Der Kampf um den Markt: Technische Konvergenz, institutionelle Heterogenität und die Entwicklung von Märkten in der technischen Kommunikation

Raymund Werle und Ulrich Müller

1 Einleitung

Rascher technischer Wandel prägt Telekommunikation und elektronische Massenmedien. Digitalisierung, Miniaturisierung, breitbandige Übertragungstechniken und komplexe Verfahren der Codierung und Kompression von Daten lassen die Grenzen zwischen den ursprünglich getrennten Bereichen verschwimmen. Ihre technische Konvergenz lässt vermuten, dass auch institutionelle Trennungslinien zwischen den Sektoren an Bedeutung verlieren.

Institutionelle Veränderungen stellen sich aber nicht automatisch ein. Ihr Wandel wird von Akteuren betrieben, für die eine gegebene institutionelle Konstellation allzu restriktiv wirkt. Sie stoßen auf den Widerstand derjenigen, die von einer Veränderung Nachteile gegenüber dem Status quo befürchten. Die Einflussmöglichkeiten und teilweise auch die Interessen der Akteure werden durch die bestehende institutionelle Ordnung beeinflusst. So sind es technische und institutionelle Faktoren und mit ihnen zusammenhängende Ressourcen, Interessen und Strategien der Akteure, die den institutionellen Wandel vorantreiben und prägen.

Dieser Beitrag untersucht die institutionellen Entwicklungen bei den elektronischen Massenmedien und in der Telekommunikation in Deutschland. Im Vordergrund steht dabei das Spannungsverhältnis von technischer Konvergenz und Marktregulierung im Kontext aktueller Liberalisierungstendenzen. Trotz der Annäherung der Sektoren erscheint eine institutionelle Konvergenz auf ein liberales Marktmodell ohne jegliche sektorspezifische Regulierung unwahrscheinlich. Allerdings sind die traditionellen nationalen und föderalen Strukturen der Regulierung unter erheblichen Veränderungsdruck geraten. Dabei zeigt sich, dass die politische Gestaltung der Märkte von großen gesellschaftlichen Konflikten begleitet ist. Nicht zuletzt deshalb brauchen funktionierende Märkte eine permanente politische Pflege.

2 Privatisierung, Liberalisierung und der Aufstieg des Regulierungsstaates

Nicht nur in Deutschland wurden Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen lange Zeit von öffentlichen Verwaltungen oder von staatlich lizenzierten Monopolen erbracht. Die Begründung für diese Form staatlicher Daseinsvorsorge lieferten

potenzielle Funktionsdefizite des Marktes in diesen Bereichen (vgl. B. Eberlein in diesem Band). Neben diesen in der Literatur nicht unumstrittenen Aspekten des Marktversagens waren es Macht- und Kontrollansprüche, die den Ausschlag für eine weit gehende staatliche Präsenz im Infrastrukturbereich gaben. Inzwischen können die Privatisierung öffentlichen Eigentums und die Liberalisierung der Märkte für Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen als ein sich selbst verstärkender Trend in vielen Industriestaaten der Welt angesehen werden. Wie in einer Kettenreaktion springt der Funke der Liberalisierung und Privatisierung von einem Sektor in den nächsten und von einem Land in das andere über. Dennoch kann man nicht von einem quasi zwangsläufigen äquifinalen Prozess sprechen. Privatisierung und Liberalisierung sind politische Projekte, deren konkrete Ausgestaltung nationalen und sektoralen institutionellen Pfadabhängigkeiten unterliegt. Konvergenz auf ein einheitliches Modell der Bereitstellung von Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen ist also unwahrscheinlich.

Trotz aller Varianten ist ein genereller Trend zum Regulierungsstaat zu konstatieren. Die Staaten erbringen immer weniger ökonomische Leistungen selbst, sondern beschränken sich darauf, die Leistungserbringung durch Private zu regulieren (G. Majone 1994; E. Grande 1997). Mit der Schaffung und Sicherung von Märkten kann man zwar in der Regel die Probleme der geringen Effizienz der Leistungserbringung oder der mangelnden Innovationsfähigkeit eines Sektors lösen. Man kann sich aber auch neue Probleme einhandeln, da Märkte z.B. nicht nach sozialpolitischen Gesichtspunkten funktionieren und über keine inhärenten Mechanismen verfügen, die negative Externalitäten verhindern. In Bereichen, in denen die staatliche Bürokratie oder staatlich lizenzierte Monopole Dienstleistungen erbracht haben, ist die Umstellung auf privaten Wettbewerb deshalb in der Regel mit regulativen Vorgaben verbunden, die darauf zielen, solche Probleme zu verhindern.

Hiermit soll nicht die Vorstellung verbreitet werden, institutioneller Wandel sei das Produkt eines strikt an der Mehrung des Gemeinwohls orientierten rationalen „social engineering“. Er ist vielmehr geprägt durch politische Interessenauseinandersetzungen, in denen die Akteure ihren eigenen politischen oder ökonomischen Nutzen im Auge haben. Im Hinblick auf sozialpolitische und andere nicht unmittelbar ökonomische Ziele institutionellen Wandels kommen zudem gesellschaftliche Wertvorstellungen und entsprechende Wertkonflikte ins Spiel. Diese Problematik wird in der Mehrzahl der Arbeiten zum Thema Privatisierung und Liberalisierung nicht behandelt, kann aber in einer empirischen Analyse dieser Prozesse nicht ignoriert werden, weil ökonomische und nicht ökonomische Faktoren in einigen Bereichen eng miteinander verwoben sind. Während Liberalisierung und Privatisierung in der deutschen Telekommunikation noch als ein überwiegend nach ökonomischen Kriterien zu beurteilendes Projekt betrachtet werden kann, sind ähnliche Prozesse im Bereich der elektronischen Massenmedien vielschichtiger, weil grundlegende Werte wie die Informationsfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung oder der Persönlichkeitsschutz berührt werden.

3 Die Entwicklung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien in Deutschland

Die aktuelle Lage der elektronischen Medien und der Telekommunikation in Deutschland ist gekennzeichnet durch einen Trend zur Privatisierung bei zunehmender institutioneller Differenzierung der Regulierung. Die politischen Aktivitäten zielen darauf, die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und das duale System von öffentlich-rechtlichen und privaten Medien beizubehalten, ohne die Entwicklung neuer Dienste zu behindern. Allerdings gibt es Akteurgruppen, die weiterreichende Änderungen durchsetzen wollen.

Bevor wir die aktuelle Situation eingehender analysieren, soll die Entwicklung der beiden Sektoren nach dem Zweiten Weltkrieg in einem historischen Überblick betrachtet werden. Im Nachkriegsdeutschland wurden die institutionellen Grundlagen geschaffen, die im Sinne einer Pfadabhängigkeit teilweise bis heute den politischen Handlungsspielraum bestimmen.

3.1 Die Telekommunikation

Die institutionellen Grundlagen der Telekommunikation sind im deutschen Grundgesetz (GG) verankert. Danach hat der Bund hier die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Nr. 7), und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder sind äußerst begrenzt. Der später geänderte Art. 87 Abs. 1 GG sah vor, dass der Bund die Telekommunikation selbst („mit eigenem Verwaltungsunterbau“) betrieb. Dies geschah mit Hilfe der Deutschen Bundespost, die Telekommunikationsdienste, Postdienste und Bankdienste anbot.

Lange Jahre steuerte ein kleiner Kreis von Akteuren den Telekommunikationssektor. Das ‚öffentliche Unternehmen‘ Bundespost wurde vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen geleitet, der auch die politische Verantwortung trug. Dazu kamen aus der Wirtschaft vor allem die Herstellerfirmen von Telekommunikationstechnik, allen voran die Firma Siemens, der Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie (ZVEI), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie die einflussreiche Deutsche Postgewerkschaft (DPG) und aus der Politik die Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, der Postausschuss des Deutschen Bundestages und ein beratender Postverwaltungsrat, in dem Vertreter des Bundestags, der Bundesländer, der Wirtschaft und die DPG repräsentiert waren. In dieser korporatistischen Konstellation, in der die Bundespost hierarchisch dominierte und die politischen Parteien kaum eine Rolle spielten, fielen alle Entscheidungen über die Gestaltung der Telekommunikation. Marktkonkurrenz war alles andere als ein zentraler Koordinationsmechanismus der Telekommunikation. Dominanter Orientierungspunkt der Akteure waren der Telefondienst und seine wirtschaftliche und technische Ausgestaltung. Anstöße zu durchgreifenden wirtschaftlich-technischen Innovationen und institutionellen Reformen des Sektors kamen typischerweise von externen Akteuren, die keine „vested interests“ in der deutschen Telekommunikation hatten (R. Werle 1990).

Erste Initiativen, das technische Innovationspotenzial in der Datenverarbeitung und Übertragungstechnik auszuschöpfen, ergriff die sozialliberale Koalition nach 1972. Die Telekommunikation sollte für eine aktive Infrastruktur- und Technologiepolitik instrumentalisiert werden. So leitete der Chef des neu eingerichteten Bundesministeriums für Forschung und Technologie, der SPD-Politiker Ehmke, in Personalunion auch das Postministerium. Ehmke setzte die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) ein, die 1974 damit begann, unterschiedliche Aspekte der „Datenfernverarbeitung" und der „Breitbandkommunikation" zu untersuchen. Die Aufgaben der Kommission waren eher industriepolitisch ausgerichtet: Es ging darum, den sich abzeichnenden technologischen Rückstand gegenüber Japan und den USA aufzuholen. Medienpolitische Gesichtspunkte kamen zwangsläufig mit ins Spiel, obwohl institutionelle Reformen des Telekommunikations- oder des Mediensektors nicht zur Debatte standen.

Dennoch waren es die neuen technischen Möglichkeiten und ihre zögerliche Nutzung durch die Bundespost, die schließlich einen Veränderungsdruck erzeugten. Im Zusammenhang mit der Datenfernverarbeitung, d.h. der Möglichkeit, Computer miteinander zu vernetzen und Daten über das Telekommunikationsnetz auszutauschen, entdeckten neue Akteure diesen Sektor. Große Teile der Computerindustrie, an ihrer Spitze IBM und ihr Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), kritisierten die Bundespost, deren monopolistisches Gebaren sowie fehlende Erfahrung bei der Schaffung und Vermarktung neuer Dienste dafür verantwortlich seien, dass viel versprechende neue Dienste immer wieder als Fehlschläge endeten. Aus einer nun heterogener gewordenen Akteurkonstellation kristallisierten sich in der Folgezeit zwei Lager von Gegnern und Befürwortern institutioneller Reformen heraus. Die Gegner hatten das Plus, dass weiter gehende Veränderungen des Sektors eine Änderung des Grundgesetzes, also eine Zwei-Drittel-Mehrheit, erforderten (V. Schneider/R. Werle 1991).

Mit dem Ende der sozialliberalen Koalition 1982 änderten sich die politischen Rahmenbedingungen für marktorientierte Reformen deutlich. Der neue Minister für Post und Telekommunikation, der CDU-Medienpolitiker Schwarz-Schilling, forcierte die Reformbestrebungen. Er profitierte dabei vom Rückenwind aus der Europäischen Union. Das 1987 von der Kommission vorgelegte „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte"[1] präsentierte ein Design für eine institutionelle Reform der Telekommunikation in Europa, das in seinen Grundzügen mit den wenig später von der deutschen Regierungskommission Fernmeldewesen (1987) vorgelegten Reformvorschlägen übereinstimmte. Auf dieser Basis begann ein Reformprozess, der schließlich zu einer weit gehenden Privatisierung und Liberalisierung der deutschen Telekommunikation führte. Dies war das explizite Ziel einer größer werdenden Zahl von Akteuren in Europa und Deutschland (V. Schneider/G. Dang-Nguyen/R. Werle 1994). Ihnen ging es nicht mehr wie zu Zeiten der KtK um das

1 KOM(87)290 endg., auch Bundestagsdrucksache XI/930.

Ausloten technischer Innovationspotenziale und ihrer Nützlichkeit. Vielmehr stand die Frage im Vordergrund, wie Wettbewerb hergestellt und institutionell gesichert werden und wie das Großprojekt Privatisierung der staatlichen Telekommunikation möglichst sozialverträglich, ohne Überforderung des Kapitalmarktes und unter Berücksichtigung der Interessen des Bundes als Eigentümer realisiert werden könnte. Auch die flächendeckende Versorgung mit Basisdienstleistungen der Telekommunikation musste in einer Wettbewerbsordnung gewährleistet werden. Ursprünglich dezidierte Gegner einer marktorientierten Reform wie der ZVEI, die SPD oder die Bundespost wandelten sich mehrheitlich zu Befürwortern. Das zunehmende Gewicht der EU-Kommission, die mit massiven Forderungen der USA nach einer Öffnung der Telekommunikationsmärkte konfrontiert war, und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zu Gunsten einer wettbewerbsorientierten Marktordnung in der Telekommunikation forcierten den Reformprozess (S. Schmidt 1998).

3.2 Die elektronischen Massenmedien

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden die ersten sechs Rundfunkanstalten als unabhängige Anstalten öffentlichen Rechts unter dem Einfluss der Alliierten.[2] Weitere später hinzukommende Sender besaßen dieselbe Rechtsform.[3] Die Sender hatten eine gewählte Intendanz, einen Rundfunkrat und einen Verwaltungsrat. Der Intendant ist der verantwortliche Leiter einer Rundfunkanstalt. Er wird in der Geschäftsführung von einem Verwaltungsrat beraten. Die Rundfunkräte vertreten die Interessen der Allgemeinheit. Sie nehmen beratend Einfluss auf die Programmgestaltung und wachen im Sinne einer Qualitätskontrolle darüber, dass Programmgrundsätze und Programmrichtlinien eingehalten werden. Die Rundfunkräte werden entweder nach dem „parlamentarischen Modell“ vom Landtag nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, oder sie werden nach dem „ständischen Modell“ gebildet, indem gesellschaftlich relevante Gruppen ihre Vertreter in die Räte entsenden. Die Rundfunkanstalten haben sich immer aus Gebühren finanziert, wozu später Werbeeinnahmen hinzukamen.

Im Gegensatz zur Kompetenzverteilung in der Telekommunikation blieb die Frage, ob der Bund oder die Länder für die Regelung des Rundfunks zuständig waren, bis zum Versuch der Einführung einer Rundfunk- und Fernsehanstalt des Bundes ungeklärt. Für eine Zuordnung zum Bund sprach dessen Zuständigkeit für das Fernmeldewesen (Art. 73 Nr. 7), während die allgemeinen Regeln des Grundgesetzes zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 30 und Art. 70ff.)

---

2 In der Britischen Zone der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR), in der Französischen Zone der Südwestfunk (SWF) und in der Amerikanischen Zone der Hessische Rundfunk (HR), der Süddeutsche Rundfunk (SDR), der Bayerische Rundfunk (BR) und Radio Bremen (RB). Die Darstellung der frühen Geschichte orientiert sich an H. Bausch (1980) und H.-W. Stuiber (1998).

3 Aus dem NWDR wurden der Norddeutsche (NDR) und der Westdeutsche (WDR) Rundfunk, zudem entstanden der Sender Freies Berlin (SFB), der Saarländische Rundfunk (SR) und schließlich nach der deutschen Vereinigung noch der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) sowie der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB).

dafür sprachen, den Rundfunk im Rahmen ihrer Kulturhoheit den Ländern zuzuordnen.

Das erste deutsche Fernsehprogramm setzte auf den vorhandenen Rundfunkanstalten auf. Diese hatten sich unter dem Dach der 1950 gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) auf die Ausstrahlung eines gemeinschaftlichen Programms zum 1.11.1954 geeinigt. Als die Bundespost feststellte, dass Sendefrequenzen für ein weiteres bundesweites Fernsehprogramm zur Verfügung standen, startete die Bundesregierung 1959 ihren Versuch, zwei Hörfunkprogramme (Deutsche Welle und Deutschlandfunk) und ein Fernsehprogramm (Deutschland-Fernsehen) nach Bundesrecht zu gründen, ohne einen Konsens mit den Ländern zu suchen. Diese blockierten die Fernsehinitiative im Bundesrat, während sie die Rundfunksender akzeptierten.[4] Der Bund versuchte schließlich im Alleingang den Fernsehsender durchzusetzen („Adenauer-Fernsehen"), scheiterte aber vor dem von den Ländern angerufenen Bundesverfassungsgericht. Es musste in der Folgezeit noch öfter rundfunkpolitische Streitigkeiten entscheiden. In seinem „Ersten Fernsehurteil" betonte das Gericht, dass die Organisation des Rundfunks ausschließlich Angelegenheit der Länder sei und die Bundeskompetenz sich auf die sendetechnische Seite beschränke. Wegen des Mangels an Frequenzen könnten nur wenige Sender betrieben werden. Diese sollten öffentlich-rechtlich verfasst und binnenpluralistisch ausgestaltet sein. An der Willensbildung in den Leitungsorganen sollten die gesellschaftlich relevanten Gruppen beteiligt sein. Bestärkt durch dieses Urteil, das eine Bundeskompetenz im Rundfunk verneinte, gründeten die Ministerpräsidenten per Staatsvertrag im Jahre 1961 das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) als bundesweiten Sender neben der ARD. Analog den Rundfunkräten der Landesrundfunkanstalten hat das ZDF einen Fernsehrat, in dem allerdings neben den relevanten gesellschaftlichen Gruppen die politischen Parteien stark vertreten sind.

Die Frage einer marktlichen Organisation des Rundfunks oder Fernsehens spielte lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Sie kam erstmals auf, als einige Landesrundfunkanstalten nach 1956 begannen, Werbung in ihr Programm aufzunehmen. Dies tangierte die Interessen der Zeitungsverleger, die in ihrer Haltung jedoch gespalten waren. Einige fürchteten um ihren eigenen Werbemarkt und lehnten Werbefernsehen ab. Andere sprachen zwar den öffentlich-rechtlichen Sendern das Recht ab Werbung auszustrahlen, verbanden damit aber die Forderung nach einem eigenen privaten Sender, der sich aus Werbung finanzieren könnte. Hiermit blieben sie jedoch zunächst erfolglos.

In den Sechzigerjahren stabilisierte sich bei den Massenmedien ein institutioneller Gleichgewichtszustand mit öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten einerseits und der privaten Presse andererseits, der bis zum Ende der Siebzigerjahre anhielt. Private Sender entstanden nicht. Wie in der Telekommunikation spielte die 1974 eingesetzten Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) auch für die weitere Entwicklung der elektronischen Massenmedien eine

4 Diese sollten in das Ausland senden und dienten somit der in der Bundeskompetenz liegenden Pflege der auswärtigen Beziehungen. Sie wurden überwiegend aus Bundesmitteln finanziert.

wichtige Rolle. Zwar sah die KtK keinen Bedarf an weiteren Fernsehprogrammen, dennoch empfahl sie, Pilotprojekte zu starten, um die Möglichkeiten der kabelgebundenen Breitbandkommunikation zu erproben. Die kleineren Kabelpilotprojekte sollten Nutzungsmöglichkeiten für Individual- und Massendienste aufzeigen, die mittelfristig in einem bundesweit einzurichtenden Kabelnetz angeboten werden könnten.

Im Laufe der Siebzigerjahre politisierte sich die Mediendiskussion erheblich. CDU und CSU, die die Programme der als linksliberal eingeschätzten öffentlich-rechtlichen Anstalten für ihre schlechten Wahlergebnisse verantwortlich machten, forderten erstmals die Zulassung privater Programmanbieter. Medienfreiheit sei mit Wirtschaftsfreiheit gleichzusetzen, und deshalb sei Marktkonkurrenz bei den Medien erforderlich (J. K. Bleicher 1993: 105f.). Neben der grundsätzlichen wirtschaftsliberalen Position, die sich in dieser Forderung ausdrückt, wird spätestens in den Siebzigerjahren allgemein sichtbar, dass Medienpolitik Machtpolitik ist (H. J. Kleinsteuber 1982: 95).

In dieser polarisierten Situation wurden in der ersten Hälfte der Achtzigerjahre, wie von der KtK empfohlen, regionale Kabelpilotprojekte gestartet (Ludwigshafen, München, Berlin, Dortmund). Die Notwendigkeit, einen Konsens zwischen den Ländern zu erreichen, hatte den Start der Projekte mehrfach verzögert. Während die CDU/CSU-regierten Länder mit den Projekten die Entwicklung des privaten Rundfunks fördern wollten, waren die SPD-regierten Länder weniger entschieden. Sie versuchten Zeit zu gewinnen und betonten gleichzeitig den Pilotcharakter der Projekte. Dies entsprach der Politik der Bundesregierung gegenüber der Breitbandverkabelung. Ende der Siebzigerjahre hatte die SPD/FDP Regierung die Bundespost daran gehindert, die Verkabelung der Haushalte zügig voranzutreiben. 1983 hob Schwarz-Schilling, der Postminister der neuen CDU/CSU/FDP Regierung, den Verkabelungsstopp auf. Die volkswirtschaftlichen Implikationen dieses Hin und Her für die Marktchancen neuer elektronischer Medien wurden weitgehend außer Acht gelassen (vgl. E. Witte 1993). Mit dem Start einer flächendeckenden Verkabelung begann die Bundespost vollendete Tatsachen zu schaffen. Einmal geschaffen, mussten die infrastrukturellen Kapazitäten, die weit mehr als nur die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen konnten, ausgelastet werden.

In der Folgezeit gaben die meisten derjenigen Bundesländer, die die Entwicklung zu bremsen versucht hatten, ihre zögerliche Haltung gegenüber der Zulassung privater Rundfunk- und Fernsehsender auf und traten in eine Konkurrenz um die Ansiedlung der Sender ein. Weil erst 1987 mit dem Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens ein Konsens der Landesregierungen erzielt wurde, waren die Jahre zuvor durch medienpolitische Alleingänge der Länder gekennzeichnet.

Erneut spielte das Bundesverfassungsgericht eine wesentliche Rolle bei der institutionellen Gestaltung der Medienordnung. 1981 erklärte das Gericht im sog. „FRAG Urteil“ die Veranstaltung privater Rundfunksendungen nach Erteilung einer Konzession durch eine Landesregierung für zulässig. Eine begrenzte staatliche Aufsicht hatte sicherzustellen, dass ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit der Sendungen gewährleistetet würde (Qualitätssicherung).

Dies könne statt durch Binnenpluralismus wie bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten durch Außenpluralismus erreicht werden. Der einzelne Anbieter müsse kein ausgewogenes Programm anbieten, sondern die Ausgewogenheit könne sich durch die Vielfalt der von unterschiedlichen Sendern angebotenen Programme ergeben. Dieses Urteil zeigt, dass das Gericht den Marktpluralismus durchaus als einen die Meinungsvielfalt fördernden Faktor betrachtet. 1986 schrieb das Bundesverfassungsgericht im „Niedersachsen-Urteil“ dann die *duale Rundfunkordnung* fest, welche die Landesregierungen im Staatsvertrag von 1987 übernahmen. Damit wurde ein neues institutionelles Gleichgewicht erreicht (vgl. M. Schmitz 1994). In den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten falle entsprechend dem Spruch des Verfassungsgerichts die „Grundversorgung“ der gesamten Bevölkerung mit für die demokratische Ordnung und das kulturelle Leben essenziellen Programmen.[5] Sei die Grundversorgung gesichert, könnten an private durch Werbeeinnahmen finanzierte Anbieter weniger hohe inhaltliche Anforderungen gestellt werden. Über die Einhaltung von Mindestanforderungen an die Ausgewogenheit und Vielfalt der privaten Programme sollten vom Staat unabhängige, die maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte repräsentierende Institutionen wachen.

Auf der Basis der Vorgaben des Gerichts haben die Länder Mediengesetze geschaffen, die u.a. die Aufteilung von Frequenzen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern, die Zulassung von privaten Programmen und die Grundsätze für die Finanzierung (Werbung, Sponsoring, Teilnehmerentgelte) und die Gestaltung (Vielfalt, Ausgewogenheit, Wahrheit, Fairness usw.) dieser Programme einschließlich der Sicherung des Jugendschutzes regeln. Zudem enthalten die Gesetze Vorschriften über die Einrichtung, die Kompetenzen und die prozeduralen Regeln von Anstalten (Landesmedienanstalten), die die privaten Sender entsprechend den Mediengesetzen kontrollieren und die ihrerseits der Aufsicht einer pluralistisch zusammengesetzten Versammlung (Medienrat[6]) unterliegen.

Parallel zu dieser institutionellen Entwicklung haben sich erste private Anbieter von Rundfunk- und Fernsehprogrammen etabliert (SAT.1, RTLplus). Ab 1989 begann eine Phase der Expansion der Programme mit weiteren Voll- und Spartenprogrammen. Spätestens seit dem Auftreten privater Programmanbieter bei den elektronischen Massenmedien hat sich eine neue, heterogene Akteurkonstellation herausgebildet. Neben den privaten und den öffentlich-rechtlichen Sendern gehören dazu die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger, die Hersteller von Studio- und Sendetechnik, die Werbewirtschaft, die Produzenten von Sendungen einschließlich Nachrichtenagenturen, politische Parteien, Landesregierungen, Landesmedienanstalten und andere Akteure und deren Verbände (A. M. Theis 1994). Seit der zweiten Hälfte

5 In anderen Entscheidungen wurde die Grundversorgung näher bestimmt. Es handele sich nicht um eine Mindestversorgung, sondern um die Erfüllung der klassischen Aufgaben des Rundfunks mit Hilfe einer Mehrzahl von Programmen auf angemessenem Standard. Zudem wurde den öffentlich-rechtlichen Programmen eine Bestands- und Entwicklungsgarantie gewährt, die Idee der Grundversorgung also dynamisiert.

6 In den Gesetzen werden unterschiedliche Bezeichnungen, z.B. auch Landesrundfunkausschuss oder Rundfunkkommission, verwendet.

der Achtzigerjahre versucht auch die Europäische Union Einfluss auf die Gestaltung der Medienlandschaft zu nehmen, wobei sie vor allem Wettbewerbsgrundsätze anlegt und den Charakter von Rundfunk und Fernsehen als (grenzüberschreitende) Dienstleistung und nicht als Kulturgut betont.

Heute werden Rundfunk und Fernsehen als Bereiche betrachtet, die sich wettbewerblich organisieren lassen. Staatliche Kontrollen sollen einerseits die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sichern und andererseits eine inhaltliche Mindestqualität des Programmangebots gewährleisten, da dies der Markt nicht garantiert (W. Seufert 1994).

4 Struktur, Entwicklung und Regulierung der konvergierenden Märkte für Telekommunikation und elektronische Massenmedien

Nach der Analyse der wichtigsten Linien der institutionellen Entwicklung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien bis Ende der Achtzigerjahre soll nun die aktuelle Situation in den beiden Bereichen betrachtet werden. Diese lassen sich analytisch immer noch relativ klar voneinander abgrenzen. Allerdings ist in den letzten Jahren ein zunehmender Konvergenzdruck zu verzeichnen, dessen Implikationen und Konsequenzen im Schlussabschnitt dieses Kapitels diskutiert werden.

4.1 Die elektronischen Massenmedien

Nachdem im Jahre 1989 ein erster Expansionsschub bei den privaten Voll- und Spartenprogrammen zu verzeichnen war, beschleunigte sich 1992/93 das Wachstum, und mit Premiere kam der erste Pay-TV Anbieter hinzu.[7] Zwar war die Schlacht um den Markt, d.h. um die Möglichkeit von Wettbewerb, mit der Sanktionierung des dualen Systems zunächst relativ erfolgreich geschlagen, doch der Kampf um Marktanteile begann damit erst. Zwei unterschiedliche Linien der Konkurrenz lassen sich unterscheiden. Zum einen sehen sich die beiden öffentlich-rechtlichen bundesweiten Anbieter von Fernsehprogrammen in einer Konkurrenz zu den Privaten. Als ARD und ZDF noch allein im „Markt“ waren, konkurrierten sie auf gemäßigtem Niveau. Im Wettbewerb mit den Privaten sehen sich die öffentlich-rechtlichen Sender jetzt bei allen Struktur- und Interessenunterschieden eher als Verbündete. Seit 1990 haben ARD und ZDF jeweils rund die Hälfte ihres Marktanteils eingebüßt. Beide liegen jeweils zwischen 14% und 16%, wobei die ARD mit ihren acht regionalen „Dritten Programmen“ noch einmal rund 11% Marktanteil hält. Die andere Linie des Wettbewerbs verläuft zwischen den privaten Sendern. Seit 1990 haben die Sender RTL (rund 16%), SAT.1 (rund 13%) und

7 Aus Platzgründen wird hier nur das Fernsehen betrachtet. Zum privaten Hörfunks siehe H.-W. Stuiber (1998: 568–591).

ProSieben (rund 9%) ihren Zuschaueranteil auf gemeinsam knapp 40% verdoppelt, wobei ProSieben relativ am stärksten gewachsen ist. Die weiteren Anbieter von Vollprogrammen (RTL2, VOX, Kabel 1, Super RTL) liegen zum Teil deutlich unter 5%. Spartenprogramme wie Sport und Musik haben noch niedrigere Quoten.

Eine Voraussetzung für den Markterfolg der Programme ist ihre möglichst hohe Reichweite. Aufgrund der Entwicklungen in der Sende- und Übertragungstechnik haben terrestrische Sendefrequenzen an Bedeutung verloren. 1996 verfügten bereits über 80% der Haushalte über einen Kabelanschluss (57%) oder eine Satellitenempfangsanlage (27%) (H.-W. Stuiber 1998: 629). Obwohl diese Haushalte im Durchschnitt mehr als 30 Programme empfangen können, gibt es besonders bei den Kabeln noch Engpässe, da die Übertragung bislang nicht digitalisiert ist. Über die Belegung der Kabel entscheiden die Landesmedienanstalten innerhalb bestimmter Vorgaben nach regionalpolitischen Kriterien. Ein kleinerer Sender kann damit rechnen, dass ihm sein Sitzland Kabelkapazitäten zur Verfügung stellt. In anderen Bundesländern kann die Situation für ihn komplizierter sein. Die großen Sender verfügen bundesweit über die notwendigen Frequenzen und erreichen 80% bis 100% der Haushalte.

Die Konkurrenz zwischen den Sendern zielt letztlich auf hohe Einschaltquoten. Während die öffentlich rechtlichen Anstalten ihre gebührenfinanzierte Existenz mit diesen Quoten politisch legitimieren, hängen die meisten privaten Sender unmittelbar von den Werbeeinnahmen ab, die mit der Höhe der Einschaltquoten wachsen. Die drei größten Privatsender (RTL, SAT.1, ProSieben) erzielten 1996 Werbeeinnahmen von über 5 Mrd. DM, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten rund 650 Mio. DM einnehmen konnten (H.-W. Stuiber 1998: 629–633).[8] Die Konkurrenz um Einschaltquoten wird als Gefahr für die Ausgewogenheit, Vielfalt, Wahrheit und andere qualitative Aspekte der Fernsehprogramme angesehen.

Hier setzt die Regulierung an. Neben dem übergreifenden Rundfunkstaatsvertrag gibt es in allen Bundesländern eigene Gesetze, die den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk regulieren. Zudem fungieren mit den Rundfunkräten der öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Medienräten der Landesmedienanstalten pluralistisch zusammengesetzte Aufsichtsgremien als Kontrolleure der Qualität der Programme. Von den öffentlich-rechtlichen Anstalten wird programminterne Ausgewogenheit erwartet. Über diesen Binnenpluralismus wachen die Rundfunkräte als Organe der Anstalten. Zusätzliche externe Kontrollen gibt es nicht, und die Landesregierungen dürfen nicht in die Programmgestaltung eingreifen. In der Realität schließen sich jedoch die Mitglieder der Rundfunkräte zu parteipolitischen Koalitionen zusammen und üben so politischen Einfluss aus (W. Hoffmann-Riem 1996: 124). Für die privaten Sender gilt das Modell des Außenpluralismus. Sobald es genügend viele relevante private Programmanbieter auf dem Markt gibt – in der Regel

8 Zwar ist der zeitliche Umfang der Werbung auch bei den Privaten beschränkt, doch sind die Regeln für die öffentlich-rechtlichen Sender besonders restriktiv. Sie dürfen nur zwischen 18 Uhr und 20 Uhr Werbung ausstrahlen. Die Gebühreneinnahmen für das öffentlich-rechtliche Fernsehen beliefen sich 1996 auf knapp 5,7 Mrd. DM (H.-W. Stuiber 1998: 937).

sollen es mehr als drei sein – wird von diesen nicht erwartet, dass ihre Programme intern ausgewogen sind. Orientiert an dem Modell des Rundfunks als einer öffentlichen Dienstleistung wird von den Vollprogrammen allerdings in der Regel ein gewisser Anteil von (politisch, kulturell usw.) anspruchsvolleren Sendungen erwartet. Zudem sind die Privaten zu fairer und objektiver Berichterstattung verpflichtet.

Die Medienräte, die über die Einhaltung dieser Regeln wachen, sind Organe der Landesmedienanstalten und nicht der einzelnen privaten Sender. Die Medienanstalten vergeben als von den Landesregierungen unabhängige Einrichtungen auch die Lizenzen für den Privatfunk. Sowohl bei der inhaltlichen Regulierung von Programmen als auch bei der Vergabe von Lizenzen in einer Situation der Frequenzknappheit setzen die Medienanstalten oft auf *Selbstregulierung*. Konkurrieren Bewerber um Lizenzen, haben sie im Vorfeld der Entscheidung der Medienanstalten die Möglichkeit sich untereinander zu einigen, etwa indem sie sich zu einer Anbietergemeinschaft zusammenschließen. Inhaltliche Kontrollen von Sendungen im Hinblick auf die Darstellung von Gewalt, Pornographie usw. werden nicht nur von den Medienanstalten auf gesetzlicher Basis, sondern auch von einer Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) vorgenommen, in der die wichtigen privaten Sender Mitglied sind (G. Vowe 1997).

Zulassung und Regulierung der elektronischen Massenmedien in Deutschland gelten als extrem verrechtlicht, wenngleich sich in der regulativen Praxis informelle Verfahren des Interessenausgleichs bewährt haben. Gleichzeitig ist das System *föderal fragmentiert*, da jedes Bundesland eigene Regeln setzen kann und auch gesetzt hat (W. Hoffmann-Riem 1996: 120f.). Der hieraus resultierende horizontale Koordinationsbedarf ist erheblich, und Koordinationslösungen sind schwer zu erreichen. Da sie in der Regel die Form vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Ministerpräsidenten der Länder haben, besitzt jeder einzelne Regierungschef Vetomacht. Unterschiedliche politisch-ideologische Positionen der Landesregierungen bei gleichzeitigem Wettbewerb um die Ansiedlung von Medienunternehmen sind ein Garant für langwierige Verhandlungsprozesse. Einhelliger Konsens zwischen den Ländern besteht nur, wenn es darum geht, Ansprüche des Bundes auf regulative Kompetenzen im Medienbereich abzuwehren.

Lizenzvergabe und inhaltliche Regulierung erfolgen nicht nach den Regeln der Marktlogik.[9] Auf diese setzen die Länder jedoch, um publizistische Vielfalt zu sichern. Sie gehen davon aus, dass sich die gewinnorientierten privaten Sender im Wettbewerb an den Wünschen und Vorlieben der Rezipienten ausrichten, was allzu viel inhaltliche Regulierung erübrigt. Ob diese Annahme zutrifft, ist umstritten. In jedem Fall setzt sie funktionierenden Wettbewerb voraus. Wettbewerbskontrolle im Mediensektor wird also nicht nur aus volkswirtschaftlichen, sondern auch aus publizistischen Gründen für notwendig gehalten (H.-W. Stuiber 1998: 637). Über Kontrollkompetenzen verfügen neben den sektorübergreifenden Kontrollbehörden auf

9 Die Versteigerung von Lizenzen statt deren administrativer Zuteilung wäre eine marktnähere Form der Lizenzvergabe.

europäischer und nationaler Ebene, dem Generaldirektoriat IV Wettbewerb und dem Bundeskartellamt auch die Landesmedienanstalten mit dem Recht der (befristeten) Vergabe und des Entzugs bzw. der Verweigerung der Erneuerung von Lizenzen. Hier soll nur diese sektorspezifische Wettbewerbskontrolle betrachtet werden.

Im geänderten Rundfunkstaatsvertrag von 1996 wurde ein Zuschaueranteilsmodell als zentrales Instrument zur Sicherung der Meinungsvielfalt neu eingeführt. Jedes Unternehmen darf im Prinzip unbegrenzt viele Programme direkt oder indirekt über Beteiligungen an anderen Veranstaltern anbieten. Allerdings darf es keine vorherrschende Meinungsmacht erlangen. Als Kriterium dafür gilt ein Zuschaueranteil eines Veranstalters von mehr als 30% im Jahresdurchschnitt. Von einem Unternehmen, das diesen Wert nur geringfügig unterschreitet, aber auf einem anderen medienrelevanten Markt (z.B. Programmproduktion, Vertrieb, Rechtehandel) eine beherrschende Stellung einnimmt, wird ebenfalls angenommen, dass es eine zu große Meinungsmacht hat (H.-W. Stuiber 1998: 669ff.). Zuständig für die Konzentrationskontrolle ist eine von den Ministerpräsidenten einvernehmlich berufene „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen (KEK)“, die aus Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechts besteht. Die Konzentration wird bundesweit gemessen. Es gibt keine länderspezifischen Sonderregeln. Liegt eine zu hohe Konzentration vor, müssen vielfaltssichernde Maßnahmen ergriffen werden, auf die sich die KEK und die „Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM)“ als Vertreter der Landesmedienanstalten einigen müssen. Solche Maßnahmen wären etwa die Einrichtung eines Programmbeirats oder die Auflage Sendezeit für unabhängige Dritte (Fensterprogramme) zur Verfügung zu stellen.

War bereits das Zustandekommen der sektorspezifischen Wettbewerbskontrolle politisch umkämpft, so ist nun die Wirksamkeit dieser Kontrolle sehr umstritten. Es wird sogar argumentiert, dass damit „der weiteren Konzentration politisch bewusst Vorschub geleistet“ worden sei (O. Jarren 1997: 213). Die privaten Sender sind heute vielfältig miteinander verflochten. Die beiden größten Spieler sind Bertelsmann (u.a. mit relevanten Anteilen an RTL, RTL 2, Super RTL, VOX) und Kirch (u.a. SAT.1, ProSieben, DSF, Premiere/DF1). Die institutionelle Mixtur der Kontrolle von Inhalten und Märkten wird bereits für die aktuelle Situation als problematisch oder gar untauglich eingestuft. Weiter unter Druck gerät sie durch die Europäisierung der Sender und Märkte und die Entwicklungen in der Telekommunikation samt den Potenzialen der technischen Konvergenz.

4.2 Die Telekommunikation

Seit dem Ende der Achtzigerjahre wurde in der Telekommunikation der Übergang vom staatlichen Monopol zu einem Wettbewerbsmarkt mit privatrechtlich verfassten Unternehmen in drei Schritten vollzogen (R. Werle 1999). Zunächst (1989) wurde die Telekom im Verband der Unternehmen der Bundespost organisatorisch verselbständigt (Deutsche Bundespost Telekom). Gleichzeitig wurden erste Wettbewerbselemente eingeführt, u.a. durch die Vergabe einer Mobilfunklizenz an ein

Firmenkonsortium um die Mannesmann AG. In einem zweiten Schritt (1994) wurde die Deutsche Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, deren Anteile der Bund hält.[10] Für die notwendige Änderung des Grundgesetzes konnte schließlich die Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat sicher gestellt werden (S. Schmidt 1996).[11] Der neue Art. 87f GG verpflichtet den Bund in Absatz (1), die flächendeckende Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen der Telekommunikation zu gewährleisten (Universaldienstverpflichtung). Entsprechend Art. 87f (2) werden die Dienstleistungen privatwirtschaftlich und nicht mehr von einer Verwaltung erbracht. Im letzten Schritt (1996) wurden mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) das Monopol der Telekom an den Übertragungswegen (Netzmonopol) und am Telefondienst aufgehoben. Entsprechend den Vorgaben der Europäischen Union erfolgte die Öffnung des Marktes für Telefondienste zum 1.1.1998. Ebenfalls im Rahmen dieser Vorgaben wurde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministers eine unabhängige Regulierungsbehörde für Telekommunikation eingerichtet, die seit Anfang 1998 tätig ist. Sie hat drei Hauptaufgaben, und zwar:

– Technische Regulierung (Standards, Frequenzverwaltung etc.);
– Universaldienstregulierung;
– Wettbewerbsfördernde Marktregulierung (einschließlich Lizenzierung).

Dabei bilden das TKG und die hierauf bezogenen Rechtsverordnungen die Grundlagen der Arbeit der Behörde (B. Holznagel 1998). Aufgaben der technischen Regulierung, die nicht näher behandelt werden soll, binden den größten Teil der Personals der Behörde. Hingegen spielt die auf Verhinderung oder Kompensation von negativen Effekten des Wettbewerbs in der Telekommunikation zielende Universaldienstregulierung in der Praxis bislang eine ganz untergeordnete Rolle. Die Mindestversorgung der Bevölkerung im Bereich des Telefondienstes einschließlich der Übertragungswege, der Telefonauskunft und öffentlicher Telefonzellen zu einem erschwinglichen Preis stellt in Deutschland kein Problem dar. Während sich bei den elektronischen Massenmedien das verfassungsgerichtliche Gebot einer informationellen Grundversorgung zu einer tragenden Säule des dualen Systems entwickelt hat, ist die Problematik der Grundversorgung in der Telekommunikation zumindest so lange marginal, wie nicht der Umfang der als unabdingbar notwendig angesehenen Kommunikationsdienste deutlich erweitert wird (z.B. Zugang zum Internet).

Von überragender Bedeutung ist die dritte Aufgabe der Regulierungsbehörde, nämlich die wettbewerbsorientierte Marktregulierung. Die Lizenzvergabe und die Vorschriften zum offenen Netzzugang und zur Zusammenschaltung von Netzen regeln den Marktzutritt und die wettbewerbliche Nutzung der Telekommunikations-

10 Erst ab dem Jahr 2000 kann der Bund Aktien an der Börse verkaufen. Die zur Zeit gehandelten Aktien stammen aus Kapitalerhöhungen der Telekom.

11 Die Umwandlung der Deutschen Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft ist in Art. 143b GG geregelt.

infrastruktur. Hinzu kommt die Regulierung der Entgelte für die Nutzung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Telekommunikation.

Das Bundeskartellamt hat im Verfahren der Regulierungsbehörde für Telekommunikation ein Anhörungs- und fallweise ein Mitbestimmungsrecht, wenn es darum geht festzustellen, ob ein Unternehmen einen Markt beherrscht (§82 TKG). Das Verhältnis der beiden Organisationen ist jedoch unzureichend definiert, und in einigen Fragen sind deutliche Meinungsunterschiede zwischen ihnen sichtbar geworden.

Anders als bei den Massenmedien sind im Telekommunikationsbereich seit Januar 1998 nur noch private gewinnorientierte Unternehmen vorhanden, wobei der Bund die Mehrheit der Aktien der Deutschen Telekom AG (DTAG) hält. Die Wettbewerbsbeziehungen in der Telekommunikation sind höchst asymmetrisch, da die DTAG als ehemaliger Monopolist den weitaus größten Teil der Infrastruktur besitzt und in fast allen Marktsegmenten die größten Marktanteile hält. Mit Blick auf diesen Tatbestand forderte die Monopolkommission (1996: 26f.) in Übereinstimmung mit einer Reihe politischer Akteure, vor allem aber mit den potenziellen Wettbewerbern der DTAG, eine asymmetrische Regulierung des Marktes. In ihren Augen machte es die Schaffung eines Wettbewerbsmarktes notwendig, die Wettbewerber der DTAG in ihrem Kampf um Marktanteile indirekt zu unterstützen. Die Bestimmungen des TKG, die den („ungebündelten“) Zugang der Wettbewerber zum Netz und zu den internen Diensten der DTAG und den Zusammenschluss der Netze verschiedener Netzbetreiber regeln, sind in der Tendenz asymmetrisch, da sie nur den dominanten Netzbetreiber, d.h. die DTAG, binden. Zudem muss die DTAG die Nutzungsentgelte für ihre großen Dienste (speziell Telefon) ebenso von der Regulierungsbehörde genehmigen lassen wie die Preise, die sie den Wettbewerbern für den Zugang zu ihrem Netz und die Benutzung ihres Netzes berechnet. Die behördliche Festsetzung der Entgelte ist Gegenstand heftiger Kontroversen. Der DTAG sind sie zu niedrig, den Wettbewerbern (und auch dem Bundeskartellamt) sind sie zu hoch.

Auch die Bestimmungen und die Praxis der Lizenzvergabe durch die Regulierungsbehörde sollen den Wettbewerb fördern. Für zahlreiche Dienste der Telekommunikation ist keine Lizenz erforderlich. Die Anbieter müssen sich lediglich registrieren lassen. Im Bereich des Mobilfunks und des Satellitenfunks benötigen die Netzbetreiber (Betreiber der Übertragungswege) Lizenzen, u.a. weil die Frequenzen geordnet genutzt werden müssen. Die Betreiber von Festnetzen (etwa Breitbandkabelnetz) benötigen eine Lizenz, falls das Netz von ihnen oder anderen für öffentlich angebotene Dienstleistungen der Telekommunikation benutzt wird oder falls sie es selbst benutzen, um Telefondienste anzubieten. Technisch wäre dies nicht zwingend geboten. Das TKG sieht vor, dass Lizenzen dort, wo sie knapp sind, im Wege der Versteigerung zugeteilt werden können. Dies wurde bislang jedoch nicht praktiziert.

Seit 1998 versucht eine größere Zahl von Wettbewerbern der DTAG sich im Markt zu etablieren. Insbesondere Unternehmen aus dem Energiesektor zählen zu den aktiven Spielern im Markt für Ferngespräche, aber auch in einigen Ortsnetzen. Die größeren Unternehmen bemühen sich, über Tochter- und Beteiligungsfirmen

(Otelo, Arcor, Viag Interkom) eigene Netze aufzubauen, um den Markt für die Netzinfrastruktur nicht allein der DTAG zu überlassen. Aber auch kleinere Unternehmen ohne ein eigenes Netz oder mit nur sehr kleinem Netz (z.B. MobilCom, TelDaFax, Viatel) haben auf Grund der Netzzugangsregulierung Marktchancen. Sie können mit ihren eigenen technischen Systemen das Netz der DTAG gegen ein von der Regulierungsbehörde festgelegtes bzw. gebilligtes Entgelt mitbenutzen und Dienste im Call by Call Verfahren anbieten, ohne dass die Kunden sich vertraglich an sie binden müssen. Als Folge ist der Marktanteil der DTAG bei Ferngesprächen in einem insgesamt wachsenden Markt auf etwas mehr als 70% gesunken. Insgesamt dominiert die DTAG jedoch den liberalisierten Telekommunikationsmarkt in Deutschland weiterhin eindeutig. Allerdings wird sich die DTAG nicht zuletzt aufgrund des Drucks aus Brüssel von ihrem Breitbandkabelnetz trennen, das sie bereits in der Vergangenheit organisatorisch getrennt von ihren anderen Geschäften betreiben musste.

Der Übergang von einem Monopol zu einem Wettbewerbsmarkt ist in der Telekommunikation abgeschlossen. Die grundsätzliche Wettbewerbsordnung des Telekommunikationssektors wird nicht mehr in Frage gestellt. Ein neues institutionelles Gleichgewicht hat sich eingestellt (V. Schneider 1999: 253–258).

4.3 Konvergenz

Bereits seit Jahren zeichnet sich ab, dass sich Telekommunikation, elektronische Massenkommunikation und Datenverarbeitung derselben digitalen Technologien bedienen. Diese technische Konvergenz ermöglicht neue Nutzungen und neue Dienstangebote. So lassen sich Produkte der Massenkommunikation individualisieren, können Information und Unterhaltung multimedial präsentiert werden.

Die neuen technischen Möglichkeiten haben eine breite Diskussion um die Angemessenheit des institutionellen Rahmens ausgelöst und eine neue Runde im Kampf um dessen Veränderung eingeläutet. Deutlich sichtbar werden erstmals die europäischen Einflüsse. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dass es einen institutionellen Gestaltungsbedarf gibt, zumal sich die Konstellation relevanter Akteure erheblich erweitert hat.[12] Das „Politikfeld Multimedia“ wird von Akteuren bevölkert, die früher deutlich voneinander getrennten Sektoren angehörten oder die erst kurze Zeit existieren. Viele neue Unternehmen oder Unternehmenszweige im Telekommunikations- und im Mediensektor haben eigene Verbände gegründet, statt sich den bestehenden Interessenorganisationen anzuschließen, weil diese zu sehr

12 In ihrem Grünbuch zur „Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“ vom 3.12.1997 (KOM [97] 623 endg.) argumentiert die EU-Kommission explizit, dass es eine politische Aufgabe sei, ein institutionelles Gefüge zu schaffen, das sicher stellt, dass die sich mit der Konvergenz bietenden Möglichkeiten rechtzeitig genutzt werden können.

dem alten Sektordenken verhaftet sind (R. Werle 1996).[13] Besonders einflussreich sind der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) und der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT). Beide engagieren sich für die Liberalisierung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die Deregulierung der Märkte sowie die Schaffung von Wettbewerb in ehemaligen Monopolbereichen.

Nachdem die Kernmärkte der Massenkommunikation (Vollprogramme) und der Telekommunikation (Telefondienst) in Deutschland keine großen Wachstumsperspektiven mehr eröffnen, zielen die Firmenstrategien verstärkt in Richtung auf kundenspezifische Angebote (Spartenprogramme, Business Communication) und auf neue Dienste im Überlappungsbereich von Medien, Telekommunikation und Datenverarbeitung (Multimedia). Nicht nur zahlreiche kleinere junge Unternehmen, sondern auch die großen Spieler der Branchen konkurrieren um die neuen Multimedia-Marktsegmente (für die Internetdienste N. Waesche 1999). Die großen privaten Fernsehgruppen haben ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten und die Deutsche Telekom damit begonnen, multimediale Produkte anzubieten. Weitere Anbieter sind Verlagshäuser, Computer- und Softwarehersteller oder große ausländische Medienunternehmen. Strategische Allianzen wie auch horizontale und vertikale Zusammenschlüsse von Unternehmen sind an der Tagesordnung, und sie sind oft auch Gegenstand nationaler oder europäischer Wettbewerbskontrolle. Diese Kontrolle erfolgt zunächst nicht auf der Basis sektorspezifischer, sondern übergreifender Regeln. So untersagte die EU-Kommission im Mai 1998 den Versuch von Bertelsmann, Kirch und der Deutschen Telekom eine gemeinsame Firma als Programm- und Vermarktungsplattform für digitale Pay-TV Programme zu schaffen, weil eine marktbeherrschende Stellung im Bereich von Pay-TV einerseits und der technischen Infrastruktur (speziell hinsichtlich des sog. d-box-Decoders) andererseits befürchtet wurde. Außerhalb des Pay-TV steigen auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten in das digitale Fernsehen ein. Attraktiv sind für sie ebenfalls Online-Angebote über das Internet. Online-Dienste bieten auch die Wettbewerber an, wobei T-Online von der Deutschen Telekom mit mehr als 2,7 Mio. Teilnehmern besonders erfolgreich ist.

Die neuen digitalen und multimedialen Dienste zeigen die Probleme der komplexen Regulierung: Wettbewerbs- und Qualitätskontrolle mischen sich mit variierenden regulativen Zuständigkeiten (einzelnes Bundesland, Gesamtheit der Bundesländer, Bund, EU). Dies hat dazu geführt, dass grundsätzliche Fragen der Neugestaltung des regulativen Rahmens wieder auf der politischen Tagesordnung stehen. Hierzu zählen die Fragen:

– ob eine gemeinsame Regulierungsbehörde der Bundesländer geschaffen werden soll,
– wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aussehen soll,

13 Meist sind die Unternehmen jedoch gleichzeitig Mitglied in den großen Industrie- und Handwerksverbänden.

– ob die pluralen Gremien der Landesmedienanstalten alle oder nur bestimmte (Massen-)Dienste beaufsichtigen sollen,
– ob sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk an den neuen Angeboten beteiligen darf, und wie die Zukunft des dualen Systems aussehen soll,
– wie eine arbeitsfähige Wettbewerbsordnung bei Multimedia hergestellt werden kann.

Eine neue Runde im Kampf um die institutionelle Ordnung insbesondere bei den elektronischen Massenmedien zeichnet sich ab. Es ist zu erwarten, dass auf Grund der Konvergenz der Druck steigen wird, die Wettbewerbselemente weiter zu stärken, zumal die Unternehmen aus den Konvergenzbereichen Datenverarbeitung und Telekommunikation inzwischen gewöhnt bzw. darauf eingestellt sind, in Wettbewerbsmärkten zu agieren. Das institutionelle Gleichgewicht in diesem Sektor könnte ins Wanken geraten (H. J. Kleinsteuber 1997). Grundlegende institutionelle Änderungen lassen sich bislang jedoch nicht feststellen. So wehren sich die Bundesländer vehement gegen jeden Versuch des Bundes, seine Kompetenzen auszuweiten, um einen einheitlichen Regulierungsrahmen für neue Dienste zu schaffen. Angesichts der starken Blockademacht des Bundes und der Länder wird im Ergebnis der Status-quo aufrecht erhalten. Dies zeigen die gesetzlichen Regeln zu den neuen Diensten im Konvergenzbereich. Das 1997 verabschiedete Teledienstegesetz des Bundes als Teil eines Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste und der Staatsvertrag der Länder über Mediendienste vom 1.8.1997 zielen auf eine Aufteilung der Kompetenzen für die neuen Dienste zwischen Bund und den Ländern.

Teledienste, für die der Bund zuständig ist, sind Angebote im Bereich der Individualkommunikation und der individualisierten Nutzung von elektronischen Diensten (z.B. Telebanking, Telespiele, Zugang zum Internet). Mediendienste hingegen, für die die Länder zuständig sind, umfassen direkt für die Öffentlichkeit bestimmte Verteildienste von Informationen und Unterhaltung, aber auch nicht individualisierte Abrufdienste von Texten, Tönen und Bildern. Die sehr gezwungen wirkende Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten stößt in der Praxis auf so erhebliche Schwierigkeiten, dass sie kaum auf Dauer aufrecht erhalten werden kann. Tatsächlich ist die konkrete Regulierung von Tele- und Mediendiensten ähnlich. Für beide Arten von Diensten existiert keine sektorspezifische Wettbewerbsregulierung. Hinsichtlich der inhaltsorientierten Qualitätskontrolle gelten zum Teil ähnliche Bestimmungen, etwa bezüglich des Jugendschutzes. Die Mediendienste unterliegen in stärkerem Maße einer inhaltlichen Kontrolle im Hinblick auf Werbung oder Wahrheit (Recht auf Gegendarstellung). Diese Kontrollen sind allerdings weniger rigide als bei Rundfunk und Fernsehen. Um allzu enger staatlicher Kontrolle zu entgehen, haben viele im Multimediabereich tätige Unternehmen im Juli 1997 den Verein „Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM)“ gegründet, der ähnliche Funktionen wie der FSF der privaten Fernsehsender erfüllt.

Während der politische Streit um die Abgrenzung von Tele- und Mediendiensten im Wesentlichen eine neue Variante des vertrauten Kompetenzkonflikts zwischen

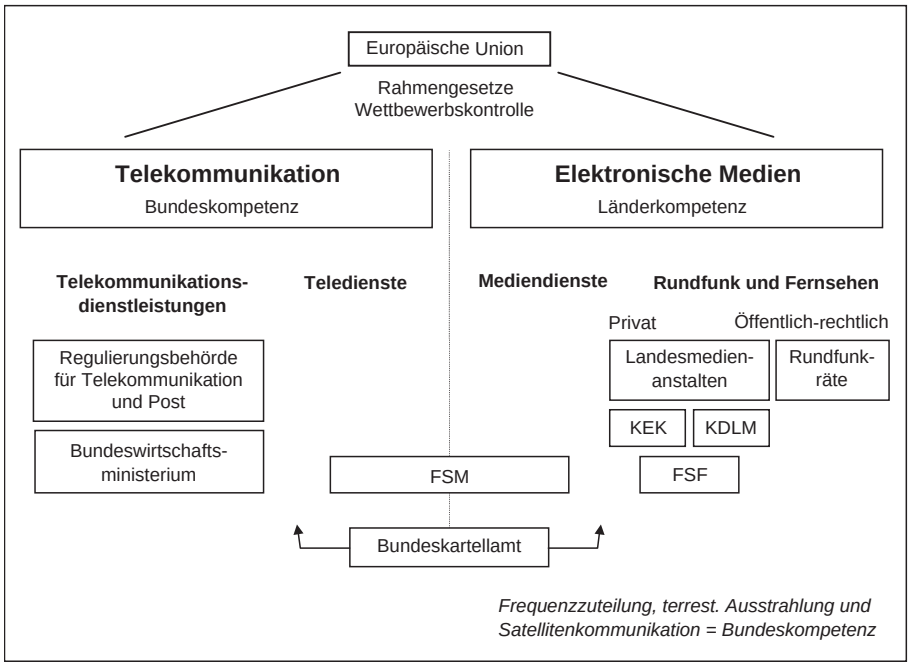
Bund und Ländern darstellt, haben die gleichzeitig zu beobachtenden Auseinandersetzungen um den Begriff des Rundfunks und auch der Telekommunikation weiter gehende Implikationen. Wenn neue Dienste nicht eindeutig als Tele- oder Mediendienste eingestuft werden können, wären sie entweder Rundfunk- und Fernseh- oder Telekommunikationsdienste. Die Anbieter der Dienste unterlägen damit neben der allgemeinen der jeweiligen sektorspezifischen Wettbewerbskontrolle. Die Anbieter neuer Dienste versuchen deshalb zu verhindern, dass diese als Rundfunk eingestuft werden. In der politischen Diskussion plädieren sie für einen möglichst engen Rundfunkbegriff. Für die Anbieter ist es am attraktivsten, wenn ihre Dienste als Teledienste einzustufen sind. Allerdings muss sicher gestellt sein, dass sie keine Telekommunikationsdienstleistungen sind, um nicht den hier vorgesehenen Kontrollen zu unterliegen. Wegen dieser weit gehenden Konsequenzen der Klassifikation elektronischer Dienste und der mit fortschreitender technischer Konvergenz zunehmenden Schwierigkeit die Dienste voneinander abzugrenzen, gerät das ganze System der Wettbewerbs- und Qualitätsregulierung der Telekommunikation und der elektronischen Massenmedien unter Druck. Allerdings ist fraglich, ob dies zu einem Ende sektorspezifischer Regulierung führen wird.

5 Sektorspezifische Regulierung als Übergangsphänomen oder Daueraufgabe?

Die Liberalisierung in der Telekommunikation und den elektronischen Massenmedien in Deutschland hat zu einer weiteren Ausdifferenzierung der rechtlichen Regelungen und der Organisationen geführt, die über die Einhaltung der Regeln wachen. Eine Besonderheit der Regulierung der elektronischen Massenmedien besteht darin, dass sie eine hier als Qualitätsregulierung bezeichnete inhaltliche Kontrolle umfasst. Die Abbildung gibt einen zusammenfassenden Überblick über die aktuelle Situation. In beiden Bereichen wurde die Regulierung externalisiert, nachdem sie vorher lange Zeit einen eher verwaltungsinternen Charakter hatte. Im Mittelpunkt der Bemühungen um ein angemessenes institutionelles Design der Regulierung stand das Ziel, funktionierenden Wettbewerb zu erzeugen und zu sichern. Dieses Ziel war, hierüber bestand Konsens bei den relevanten Akteuren, nicht durch den Verzicht auf sektorspezifische Regulierung zu erreichen. Die Probleme der Einführung von Marktkoordination und Wettbewerb in Sektoren, in denen Marktmechanismen zuvor eine untergeordnete Rolle gespielt hatten, ließen sich nicht durch Rückgriff auf das deutsche Kartellrecht und die Aufsichtsfunktion des Bundeskartellamts lösen.

In der Telekommunikation galt es, die absolute Dominanz der aus der Deutschen Bundespost als ehemaligem Monopolisten hervorgegangenen Deutschen Telekom AG (DTAG) abzuschwächen. Hierzu wurden ein Telekommunikationsrecht und eine Regulierungsbehörde geschaffen, die besonders das Verhalten der DTAG regulieren sollte, um Machtmissbrauch zu verhindern und die Chancen der Wettbewerber zu verbessern. Es kann viele Jahre dauern, bis sich im Markt für Dienstleistungen

Abbildung 1 Regelungsstrukturen für den Telekommunikations- und Mediensektor in Deutschland



FSF Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
FSM Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter
KEK Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen
KDLM Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten

der Telekommunikation Firmen etabliert haben, die ähnlich mächtig wie die DTAG sind. Sektorspezifische Wettbewerbsregulierung ist schon aus diesem Grunde eine Daueraufgabe in der Telekommunikation. Im Bereich der elektronischen Massenmedien war und ist die Situation deutlich komplizierter. Mit der Zulassung privater Sender neben den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten wurde zwar Wettbewerb erzeugt, doch war dieser weder ein echter Preis- noch ein Qualitätswettbewerb. Einer direkten Wettbewerbskontrolle unterliegen nur die privaten Sender. Regulierung setzt hier an den Zuschauerquoten an. Kein privater Anbieter soll einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von mehr als 30% bedienen. Die Wettbewerbsaufsicht ist Angelegenheit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienwesen (KEK), einer gemeinsamen Einrichtung der Medienanstalten der Bundesländer. Mit der Quote von 30% soll allerdings mindestens ebenso sehr Meinungsmacht wie Marktmacht begrenzt werden. Zumindest unter diesem Aspekt dürfte auch bei den elektronischen Medien die sektorspezifische Wettbewerbsregulierung eine Daueraufgabe sein.

Die besondere Ausgangslage in den Sektoren erfordert also zumindest für eine lange Übergangszeit sektorspezifische Institutionen, um Wettbewerb herzustellen und zu sichern. Darüber hinaus wird häufig argumentiert, dass in beiden Sektoren niemals ein stabiles Gleichgewicht erreicht werden kann, das durch funktionierenden Wettbewerb gekennzeichnet ist. Nach dieser Argumentation sind beide Sektoren durch eine Tendenz zum Marktversagen gekennzeichnet, weshalb die sektorspezifischen Wettbewerbskontrollen auf Dauer bestehen bleiben müssen. In der Telekommunikation bedingen technische Unteilbarkeiten und hoher Kapitalbedarf im Infrastrukturbereich eine natürliche Tendenz zur Monopolbildung. Bei den Medien löse der Wettbewerb ein qualitatives „race to the bottom“ aus, was medienpolitisch unerwünscht sei. Das Argument des natürlichen Monopols hat allerdings angesichts des raschen technischen Fortschritts an Überzeugungskraft erheblich eingebüßt, und ein Verzicht auf sektorspezifische Regulierung nach Beseitigung der Machtasymmetrien im Telekommunikationsmarkt erscheint denkbar. Im Medienbereich sieht die Lage anders aus. Die Beziehung zwischen Wettbewerb und Qualitätsniveau von Information und Unterhaltung ist vielschichtig. Mit der Zahl der konkurrierenden Sender wächst das Angebot an Programmen und damit die Wahrscheinlichkeit, dass auch Sendungen für kleinere Interessentenkreise (Minderheiten) angeboten werden. Gleichzeitig konkurrieren die Sender um die Mehrheit der Zuschauer mit ähnlichen Sendungen. Dabei werden oft solche Sendungen bevorzugt angesehen, die sich über soziale oder moralische Konventionen hinwegsetzen. Hier setzt deshalb neben der rein politisch motivierten Kontrolle von Inhalten auch die generelle qualitätsorientierte Regulierung der elektronischen Massenmedien an. So wie sie in Deutschland institutionalisiert ist, unterstellt die Regulierung, dass der Wettbewerb zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Gewährleistung anspruchsvoller Programme darstellt. Sektorspezifische Regulierung bleibt demnach eine Daueraufgabe.

Allerdings bringt die technische Konvergenz der Telekommunikation und elektronischen Medien neue Kräfte ins Spiel, die die existierende Regulierung in Frage stellen. Die Zuordnung von neuen Produkten und Diensten (Multimedia) zu einem der beiden Sektoren ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich geworden. Zudem erscheint es aus wirtschaftspolitischen Gründen geboten, einen Freiraum für Multimedia offen zu halten, damit die neuen Produkte und Dienste sich im Markt etablieren können. Bund und Länder haben mit den Tele- und den Mediendiensten zwei Dienstekategorien definiert, deren Unterscheidung sich nur vor dem Hintergrund ihres latenten Kompetenzkonflikts verstehen lässt. Vielen Anbietern klassischer Dienste der Telekommunikation oder des Fernsehens bietet die technische Konvergenz Anreize, ihre Produkte so umzugestalten, dass sie als Tele- oder Mediendienste eingeordnet werden. Damit wären in Zukunft die meisten Dienste bzw. ihre Anbieter nur noch der allgemeinen Wettbewerbskontrolle und einer wenig rigiden Qualitäts-Selbstkontrolle unterworfen. Gleichzeitig würden viele Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern gegenstandslos. Dass der Bund und die Länder und die von ihnen geschaffenen Organisationen der Wettbewerbs- und Qualitätskontrolle jedoch ihre Kontrollmöglichkeiten ohne weiteres aus der Hand geben,

ist angesichts der politischen Bedeutung der Medien, aber auch wegen der andauernden Funktionsprobleme der Märkte in diesem Bereich zu bezweifeln.

Die technische Konvergenz führt folglich nicht zwangsläufig zu einer institutionellen Konvergenz. Interessen und Strategien unterschiedlicher Akteure haben – neben den technischen und institutionellen Faktoren – die Regulierungsstrukturen für Medien und Telekommunikation immer beeinflusst. Die Frage der Regulierung lässt sich somit nicht allein aus der ökonomischen Perspektive funktionierender Märkte und möglichen Marktversagens oder der technischen Perspektive der Konvergenz betrachten. Vielmehr müssen die politischen und institutionellen Dynamiken mit berücksichtigt werden. In den Sektoren Telekommunikation und Medien herrschen heterogene Interessenskonstellationen. Jede Veränderung des bestehenden Systems der Regulierung, ob zum Zwecke der Förderung von Wettbewerb und Marktkoordination oder zu anderen Zwecken, ist deshalb von permanenten Auseinandersetzungen begleitet, die die Politik immer mit einbeziehen. Ein schlüssiges und konsensfähiges institutionelles Konzept für eine neue Telekommunikations- und Medienordnung ist derzeit nicht in Sicht. Deshalb ist zu erwarten, dass die Versuche anhalten werden, die derzeitige Regelungsstruktur inkrementell den neuen Entwicklungen anzupassen, ohne sie grundlegend zu ändern (vgl. B. Holznagel 1999).

Literatur

Bausch, Hans (1980): Rundfunk in Deutschland. Band 3: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945–1962. München: dtv.

Bleicher, Joan Kristin (1993): Institutionsgeschichte des bundesrepublikanischen Fernsehens. In: Hickethier, Knut (Hrsg.) (1993): Geschichte des Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Institution, Technik und Programm. Rahmenaspekte der Programmgeschichte des Fernsehens. München: Fink: 67–134

Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat. Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung, In: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.) (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos: 576–591

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. New York/London: The Guilford Press

Holgersson, Silke/Jarren, Otfried/Schatz, Heribert (Hrsg.) (1994): Dualer Rundfunk in Deutschland. Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung. Münster/Hamburg: LIT-Verlag

Holznagel, Bernd (Hrsg.) (1998): Das Telekommunikationsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Unter Berücksichtigung der europäischen und internationalen Bezüge. [http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/Materialien/TKR-Skript.html]

Holznagel, Bernd (1999): New Challenges: Convergence of Markets, Divergence of Law? Questions Regarding the Future of Communications Regulations. In: International Journal of Communications Law and Policy. 2. [http://www.digital-law.net/IJCLP/2_1999/ijclp_webdoc_5_2_1999.html]

Jarren, Otfried (1997): Rundfunk und Rundfunkregulierung in Deutschland. Probleme, Defizite und Zukunftsaufgaben. In: Schatz et al. (1997): 203–215

Kleinsteuber, Hans J. (1982): Rundfunkpolitik. Der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen. Opladen: Leske+Budrich

Kleinsteuber, Hans J. (1997): Medienmacht im ungleichen Wettbewerb. Stimmt die Balance von öffentlichem und kommerziellem Rundfunk im dualen System? In: Schatz et al. (1997): 244–257

Majone, Giandomenico (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe. In: Müller, Wolfgang/Wright, Vincent (Hrsg.) (1994): The State in Western Europe: Retreat or Redefinition? Ilford: Frank Cass: 77–101

Monopolkommission (1996): Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs: Hauptgutachten 1994/1995. Baden-Baden: Nomos

Regierungskommission Fernmeldewesen (1987): Neuordnung der Telekommunikation. Heidelberg: v. Decker's

Schatz, Heribert/Jarren, Otfried/Knaup, Bettina (Hrsg.) (1997): Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft? Opladen: Westdeutscher Verlag

Schmidt, Susanne (1996): Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services. In: Benz, Arthur/Goetz, Klaus (Hrsg.) (1996): A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Aldershot: Dartmouth. 45–70

Schmidt, Susanne (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt a.M.: Campus

Schmitz, Manfred (1994): Das Duale Rundfunksystem als politische Institution. In: Holgersson et al. (1994): 97–116

Schneider, Volker (1999): Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Schneider, Volker/Dang-Nguyen, Godefroy/Werle, Raymund (1994): Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy. In: Journal of Common Market Studies (32) 4: 473–498

Schneider, Volker/Werle, Raymund (1991): Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M./Boulder, CO.: Campus/Westview Press: 97–136

Seufert, Wolfgang (1994): Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen? Publizistische Vielfalt und ökonomischer Wettbewerb. In: Holgersson et al. (1994): 169–178

Stuiber, Heinz-Werner (1998): Medien in Deutschland. Band 2: Rundfunk. Konstanz: UVK-Medien

Theis, Anna Maria (1994): Das „duale System" als komplexes System. Einige Anmerkungen zu den Erfolgsaussichten (medien-)politischer Intervention. In: Holgersson et al. (1994): 79–88

Vowe, Gerhard (1997): Medienpolitik im Spannungsfeld von staatlicher Steuerung und Selbstregulierung. Das Beispiel der „Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen". In: Schatz et al. (1997): 216–243

Waesche, Niko (1999): Die Chancen des Neuen. Das Internet und die Formierung eines Dienstleistungssektors in Deutschland 1995–1998. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1999/1. Privates Eigentum – öffentliches Eigentum. 185–206

Werle, Raymund (1990): Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a.M.: Campus

Werle, Raymund (1996): Verbände im Politikfeld Multimedia – Akteure, Rollen, Aufgaben. In: Kubicek, Herbert et al. (Hrsg.) (1996): Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft (Band 4) 1996: Öffnung der Telekommunikation: Neue Spieler – Neue Regeln. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag. 201–216

Werle, Raymund (1999): Liberalization of Telecommunications in Germany. In: Eliassen, Kjell A./Sjøvaag, Marit (Hrsg.) (1999): European Telecommunications Liberalization. London/New York: Routledge: 110–127

Witte, Eberhard (1993): Entscheidung zu neuen Medien – Pathologie eines Innovationsprozesses. In: Badura, Peter/Scholz, Rupert (Hrsg.) (1993): Wege und Verfahren des Verfassungslebens. Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. München: Beck: 737–751