

Clement, Reiner

Article — Digitized Version

Braucht die New Economy eine neue Regulierung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Clement, Reiner (2000) : Braucht die New Economy eine neue Regulierung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 9, pp. 542-548

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40482>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Reiner Clement

Braucht die New Economy eine neue Regulierung?

Die New Economy ist durch die Konvergenz zuvor getrennter Bereiche (Telekommunikation, Medien, Informationstechnik, Internet) gekennzeichnet, die gegenwärtig unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen unterworfen sind. Ist dieser heterogene Ordnungsrahmen noch geeignet, um den ökonomischen Strukturen der New Economy Rechnung zu tragen, oder sind grundlegende Veränderungen erforderlich?

Der Begriff der New Economy prägt gegenwärtig die wirtschaftspolitische Diskussion über den Aufbruch in ein neues „goldenes Zeitalter“, das höheres Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum ohne inflationäre Prozesse verspricht. Treibende Kraft dieser Entwicklung ist nach übereinstimmender Auffassung die starke und weitgehend ungebrochene Expansion der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, die nahezu alle Wirtschaftsbereiche, auch jene der „Old Economy“ (z.B. Maschinen-, Automobilbau) erfaßt.

Als Benchmark für die New Economy gilt für immer mehr Beobachter die erfolgreiche Bilanz der US-amerikanischen Volkswirtschaft seit etwa 1995, die sich in der Tat in einem für viele Fachleute überraschend hohen Produktivitätswachstum bei gleichzeitig relativ niedrigen Inflationsraten zeigt¹. Obwohl es durchaus auch alternative Erklärungsansätze für die Ursachen des US-amerikanischen Erfolgsmodells gibt², haben sich die Regierungschefs der EU-Staaten auf ihrem diesjährigen Beschäftigungsgipfel in Lissabon dem Aufbruch in die New Economy verschrieben und damit mehr oder minder offen ausgesprochen das Modell der USA als Orientierungspunkt gewählt.

Kontrovers diskutiert werden in diesem Zusammenhang vor allem die beschäftigungs-, bildungs- und sozialpolitischen Konsequenzen einer New Economy in der Europäischen Union³. Weitgehend offen und noch wenig diskutiert wird hingegen die Frage, ob die New Economy aufgrund ihrer Besonderheiten und Strukturen nicht auch in zentralen Bereichen der Ordnungspolitik grundlegende Reformen erfordert.

Der Begriff der New Economy betont die zunehmende Bedeutung der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen und hat deutliche Berührungspunkte zu anderen Begriffen wie jenen der „Digital-“ oder der „Internet-Economy“⁴. Gemeinsam ist allen Begriffen der Verweis auf die zunehmende Verschmelzung unterschiedlicher Informations- und Kommunikationstechnologien, die zu einer Konvergenz zuvor getrennter Wertschöpfungsketten und der zentralen Wirtschaftsbereiche der New Economy, d.h. Medien, Telekommunikation, Informationstechnik und des Internet führen (vgl. Abbildung 1)⁵.

Strukturen der New Economy

Die Übertragung medialer Inhalte ist nicht mehr allein die Domäne der Kabel-, Satelliten- und terrestrischen Netzwerke (sogenannte Broadcasting-Netzwerke), sondern auch klassische Telefon- und Computernetzwerke sowie das Internet werden in zunehmendem Maße zur Verbreitung von Inhalten und Diensten verwandt. Umgekehrt werden die Broadcasting-Netzwerke auch zur Abwicklung von Kommunikationsdienstleistungen genutzt. Netzbetreiber, die bisher auf unterschiedlichen Märkten tätig waren, werden nun zu Konkurrenten. Bereichsübergreifende Formen der Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen sind

¹ Vgl. Council of Economic Advisors: The Annual Report, Februar 2000, Washington; Internet: <http://w3.access.gpo.gov/eop/>, S. 37-40.

² Vgl. L. Funk: Ein New Economy-Effekt für Deutschland?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 5, S. 271-276.

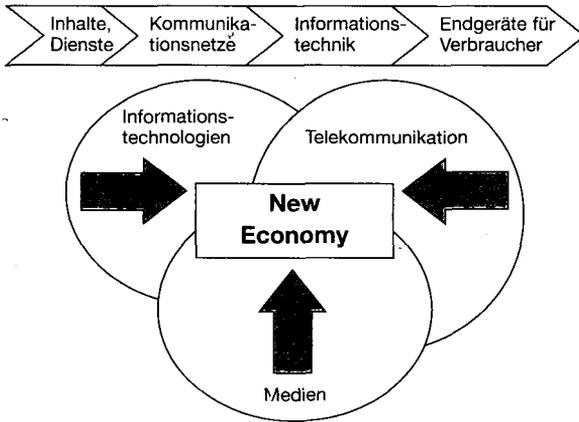
³ Vgl. R. L'Hoest, W. Schöning: Die Internet-Wirtschaft als Reformmotor der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 5, S. 277-283.

⁴ Vgl. European Communication Council Report: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin u.a.O. 1999.

⁵ Vgl. Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung (Prognos): Benchmarking zum Entwicklungsstand der Informationsgesellschaft und zur Wettbewerbsfähigkeit der informations- und kommunikationstechnischen Industrie am Standort Deutschland. Berichtsband; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, Berlin, Februar 2000.

Prof. Dr. Reiner Clement, 42, lehrt Volkswirtschaftslehre und -politik an der Fachhochschule Bonn-Rhein/Sieg.

Abbildung 1
Konvergenz von Wirtschaftsbereichen
in der New Economy



die Folge. Neue Konkurrenzverhältnisse zeichnen sich auch im Bereich der Endgeräte für Verbraucher (Fernseher, Telefon, Computer) ab, da sie sich zum gleichzeitigen Empfang verschiedener Informations-, Kommunikations- und Unterhaltungsdienstleistungen eignen (z.B. Internet via TV, Fernsehen über PC, Telefonieren über Internet, Spielfilme über Mobiltelefone etc.)⁶.

Die Auswirkungen dieser Konvergenz gehen weit über den Kernbereich der New Economy hinaus und sind bereits gegenwärtig in anderen Wirtschaftsbereichen wie z.B. Finanzdienstleistungen, Handel und Touristik sichtbar⁷. Ein grundlegender Vorteil dieser Entwicklung wird darin gesehen, daß sich aufgrund der zunehmenden Markttransparenz und der sinkenden Transaktionskosten eine Verschiebung der Marktpositionen deutlich zugunsten der Nachfrager ergibt. Für die Anbieter kann die höhere Markttransparenz zu einem verschärften Wettbewerb und zu sinkenden Gewinnspannen führen.

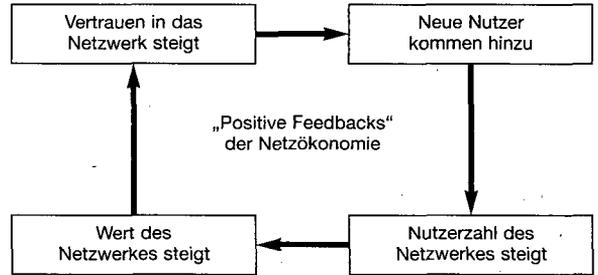
Darüber hinaus wird auch kleinen Unternehmen ein globaler Marktzutritt ermöglicht, der früher aufgrund der hohen Markterschließungskosten nur Konzernen mit internationaler Präsenz vorbehalten war⁸. Die Existenz vieler kleiner „Start-up“-Unternehmen vor allem rund um den Bereich des elektronischen Handels (E-commerce) wird als Beleg für die positiven

⁶ Vgl. European Communication Council Report, a.a.O., S. 132 ff.

⁷ Vgl. The Boston Consulting Group: E-Commerce in Deutschland: Vom Goldrausch zur Goldgewinnung, München 1999.

⁸ Vgl. A. Picot, R. Reichwald, R. T. Wigang: Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management, Wiesbaden 1998.

Abbildung 2
Wachstums-Kreislauf von Netzwerken
in der New Economy



Quelle: In Anlehnung an: European Communication Council Report: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin u.a.O. 1999, S. 158.

Beschäftigungsimpulse einer New Economy betrachtet⁹. Die Erwartungen einer zunehmenden Wettbewerbsintensität und wachsender „Kundenmacht“ sind für Teilbereiche zwar durchaus berechtigt, aber weder zwangsläufig noch auf alle Bereiche der New Economy zu übertragen.

Positive Netzeffekte

Eine wesentliche Grundlage der New Economy resultiert auch aus positiven Netzwerkexternalitäten, die z.B. bei einem einheitlichen Computer-Betriebssystem oder dem standardisierten Internet zu einem fortlaufenden, sich selbst verstärkendem Wachstum der Netzwerke führen und Grundlagen des klassischen Marktmodells umkehren (vgl. Abbildung 2)¹⁰.

Aufgrund zunehmender positiver direkter und indirekter Netzeffekte steigt mit der Größe der Netzwerke deren Attraktivität für die bisherigen Nutzer, was erneute positive Netzeffekte zur Folge hat. Beispiele für direkte Netzeffekte bieten Kommunikationsdienstleistungen wie Telefon, Telefax oder E-mail. Wachstum führt damit zu weiterem Wachstum in Form des positiven Feedbacks und steigender Skalenerträge. Diese Besonderheit der Netzökonomie hat unmittelbare Konsequenzen für den Wettbewerb zwischen Technologien bzw. Unternehmen und damit mittelbar auch eine ordnungspolitische Dimension.

Mit steigendem Marktanteil eines Unternehmens oder der von ihm angebotenen Technologie steigt in der Netzökonomie oft auch das Vertrauen der Kunden

⁹ Vgl. z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Multimedia: Potentiale nutzen – Beschäftigung schaffen. Deutschland im internationalen Vergleich, Dokumentation Nr. 466, Berlin 1999.

¹⁰ Vgl. T. Hess: Netzeffekte. Verändern neue Informations- und Kommunikationstechnologien das klassische Marktmodell?, in: WIST, 2/2000, S. 96-98.

und Anwender, was wiederum zunehmende Marktanteile zur Folge haben kann. Sind die Erwartungen in bezug auf die Durchsetzung einer Netzwerktechnologie positiv, werden die Erwartungen oft im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prognose bestätigt. Rechtzeitige Vorankündigungen eines neuen Produktes oder einer neuen Technologie (Fallbeispiel: Office 2000 von Microsoft) können diesen Prozeß noch verstärken. In der New Economy besteht daher eine Tendenz zu natürlichen Monopolen, zumindest zu oligopolistisch strukturierten Angebotsstrukturen, die auf Größenvorteilen der Netzwerke für die Nachfrager und angebotsseitigen Skaleneffekten basieren. Diese Marktstrukturen können sich solange behaupten, bis neue Technologien auftreten, an die große Zukunftserwartungen geknüpft werden.

Monopolistische Marktstrukturen

Die New Economy ist durch eine große Schnelllebigkeit gekennzeichnet. Für die Kunden und Anwender resultiert daraus bei Kaufentscheidungen eine Unsicherheit, die sich oft nur durch Standards reduzieren läßt. Wer als Anbieter die Standards setzt, wird daher auch aus Kundensicht das Vertrauen gewinnen und die damit verbundenen Märkte besetzen können (Fallbeispiele sind Standards für Fernseher, Videorecorder, Betriebssysteme, Softwareprodukte). Die Entscheidung von Kunden für ein bestimmtes Produkt bzw. einen damit verbundenen Standard führt zu sogenannten „Lock-in“-Prozessen, die den späteren Wechsel auf alternative Anwendungen erschweren und oft mit hohen Kosten verbinden. Aus ordnungspolitischer Sicht begünstigen derartige „Lock-in“-Prozesse ebenfalls monopolähnliche Stellungen. Relativierend bleibt anzumerken, daß trotz existierender „Lock-in“-Effekte einzelne Netzwerke auch relativ schnell obsolet werden können, wenn sich neue Technologien im Markt durchsetzen. Beispielhaft sei auf früher marktbeherrschende, heute gar nicht mehr existente Betriebssysteme verwiesen.

Netzwerk-Externalitäten können in der New Economy also zumindest temporär zu quasi monopolistischen Marktstrukturen führen, die mit großer Marktmacht einhergehen können¹¹. Aus ordnungspolitischer Sicht sind derartige Marktstrukturen insofern schwierig zu bewerten, da sie von den Nutzern paradoxerweise oft sogar selbst gewünscht werden. Die Interoperabilität der Systeme und die Kompatibilität der Produkte sind aus Kunden- und Anwendersicht in einer vernetzten Welt oft unverzichtbar. Umgekehrt kön-

Abbildung 3
Wettbewerbs- und regulatorische Aufgaben in Teilbereichen der New Economy

Teilbereiche der New Economy	Aufgaben		
	Wettbewerbs-schutz im engeren Sinne	Ökonomische Regulierung	Technische Regulierung
1. Internet	keine direkten wettbewerbs- und regulatorischen Eingriffe, u.a. aufgrund der grenzüberschreitenden, globalen Dimension		
2. Informationstechnik	Wettbewerbsbehörde(n) (national, europäisch)		
3. Telekommunikation	Wettbewerbs-behörde(n)	Sektorale Regulierungsbehörde	
4. Medien	Sektorale Regulierungsbehörden		

Quelle: eigene Darstellung.

nen in derartigen Marktstrukturen selbstverständlich Innovationen be- oder gar verhindert werden. In einer New Economy gibt es daher neben „Netzwerk-Gewinnern“ auch stets „Netzwerk-Verlierer“, d.h. Unternehmen, die sich gegen die gültigen Standards nicht durchsetzen konnten. Bezeichnenderweise investieren Marktführer oft in erfolgversprechende junge „Start-up“-Unternehmen, um ihre eigene Stellung innerhalb der Netzwerke auch zukünftig abzusichern.

Gegenwärtige Regulierungsansätze

Konvergenz der zentralen Wirtschaftsbereiche der New Economy und Netzwerkexternalitäten sind Fakten, die zukünftig die Grundlage für weitere technische und ökonomische Entwicklungen darstellen. Auch die Notwendigkeit technischer Standards und die daraus resultierende Tendenz zu natürlichen Monopolen müssen als Kennzeichen der New Economy akzeptiert und beobachtet werden. Andererseits bleibt zu berücksichtigen, daß die relativ kurzen Produkt- und Technologiezyklen sowie schwankendes Kundenverhalten vorliegende monopolähnliche Stellungen stärker und rascher gefährden können als in vergleichbaren Marktstrukturen der Old Economy.

Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeitigen regulatorischen Regelungen der einzelnen Teilbereiche der New Economy in Deutschland diesen Sachverhalten Rechnung tragen können oder ob nicht grundlegende Reformen notwendig sind. Die derzeitigen Regulierungen der zentralen Wirtschaftsbereiche der New Economy sind sehr heterogen (vgl. Abbildung 3).

Grundsätzlich lassen sich die Aufgaben des Wettbewerbsschutzes und der staatlichen administrativen Regulierung in die Bereiche „Wettbewerbsschutz im engeren Sinne“, „Ökonomische Regulierung“ und

¹¹ Vgl. European Communication Council Report, a.a.O., S. 154 ff.

„Technische Regulierung“ einteilen¹². Diese Aufgaben können von einer allgemeinen Wettbewerbsbehörde oder sektoralen Regulierungsbehörden insgesamt oder teilweise ausgefüllt werden. Zum ersten Aufgabenbereich zählt die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs durch Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen (z.B. Fusionskontrolle, Mißbrauchsaufsicht, Begrenzung von Marktmacht).

Diese Aufgabe wird in Deutschland vom Bundeskartellamt bzw. auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission wahrgenommen (insbesondere Generaldirektion IV). Die ökonomische Regulierung ist in der Regel sektorbezogen und umfaßt z.B. die Aufgaben der Preisregulierung (Tarifniveau, Tarifstruktur, Marktzugangsbeschränkungen, Qualitäts- und Konditionenfestsetzung). Die technische Regulierung beschäftigt sich – wie bereits am Begriff deutlich wird – vorrangig mit eher technischen Fragen der Standards, Normen und Zulassungsvoraussetzungen bestimmter Güter.

Elektronische Kommunikation

Das Internet ist aufgrund seiner grenzüberschreitenden und globalen Dimension zur Zeit keiner strikten wettbewerbs- und regulatorischen Kontrolle unterworfen, sondern vorrangig durch den Grundsatz „Selbstkontrolle bzw. -verpflichtung vor Fremdregulierung“ geprägt. Gerade dieser Tatbestand der ökonomischen Nicht-Regulierung wird jedoch vielfach als Erklärung für die nahezu explosionsartige Entwicklung des „Netzes der Netze“ angeführt, das zur Zeit von rund 300 Mill. Anwendern weltweit genutzt wird.

Ausgehend von der Entwicklung der graphischen Benutzeroberfläche des World Wide Web (WWW) im Jahr 1993 entstanden auch ohne technische Regulierung De-facto-Standards, auf deren Grundlage sich das Internet von einem Rechnernetz sprunghaft zu einem diensteintegrierten Netz mit einer Vielzahl von multimedialen Anwendungen entwickelt hat. Einer der am häufigsten genutzten Dienste ist seit Beginn die elektronische Kommunikation (E-mail), die sich inzwischen als Massenmedium etabliert hat. Als Folge von technischen Neuerungen und wachsender Nutzerakzeptanz ist ein virtueller globaler Marktplatz entstanden, der zukünftig neben individueller Massenkommunikation und Telekommunikations-Diensten in nahezu allen Wirtschaftsbereichen z.B. verschiedene Varianten des Electronic-Commerce stattfinden läßt¹³.

Die informationstechnische Branche gilt als „Epizentrum“ der digitalen Wirtschaft, da sie mit ihren bahnbrechenden technologischen Neuerungen z.B. in

der Mikroelektronik und Softwareentwicklung überhaupt erst den Weg in die digitale New Economy ermöglicht hat. Dieser Bereich der New Economy ist im Gegensatz zur Telekommunikation und den Medien keiner sektorspezifischen Regulierung, sondern den allgemeinen nationalen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften unterworfen. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, daß einige Teilbereiche der Informationstechnik (z.B. Anbieter von Softwareprodukten) zumindest in Deutschland stark mittelständisch strukturiert sind, so daß sich in der Regel keine wettbewerbsrechtlichen Probleme stellen.

Angesichts der Dominanz ausländischer Unternehmen in anderen Teilbereichen, z.B. in der Computerindustrie, werden andererseits aber auch rasch die Grenzen der nationalstaatlichen Rechtsprechung deutlich. Vielen multinationalen Unternehmen ist es gelungen, De-facto-Standards zu setzen (z.B. bei Betriebssystemen, Prozessoren, Datenbanken), die inzwischen einer strategischen Marktbeherrschung gleichkommen. Die Diskussion um eine mögliche Zerschlagung des Microsoft-Imperiums zeigt deutlich die Dimension dieser Entwicklung auf.

Als Zwischenfazit läßt sich festhalten, daß das Internet als zentrales globales Kommunikationsnetzwerk überhaupt keiner abgestimmten wettbewerbsrechtlichen und regulatorischen Kontrolle durch Aufsichtsbehörden und die marktbeherrschenden Unternehmen der Informationstechnik de jure lediglich den allgemeinen nationalen wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen unterliegen, sich diesen in wichtigen Teilbereichen aufgrund fehlender Zuständigkeit de facto aber weitgehend entziehen.

In den beiden anderen Kernbereichen der New Economy, der Telekommunikation und der Medien, gibt es allerdings besondere und eigene sektorspezifische Wettbewerbs- und Regulierungsregime, die angesichts ihrer Konvergenz zunehmend in die Kritik geraten. Bevor auf Reformansätze eingegangen wird, sollen die grundlegenden Rahmenbedingungen in den beiden genannten Bereichen kurz beschrieben werden.

Besondere Regulierung der Telekommunikation

Im Gegensatz zu den grenzüberschreitenden Kommunikationsnetzen (z.B. Internet) sind die nationalen Kommunikationsnetze nach Auflösung der früheren

¹² Vgl. auch B. Duijm: Fachbehörden als Wettbewerbschützer?, in: ifo-Schnelldienst 12/2000, S. 3 ff.

¹³ Vgl. U.S. Department of Commerce: The Emerging Digital Economy; Internet: <http://www.ecommerce.gov>.

Staatsmonopole einer sektorspezifischen Kontrolle unterworfen. Zuständig ist in Deutschland die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation mit Sitz in Bonn, die ebenso wie das Bundeskartellamt formal dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterstellt ist. Die Stellung des Bundeskartellamtes gegenüber der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation ist dadurch gekennzeichnet, daß z.B. genehmigte Entgelte für Kommunikationsdienste der Deutschen Telekom AG nicht unter die Bestimmungen für marktbeherrschende Unternehmen des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) fallen. Damit wird die Zuständigkeit des Kartellamtes auf nationaler materieller Rechtsgrundlage ausgeschlossen. Noch nicht definitiv zu beantworten ist die Frage, ob das Bundeskartellamt auf Grundlage europäischer Regelungen (Art. 82 EG-Vertrag) tätig werden kann und damit eine Einflußnahme auf die Politik der Regulierungsbehörde möglich ist¹⁴. Die Wettbewerbsordnung ist damit bis zu einem gewissen Grad fragmentiert.

Mögliche Zuständigkeitskonflikte und Forderungen nach einer schlanken Regulierung im Bereich der Telekommunikation¹⁵ sind angesichts der deutlichen Senkung der Kommunikationskosten von 30-40% in den Hintergrund getreten. Die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem deutschen Markt der Telekommunikation erfordert allerdings eine differenzierte Analyse, z.B. nach den Bereichen Privat- und Geschäftskunden oder Orts-, Fern- bzw. Auslandsgespräche. Unumstritten ist, daß die Deregulierung des Telekommunikationsmarktes neben den Preissenkungen für zahlreiche Kommunikationsdienste jedoch auch einen technologischen Schub ausgelöst hat. Jüngstes Beispiel ist die Ersteigerung der deutschen UMTS-Lizenzen (Universal Mobile Telecommunications System) durch sechs Unternehmen im Gesamtwert von knapp 100 Mrd. DM. Verbunden ist damit die Erwartung, daß Mobiltelefonie und Internet in absehbarer Zeit verschmelzen und die neuen Standards die mobile Internetnutzung mit Festnetzqualität erlauben. Damit wäre es den Kunden in den nächsten Jahren problemlos möglich, Internet-Seiten abzurufen, Bankgeschäfte zu erledigen, E-mails zu verschicken und sogar Spielfilme herunterzuladen und anzuschauen.

Die Effizienz einer sektoralen Regulierung läßt sich damit begründen, daß die zuständigen Behörden über spezifische wettbewerbsrelevante Kenntnisse und Informationen z.B. über Preisentwicklungen und Marktzutrittsschranken in den jeweiligen Sektoren verfügen, die bei einer allgemeinen Wettbewerbsbehörde nicht

fortlaufend vorhanden sind. Sektorale Fachbehörden sind daher früher als die allgemeine Wettbewerbsbehörde in der Lage, mögliche Beschränkungen des Wettbewerbs zu erkennen und gegebenenfalls sogar ex ante zu handeln. Dieser Vorteil muß jedoch insofern relativiert werden, da der mögliche Wissensvorsprung der Fachbehörde nur für den von ihr selbst regulierten Markt besteht, nicht jedoch hinsichtlich der Effekte, die die gesamte Volkswirtschaft betreffen¹⁶. Es ist allerdings gerade ein Kennzeichen der New Economy, daß die zunehmende Konvergenz ihrer Kernbereiche zu einer sektorübergreifenden Sichtweise und damit zu einer Abkehr der rein sektoralen Betrachtung zwingt.

Zersplitterte Medienaufsicht

Während die Situation des Telekommunikationssektors auch gegenwärtig noch stark auf infrastrukturelle Aspekte konzentriert ist, steht der Mediensektor in der New Economy als Synonym für die Verbreitung von Inhalten durch elektronische Medien (Fernsehprogramme, Hörfunkprogramme, Kinofilme, Videoprogramme, Tonträger). Die gegenwärtige Regulierung im Bereich der Medien in Deutschland ist stark von verfassungsrechtlichen Überlegungen und einer historisch gewachsenen Aufsplitterung der Aufsichtsbehörden geprägt. Grundlage der Differenzierung ist die verfassungsrechtliche Vorgabe, nach der die Regelungskompetenz für die Telekommunikation und für das Recht der Wirtschaft dem Bund zugewiesen ist, während die Länder für den Rundfunk zuständig sind.

Der Ordnungsrahmen für die Informations- und Kommunikationsdienste sowie die Medien hat zwar mit dem neuen Informations- und Telekommunikationsdienste-Gesetz des Bundes (IuKDG) und dem Mediendienste-Staatsvertrag der Länder (MDStV) eine neue Orientierung erfahren, das System der Aufsichtsbehörden wird jedoch auch von der Bundesregierung selbst als unübersichtlich und unpraktikabel bezeichnet, „da die Medien in technischer und ökonomischer Hinsicht konvergieren und sich im internationalen Wettbewerb behaupten müssen“¹⁷.

In der Tat ist die Zersplitterung der Aufsichtsbehörden im Bereich der Medien in Deutschland weltweit

¹⁴ Vgl. B. Duijm, a.a.O., S. 9 f.

¹⁵ G. Knieps: Ansätze für eine „schlanke“ Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation in Deutschland, in: Ordo, Bd. 48 (1997).

¹⁶ Vgl. B. Duijm, a.a.O., S. 4.

¹⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts, Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin, September 1999, S. 38.

einzigartig, sowohl geographisch nach Bundesländern als auch nach einzelnen Teilbereichen. Die zentralen Regeln finden sich im Rundfunkstaatsvertrag der Länder, der inzwischen zum vierten Mal novelliert worden ist; fünfzehn Bundesländer haben ein Rundfunk- und Mediengesetz sowie eine eigene Landesmedienanstalt (Berlin und Brandenburg gemeinsam). Als Wettbewerbsbehörde im deutschen Rundfunk- und TV-Sektor fungiert die „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich“ (KEK) und als Regulierungsbehörden sind die Landesmedienanstalten zuständig. Gleichzeitig beanspruchen die konkurrierenden Regeln der Fernsehrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft und der Fernsehkonvention des Europarates Geltung.

Die Regeln sind oft unterschiedlich streng und zum Teil sogar widersprüchlich. Unterschiedlich geregelt sind vor allem die Bereiche der öffentlich-rechtlichen und privaten Sender (z.B. hinsichtlich Finanzierung, Werbemöglichkeiten). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie spricht vor diesem Hintergrund von einer Überregulierung und anachronistischen Situation innerhalb des Mediensektors und hat sich für eine prinzipielle Neuordnung ausgesprochen. „Sie kann unter den veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen weitgehend auf den Wettbewerb und seinen Schutz durch das Kartellrecht setzen.“¹⁸

Neues Ordnungsmodell

Auf der ordnungspolitischen Ebene wird angesichts der Konvergenz von Teilbereichen der New Economy und der heterogenen Wettbewerbs- und Regulierungslandschaft nach Lösungen gesucht, die die Entwicklung einer New Economy fördern, zumindest nicht verhindern sollen. Eigentumsrestriktionen z.B. im Medienbereich, restriktive Werbezeitenregulierung im Fernsehen oder fehlender Wettbewerb bei Ortsgesprächen gelten im Zeitalter der globalen New Economy als überholt. Gefordert wird in diesem Zusammenhang eine Regulierung, die den Bedingungen der Konvergenz in der New Economy Rechnung trägt¹⁹.

Bereits 1997 hatte sich die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie eingehend mit den rechtlichen Auswirkungen der Konvergenzentwicklung auseinandergesetzt²⁰. Weitere Anregungen für eine Neugestaltung des ordnungsrechtlichen Rahmens finden sich im britischen „Consultation Paper“ zur Regulierung der Kommunikation im Informationszeitalter²¹ und in den Berichten der deutschen Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“²².

Die gegenwärtigen Lösungsvorschläge zielen im Grundsatz überwiegend auf eine Bündelung von Kompetenzen der Aufsichtsbehörden, deren Umsetzung im Extrem auf die Einrichtung einer übergreifenden nationalen Institution z.B. in Form einer „Regulierungsbehörde für Medien, Telekommunikation und Internet“²³ hinauslaufen würden. Getrennte sektorale Regulierungsbehörden für die Bereiche Telekommunikation und Medien wären damit überflüssig und eine völlige Neuordnung der Aufsichtslandschaft wäre erforderlich. Vor allem die Bundesländer müßten eine Reihe von Kompetenzen aus dem Bereich Medienregulierung abgeben, woraus sich verfassungsrechtliche Konflikte ergeben können.

Zur Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Rahmens und der unterschiedlichen Kompetenzen von Bund und Ländern in Deutschland könnte statt der Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde zunächst die Bildung eines „Gremiums für Mediensdienste, Rundfunk- und Telekommunikation“ nach dem Vorbild der „Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission“ (CRTC) erwogen werden. Die CRTC vergibt Lizenzen für den Rundfunk und die Telekommunikation, überwacht die Einhaltung inhaltlicher Auflagen und ist für die Eigentums-, Fusions- und Konzentrationskontrolle zuständig. Zukünftig soll sie auch mit der Regulierung des Internets betraut werden, soweit dies national überhaupt möglich ist (z.B. hinsichtlich der Aspekte Datenschutz, Datensicherheit, Zugangssicherung)²⁴. Auch eine sol-

¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Offene Medienordnung, Gutachten vom 18. November 1999, S. 1.

¹⁹ Vgl. z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Multimedia: Potentiale nutzen – Beschäftigung schaffen, a.a.O., S. 41; European Communication Council Report, a.a.O., S. 158 ff.

²⁰ Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97), 623, Brüssel 1997.

²¹ Vgl. Department of Trade and Industries: Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age, London 1998.

²² Vgl. Enquete-Kommission: Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bonn 1998.

²³ Vgl. N. Killius, J. Mueller-Oerlinghausen: Der Medienstandort Deutschland in der Welt – besser als sein Ruf, in: Bertelsmann Briefe 1/2000, 143, S. 4 ff.

²⁴ Vgl. M. Wössner, o. Titel, in: Bertelsmann Briefe 1/2000, 143, S. 16 ff.

che Lösung würde für den Kernbereich der New Economy einer „Regulierung aus einer Hand“ gleichkommen, die alle Bereiche des Wettbewerbsschutzes und der Regulierung umfaßt.

Gefahr der Überregulierung

Unabhängig von der Form der gewählten Lösung – z.B. Einrichtung einer übergreifenden nationalen Regulierungsbehörde oder eines institutionalisierten Bund-Länder-Gremiums – ist abzusehen, daß mit der Konvergenz der Medien- und Kommunikationsmärkte auch die Anforderungen an die Regulierung eher zu- als abnehmen werden. Politischer und öffentlicher Druck kann dazu führen, daß die Regulierungsbehörden damit der latenten Gefahr der Überregulierung ausgesetzt sind. Eine solche Entwicklung wäre angesichts der Schnellebigkeit der New Economy fatal, weil sich weder die Entwicklung der neuen Märkte noch die Wirksamkeit neuer Regulierungen vorhersagen läßt und die Märkte sich in der digitalen Welt oft schneller ändern als die Regulierung zu folgen vermag.

Allzu rasche und voreilige Regulierungen und Veränderungen existierender Rahmenbedingungen können daher für investitionswillige Unternehmen auch ökonomische Risiken aufwerfen. Zu praktizieren wäre daher ein eher experimenteller Regulierungsansatz, der dem Grundsatz „Pilotieren geht vor Regulieren“ folgt, auch um den Eindruck eines „Politikversagens“ zu vermeiden. Grundsätzlich geht es daher um den Rückzug aus der Regulierungstiefe und um den Ausbau einer wirksamen Regulierung für den Fall der Verletzung wirksamer Eckpunkte z.B. des Wettbewerbs und des Jugend-, Daten- und Verbraucherschutzes. Als Grundregel bliebe das Ziel, daß die Regierung bzw. die autorisierte Regulierungsbehörde „im Verbraucherinteresse regeln wird, wenn es erforderlich ist, aber die Regulierung wird nicht über das für den Schutzzweck notwendige Maß hinausgehen. Wenn immer möglich wird die Regierung die Marktmechanismen unterstützen und ermutigen, um Investitionen und die Entwicklung neuer Angebote zu fördern“²⁵.

Jeder Vorschlag nach Bündelung von Aufsichtskompetenzen hat allerdings zu berücksichtigen, daß in der New Economy nicht nur die Telekommunikation und die Medien, sondern auch andere Wirtschaftsbereiche mit der New Economy – z.B. Finanzdienstleistungen, Handel, Touristik – verschmelzen. Wenn aber alle Wirtschaftsbereiche in einer New Economy konvergieren und die regulatorischen Aufgaben sich überschneiden, dann wäre zur Vermeidung von Kom-

petenzkonflikten nur noch eine zentrale Regulierung durch eine Institution naheliegend. Dieser Gedanke liefe dann im Grundsatz zumindest mittelfristig nicht nur auf die Abschaffung der sektoralen Regulierungsbehörden hinaus, sondern machte letztendlich auch die Neueinrichtung einer übergreifenden nationalen „Regulierungsbehörde für Medien, Telekommunikation und Internet“ überflüssig.

Allgemeine Wettbewerbsbehörde

Es verbliebe damit nur eine allgemeine Wettbewerbsbehörde für alle Wirtschaftsbereiche, die z.B. technische Detailfragen der Regulierung an Fachbehörden delegiert. Die New Economy würde damit angesichts ihrer sektorübergreifenden Auswirkungen also zu einer (Wieder-)Aufwertung der allgemeinen Wettbewerbspolitik führen, müßte jedoch angesichts der Bedeutung von Standards, der kurzen Technologie- und Produktzyklen sowie der Unwägbarkeiten des Kunden- und Käuferverhaltens mit einer stärker dynamisch ausgerichteten Marktanalyse der Wettbewerbsbehörden einhergehen²⁶.

Während die Aufgabe der nationalen Neuregelung von Aufsichtskompetenzen trotz aller voraussehbaren Interessenkonflikte und trotz Kompetenzgerangels noch lösbar erscheint, wirft die grenzüberschreitende und globale Dimension der New Economy grundsätzlichere Probleme auf. Weltweite Lösungen scheinen hier zur Zeit nicht in Sicht, auch wenn sich die Welt handelsorganisation (WTO) zumindest bei wettbewerbsrechtlichen Fragen der New Economy als Diskussionsforum anbietet. Abstimmungsprozesse über die Ausfüllung dieses Rahmens dürften sich zunächst auf die Länder und Staatengemeinschaften beschränken, die als Vorreiter der New Economy gelten (unter anderem USA, Japan, EU).

In Europa wäre hingegen ein Lösungsmodell der integrativen Regulierung denkbar, das analog z.B. zum EU-Konzept der Harmonisierung von Rechtsvorschriften eine Einigung auf „zentrale Fragen der New Economy“ enthält, den nationalen Aufsichtsbehörden aber Spielräume bei der Auslegung bzw. Festlegung von nationalstaatlich notwendigen Einzelregelungen zugesteht. Damit könnte nicht nur dem grenzüberschreitenden, sondern auch dem dezentralen Charakter der New Economy zumindest ansatzweise Rechnung getragen werden.

²⁵ Vgl. Department of Trade and Industries, a.a.O., S. 13; zitiert aus: European Communication Council Report, a.a.O., S. 260.

²⁶ Vgl. European Communication Council Report, a.a.O., S. 258 f.