetreibern verwendeten Technologien. Dem Nutzer sind die Kriterien für die Reihenfolge der Treffer nicht bekannt. Der interessierte Nutzer kann allerdings die grundsätzlichen Bewertungsmechanismen in der Regel auf der Homepage eines Suchmaschinenbetreibers abrufen. Es werden jedoch keine konkreten Algorithmen veröffentlicht, da diese von den Unternehmen als Betriebsgeheimnis angesehen werden. Gleichzeitig erschweren die Suchmaschinenbetreiber so auch die Manipulationsmöglichkeiten. Denn viele Internet-Anbieter versuchen,

<sup>396</sup> Nach Marcel Machill, 12 goldene Suchmaschinen-Regeln, LfM 2005: Bereits damals wurden 550 Milliarden Internetseiten angenommen, die Zahl dürfte sich seitdem noch erheblich erhöht haben.

<sup>397</sup> BGH, Urteil vom 17.07.2003, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2003, 3406(3410).

den Ranking-Algorithmus der Suchmaschinen zu manipulieren, um bei Suchanfragen eine bessere Platzierung zu erreichen. Dieses sogenannte „Suchmaschinen-Spamming“ führt dazu, dass eine Suchmaschine auf den vorderen Plätzen Seiten angibt, die keine für den Nutzer relevanten oder dem Suchbegriff entsprechenden Informationen enthalten.

#### **b) Erkennbarkeit kommerzieller Treffer**

Die Geschäftsmodelle der Suchmaschinenanbieter basieren in der Regel auf Werbung.<sup>398</sup> Ebenso wie bei Rundfunk und Presse müssen auch bei Telemedien Werbung und redaktionelle Inhalte getrennt werden. Suchmaschinen unterliegen den entsprechenden Vorschriften des Telemediengesetzes (TMG) über kommerzielle Kommunikationen. § 6 TMG bestimmt, dass Diensteanbieter bei kommerziellen Kommunikationen, die Telemedien oder Bestandteile von Telemedien sind, mindestens die folgenden Voraussetzungen zu beachten haben:

- Kommerzielle Kommunikationen müssen klar als solche zu erkennen sein;
- die natürliche oder juristische Person, in deren Auftrag kommerzielle Kommunikationen erfolgen, muss klar identifizierbar sein;
- Angebote zur Verkaufsförderung wie Preisnachlässe, Zugaben und Geschenke müssen klar als solche erkennbar sein, und die Bedingungen für ihre Inanspruchnahme müssen leicht zugänglich sein sowie klar und un-  
zweideutig angegeben werden;
- Preisausschreiben oder Gewinnspiele mit Werbecharakter müssen klar als solche erkennbar und die Teilnahmebedingungen leicht zugänglich sein sowie klar und unzweideutig angegeben werden.

Trotz dieser klaren gesetzlichen Vorgaben bestehen immer wieder Zweifel, ob nicht über die als Werbung markierten Treffer hinaus durch Bezahlung Einfluss auf die Zusammenstellung und Reihenfolge der Trefferlisten genommen wird.<sup>399</sup> Dies mag auch an den verschiedenen und wenig transparenten Werbeformen bei Suchmaschinen liegen. Dabei ist Banner-Werbung am ehesten mit der klassischen Anzeige vergleichbar. Sie hat sich allerdings im Internet in verschiedene Richtun-

---

<sup>398</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 186.

<sup>399</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287.

gen weiterentwickelt (z.B. sogenannte „Pop-Ups“, d.h. sich bei Anklicken einer Seite automatisch öffnende und den sonstigen Seiteninhalt ganz oder teilweise überdeckende Anzeigen, die meist auch mit interaktiven Bedienmöglichkeiten ausgestattet sind). Bei von Suchmaschinenanbietern genutzter Banner-Werbung kann auch der Inhalt der Werbebanner der Suchanfrage angepasst werden. Bei sogenannten „Sponsored Links“ garantieren die Suchmaschinenanbieter gegen Entgeltzahlung eine hohe Platzierung in der Trefferliste. Letztlich kann sich auch der Suchmaschinenanbieter die Aufnahme in den Index bezahlen lassen, der bei einer Suchanfrage durchsucht wird (sogenannte „Paid-Inclusion“).

### c) Marktstruktur

Allein im deutschsprachigen Raum agieren über 2500 verschiedene Anbieter von Suchdiensten, die allerdings überwiegend auf bestimmte Fachgebiete spezialisiert sind. Bei den allgemeinen Suchmaschinen ohne thematische Beschränkung finden sich derzeit etwa 240 Anbieter.<sup>400</sup> Trotz dieses großen Angebots hat die Suchmaschine des US-Unternehmens Google in Deutschland inzwischen einen Marktanteil von rund 90 Prozent erreicht.<sup>401</sup>

Neben der Ergebnispräsentation durch die Suchmaschine entscheidet auch das Ranking in der Ergebnisliste weitgehend darüber, ob ein Angebot tatsächlich beim Nutzer ankommt. Untersuchungen haben ergeben, dass rund 80 Prozent aller Nutzer nur die erste Seite der Trefferliste auswerten. Schon die zweite Seite wird nur noch von 13 Prozent genutzt, während Seite 3 gerade noch 4 Prozent der Nutzer erreicht. Nur 1 Prozent aller Nutzer besuchen die folgenden Seiten.<sup>402</sup> Damit nimmt ein großer Teil der Internetnutzer de facto nur das wahr, was von Google auf den ersten beiden Seiten als Treffer ausgeworfen wird.

Mit den aus der Nutzung der Suchmaschine und weiterer Dienste<sup>403</sup> gewonnenen Daten kann Google das zur Verfügung stehende Informationsangebot auch unter kommerziellen Gesichtspunkten optimal bearbeiten.<sup>404</sup> Gerade das Ranking ist dabei von hohem kommerziellem Interesse. Zwar hat der Internetnutzer die Mög-

---

<sup>400</sup> Vgl. hierzu [www.suchlexikon.de](http://www.suchlexikon.de).

<sup>401</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 117.

<sup>402</sup> Vgl. Marcel Machill/Carsten Welp (Hrsg.): Wegweiser im Netz, Gütersloh 2003, S. 255, Tabelle 5. 21.

<sup>403</sup> Solche Dienste sind etwa „Google Mail“ oder der neue Internet-Browser „Google Chrome“.

<sup>404</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 287.

lichkeit, auf andere Suchmaschinen zurückzugreifen. Dass dies nur wenige Nutzer von Google tun, spricht allerdings für die Zufriedenheit der Nutzer. Andererseits gibt es weniger Alternativen, als die meisten Suchmaschinennutzer vermuten, da etliche eigentlich unabhängige Suchmaschinen miteinander kooperieren, wie es z.B. über mehrere Jahre Google und Yahoo sowie Yahoo und Microsoft praktiziert haben.<sup>405</sup>

### 3. Medienpolitische Handlungsoptionen

Die Bedeutung des Internets für den Zugang zu Informationen und Wissen wird weiterhin zunehmen. Mit der rasant wachsenden Menge der im Internet vorhandenen Angebote steigt die Abhängigkeit der Nutzer von den Suchmaschinen. Grundsätzlich muss das Internet als immer wichtiger werdende technische Plattform für Individual- und Massenkommunikation neben Rundfunk und Printmedien daher auch unter Vielfaltsgesichtspunkten betrachtet werden.<sup>406</sup> Vielfaltssichernde Maßnahmen haben deshalb Suchmaschinen angemessen zu berücksichtigen. Dabei ist aber zu bedenken, dass deutsche und europäische Unternehmen nur dann ihre Wettbewerbschancen wahren können, wenn sie im Gegensatz zu außereuropäischen Unternehmen nicht durch besondere Anforderungen diskriminiert werden.

In erster Linie können Selbstverpflichtungen, Gütesiegel und Selbstkontrollmechanismen dazu beitragen, vertrauensbildende Qualitätsstandards im Internet zu erreichen. Dies gilt auch für die Vielfaltssicherung. So zielt der Anfang 2005 von der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter“ (FSM) entworfene und von den großen Suchmaschinenbetreibern in Deutschland – unter anderem auch von Google – unterzeichnete Verhaltenskodex<sup>407</sup> für Suchmaschinenanbieter insbesondere auf

- Aufklärung der Nutzer über die Funktionsweise der Suchmaschinen,
- transparente Gestaltung der Ergebnisseiten, Kennzeichnung kommerziell positionierter Treffer,
- Einsatz technischer Vorrichtungen („Familienfilter“) zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor jugendgefährdenden Inhalten,

<sup>405</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 117.

<sup>406</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 231 und die Ausführungen oben unter Punkt C. II.

<sup>407</sup> Siehe [www.fsm.de/de/Subkodex\\_Suchmaschinenanbieter](http://www.fsm.de/de/Subkodex_Suchmaschinenanbieter).

- Entfernung illegaler Seiten aus den Ergebnislisten und
- „Datensparsamkeit“ beim Umgang mit Nutzerdaten.

Die der „Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diansteanbieter“ angehörenden Suchmaschinenbetreiber entfernen zudem aufgrund einer Zusammenarbeit mit der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM) Internetadressen (bzw. URLs<sup>408</sup>) aus den Ergebnislisten, die von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien indiziert wurden und gegen deutsches Recht verstoßen. Mit dem Verhaltenskodex für Suchmaschinenanbieter hat die „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diansteanbieter“ auch ein Beschwerdeverfahren bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex eingeführt.<sup>409</sup>

Mit dem Verhaltenskodex konnte das Modell der regulierten Selbstregulierung auch für Suchmaschinen etabliert werden. Die Einführung von Gütesiegeln für Suchmaschinen, die entsprechende Selbstverpflichtungen abgegeben haben und diese nachweislich einhalten, würde die Qualität der jeweiligen Suchmaschine auch gegenüber den Nutzern dokumentieren und deren Attraktivität steigern.

Verbessert werden sollte auch die Medienkompetenz der Nutzer, damit sie die zur Verfügung stehenden Suchtechnologien für ihre Informations- und Kommunikationsbedürfnisse optimal einsetzen können.<sup>410</sup> Hier sind neben den Verbänden der Internetanbieter und den Selbstkontrolleinrichtungen auch Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung gefordert.

Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung des Suchmaschinenmarktes unter Vielfaltsgesichtspunkten weiter sorgfältig beobachten.

#### **4. Neue Technologien für Suche und Wissensmanagement**

Schon seit geraumer Zeit befinden sich Technologien in der Entwicklung, welche die Möglichkeiten der Suche und des Managements digitaler Daten wesentlich verbessern sollen. Sie werden derzeit im Rahmen des Projekts „THESEUS“, das ein Gesamtvolu-

---

<sup>408</sup> Ein URL (Uniform Resource Locator) ist eine Adressierungsform für Internet-Dateien, die vor allem innerhalb des World Wide Web zur Anwendung kommt. In der URL sind der Computername oder der Dienst, der die Information beinhaltet und der Pfad auf dem Rechner enthalten. Siehe auch unter <http://www.itwissen.info/definition/lexikon/uniform-resource-locator-URL.html>.

<sup>409</sup> Siehe dazu auch [www.fsm.de](http://www.fsm.de).

<sup>410</sup> Vgl. hierzu nur den Bericht über die Vorstellung der von der Bertelsmann Stiftung erstellten Studie „Transparenz im Netz“ in epd-medien Nr. 50/2003, S. 20 f.

men von ca. 200 Millionen Euro aufweist, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gefördert. Frankreich unterstützt mit „QUAERO“ ein vergleichbares Projekt mit ähnlichem Volumen. Ein gegenseitiger Informationsaustausch ist vorgesehen.

Im Rahmen von „CONTENTUS“ – einem von sechs speziellen Anwendungsbereichen des „THESEUS“-Projekts – werden neue Technologien für den Aufbau von multimedialen Wissensplattformen wie digitale Bibliotheken oder digitale Sendearchive entwickelt. Im Fokus steht insbesondere die Fusion von automatisch erzeugten Metadaten aus Verfahren mit intellektuell erzeugten Metadaten aus Bibliotheken und Sendearchiven. Auf diese Weise wird innerhalb des Projekts „CONTENTUS“ die Tradition der intellektuellen Erschließung durch Kultureinrichtungen mit innovativen Technologien aus den Forschungslaboren von Industrie und angewandter Forschung verbunden. Im Rahmen einer Forschungsk Kooperation mit dem speziellen Anwendungsbereich „ALEXANDRIA“ innerhalb von „THESEUS“ wird unter anderem untersucht, wie durch Experten aufgebaute Ontologien (Netze von Informationen über logische Beziehungen wie Person, Zeit, Ort usw.) kooperativ durch Nutzer- und Anwendergruppen erweitert und gepflegt werden können und wie die Informationsqualität von digitalen Sammlungen durch Einbeziehung von Nutzern optimiert werden kann.

Im Zentrum dieser technologischen Innovation steht die sogenannte „semantische“ Suchtechnik. Bisherige Suchtechniken unterscheiden nicht nach Sinn und Bedeutung der verwendeten Suchbegriffe. So erscheinen zum Beispiel bei dem Suchbegriff „Golf“ Informationen zum gleichnamigen Spiel, zum so bezeichneten Kraftfahrzeug und zur gleichnamigen Meeresströmung. Die mögliche Kombination von Suchbegriffen kann dieses Defizit nur bedingt minimieren. Künftig sollen deshalb auch Sinn und Bedeutung der Suchbegriffe technisch erfasst und in Suchprozessen automatisch genutzt werden. Dazu werden die abrufbaren Datensätze über Ontologien in komplexe Wissensbeziehungen eingebunden sowie Konzepte und Technologien des sogenannten „Semantic Web“ genutzt. Es bleibt indessen abzuwarten, wie sich das „Semantic Web“ entwickeln wird.

Hier setzen die im Rahmen von „THESEUS“ und „QUAERO“ in der Entwicklung befindlichen neuen Werkzeuge für sektorale semantische Suche und modernes Wissensmanagement innerhalb von gesonderten Datenbeständen und Netzwerken an, indem dortige Datenstrukturen (mit genau darauf ausgerichteten Ontologien) und Suchfunktionen optimal aufeinander abgestimmt werden. Diesen Werkzeugen kommt auch unter



medienpolitischen Aspekten eine große Bedeutung zu: Zum einen machen sie die Informationsflut, der Nutzer zunehmend ausgesetzt sind, beherrschbarer und zum anderen verliert die Monopol-Situation bei Internet-Suchmaschinen zumindest sektoral an Bedeutung.

Solche Werkzeuge sollen künftig beispielsweise auf dem Portal der Deutschen Digitalen Bibliothek (DDB)<sup>411</sup> eingesetzt werden. Im Falle einer üblichen Suche mit Google gelangt der Nutzer zunächst auf das Portal, wobei schon durch die für die Suchalgorithmen relevanten Faktoren wie „Metadaten“ (sie repräsentieren die gesamten Daten im Netzwerk auf dem Portal) und hohe Nutzerfrequenz des Portals ein vorderer Platz auf der Trefferliste weitgehend gewährleistet sein wird. Für die Suche im Netzwerk nutzt er dann die auf dem Portal angebotenen speziellen, kultur- und wissenschaftsaffinen Suchwerkzeuge, die ihm ein modernes Wissensmanagement (z.B. die semantische Suche) ermöglichen und über deren Ausgestaltung der Portalbetreiber entscheidet. Bei der DDB wird dies ein Kompetenznetzwerk aus etwa einem Dutzend ausgewählter Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen sein.

Wie attraktiv die DDB mit Hilfe solcher Suchwerkzeuge für jedermann wird, lässt sich exemplarisch verdeutlichen: Die Recherche nach einem bedeutenden Musiker führt auf digitalisierte Werke des Künstlers, und zwar zu *musica practica* ebenso wie zu Noten, Schriften und wichtigen Autographen sowie zu digitalen Audiodateien seiner wichtigsten Schöpfungen. Per Videostreaming lassen sich Aufzeichnungen und gegebenenfalls sogar Live-Schaltungen wichtiger Werkaufführungen des Künstlers abrufen. Auf elektronisch verfügbare Forschungsliteratur zum Künstler kann ebenso zugegriffen werden wie auf dessen Biographie aus einem digitalen Musikerlexikon oder auf einen digitalisierten Kupferstich mit dem Porträt des Gesuchten.

Spezielle Suchtechniken, die beispielsweise die Recherche entlang bestimmter Stilrichtungen und Künstlergruppen oder -schulen ebenso wie etwa nach Wirkungsstätten über virtuelle Landkarten erlauben, lassen kulturelle Sinnzusammenhänge – beispielsweise Einfluss- und Rezeptionslinien – sichtbar werden, die über assoziative Querverweise miteinander verlinkt sind. Die so entstehenden integrierten digitalen Informationsräume sollen kulturellen und wissenschaftlichen E-Content unterschiedlichster Herkunft und Beschaffenheit (Bilder, Text-, Audio-, Videodateien usw.) entlang nutzerseitig differenziert ansteuerbarer Kriterien – Thema, Person, Ort, Begriff usw. – zusammenführen und

---

<sup>411</sup> Siehe zur DDB nochmals die detaillierten Ausführungen oben unter Punkt D. II. 4.

dadurch auch die Option zur kontextabhängigen Mehrfachverwertung individueller digitaler Objekte eröffnen. Dies kann auch die Verknüpfung von Arbeitsmaterialien, z.B. aus Versuchsreihen in Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, umfassen.

Über die Deutsche Digitale Bibliothek in Kombination mit kommerziellen Angeboten – wie etwa dem Angebot [www.libreka.de](http://www.libreka.de) des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels – erhalten Wissenschaft, Bildung und Wirtschaft erstmals ein umfassendes interdisziplinäres Informationsangebot, das an jedem PC-Arbeitsplatz mit Internetanschluss verfügbar ist. Damit wird auch eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass Forschungsergebnisse, wo es sinnvoll und erwünscht ist, unmittelbar in marktfähige Produkte umgesetzt werden können. Dabei kann die DDB auch als Kommunikationsplattform für projekt- und themenbezogene Kooperationen zwischen den beteiligten Einrichtungen dienen.

Durch die Einbeziehung interaktiver Nutzungsformen und die Kooperation mit Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen soll die Nutzerattraktivität der DDB zusätzlich optimiert werden. Diese von den Nutzern eingestellten Inhalte sollen dabei in keiner Weise die eigentlichen, qualitätskontrollierten Inhalte ersetzen, sondern ihnen ergänzend zur Seite stehen. Dabei müssen sie von diesen aber klar unterscheidbar bleiben.

Die beschriebenen Perspektiven machen deutlich, wie wichtig Werkzeuge für sektorale semantische Suche und Wissensmanagement künftig für alle Lebensbereiche – Bildung, Wissenschaft, Wirtschaft und nicht zuletzt den Medienbereich – sein werden. Die Bundesregierung wird diese daher auch weiterhin im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern.

## **5. Digitale Verfügungsgewalt über Kulturgüter und wissenschaftliche Informationen**

Internet-Suchmaschinenanbieter versuchen ihr Geschäftsfeld fortwährend zu erweitern, indem sie neben ihrer Funktion als „Gatekeeper“ auch als Anbieter von Inhalten auftreten. So ist Google unter anderem mit fünf großen angelsächsischen Bibliotheken sowie der Bayerischen Staatsbibliothek Kooperationen eingegangen, um deren Buchbestand in wesentlichen Teilen digital zu erfassen und unter [www.books.google.de](http://www.books.google.de) ins Internet zu stellen. Auf diese Weise sollen bis zum Jahr 2015 insgesamt 15 Millionen Bände verfügbar sein.

Sicher sind diese Aktivitäten für die Nutzer des Internets hilfreich. Allerdings muss bedacht werden, dass Bücher, sonstige Kulturgüter und wissenschaftliche Daten Teil der kulturellen Identität einer Nation und damit genuin öffentliche Güter sind. Deshalb ist

es wichtig, dass die digitale Verfügungsgewalt über solche Bestände auf nationaler und europäischer Ebene auch in öffentlicher Verantwortung bleiben. Dies sollen die oben unter Punkt D. II. 4. dargestellten Einrichtungen der Europäischen Digitalen Bibliothek (EDB) und der Deutschen Digitalen Bibliothek sicherstellen, indem sie unabhängig von kommerziellen Gesichtspunkten entscheiden, welche Digitalisate aus ihren Beständen der Öffentlichkeit zu welchen Konditionen zugänglich gemacht werden.

Der von der Bayerischen Staatsbibliothek eingeschlagene Weg sieht vor, dass ein Großteil des dortigen Buchbestandes zwar von Google unter Verwendung eigener finanzieller Mittel digitalisiert und in [www.books.google.de](http://www.books.google.de) eingestellt wird, aber dennoch gleichzeitig sowohl für die DDB als auch für die EDB zur Verfügung steht. Letzteres ist unter nationalen und europäischen Gesichtspunkten ausschlaggebend. Alles Weitere sollten die Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen mit Blick auf ihre jeweiligen Aufgaben entscheiden.

## V. Qualitativ hochwertige Bildschirmspiele

Interaktive Unterhaltungsmedien – wie Computer-, Video-/Konsolen-, Online- und Handy-spiele – haben sich zu einem Leitmedium für viele Kinder und Jugendliche entwickelt. Zugleich liegt interaktiven Unterhaltungsmedien eine Schlüsseltechnologie zu Grunde, die auch für viele andere Bereiche von erheblicher Bedeutung ist (z.B. bei Simulationen in der Produktentwicklung, in der Telemedizin oder bei einem „virtuellen Bummel“ durch digitale Bibliotheken und Museen).<sup>412</sup> Lernspiele werden zunehmend zu einem wichtigen Bildungsfaktor etwa in den Schulen, in der beruflichen Bildung, in der Gesundheitsvorsorge oder im privaten Umfeld.

Wie bei jedem Medium liegen auch bei interaktiven Unterhaltungsmedien Chancen und Risiken nah beieinander. Für Deutschland als eine führende Industrie- und Kulturnation kommt es darauf an, einerseits die großen Chancen, die interaktive Unterhaltungsmedien bieten, zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren. Im Rahmen der Novellierung des Filmförderungsgesetzes im Jahr 2003 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung deshalb aufgefordert, „zu prüfen, wie bei multimedialen Produkten, insbesondere Computerspielen, ein zielgruppengerechtes und qualitativ hochwertiges Angebot gesichert werden kann“.<sup>413</sup> Der im Jahr 2007 von der Bundesregierung nach langen und schwierigen Verhandlungen im Konsens

---

<sup>412</sup> Vgl. auch HBI-Gutachten, S. 119, 123 und 130.

<sup>413</sup> BT-Drs. 15/1958 und Plenarprotokoll 15/75, S. 6501 C

mit der Wirtschaft vorgelegte Bericht<sup>414</sup> und der daran anknüpfende Beschluss des Deutschen Bundestages<sup>415</sup> sehen ein Bündel von Maßnahmen zur Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien vor. Im Kern geht es dabei um folgende Maßnahmen, an deren Umsetzung die Bundesregierung und die Verbände der Spielebranche derzeit gemeinsam arbeiten:

## 1. Einrichtung des Deutschen Computerspielepreises

Zur Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien soll künftig ein „Deutscher Computerspielepreis“ nach dem Vorbild des Deutschen Filmpreises vergeben werden (erstmalig im Frühjahr 2009 in München). Der Deutsche Bundestag hat dafür im Haushalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Preisgeld in Höhe von 300.000 Euro bereitgestellt. Die Spielebranche erhöht diesen Betrag um weitere 300.000 Euro. Daneben organisiert und finanziert sie die Preisgala. Der Preis soll Anreiz für die Entwicklung hochwertiger und pädagogisch wertvoller Produkte schaffen und deren Vermarktung unterstützen. Die Preisgelder sind an die Verwendung zur Entwicklung weiterer hochwertiger Spiele gebunden.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat mit den Branchenverbänden inzwischen das Preisreglement vereinbart. Der Preis soll in bzw. mit folgenden Kategorien und Dotierungen vergeben werden:

1.	Bestes Deutsches Spiel	150.000 €
2.	Beste Innovation	75.000 €
3.	Bestes Serious Game (Lern- oder Simulationsspiel)	75.000 €
4.	Bestes Jugendspiel	75.000 €
5.	Bestes Kinderspiel	75.000 €
6.	Bestes mobiles Spiel	50.000 €
7.	Bestes Browserspiel	50.000 €
8.	Bestes Konzept aus Studentenwettbewerb	35.000 €
9.	Bestes Konzept aus Schülerwettbewerb	15.000 €
10.	Bestes internationales Spiel (Sonderpreis)	ohne Preisgeld

Über die Vergabe des Computerspielepreises wird eine unabhängige Jury entscheiden. Die Jury besteht aus vierzehn Mitgliedern. Davon werden zwei vom Deutschen Bundes-

<sup>414</sup> Veröffentlicht als BT-Drs. 16/7081.

<sup>415</sup> BT-Dr.16/7116 und Plenarprotokoll 16/145, S. 15317 A

tag, fünf vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und sieben von der Spielewirtschaft bestimmt. Zur Vorauswahl wird für jede Preiskategorie eine unabhängige Fachjury aus anerkannten Experten gebildet. Ihr gehören jeweils zwei vom Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und zwei von der Spielewirtschaft bestimmte Mitglieder an. Die staatliche Seite sorgt bei ihrer Auswahl der Jurymitglieder dafür, dass die Bereiche Politik, Medienwissenschaft/-pädagogik und Jugendmedienschutz angemessen repräsentiert sind, während die Spielewirtschaft eine angemessene Repräsentanz etwa der Bereiche Technologie und Marketing besorgt sowie die Spielerseite und die Fachpresse einbezieht.

## **2. Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien**

Weiter soll eine Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien errichtet werden. Ihr kommt für die praktische Förderung entsprechender Produkte eine entscheidende Bedeutung zu. Sie soll zusammen mit Wissenschaft und Wirtschaft die praktischen Voraussetzungen schaffen, um einerseits die Chancen des Mediums und der zu Grunde liegenden Technologie zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren, die sich aus einem unsachgemäßen Umgang insbesondere von Kindern und Jugendlichen mit diesem Medium ergeben. Im Wesentlichen soll die Stiftung deshalb

- öffentlich aufzeigen, welche Chancen interaktive Unterhaltungsmedien bieten und wie potentielle Risiken (insbesondere Jugendgefährdungen) minimiert werden können;
- die Vielfalt des Angebots interaktiver, qualitativ hochwertiger Unterhaltungsmedien, speziell mit deutschem/europäischem kulturellem Hintergrund, durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit fördern;
- sich bei Erfolg versprechenden Entwicklungskonzepten für qualitativ hochwertige interaktive Unterhaltungsmedien, insbesondere mit deutschem/europäischem kulturellem Hintergrund, um Kapital für aufwändige und risikobehaftete Entwicklungen von Prototypen bemühen;
- in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten (Spiele-/Technologieentwicklern, Publishern, Einzelhandel, für den Jugendschutz zuständigen Stellen, Schulen und Bil-

dungseinrichtungen etc.) geeignete Maßnahmen zur Verbesserung des Jugendschutzes beim Umgang mit interaktiven Unterhaltungsmedien planen und durchführen;

- die Kompetenz im Umgang mit interaktiven Unterhaltungsmedien umfassend verbessern; sie soll sich dabei nicht nur an Kinder und Jugendliche, sondern auch an Eltern, Lehrkräfte und sonstige in der Kinder- und Jugendarbeit tätige Personen wenden;
- gemeinsam mit Unternehmen, Wissenschaft und Politik Konzepte für die Verbesserung der Ausbildung von Fachkräften für die Entwicklung und praktische Nutzung interaktiver Unterhaltungsmedien erarbeiten;
- Spielentwickler bei der Beantragung von öffentlichen Fördermitteln (nationalen wie europäischen) und Weiterentwicklung geeigneter Fördermodelle<sup>416</sup> unterstützen und
- Kompetenznetzwerke aus Unternehmen, Verbänden, Hochschulen, Schulen, sonstigen Bildungseinrichtungen, Politik und gesellschaftlichen Vereinigungen bilden, die sich wissenschaftlich und praktisch mit den Aufgabengebieten der Stiftung befassen.

Die Stiftung soll finanziell von den Unternehmen und Verbänden der im Bereich der interaktiven Unterhaltungsmedien tätigen Wirtschaft getragen werden. Zur Gewährleistung der notwendigen Unabhängigkeit, Transparenz und Akzeptanz der Stiftung sollen dem Kuratorium überwiegend wirtschaftsunabhängige Vertreter (z.B. des Bundes, der Länder und gesellschaftlicher Organisationen) angehören. Die Bereiche Entwickler, Publisher und Einzelhandel müssen allerdings angemessen repräsentiert sein, um den erforderlichen Praxisbezug sowie ein bereichsübergreifend einvernehmliches Vorgehen zu gewährleisten. Es wird angestrebt, dass die Stiftung bereits 2009 ihre Tätigkeit aufnimmt.

### **3. Weitere Fördermaßnahmen**

Die Technologieförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie die Forschungsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung stehen auch für die den interaktiven Unterhaltungsmedien zu Grunde liegenden Schlüsseltechnologien offen. Dies wurde zwischen den zuständigen Bundesressorts und den Branchenverbänden vereinbart. Im Übrigen kann das Förderprogramm der Europäi-

---

<sup>416</sup> Für qualitativ hochwertige interaktive Unterhaltungsmedien, speziell mit deutschem/europäischem kulturellen Hintergrund, sowie zur Stärkung des Entwicklungs- und Produktionsstandortes Deutschland.

schen Kommission „MEDIA 2007“ von den deutschen Herstellern genutzt werden. Allerdings ist das Fördervolumen (aktuell 1,5 Millionen Euro pro Jahr) insgesamt noch zu gering, um deutsche Spielentwickler wirksam unterstützen zu können. Deshalb beabsichtigen die zuständigen Bundesressorts und die Spielebranche, gegenüber der Europäischen Kommission gemeinsam auf eine Erhöhung dieses Anteils am MEDIA-Budget zu drängen.

Mit dem vorgesehenen Bündel von Maßnahmen werden in Kooperation aller Beteiligten gute Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die kulturellen und technologischen Chancen von interaktiven Unterhaltungsmedien in Deutschland künftig besser genutzt werden können als bislang und zugleich die potentiellen Risiken dieser Medien für die Nutzer minimiert werden. Schon heute stehen in Deutschland entwickelte Computerspiele vor allem für Strategie-, Sport und Lernspiele. Diese Entwicklung soll mit den beschriebenen Maßnahmen gestärkt werden.

## **VI. Rahmenbedingungen für den deutschen Film**

### **1. Filmpolitik des Bundes**

Warum gibt es überhaupt Filmpolitik? Im Kern geht es um das Kulturgut Kinofilm: Ihn zeichnet nicht nur sein unvergleichlicher Charakter als Gesamtkunstwerk aus. In ihm finden Stoff, Schauspiel, Musik, Filmarchitektur, Kostümbild und vieles mehr zu einem – im besten Fall faszinierenden – Ganzen zusammen. Auch seine Reichweite und vor allem die Art der Präsentation unterscheiden ihn grundlegend von Oper, Theater oder dem Fernsehfilm und machen ihn zu etwas Einzigartigem: Die Suggestivkraft der Bilder auf der Kinoleinwand und die „großen Gefühle“ verdichten sich für das Publikum zu einem besonderen Gemeinschaftserlebnis.

Entsprechend groß ist seine Wirkung: Der Kinofilm ist ein bedeutender Teil des Medienkonsums von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Er prägt durch seine spezielle Ästhetik unsere Sehgewohnheiten und durch die Inhalte unser Weltbild und unsere kulturelle Identität. Filmemacher spiegeln durch die Themen, ihre Interpretation und ihre Bildsprache in Ausschnitten die gesellschaftliche Verfassung eines Landes und das Lebensgefühl seiner Menschen wieder.

Daher ist es ein besonderes kulturpolitisches Anliegen, dass sich gerade auch der deutsche Kinofilm trotz der Dominanz US-amerikanischer Produktionen in den Kinos behauptet. Hierzu ist er auf die Förderung mit öffentlichen Mitteln angewiesen – ohne sie

würde der deutsche Kinofilm hinsichtlich seiner Qualität und Vielfalt nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Notwendigkeit einer solchen Förderung ergibt sich unter anderem aus den eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten für Produzenten. Produzenten erzielen in der Regel weder an der Kinokasse noch bislang in den anschließenden Auswertungsstufen ausreichende Gewinne, um ohne Weiteres neue Produktionen zu finanzieren. Dies hängt auch mit dem begrenzten deutschen Sprachraum zusammen. Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika oder Großbritannien haben allein aufgrund der Sprache einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Zudem sind die Sehgewohnheiten der Zuschauer stark von aufwändigen Hollywood-Produktionen geprägt. Diese werden mit vergleichsweise hohen Produktionsbudgets realisiert, die für deutsche Produktionen in der Regel nicht erreichbar sind. Misst man deutsche Produktionen an ihren amerikanischen Wettbewerbern, besteht sowohl bei den Produktionsbudgets als auch mit Blick auf die Vermarktung eine tiefe Kluft: So werden die Durchschnittsbudgets deutscher Produktionen auf 3,3 Millionen Euro (2006) geschätzt – bei Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika sind es etwa 60 Millionen Euro.<sup>417</sup>

Spricht man vom „deutschen Film“ im Allgemeinen, so lässt sich mit Fug und Recht sagen, dass er sich im Aufwind befindet: Der Marktanteil des deutschen Films ist in den vergangenen fünf Jahren erheblich gestiegen. Während sich der Marktanteil deutscher Filme zwischen 1995 und 2002 in der Größenordnung von rund 9 bis 18 Prozent bewegte, hat er sich seit 2003 zwischen 17 und knapp 26 Prozent eingependelt.<sup>418</sup> Im ersten Halbjahr 2008 wurde sogar die Rekordmarke von 33,9 Prozent erreicht.<sup>419</sup> Auch international erregen deutsche Produktionen Aufsehen – zuletzt sichtbar an der Oscar-Auszeichnung des Donnersmarck-Films „Das Leben der Anderen“ (2007), am Europäischen Filmpreis, am Festivalerfolg in Cannes für das beste Drehbuch an Fatih Akin für „Auf der anderen Seite“ (2007) und am jüngsten Oscar-Erfolg für die deutsch-österreichische Koproduktion „Die Fälscher“ (2008).

Die Entstehung erfolgreicher Filme ist nicht zuletzt Ergebnis einer erfolgreichen Filmförderpolitik. Insgesamt fördern Bund, Länder und die Filmförderanstalt des Bundes

<sup>417</sup> Vgl. für ausschließlich deutsche Produktionen (ohne Koproduktionen) Jahrbuch der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) 2007, S. 18; siehe für US-Produktionen. [www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/focus2008.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/focus2008.pdf).

<sup>418</sup> Vgl. [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (siehe dort „Marktdaten-Kinoergebnisse“).

<sup>419</sup> FFA Pressemitteilung vom 27.8.2008; siehe [www.ffa.de](http://www.ffa.de).



(FFA) den deutschen Kinofilm derzeit mit über 308 Millionen Euro jährlich.<sup>420</sup> Dabei nehmen bundesweite Maßnahmen den größten Raum ein. Dazu zählt die mit Abgaben und Beiträgen von der Branche selbst finanzierte Förderung der FFA mit einem Förder volumen von rund 77 Millionen Euro und die Förderung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien. Sie ergänzen die eher standortorientierten Filmfördermaßnahmen der Länder. Die umfassende Filmpolitik des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur Medien begleitet sowohl die Entstehung eines Films – angefangen bei der Stoff- und Drehbuchentwicklung bis hin zur Postproduktion – als auch seine Verwertung und Präsentation im Kino und auf Festivals. Darüber hinaus initiiert und unterstützt der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur Medien Einrichtungen der Filmbildung, Kinematheken und Filmarchive, um das audiovisuelle Erbe zu bewahren und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

## 2. Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft

Die Herausforderungen für die deutsche Filmwirtschaft sind so vielfältig wie ihre Branchen und deren unterschiedliche Interessen. Denn zur Filmwirtschaft gehören die sogenannten Kreativen ebenso wie die Bereiche Produktion, Filmtechnik, Verleih, Vertrieb, Filmtheater und weitere Auswertungsstufen, die durch Digitalisierung und neue Informations- und Kommunikationsdienste an Bedeutung gewinnen.

### a) Situation der Kinowirtschaft

Vor allem die Lage der Kinowirtschaft verdient angesichts der technischen Herausforderungen und der Veränderungen der Publikumsstruktur und -nachfrage besondere Aufmerksamkeit. Der Kinosaalbestand ist zwar seit 2003 mit bundesweit über 4.800 Sälen relativ konstant geblieben<sup>421</sup>, und die Beobachtung weltweiter Trends lässt darauf schließen, dass das Kino durch den Heimkino-Boom nicht an sich in seiner Existenz gefährdet ist. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die Besucherzahlen in Deutschland – mit Ausnahme eines leichten Besucherplus im ersten Halbjahr 2008 – seit Jahren eher rückläufig sind. In 2007 lag das Besuchermi nus bei 8,2 Prozent.<sup>422</sup> Um diesen Trend zu durchbrechen, neue Impulse zu setzen und das Kino zu einem nicht austauschbaren Erlebnisort mit stärkerer Anziehungskraft zu machen, sind in allererster Linie Phantasie, Flexibilität und Innova-

<sup>420</sup> Vgl. FFA info 1/08 vom 6. Februar 2008, S. 9, abrufbar unter [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (dort: „Publikationen, FFA-Info“).

<sup>421</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 64.

<sup>422</sup> Vgl. FFA info 1/08 vom 6. Februar 2008, S. 1; abrufbar unter [www.ffa.de](http://www.ffa.de) (dort: „Publikationen, FFA-Info“).

tionsgeist der Kinobetreiber gefordert. Denn die Zahl der traditionsorientierten Cineasten geht ständig zurück; Kino ist, insbesondere für die jüngeren Besuchergruppen, ein Medienangebot unter vielen anderen und konkurriert mit diesen um die Aufmerksamkeit der Zuschauer. Das Angebot der Kinos muss sich diesen Gegebenheiten anpassen. Es reicht nicht mehr aus, nur Kinofilme abzuspielen. Vielmehr muss das Kino zum erweiterten Forum mit sozialen und kulturellen Angeboten werden. Viele Kinobetreiber gehen diesen Weg schon heute und experimentieren mit zusätzlichen Programmangeboten.

Die Digitalisierung der Kinos ist eine wichtige Weichenstellung für die gesamte Filmbranche. Der Wandel vom herkömmlichen analogen Kino zum digitalen Hightech-Kino hat bereits begonnen, aber die flächendeckende Einführung der digitalen Abspieltechnik lässt noch weiter auf sich warten – trotz optimistischer Ankündigungen großer amerikanischer Filmstudios, die 2008 zum „Schlüsseljahr für den digitalen roll-out“ erklärt haben.<sup>423</sup>

Größte Hindernisse waren bislang das Fehlen einheitlicher technischer Standards sowie Finanzierungsschwierigkeiten auf Seiten der Kinobetreiber. Zwischenzeitlich wird überwiegend die sogenannte Digital Cinema Initiative-Norm (DCI-Norm) als einheitlicher technischer Standard herangezogen. Die DCI-Norm definiert die erforderliche Qualität des projizierten Digitalbildes. Sie wurde 2005 in einem Zusammenschluss der großen Hollywood-Studios<sup>424</sup> entwickelt, ist aber bisher noch nicht ISO<sup>425</sup>-zertifiziert. Die Filmförderungsanstalt sowie andere europäische Filmförderungseinrichtungen richten sich bereits nach dieser Norm.

Ein einheitliches Struktur- und Finanzierungskonzept der Filmwirtschaft für die Digitalisierung der deutschen Kinos gibt es bisher nicht. Der Verband deutscher Filmverleiher (VdF) und der Hauptverband Deutscher Filmtheater (HDF) haben in Positionspapieren dargelegt, dass sie maßgeblich auf staatliche Unterstützung hoffen. Aus Sicht der Politik liegt es hingegen eindeutig primär bei der Filmwirtschaft und nicht bei der Politik, die notwendigen technischen und finanziellen Schritte einzuleiten. Es ist Aufgabe der Kino- und Verleihbranche, ein abgestimmtes Struktur- und Finanzierungspapier zur Digitalisierung der Kinos vorzu-

---

<sup>423</sup> Vgl. Film-Echo vom 16. November 2007.

<sup>424</sup> Dazu zählen Disney, Fox, MGM, Paramount, Sony Pictures, Universal und Warner Brothers Studios.

<sup>425</sup> Internationale Organisation für Normung (ISO); diese Einrichtung erarbeitet internationale technische, klassifikatorische und verfahrenstechnische Standards auch im Filmbereich.

legen, welches die Verantwortlichkeiten gerade auch auf privatwirtschaftlicher Seite richtig widerspiegelt. Insbesondere müssen auch diejenigen Akteure die Kosten tragen, die von den Kosteneinsparungen durch die neue Technik in hohem Maß profitieren. Es ist film- und kulturpolitisch wünschenswert, eine möglichst flächendeckende Digitalisierung der deutschen Kinos zu erreichen. Die Digitalisierung der Kinos darf sich nicht zulasten insbesondere der kleinen, wenig finanzstarken Kinos auswirken und damit zu einer Spaltung der deutschen Kinolandschaft führen.

Deshalb wird die Digitalisierung der Kinos auch bei der laufenden Novellierung des Filmförderungsgesetzes (FFG) berücksichtigt, wenngleich mit Blick auf die noch offenen Fragen insbesondere zur Flächendeckung und zur Finanzierung insgesamt eine abschließende Regelung dieser Frage zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Um den Entwicklungen in diesem Bereich in den nächsten Jahren dennoch flexibel Rechnung tragen zu können, wurde im Entwurf des neuen FFG eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung aufgenommen. Sie eröffnet konkret die Möglichkeit, den Bereich der Förderungsmaßnahmen auf die erstmalige technische Umstellung eines Filmtheaters auf digitales Filmabspiel (Digitalisierung) auszudehnen.

Parallel zu der Novellierung des FFG führen der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien gemeinsam mit anderen Ressorts der Bundesregierung, der FFA und den Ländern Gespräche mit der Filmwirtschaft, um zum einen ein konkretes Fördermodell zu entwickeln, das mit Geldern der Filmwirtschaft selbst und allenfalls subsidiär nach Vorlage eines tragfähigen Gesamtkonzepts durch die Branche mit staatlichen Ergänzungsmitteln für einen möglichst flächendeckenden Umstellungsprozess sorgt. Zum anderen muss dafür Sorge getragen werden, dass die Digitalisierung nicht zu einer Verminderung der Vielfalt des Programmangebots führt und alle Kinos einen fairen Zugang zum digitalen Programmmaterial erhalten.

#### **b) Illegale Nutzung von Filmen im Internet**

Ein Problem, das nicht nur die Kinobetreiber, sondern auch alle anderen Teilhaber an der Wertschöpfungs- und Verwertungskette im Filmbereich trifft, ist die illegale Nutzung von Filmen im Internet. Raubkopien schaden nicht nur der Kultur- und

Kreativwirtschaft als Zukunftsbranche, sondern auch der wirtschaftlichen Existenzgrundlage jedes einzelnen Kreativen.

Neben technischen Kopierschutzmaßnahmen und urheberrechtlichen<sup>426</sup> Instrumenten unterstützen insbesondere von der Privatwirtschaft initiierte Maßnahmen die Bekämpfung von Raubkopien. Hierzu zählt die Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e.V. (GVU), die im Auftrag der Filmbranche und der Entertainmentsoftware-Industrie Urheberrechtsverletzungen im Bereich Film und Entertainmentsoftware aufdeckt und mit den Strafverfolgungsbehörden zusammen arbeitet. Die GVU wird finanziell durch die FFA unterstützt. Zudem fördert die FFA die Aufklärungskampagnen „Raubkopierer sind Verbrecher“ oder „RESPE©T COPYRIGHTS“, die ebenfalls zur Bekämpfung von Raubkopierern beitragen.

### **3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und internationaler Wettbewerb**

Ein entscheidender Faktor für die Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft ist in den kommenden Jahren ihre Stärkung im internationalen Wettbewerb. Das Thema steht daher im Fokus der Filmpolitik des Bundes.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird insbesondere durch drei Faktoren gekennzeichnet: Erstens durch die Qualität deutscher Produktionen, die in engem Zusammenhang mit den Finanzierungsmöglichkeiten deutscher Produzenten steht. Zweitens durch einen leistungsfähigen Vertrieb und die wirksame Bewerbung dieser Filme. Und drittens durch die Anziehungskraft des Filmstandorts Deutschland sowohl für deutsche als auch für internationale Produktionen. Eben diese Faktoren stehen im Mittelpunkt des neuen Filmförderungsgesetzes (hierzu nachfolgend unter Punkt a) bzw. des Deutschen Filmförderfonds (hierzu nachfolgend unter Punkt b).

#### **a) Filmförderungsgesetz (FFG)**

Das FFG ist der Schlüssel zum Erfolg des deutschen Films. Es unterstützt den gesamten Prozess der Entstehung und Verwertung von Filmen – vom Drehbuch über die Filmherstellung bis zur Vorführung im Kino und der Auswertung in den wei-

---

<sup>426</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 205 und 208.

teren Verwertungsstufen. Mit dem Entwurf für das Fünfte Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes<sup>427</sup> (im Folgenden „FFG-E“), das zum 1. Januar 2009 in Kraft treten soll, werden die künstlerischen Rahmenbedingungen weiter verbessert und die Förderung an die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen angepasst. Erstmals wird auch die Situation der Beschäftigten in der Filmwirtschaft berücksichtigt. Der schwierigen Situation der Kinos wird durch eine deutliche Verringerung ihrer Abgabenlast Rechnung getragen. Darüber hinaus enthält das novellierte FFG weitere wichtige Weichenstellungen:

#### **aa) Künstlerische Rahmenbedingungen: Drehbuchentwicklung**

Film ist Kunst und deshalb hängt seine Qualität maßgeblich von der Originalität des Stoffs und der Kreativität seiner Interpretation und Verarbeitung ab. Was die künstlerische Seite der Filmherstellung betrifft, kann Deutschland auf ein beachtliches Niveau verweisen. Die Ausbildung an deutschen Filmhochschulen ist über die Grenzen hinaus anerkannt. Deutsche Regisseure und Schauspieler sind erfolgreich und gefragt. Und vor allem: Es gibt gute Stoffe und Drehbücher, die das „Samenkorn“ eines jeden erfolgreichen Films sind. Besonderes Augenmerk bei der Novellierung des FFG lag daher auf der Professionalisierung. So sind erfahrene Autoren künftig für die Drehbuchförderung – auch ohne Produzenten – allein antragsberechtigt. Außerdem können ab 2009 erstmals auch Vorstufen eines verfilmbaren Drehbuchs gefördert werden.

#### **bb) Vertrieb und Bewerbung deutscher Produktionen**

Entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist aber nicht nur die Produktion. Auch die besten Produktionen müssen den Weg zu den Zuschauern und deren Zuspruch finden. Das Image des deutschen Films ist gut und sein internationales Renommée wächst mit jedem Festivalerfolg. Dennoch sind hier noch erhebliche Verbesserungen möglich und notwendig. Vor diesem Hintergrund hat die FFA eine Studie über den Ruf heimischer Produktionen in Auftrag gegeben. Überraschendes Ergebnis der Studie<sup>428</sup>

<sup>427</sup> Der Entwurfstext ist abrufbar unter [www.bundesregierung.de/mn\\_23394/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/06/2008-06-04-bkm-ffg.html](http://www.bundesregierung.de/mn_23394/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2008/06/2008-06-04-bkm-ffg.html).

<sup>428</sup> Studie „Der „deutsche Film unter der Lupe, Akzeptanz – Image – Stärken und Schwächen“, durchgeführt von der GfK im Auftrag der FFA und veröffentlicht im Februar 2008, vgl. [www.ffa.de](http://www.ffa.de).

war, dass amerikanische und deutsche Filme den gleichen Beliebtheitsgrad bei der deutschen Bevölkerung haben. Hier liegt demnach ein deutliches Potential für eine Verbesserung der Marktchancen für den deutschen Film. Allerdings waren bei vielen Filmenthusiasten Produktionen aus den Vereinigten Staaten von Amerika nicht nur beliebter, sondern vor allem auch bekannter als deutsche Filme. Erstere gelten als abwechslungsreicher, aufwändiger und unterhaltsamer. Um das Wissen des Publikums um aktuelle deutsche Produktionen zu verbessern, empfahl der Großteil der Befragten mehr Informationen und mehr Werbung für den deutschen Film.

Die Filmpolitik des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien hat diesen Bedarf aufgenommen. So haben die seit 2004 in das FFG eingeführten „Medialeistungen“ als Beitrag der Fernsehveranstalter zur Filmförderung deutliche positive Effekte erzielt. In einem weiteren Schritt werden im Entwurf zum novellierten FFG die Mittel für die Absatzförderung deutlich erhöht und deren Verwendungsmöglichkeiten erweitert.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien wird in Zusammenarbeit mit der Filmwirtschaft die weiteren Auswirkungen dieser Maßnahmen beobachten, die Ergebnisse analysieren und etwa notwendige weitere Maßnahmen zur Intensivierung, Professionalisierung und Effektivitätssteigerung der Bewerbung des deutschen Films in die Diskussion einbringen. Dabei lässt sich der beschränkte Sprachraum des deutschen Films als Wettbewerbsnachteil bei der internationalen Verwertung allerdings nicht gänzlich ausräumen. Wohl aber erscheint es möglich, diesen Faktor bei internationalen Koproduktionen zu relativieren, indem hier verschiedene Sprachfassungen erstellt werden. Dies ist durch die Digitalisierung der Filmproduktion wesentlich erleichtert worden.

### **cc) Veränderte Verwertungsketten und neue Dienste**

Zu Recht weist das Hans-Bredow-Institut in seinem Gutachten darauf hin, dass die Filmförderung mit Blick auf die sich verändernden Verwertungsketten hin optimiert werden muss.<sup>429</sup> Im Entwurf für das 2009 in Kraft tretende FFG werden deshalb neue Verwerter von Filmen in den Anwen-

---

<sup>429</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 304.

dungsbereich des Gesetzes einbezogen. Dies gilt sowohl für die Abgabenseite als auch die Förderseite. Die Anbieter neuer Dienste müssen nach dem Regierungsentwurf effektiv zum Mittelaufkommen der Filmförderungsanstalt beitragen. Neben den bereits in die Abgabepflicht einbezogenen Video-on-demand-Anbietern (§ 66a Absatz 2 FFG) werden künftig auch Programmvermarkter, die zum Beispiel über Kabelplattformen Rundfunkprogramme Dritter bündeln und entgeltlich anbieten, als Beitragspflichtige berücksichtigt (so § 67 Absatz 3 FFG-E). Dementsprechend wird ab 2009 die Auswertung von Filmen über Video-on-demand künftig in die Förderung der Filmförderungsanstalt einbezogen (dies sieht § 53 b Absatz 2 FFG-E vor).

Selbstverständlich erweitert die digitale Technik auch die Verwertungsmöglichkeiten für Filmproduzenten. So hat sich der Umsatz mit sogenannten „Kauf-DVDs“ in den letzten Jahren auf hohem Niveau konsolidiert.<sup>430</sup> Zunehmend spielt auch Video-on-demand – als gegenüber der Fernsehausstrahlung eigenständige wirtschaftliche Auswertungsform – eine wichtige Rolle. Allerdings wurden den Produzenten bisher in der Praxis von Seiten der Fernsehveranstalter zum Teil vertragliche Verfügungsbeschränkungen auferlegt, die eine Einräumung der Video-on-demand-Rechte an Dritte selbst dann untersagen, wenn die Fernsehveranstalter kein eigenes Interesse an dieser Auswertungsform haben. Der Entwurf zum novellierten FFG knüpft die Förderung daher an die Einhaltung von Vereinbarungen zu einer angemessenen Aufteilung der Verwertungsrechte zwischen Produzenten und Fernsehveranstaltern.

#### **b) Deutscher Filmförderfonds**

In wirtschaftlicher Hinsicht benötigen die Produzenten mehr Spielräume und höhere Produktionsbudgets für ihre Projekte. Dies lässt sich durch eine verbesserte Eigenkapitalausstattung erreichen, insbesondere aber auch durch die Bündelung der finanziellen Kräfte im Rahmen von internationalen Koproduktionen. Allerdings korrespondieren letztere zumeist mit territorial festgelegten Erlösaufteilungen, infolge derer der deutsche Koproduzent oft keine nennenswerten Gewinne erzielt.

---

<sup>430</sup> Vgl. HBI-Gutachten, S. 64.

Private Finanzierungsmodelle erweisen sich – zumal nach Wegfall vieler steuerlich begünstigter Fondsmodelle – in der Regel als schwierig, da der Kinofilm aus finanzieller Sicht ein Hochrisikoprodukt ist. Der entsprechende Sachverstand und die Investitionsbereitschaft sind nur bei wenigen privaten Anlegern und Kreditinstituten vorhanden. Daher sind deutsche Produzenten nach wie vor maßgeblich auf öffentliche Förderung angewiesen.

Im Ausland, namentlich in Filmländern wie Frankreich, Kanada, Großbritannien und Irland wird der Unterstützungsbedarf ähnlich gesehen. Viele der dort eingeführten Fördermaßnahmen dienen nicht nur inländischen Produktionen, sondern insbesondere auch als Anreiz, um internationale Großproduktionen ins Land zu holen – verbunden mit erheblichen Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekten für weitere Branchen.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat die Entscheidung der Bundesregierung im Jahr 2005 zur Beschränkung der Steuersparmodelle namentlich auch bei Medienfonds zum Anlass genommen, sich mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Filmwirtschaft und der Konkurrenz zwischen den verschiedenen internationalen Fördermodellen eingehend zu befassen. Ergebnis dieser Überlegungen ist der am 1. Januar 2007 aufgelegte, mit jährlich 60 Millionen Euro ausgestattete Deutsche Filmförderfonds (DFFF).

Der DFFF gewährt Produzenten im Rahmen einer „automatischen“ Förderung eine Erstattung von bis zu 20 Prozent der in Deutschland angefallenen Herstellungskosten, wenn – in der Regel – mindestens 25 Prozent der Gesamtherstellungskosten in Deutschland ausgegeben werden. Dabei liegt der besondere Reiz des DFFF in der transparenten und berechenbaren Vergabe der Fördermittel, die zeitnah vom Produzenten eingesetzt werden können.

Die Maßnahme ist für die deutsche Filmwirtschaft ein großer Erfolg: Bisher wurden mit Hilfe von DFFF-Zuschüssen von 116 Millionen Euro 190 Filme mit Gesamtherstellungskosten von über 1 Milliarde Euro produziert. Davon wurden über 738 Millionen Euro am Filmstandort Deutschland investiert.<sup>431</sup>

Der DFFF hat darüber hinaus weitere positive Auswirkungen:

---

<sup>431</sup> So das Ergebnis der Berechnungen der DFFF-Projektleitung bei der FFA, Stand: 31. Oktober 2008.



- Das durchschnittliche Produktionsbudget der Filme hat sich deutlich erhöht.
- Die Anzahl internationaler Koproduktionen in den Jahren 2007 und 2008 hat sich im Vergleich zu 2005 fast verdoppelt.
- Die mit DFFF-Mitteln geförderten Projekte haben die Auslastung der filmtechnischen Infrastruktur verbessert.
- Der private Finanzierungsanteil an den Herstellungskosten seitens Verleihern, Vertrieben und Fernsehsendern hat sich 2007 mehr als verdoppelt.

Angesichts des Erfolgs der Maßnahme wird der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien den ursprünglich auf drei Jahre befristeten DFFF bis zum Jahr 2012 fortsetzen.

Wenn sich die intensive internationale Zusammenarbeit im Filmproduktionsbereich fortsetzt, bedeutet dies über das jeweils realisierte Projekt hinaus gerade auch mittelfristig eine Stärkung der deutschen Produzenten, filmtechnischen Betriebe und eine Verbesserung der Situation der in der Filmbranche tätigen Arbeitskräfte. Die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ermöglicht nicht nur größere Produktionsbudgets. Vielmehr eröffnet sie auch neue Vertriebsmöglichkeiten im Ausland, fördert Netzwerke, bewirkt die Auslastung deutscher Ateliers und sonstiger filmtechnischer Betriebe, bildet wertvolles Know-how in und prägt das Image deutscher Produktionsstandorte als internationale „In“-Zentren mit attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Der DFFF hat auch international viel Beachtung gefunden und wurde in Fachkreisen bestens bewertet. Gleichwohl bleibt der internationale Standortwettbewerb hart. Das bedeutet, dass die deutschen Fördermodelle regelmäßig überprüft und bei Bedarf zeitnah angepasst und optimiert werden müssen. Zudem hat die Europäische Kommission angekündigt, ihre sogenannte „Kino-Mitteilung“, die Regelungen zur Zulässigkeit von Beihilfen im Filmbereich enthält, bis zum Jahr 2012 zu verlängern.

## **F. Zusammenfassung**

### **Digitalisierung und Konvergenz als langfristig dominierende Entwicklungstrends**

Entscheidende Triebfeder der Medienentwicklung der letzten Jahre ist die Digitalisierung. Dies wird auch künftig so bleiben. Die Digitalisierung revolutioniert Herstellung, Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten. Sie führt zu fundamentalen Veränderungen der Wertschöpfungsketten, Branchenstrukturen und Publika. Die praktisch bedeutsamste Folge der Digitalisierung ist die Konvergenz, d.h. das Zusammenwachsen von technischen Kommunikationsstrukturen, Medieninhalten, Endgeräten sowie der Telekommunikations- und Medienbranchen. Kristallisationspunkt dieser Entwicklung ist das Internet. Die sektoralen Grenzen der klassischen Medienbereiche Presse, Hörfunk und Fernsehen verlieren in weiten Bereichen ihre Bedeutung. Neue Kommunikations- und Angebotsformen entstehen, die das klassische „Sender-Empfänger-Schema“ der analogen Welt überwinden und den Nutzer in die Lage versetzen, selbst zum Programmgestalter und Programmanbieter zu werden und damit in Konkurrenz zu etablierten Medienunternehmen zu treten. Die zunehmende Fülle onlinegestützter Dienstangebote kann nur durch Suchmaschinen erschlossen werden, die dadurch zu neuen „Metamedien“ aufsteigen. Ebenso bilden sich bei jungen Nutzern mit den Computerspielen neue Leitmedien heraus, welche die überkommenen Leitmedien dieser Bevölkerungsgruppe – Tonträger, Film und Fernsehen – aus dieser Rolle verdrängen. Die Nutzung von Zeitungen, Zeitschriften und Fernsehen nimmt insbesondere bei jungen Menschen zugunsten des Internet massiv ab.

### **Eine sektorübergreifende Medienpolitik ist gefordert**

Digitalisierung und Konvergenz erfordern neue Antworten der Medienpolitik. Notwendig ist ein integriertes, sektorübergreifendes Handeln. Die klassische Trennung von Presse-, Rundfunk- und Filmpolitik ist weitgehend obsolet. Hinzu kommt, dass medien-, kultur-, bildungs-, technologie- und wirtschaftspolitische Fragen stärker verzahnt werden müssen. Dementsprechend betrachtet die Medienpolitik der Bundesregierung die Entwicklungen nunmehr in der Hauptsache medien- und ressortübergreifend sowie interdisziplinär. Die einzelnen Mediengattungen werden nur noch insoweit gesondert behandelt, als sie voraussichtlich auch noch in Zukunft spezifische Besonderheiten und Probleme aufweisen, aus denen sich ein spezieller medienpolitischer Handlungsbedarf ergibt.

Um die Validität und Wirksamkeit ihres medienpolitischen Handelns zu erhöhen, hat die Bundesregierung für den vorliegenden Medienbericht ein umfassendes wissenschaftliches

Gutachten über die langfristigen Trends der Medienentwicklung zwischen 1998 und 2007 ausgewertet, das in ihrem Auftrag vom Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg, erstellt wurde. Die Bundesregierung wird für ihre Medienpolitik künftig stärker als bisher auf wissenschaftliche Expertisen zurückgreifen.

Die Digitalisierung eröffnet einerseits enorme Chancen für die individuelle, gesellschaftliche und politische Kommunikation und Entwicklung, für die Bildung, die Wissenschaft und die Wirtschaft. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die durch die Digitalisierung bedingten Veränderungen in allen genannten Lebensbereichen auch mehr oder minder gewichtige Risiken mit sich bringen. Soll das positive Potential der Digitalisierung für Individuum und Gesellschaft voll zur Entfaltung kommen, müssen diese Risiken auf ein Minimum reduziert werden. Die Medienpolitik die Bundesregierung verfolgt deshalb das Ziel, die Chancen der Digitalisierung in diesem Sinne so weit wie möglich zu realisieren.

### **Medienpolitischer Schulterschluss von Bund und Ländern notwendig**

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes haben die Länder im Medienbereich den überwiegenden Teil der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten. Der Bund hat im Medienbereich lediglich begrenzte Handlungsmöglichkeiten und kann seine Aufgaben nur in Kooperation mit den Ländern erfüllen. Dies gilt allerdings angesichts der Konvergenzentwicklung im Medienbereich auch umgekehrt, wie beispielsweise die Neuordnung des Telemedienrechts zeigt. War die Medienpolitik von Bund und Ländern bis zum Ende des letzten Jahrzehnts häufig durch inhaltliche und verfahrensrechtliche Konflikte belastet, hat sich angesichts der mit der Digitalisierung einhergehenden Herausforderungen seitdem auf allen Hierarchieebenen ein neuer Politikstil herausgebildet, der auf eine frühzeitige inhaltliche Verständigung und eine weitreichende Verzahnung der verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsverfahren ausgerichtet ist.

### **Schutz der Kommunikationsgrundrechte, Sicherung und Förderung von Vielfalt, Qualität und Verantwortung von Medienanbietern und Nutzern als Grundprinzipien der Medienpolitik der Bundesregierung**

Zentrale Bezugspunkte der Medienpolitik der Bundesregierung sind die in Artikel 5 GG verbürgten Kommunikationsgrundrechte (Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit) und das in Artikel 20 Absatz 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip. Danach sind die Medienfreiheiten nicht nur unverzichtbar für den einzelnen Bürger, sondern auch für die demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung. Der Schutz der Kommunikationsgrundrechte gehört daher

ebenso zu den Grundprinzipien der Medienpolitik der Bundesregierung wie die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt, die Förderung der Qualität von Medienangeboten und die Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und Mediennutzern. Eine möglichst große Vielfalt von Medienangeboten und Meinungen ist ein Lebenselixier der Demokratie. Dies gilt nicht minder für ein qualitativ hochwertiges Medienangebot und medienkundige wie kritische Bürgerinnen und Bürger. Der Staat ist verfassungsrechtlich gehalten, Rahmenbedingungen für die Medienanbieter zu schaffen, die ein vielfältiges, qualitativ hochwertiges Angebot ermöglichen und fördern. Die Bundesregierung widmet sich dieser Aufgabe mit einer Vielzahl verschiedener Instrumente und Maßnahmen.

### **Einzelne sektorübergreifende Handlungsfelder der Medienpolitik**

Elementare Voraussetzungen dafür, alle Bürgerinnen und Bürger an den Potentialen der Digitalisierung teilhaben zu lassen, sind eine **leistungsfähige technische Infrastruktur** und **diskriminierungsfreie Zugänge aller Anbieter zu allen Übertragungswegen**. Der Ausbau der technischen Infrastrukturen ist in erster Linie Aufgabe der Marktteilnehmer. Die Bundesregierung hat allerdings eine ganze Reihe flankierender Maßnahmen ergriffen, um möglichst rasch eine annähernd vollständige Flächendeckung insbesondere durch breitbandige Internetzugänge zu erreichen. Ferner werden die Digitalisierung noch vorhandener analoger Kommunikationsnetze, die Ausstattung der Haushalte mit digitalen Empfangseinrichtungen, der Ausbau aller öffentlichen Kommunikationsnetze (Festnetze, terrestrische Netze, mobile Netze, Satellitennetze) zu digitalen Triple-Play-Breitbandnetzen und die Digitalisierung aller elektronischen Kommunikations- und Medienangebote unterstützt. Auch sollen netzübergreifende Schnittstellenstandards und die Möglichkeit der entsprechenden („nomadischen“) Nutzung von Endgeräten verbessert werden. Die Bundesregierung legt bei der weiteren Entwicklung der Medienmärkte ein besonderes Augenmerk auf die **Sicherung offener und transparenter Zugänge zu Übertragungswegen**. Durch europäische Zugangsregelungen und deren nationale Umsetzung im Rundfunkstaatsvertrag der Länder werden Marktabschottungen marktbeherrschender Unternehmen zu Lasten weniger potenter Konkurrenten unterbunden. Im Rahmen der Revision des europäischen Telekommunikationsrechts setzt sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür ein, die bewährten **nationalen Regelungen zur Vielfaltssicherung wie etwa bei der Frequenzvergabe und bei den sogenannten „must-carry“-Bestimmungen** zu erhalten.

Der dem Staat verfassungsrechtlich gebotenen **Vielfaltssicherung** dienen das **Pressekartellrecht des Bundes** und das **Medienkonzentrationsrecht im Rundfunkstaatsvertrag** der

**Länder.** Dieses Grundmodell wirtschafts- bzw. wettbewerbsechtlicher Regelungen einerseits und speziell auf die Meinungsvielfalt bezogener Bestimmungen andererseits hat sich nach gemeinsamer Auffassung von Bund und Ländern zwar grundsätzlich bewährt. Reformbedarf besteht jedoch nach übereinstimmender Einschätzung insbesondere im Bereich des Medienkonzentrationsrechts der Länder, da dieses einseitig auf den Rundfunk fixiert ist und damit den komplexen Konvergenzentwicklungen nicht mehr gerecht wird. Bund und Länder prüfen derzeit die Möglichkeiten einer crossmedial orientierten Fortentwicklung der geltenden Bestimmungen, die auch die zunehmende Internationalisierung der Medienbranche deutlich stärker als bisher wird berücksichtigen müssen.

Die Bundesregierung unternimmt erhebliche Anstrengungen, um den **onlinegestützten Zugriff der Bürgerinnen und Bürgern auf Daten und Informationen der öffentlichen Hand zu erweitern und zu erleichtern**. Dem dient nicht nur die geplante Errichtung einer „**Deutschen Digitalen Bibliothek**“, die Bestände von rund 30.000 deutschen Archiven, Bibliotheken, Museen, Mediatheken sowie sonstigen kulturellen und wissenschaftlichen Einrichtungen digital erfassen und der Öffentlichkeit durch spezielle Suchmöglichkeiten über das Internet erschließen soll. Auch der mit Nachdruck betriebene **erhebliche Ausbau des staatlichen Informationsangebots im Rahmen des E-Government** leistet in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag. Weil die Nutzung von Onlinediensten zunehmend mit neuen **Sicherheitsrisiken** verbunden ist, hat die Bundesregierung eine **Vielzahl verschiedener Maßnahmen und Projekte gestartet, die Sicherheit und Vertrauen im Internet stärken** sollen.

Der **Förderung der Qualität des Medienangebots** widmet die Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit. Dabei geht es um **vernünftige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und ergänzende Fördermaßnahmen**. Das **Urheberrecht** spielt für eine angemessene Finanzierung eines anspruchsvollen Medienangebots eine zentrale Rolle. Es hat im Berichtszeitraum mehrere Novellierungen erfahren, um es den sich im Zuge der Digitalisierung rasch vollziehenden Veränderungen anzupassen. Im Mittelpunkt standen dabei die Privatkopie, die Pauschalvergütung und die Nutzungsmöglichkeiten geschützter Inhalte. Auch wurde der Schutz digital verfügbarer Inhalte verbessert und die Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen vereinfacht. **Weiterer Reformbedarf** wird im Dialog mit den betroffenen Kreisen ermittelt, wobei sich verschiedene Handlungsoptionen auf die **Stärkung der Rechteinhaber** fokussieren.

Sachlich nicht gerechtfertigte **Werberegulierungen** sind einem qualitativ hochwertigen Medienangebot abträglich. Die Bundesregierung lehnt daher die Einführung weiterer Werbeverbote auf europäischer und nationaler Ebene ab. Dreh- und Angelpunkt eines anspruchsvollen Angebots in allen Medienbereichen ist und bleibt der **Qualitätsjournalismus**, der ohne Unabhängigkeit von ökonomischen, politischen und weltanschaulichen Interessen Dritter undenkbar ist. Journalismus, der sich in den Dienst solcher Interessen stellt, verfehlt seine ihm verfassungsrechtlich zugewiesene Funktion und missbraucht die Medienunternehmen und Journalisten durch die ihnen von der Verfassung eingeräumten Privilegien. Die Bundesregierung hält deshalb die im geltenden Recht für alle Medienbereiche prinzipiell vorgeschriebene **Trennung von redaktionellen Inhalten und direkter Werbung oder Schleichwerbung** für unverzichtbar. Sie setzt sich in diesem Zusammenhang auch für eine **Stärkung der Selbstkontrolle der Medien** ein und unterstützt die Arbeit der Selbstkontrollenrichtungen auf vielfältige Weise. Dies gilt auch im Hinblick auf die **Aus- und Fortbildung der Journalisten**, die jedoch im Kern Angelegenheit der Wirtschaft und der Länder sind.

Ein entscheidender, aus Sicht der Bundesregierung bislang häufig unterschätzter, Faktor für ein qualitativ anspruchsvolles Medienangebot ist die **Stärkung der Verantwortung von Medienanbietern und -nutzern**. Ein wichtiger Baustein ist hier zunächst die **Verbesserung des Jugendmedienschutzes**. Die Novellierung des Jugendmedienschutzsystems 2003 hat dafür die richtigen Weichenstellungen vorgenommen. Das **Konzept der „regulierten Selbstregulierung“** wurde bestätigt. Die Bundesregierung wird die konkreten Ansatzpunkte des aktuellen Evaluationsberichts des Hans-Bredow-Instituts aufgreifen. Die Ergebnisse der dazu laufenden und konstruktiven Bund-Länder-Gespräche bleiben abzuwarten. Eine besondere Herausforderung für den Jugendmedienschutz sind gewalthaltige Computer- und Videospiele sowie jugendgefährdende und illegale Inhalte des Internets. Die Bundesregierung hat auf den Handlungsbedarf, der sich mit Blick auf gewalthaltige Computer- und Video-Spiele bereits vor dem Abschluss der Evaluation gezeigt hat, unverzüglich mit einer bereits am 1. Juli 2008 in Kraft getretenen **Änderung des Jugendschutzgesetzes** reagiert. Vermehrte Aufmerksamkeit bedarf aber noch die **Stärkung der erzieherischen Rolle der Eltern und der Lehrkräfte**.

Ein Schlüssel zur Stärkung der Verantwortung der Mediennutzer ist die **durchgreifende und nachhaltige Verbesserung der Medienkompetenz**. Sie ist zudem unabdingbar, um eine **Digitale Spaltung der Gesellschaft** in eine Info-Elite einerseits sowie Technikverweigerer und Modernisierungsverlierer andererseits zu vermeiden. Die Bundesregierung hat deshalb eine **Vielzahl innovativer und nachhaltiger Projekte aufgelegt, die von Printmedien bis zu**

**Computerspielen sämtliche Medienbereiche umfassen** und vielfach gemeinsam mit Partnern aus Wirtschaft und Bildungseinrichtungen durchgeführt werden. Eingehender Untersuchungen bedarf die Frage, **welche Suchtgefahren mit der Nutzung der neuen elektronischen Informations-, Kommunikations- und Spieleangebote verbunden sind** und wie diesen angemessen entgegen gewirkt werden kann.

Eine weitere wichtige und medienübergreifende Aufgabe ist, die **nationale Medienordnung der Konvergenzentwicklung anzupassen**. Die berechtigten Forderungen nach einem **medienübergreifenden regulatorischen Gesamtkonzept** können aber nur Schritt für Schritt angegangen werden. Dass hierbei Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der jeweiligen Angebotsform und damit ihr Einfluss auf die Meinungsbildung des Einzelnen besonders berücksichtigt werden müssen und daher rundfunkgeprägte Angebotsformen regulativ besondere Aufmerksamkeit erfordern, liegt auf der Hand. Nach Auffassung der Bundesregierung **bedarf es daher auch weiterhin einer dienstespezifischen Regulierung**, die abgestuft nach dem Risikopotential des jeweiligen Dienstetypus gestaltet sein muss.

In 2007 haben Bund und Länder mit dem **Telemediengesetz des Bundes und dem 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag der Länder den Rechtsrahmen für Onlinedienste weiter entwickelt**. Die Bestimmungen für Tele- und Mediendienste sind nunmehr unter dem Begriff der Telemedien zusammengefasst. Die bisherigen Regelwerke (Teledienstegesetz, Teledienstedatenschutzgesetz des Bundes und Mediendienstestaatsvertrag der Länder) wurden aufgehoben. Damit konnten die teilweise redundanten Doppelregulierungen bereinigt werden. Dies ist ein Meilenstein der Entwicklung zu einer modernen Medienordnung in Deutschland. Die beiden Regelwerke verhalten sich wie zwei Seiten einer Medaille: Das Telemediengesetz regelt die wirtschaftlichen Anforderungen, der Rundfunkstaatsvertrag die inhaltlichen Vorschriften für die neuen Dienste. Gemeinsam bilden sie den einheitlichen Rechtsrahmen für Telemedien. Die neuen Vorschriften sind so ausgestaltet, dass sie offen sind für weitere Entwicklungen und unabhängig vom Verbreitungsweg gelten. Damit tragen sie dem schnellen technologischen Fortschritt und der zunehmenden Konvergenz Rechnung. Obwohl mit dieser Reform eine dauerhafte Grundstruktur gelegt ist, werden die weiteren Entwicklungen im Bereich der Telemedien den Gesetzgeber auch künftig fordern. Dies betrifft etwa Fragen der Anbieterhaftung oder auch den Schutz des Geistigen Eigentums und die elektronische Signatur. Nicht zuletzt werden verschiedene regulatorische Einflüsse aus dem Bereich der Europäischen Union zu berücksichtigen sein.

Auch die **europäische und die internationale Medienordnung** müssen den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Nationale Medienordnungen werden von der Europäischen Union durch Konvergenz, Internationalisierung der Medienbranche und Ausweitung gemeinschaftsrechtlicher Agenden immer stärker beeinflusst. Die Bundesregierung wird diesen Prozess weiterhin aktiv mitgestalten und dabei darauf dringen, dass die **Gemeinschaftsorgane die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Gestaltung der kulturellen und gesellschaftspolitischen Funktion des Rundfunks und die Sicherung der Meinungsvielfalt respektieren**. Sie hat sich zusammen mit den Ländern bei der Europäischen Kommission frühzeitig und mit Nachdruck dafür eingesetzt, die **EG-Fernsehrichtlinie** als das grundlegende gemeinschaftsrechtliche Instrument zu novellieren und insbesondere den Anwendungsbereich auf audiovisuelle Mediendienste auszudehnen. Die Arbeiten hierzu konnten während der deutschen Ratspräsidentschaft erfolgreich abgeschlossen werden. Im Wesentlichen obliegt die Umsetzung der **neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste** in deutsches Recht allerdings den Ländern. Sie muss bis Ende 2009 erfolgen. Der **Beihilfekompromiss** mit der Europäischen Kommission zur **Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** muss dagegen bereits bis Ende April 2009 umgesetzt werden. Die Kommission prüft derzeit den Entwurf eines 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages der Länder auf seine Vereinbarkeit mit dem Beihilfekompromiss.

Die **Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen im Internet** ist ein entscheidender Aspekt der **Mitteilung der Europäischen Kommission zu kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt**. Diese Mitteilung begrüßt Aufklärungsmaßnahmen und die Entwicklung freiwilliger Kooperationsverfahren zwischen Diensteanbietern, Rechteinhabern und Verbrauchern, wobei datenschutzrechtliche Belange beachtet werden müssen. Die Bundesregierung unterstützt diesen Ansatz. Zur Mitteilung der EU-Kommission zur **Überarbeitung der Rundfunkmitteilung 2001** betont die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme, dass weitere, über den Beihilfekompromiss hinausgehende Zugeständnisse seitens der Europäischen Union keinesfalls möglich seien. Im Medienrecht dürfe kein „Marktversagensansatz“ zum Tragen kommen. Die Europäische Kommission müsse vielmehr dem Amsterdamer Protokoll zur vollen Geltung verhelfen.

Im **Europarat** als der einzigen paneuropäischen Organisation, in deren Arbeit die demokratische und menschenrechtliche Dimension der Kommunikation im Vordergrund steht, unterstützt die Bundesregierung insbesondere die **Festlegung gemeinsamer europaweiter Mindeststandards für Medienangebote** sowie **Maßnahmen zur weiteren Einbindung der in den letzten Jahren dem Europarat beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten**.



Die medienpolitischen Arbeiten des Europarates werden in hohem Maße beeinflusst durch die bei den regelmäßig stattfindenden Medienministerkonferenzen verabschiedeten Erklärungen und Aktionspläne. Zur Wahrung der europäischen Rechtseinheit unterstützt die Bundesregierung auch dezidiert die **Revision des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen**, einem Parallelabkommen zur EG-Fernsehrichtlinie. Ferner beabsichtigt die Bundesregierung, das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene und von Deutschland bereits gezeichnete **Europäische Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes** und das zugehörige **Protokoll über den Schutz von Fernsehproduktionen** zu ratifizieren.

In der **UNESCO** hat sich die Bundesregierung entschieden für die Erarbeitung eines **Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen** eingesetzt. Ferner wird sie sich im Programmbereich Kommunikation/Information weiterhin an der Erarbeitung politischer Strategien und internationaler Standards für den weltweiten Zugang zu neuen Informationstechnologien und für deren Nutzung sowie an Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit von Medien und zur Förderung von Infrastrukturen aktiv beteiligen. In der **Welthandelsorganisation (WTO)** dürfen die **Verhandlungen zum Allgemeinen Übereinkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS)** die medien- und kulturpolitische Handlungsfreiheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Die Doppelnatur audiovisueller Dienstleistungen als wirtschaftliche und kulturelle sowie darüber hinaus – wie im Falle des Rundfunks – für die demokratische Willensbildung unentbehrliche Dienstleistungen lassen eine uneingeschränkte Anwendung der ökonomischen Prinzipien des Freihandels nach dem GATS-Übereinkommen auf diesen Sektor nicht zu. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass sich die Europäische Kommission an ihr Verhandlungsmandat nach Maßgabe der Mitgliedsstaaten gehalten und weder Liberalisierungsverpflichtungen abgegeben noch Liberalisierungsforderungen erhoben hat.

### **Verbleibende sektorspezifische Handlungsfelder der Medienpolitik**

Die Lage der **Printmedien** ist differenziert zu betrachten: Das **Buch** konnte sich trotz elektronischer Konkurrenz in den letzten Jahren insgesamt gut behaupten. Wie sich die **neuen elektronischen Lesegeräte**, die sogenannten **E-Books**, auf den Buchmarkt auswirken werden, ist derzeit nur schwer prognostizierbar und muss abgewartet werden. Ob sie **neue Regulierungsfragen** aufwerfen, wird die Bundesregierung prüfen. **Zeitungen und Zeitschriften** haben hingegen zum Teil erhebliche Reichweiten- und Auflagenrückgänge sowie Einbußen bei Anzeigenerlösen hinnehmen müssen. Hinzu kommt, dass die **Nutzung von Zeitungen und Zeitschriften bei jungen Menschen weit überproportional sinkt**. Dennoch werden Zeitungen

und Zeitschriften nach Auffassung der Bundesregierung auch in Zukunft feste Bestandteile des Medienangebots und Leitmedien bleiben. Allerdings muss die Lage der periodischen Printmedien verbessert werden. Dabei setzt die Bundesregierung entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben in erster Linie auf die Marktkräfte. Eine **staatliche Subventionierung oder Organisation der Presse wäre verfehlt**. Wichtig sind **faire Wettbewerbsbedingungen** auch im Verhältnis zu den Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Onlinereich und ein **stabiles Presse-Vertriebssystem auf privatwirtschaftlicher Grundlage**, das es mit dem ebenso leistungsfähigen wie bewährten **Presse-Grosso** zu erhalten gilt. Auch an der gesetzlich geregelten **Preisbindung für Bücher** muss festgehalten werden. Sie wird allerdings durch die europäische Wettbewerbsordnung und fragwürdige Geschäftspraktiken einiger Verlage und Buchhandlungen immer wieder in ihrem Fortbestand gefährdet.

Die **Rundfunkordnung muss zukunftsfähig bleiben**. Der Rundfunk darf auch künftig nicht wie ein übliches Wirtschaftsgut behandelt werden, dessen Vermarktung allein ökonomischen Kriterien gehorcht. Die **besondere kulturelle und gesellschaftspolitische Funktion des Rundfunks** muss **Maßstab des politischen Handelns** bleiben. In der Europäischen Union muss die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für dieses Gebiet respektiert werden. Auch angesichts neuer Entwicklungen im Zuge der Digitalisierung muss die Medienordnung die verfassungsrechtlich gebotenen medienpolitischen Ziele, insbesondere der Vielfaltssicherung und der Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht, gewährleisten. Mit der **Qualität des Programms steht und fällt der Rundfunk**.

Die Bundesregierung setzt sich für einen **starken, hochqualitativen und vielfältigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk** ein. Dazu gehören **angemessene Entwicklungsmöglichkeiten in der digitalen Welt**, die allerdings nicht zu Lasten eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern im dualen System gehen dürfen. Erstrebenswert sind der **Erhalt der Klangkörper der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Pflege rundfunkspezifischer Kunstformen** (Hörspiel und Fernsehspiel). Die Beiträge zur Kultur in den Hauptprogrammen müssen erweitert werden. Das bisherige **Rundfunkgebührenmodell ist reformbedürftig**. Die technische Konvergenzentwicklung stellt die bisherige Anknüpfung an das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts zunehmend in Frage und erfordert neue Antworten. Ein **Werbeverzicht** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten kann aus Sicht der Bundesregierung zu einer **Schärfung ihres öffentlich-rechtlichen Profils** beitragen.

Die Einführung des privaten Rundfunks hat dazu geführt, dass Deutschland eines der vielfältigsten Rundfunkangebote der Welt hat. Die Bundesregierung ist im Rahmen der ihr zu Gebor-

te stehenden Möglichkeiten bestrebt, angesichts tief greifender Veränderungen der **Wettbewerbsbedingungen** die Bedingungen für die privaten Rundfunkanbieter zu verbessern. Das Ziel, bei der **Revision der EG-Fernsehrichtlinie** zu einer völligen Aufhebung quantitativer Werbezeitbegrenzungen zu gelangen, war in Europa nicht konsensfähig. Die **Konkretisierung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** im Zuge der Umsetzung des Beihilfekompromisses mit der EU-Kommission zielt auf **ausgeglichene Marktvoraussetzungen** für die privaten Rundfunkanbieter.

Es ist ein zentrales **Problem der Digitalisierungsentwicklung** in Deutschland, dass der **Mehrwert der Digitalisierung bislang nicht ausreichend als Anreiz für die Verbraucher** gewirkt hat, auf die neue Technik umzusteigen. Aus Sicht der Bundesregierung liegt ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg kommerzieller digitaler Rundfunkangebote zuallererst in der **Attraktivität des eigenen Angebots**. Der technischen Möglichkeit der **Adressierung** und Personalisierung eines Medienangebots sollte in den weiteren Überlegungen verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Möglichkeit, Programme auch weiterhin frei und ohne Zusatzentgelt zu empfangen, darf nicht beschnitten werden. Nicht zuletzt muss hohen **datenschutzrechtlichen Anforderungen** Genüge getan werden. Die Bundesregierung erwartet, dass der private Rundfunk – wie die anderen klassischen Medien auch – den Nutzern bei den Angeboten neuer Medien eine Basis **öffentlichen Vertrauens** bietet.

Der durch die Deutsche Welle betriebene **Auslandsrundfunk** ist die Stimme Deutschlands in der Welt. Mit der am 01. Januar 2005 in Kraft getretenen Novelle des Deutsche-Welle-Gesetzes ist der Programmauftrag des Auslandsrundfunks den veränderten weltpolitischen und technischen Rahmenbedingungen angepasst worden. Der Bund wird die Deutsche Welle auch in Zukunft aufgabenkonform finanzieren.

Die **Vielfalt des medialen Musikangebots** ist der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Sie verfolgt es nicht nur durch eine Kooperation mit den Ländern und den Rundfunkanbietern, sondern auch durch Maßnahmen gegen illegales Kopieren von Tonträgern und Musikdateien sowie durch die Förderung deutscher Rock-, Pop und Jazzmusik.

Angesichts der in den letzten Jahren enorm gewachsenen Bedeutung der **Suchmaschinen** für die onlinegestützte Kommunikation ist es unerlässlich, das Internet und die dort inzwischen als „Gatekeeper“ mit wachsendem publizistischen und wirtschaftlichem Einfluss fungierenden Suchmaschinen unter Vielfaltsaspekten zu betrachten. Im Fokus stehen dabei die **Transparenz der Suchergebnisse und die Struktur des Suchmaschinenmarktes**.

Zur **Förderung qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller interaktiver Unterhaltungsmedien** soll ab 2009 der „**Deutsche Computerspielepreis**“ nach dem Vorbild des Deutschen Filmpreises vergeben werden. Er soll Anreize für die Entwicklung hochwertiger und pädagogisch wertvoller Produkte schaffen und deren Verbreitung unterstützen. Weiter ist die Errichtung einer **Stiftung zur Förderung interaktiver, qualitativ hochwertiger sowie kulturell und pädagogisch wertvoller Unterhaltungsmedien** geplant. Sie soll – von der Spielewirtschaft getragen – zusammen mit der Wissenschaft und der Politik die praktischen Voraussetzungen schaffen, um einerseits die Chancen des Mediums und der zu Grunde liegenden Technologien zu nutzen und andererseits die Risiken zu minimieren, die sich aus einem unsachgemäßen Umgang insbesondere von Kindern und Jugendlichen mit diesem Medium ergeben.

Die Bundesregierung sieht im **deutschen Film** ein wichtiges Kultur- und Wirtschaftsgut. Eine aktive Filmpolitik ist und bleibt unverzichtbar, um den deutschen Film nicht nur als Kultur-, sondern auch als Wirtschaftsgut zu erhalten und zu stärken. Die **Filmpolitik der Bundesregierung setzt dabei auf einen umfassenden Ansatz, der alle Bereiche des Filmwesens sowohl unter nationalen als auch unter internationalen Gesichtspunkten** abdeckt. Die **Filmförderung bleibt auch künftig unverzichtbar**, weil sich der deutsche Film am Markt allein nicht behaupten kann. Zu den Herausforderungen für die deutsche **Filmwirtschaft** zählt insbesondere die dringend notwendige **Stärkung ihrer Position im internationalen Wettbewerb**. Dafür bedient sich die Filmpolitik folgender Instrumente:

Erstens sollen die **künstlerischen Rahmenbedingungen optimiert** werden – hierzu dienen die Maßnahmen zur Professionalisierung der Stoffentwicklung im **novellierten Filmförderungsgesetz (FFG)**. Zweitens sollen die **Produzenten gestärkt und die technische und personelle Infrastruktur ausgebaut** werden, was durch den **Deutschen Filmförderfonds (DFFF)** mit Erfolg angestoßen wurde. Drittens stehen der Vertrieb und die Bewerbung deutscher Filme im Fokus, was filmpolitisch durch **Erhöhung der Absatzförderung im neuen Filmförderungsgesetz** unterstützt wird. Die technischen Veränderungen infolge Digitalisierung werden bei der Filmfinanzierung durch **Einbeziehung neuer Verwerter in das Filmförderungsgesetz** berücksichtigt. Dies gilt für die Abgabepflicht ebenso wie für die Möglichkeit, Förderleistungen in Anspruch zu nehmen. Eine Verordnungsermächtigung im neuen Filmförderungsgesetz ermöglicht zudem die **Förderung der technischen Umstellung von Filmtheatern von analogem auf digitales Filmabspiel**.