

# Konvergenz in der Informationsgesellschaft

*Peter Marti*

*Fürsprecher, Sektionschef «Medien national und international»  
beim Bundesamt für Kommunikation, Biel*

Die Europäische Kommission hat am 3. Dezember 1997 ein Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie verabschiedet. Es bietet eine umfassende Analyse und stellt Fragen zu den ordnungspolitischen Auswirkungen. Einzelne Experten messen ihm eine ebenso grosse Bedeutung zu, wie dem Grünbuch von 1987 zur Liberalisierung der Telekommunikation. Die allen interessierten Kreisen zugängliche Konsultation dauert bis Ende April 1998. Der vorliegende Beitrag beleuchtet das Thema aus schweizerischer Sicht.

Die Ausführungen der Kommission zur Konvergenz drehen sich hauptsächlich um die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen, ähnliche Arten von Diensten zu übermitteln. Verschiedentlich wird auch auf die Verschmelzung der Endgeräte wie Telefon, PC und Fernseher eingegangen. Das Grünbuch setzt «Konvergenz» weitgehend mit «Digitalisierung» gleich. Die Ausführungen zum digitalen Fernsehen gehen denn auch über die Konvergenz im eigentlichen Sinn hinaus. Das gleiche trifft auf die Umstellung von analoger auf digitale Verbreitung zu.

Die Bestandesaufnahme bietet einen guten Überblick über die technologischen Möglichkeiten. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Internet, über welches bereits eine Vielzahl von Rundfunkprogrammen empfangbar ist (Webcasting). Auch für die Sprachtelefonie gewinnt das Internet an Bedeutung. Ein weiteres Beispiel sind die mit gewissen TV-Programmen übermittelten Datendienste. Dieses Phänomen gibt es in der Schweiz bei der analogen Verbreitung schon seit Jahren. Die Schweizerische Teletext AG übermittelt in der Austastlücke des TV-Signals nebst

dem eigentlichen Teletext auch Dienstleistungen, die nicht dem Radio- und Fernsehgesetz unterstehen, so den Canal Post.

Das Grünbuch stellt nach der Meinung der Kommission einen Schritt auf dem Weg zur Sicherung der Vorteile der Konvergenz für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung Europas dar. Damit ist es gewissermassen auch Bestandteil des (politischen) Konzepts der Informationsgesellschaft. Die Argumentation der Kommission zielt auf konkurrenzfähige Märkte und die Schaffung von Arbeitsplätzen ab. Gleichzeitig verschafft sich die EU auch eine Handlungsbasis. Wieweit diese vor dem Subsidiaritätsprinzip Bestand hat, ist noch offen. Im übrigen soll die Konvergenz auch dem Nutzer Vorteile bringen und zu einer grösseren kulturellen Vielfalt führen.

## Service public

Besondere Herausforderungen ergeben sich für den Service public. Das Grünbuch stellt zur Diskussion, für Leistungen im öffentlichen Interesse präzise Ziele zu formulieren und deren Erbringung einem weiteren Kreis von Anbietern zu öffnen. Insofern entspricht die Tendenz des Grünbuchs verschiedenen politischen Forderungen in der Schweiz. Falls die Schweizerische Radio und Fernsehgesellschaft (SRG) im Zuge der Digitalisierung, der Globalisierung und der Konvergenz in neue Gebiete expandiert, sei es Internet oder Programmproduktion für Dritte, stellt sich ohnehin die Frage nach dem Umfang des Leistungsauftrages und dessen Abgeltung.

Wichtig erscheint mir, allfällige innovative Entwicklungen bei der SRG nicht a priori zu bremsen wettbewerbsrechtli-

## Résumé:

*Le livre vert sur la convergence porte sur les éventuelles conséquences réglementaires résultant du rapprochement des télécommunications, des médias et des technologies de l'information. La notion de convergence y est comprise au sens large et englobe également les divers aspects de la numérisation. La discussion porte sur les définitions et les modèles de régulation, mais développe aussi les questions concernant l'étendue et la légitimation de la régulation étatique.*

**Zusammenfassung:**  
**Gegenstand des Grünbuchs zur Konvergenz sind die allfälligen ordnungspolitischen Konsequenzen der Annäherung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. Konvergenz wird dabei in einem weiten Sinn verstanden und bezieht auch verschiedene Aspekte der Digitalisierung mit ein. Die Diskussion setzt bei den Definitionen und den Regulierungsmodellen an. Offene Fragen bestehen aber auch hinsichtlich des Umfangs und der Legitimation staatlicher Regulierung.**

che Bestimmungen vorbehalten - sondern durch geeignete Massnahmen eine Quersubventionierung neuer Dienste aus Gebührengeldern zu verhindern. Entsprechend äussert sich auch das Grünbuch. Dazu könnten Grundsätze für eine getrennte Buchführung entwickelt werden (Accounting separation).

### Horizontales Regulierungsmodell

Das Grünbuch geht tendenziell davon aus, dass gewisse von der Konvergenz betroffene Bereiche gegenwärtig zu stark reguliert sind. Es nennt Beispiele, wo sektoriell unterschiedliche Bestimmungen zu Rechtsungleichheit führen. Vor allem schwingt aber die Befürchtung mit, dass Europa im Vergleich zu den USA ein Wettbewerbsnachteil erwachsen könnte. Als Handlungsoption wird unter anderem ein horizontales Regulierungsmodell zur Diskussion gestellt. Damit soll die bisherige sektorielle (vertikale) Regulierung von Rundfunk und Telekommunikation aufgegeben werden, zum Beispiel zugunsten eines umfassenden nationalen Kommunikationsgesetzes. Dieser Lösungsansatz verkennt jedoch meines Erachtens, dass in jedem Fall auf der Ebene der Dienste begriffliche Unterscheidungen oder Kategorien notwendig sind, um die Rechtsfolgen differenziert gestalten zu können. Die Kommission schlägt denn auch den horizontalen Ansatz in erster Linie für die Ebene der technischen Übertragung vor.

Auch bei den Legaldefinitionen setzt das Grünbuch an: Braucht es eine eigene Kategorie für die neuen Dienste? Hier scheinen offene Definitionen von Vorteil zu sein, die Raum lassen für die technische Entwicklung. Das Radio und Fernsehgesetz enthält die nötige Offenheit, jedoch ohne bei den Rechtsfolgen zu differenzieren. Die Gesetzgebung Deutschlands kennt gleich zwei neue Kategorien (Teledienste und Mediendienste), die jenseits des Rundfunks und der Telekommunikation angesiedelt sind; nur ist die Abgrenzung zwischen den neuen Kategorien etwas unscharf. Die Zweiteilung der neuen Kategorie ist

denn auch nur aufgrund der speziellen Kompetenzordnung in Deutschland sinnvoll. Sonst hat die Option einer neuen Dienstekategorie einiges für sich. Ein einheitliches „Kommunikationsgesetz“ ist hingegen nicht unbedingt erforderlich. Viel entscheidender ist die Frage, ob man die technische Übertragung für die Bereiche Rundfunk, neue Dienste und Telekommunikation rechtlich und tariflich gleichbehandeln will oder nicht; hier manifestieren sich die klassischen Privilegien des Rundfunks, welche staatspolitisch und kulturell bedingt sind.

### Ordnungspolitische Konsequenzen

Das Grünbuch fordert auf, Berechtigung und Umfang der bisherigen Regulierung zu überprüfen. Im Vergleich zur Schweiz geht die Rechtsordnung anderer europäischer Staaten bei der Regulierung des Satelliten- und Kabelfernsehens (im Sinn einer medienpolitischen Zugangskontrolle) bedeutend weniger weit (z.B. Frankreich, Schweden und Österreich). Wenn man auch für die neuen Dienste durchaus gewisse zusätzliche rechtliche Rahmenbedingungen befürworten kann, heisst das noch nicht, dass diese im Sinn einer Zugangskontrolle „reguliert“ werden müssen. Deutschland hat denn auch (nach zähem Ringen zwischen Bund und Ländern) die Tele- und Mediendienste weder einer Lizenzierungs-, noch einer Anmeldepflicht unterstellt. Im Unterschied dazu ist heute in der Schweiz beispielsweise für Teletext eine Konzession erforderlich.

Interessant wird auch sein, wie das Multiplexing, das Zusammenführen von verschiedenen Radioprogrammen, neuen Diensten und Telekommunikationsdiensten auf DAB angegangen wird. Grossbritannien hat dazu eine Lizenzierungspflicht statuiert, während man sich in Deutschland noch uneins ist. Für das Internet sind meines Erachtens differenzierte Lösungen gefragt. Bestimmte Audio- und Videodienste auf dem Internet könnten unter Umständen in den Geltungsbereich des Rundfunkrechts fallen. ■