Bernd Beckert
Wolfgang Schulz
Peter Zoche
Hardy Dreier

Szenario für den Übergang der analogen zur digitalen Signalübertragung in den Breitbandkabelnetzen

Marktstudie für das
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Summary

Erscheint im März 2005 in Buchform unter dem Titel: „Die Zukunft des deutschen Kabelfernsehnetzes. Sechs Schritte zur Digitalisierung."

Fraunhofer ISI Institut Systemtechnik und Innovationsforschung

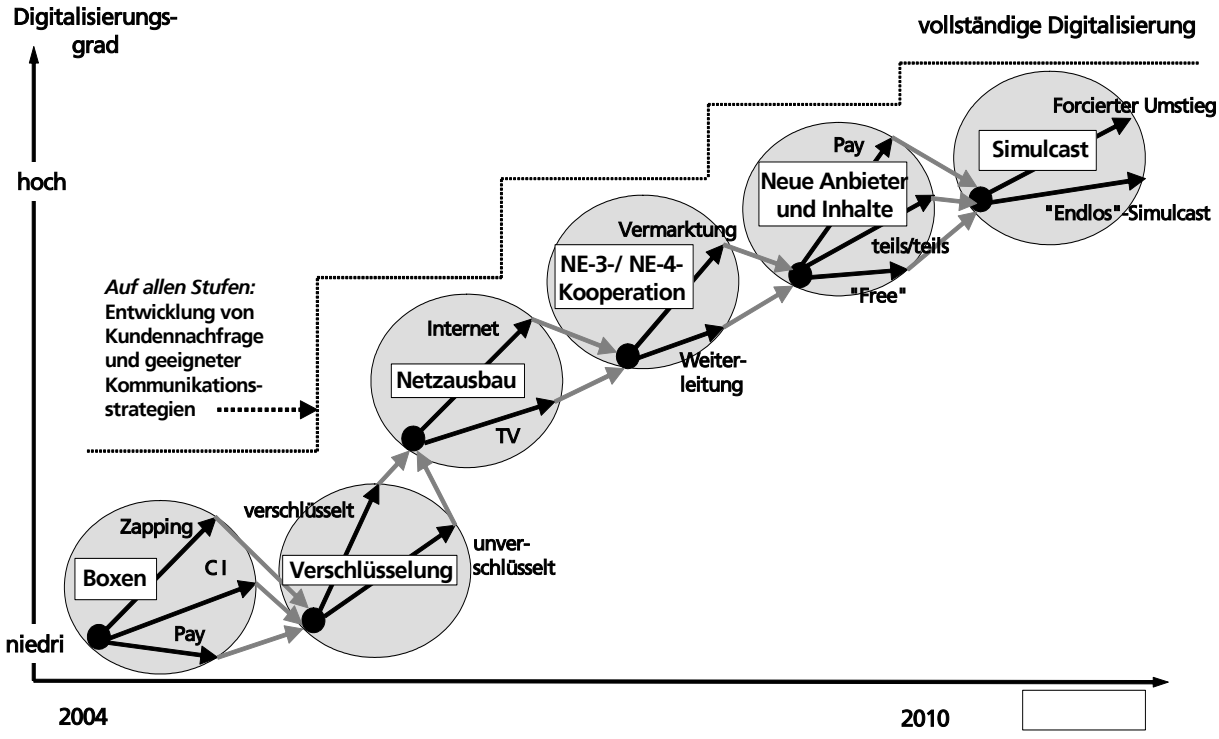
HANS-BREDOW-INSTITUT für Medienforschung an der Universität Hamburg

Zusammenfassung: Sechs Schritte zur Digitalisierung des deutschen Kabels und Empfehlungen für die Politik

Das Szenario, das in der Studie zur Digitalisierung der deutschen Kabel-TV-Netze entwickelt wird, zeigt die Schrittfolge für die Lösung der zentralen Konflikte und veranschaulicht, welche Konsequenzen die jeweiligen Entscheidungen für die künftige Entwicklung der deutschen Medien- und Kabelbranche haben. Aus der komplexen und teilweise unübersichtlichen Gemengelage im deutschen Kabelmarkt wurden systematisch jene Meilensteine herausgearbeitet und in ihrer Bedeutung eingeschätzt, die auf dem Weg zu einer vollständigen Digitalisierung erreicht werden müssen. Die Prämisse war dabei, dass die Digitalisierung kein Selbstzweck ist, sondern dass sie dazu beiträgt, die Ressourcen des Kabels intensiver zu nutzen und somit seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber konkurrierenden Infrastrukturen wie Satellit, Terrestrik oder DSL zu erhalten bzw. zu verbessern.

Grundlage für die Zusammenstellung, Beschreibung und Priorisierung der Meilensteine waren Experteneinschätzungen, die in Interviews, auf Fach-Veranstaltungen und im Projekt-Workshop am 29. April 2004 in Bonn eingeholt wurden. Abbildung 1 zeigt das Szenario mit der Anordnung der Meilensteine.

Abbildung 1: Szenario für die Digitalisierung der Kabelnetze



Die unterschiedlichen Standpunkte der Akteure zum Thema „Dauer des Simulcast“, lassen es beim Kabel wenig sinnvoll erscheinen, das Jahr 2010 als festen Endpunkt der Entwicklung zu betrachten. Dennoch wurde das Jahr 2010 auf der Zeitachse als Orientierungsmarkte eingezeichnet. Denn bei einer optimalen Pfadwahl könnte bis 2010 durchaus ein hoher Digitalisierungsgrad erreicht sein.

In der Studie wurden die Strukturen und die aktuellen Entwicklungen im deutschen Kabelmarkt dargestellt. Ebenso fand eine Auseinandersetzung mit den Themen Technik, Regulierung, Nutzerverhalten und Business Cases statt. Die Szenario-Entwicklung basiert auf diesen Analysen.

Jeder der sechs Schritte zur Digitalisierung schafft Tatsachen, die sich auf die nachfolgenden Schritte auswirken. Die grundlegenden Handlungsoptionen der Akteure werden so sukzessive konkretisiert und fokussiert. Idealerweise werden die Interessen der verschiedenen Akteure auf das gemeinsame Ziel der Digitalisierung ausgerichtet. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass sich ein starker Akteur oder eine Gruppe von Akteuren mit ihren jeweiligen Vorstellungen durchsetzt. Da die Digitalisierung des deutschen Kabels erst am Anfang steht, bedeutet dies, dass wir uns momentan an einem Scheideweg befinden.

Alle sechs Kernfragen der Digitalisierung werden gleichermaßen von zwei Aspekten beeinflusst, die vor die Klammer gezogen wurden: Der Kundennachfrage und der Umsetzung geeigneter Kommunikationsmaßnahmen.

„Digitales Fernsehen“, „breitbandiges Internet über Kabel“ und „interaktive TV-Angebote“ sind erklärungsbedürftige Erfahrungsgüter, d. h. ihr individueller Mehrwert erschließt sich erst über die erfahrene Nutzung. Welche Nachfrage sich für diese Angebote entwickelt, ist offen und hängt prinzipiell von den Strategien der Anbieter ab. Einführungsangebote, Marketingkampagnen und Vertriebsschulungen können Instrumente sein, um die Kunden mit den neuen Angeboten vertraut zu machen.

Darüber hinaus kann ein abgestimmtes, gemeinsames Kommunikationskonzept aller oder zumindest der Mehrzahl der Akteure dazu führen, dass negative Entwicklungen wie bei der Einführung von Digital Audio Broadcasting (DAB) vermieden werden. Zwar lässt sich in der momentanen Phase schwer vorstellen, dass sich die Akteure auf ein gemeinsames Marketing- und Kommunikationskonzept verständigen können. Allerdings sollte nach Erreichen der ersten Etappen der Digitalisierung über ein solches, gemeinsames Konzept nachgedacht werden, um die Nachfrage nach den neuen Angeboten positiv zu beeinflussen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass ein koordiniertes Kommunikationskonzept die Einführung des digitalen Fernsehens beschleunig-

te. Eine bedeutende Moderationsaufgabe von Bund, Ländern und/oder Regulierern könnte gerade an diesem vermeintlich „weichen“ Faktor die Digitalisierung wesentlich beschleunigen.

Im Umstellungsszenario werden folgende Kernfragen der Digitalisierung bearbeitet:

1. Die Boxenfrage: Zapping-Box, voreingestelltes Verschlüsselungssystem oder Common-Interface

Die Beantwortung der Boxenfrage bildet zusammen mit der Entscheidung für oder gegen eine Verschlüsselung der großen Privatsender den ersten und momentan wichtigsten Baustein im Digitalszenario. Dabei geht es um die Frage, welche Set-top-Boxen (Zapping-, embedded CA-, oder CI-Boxen) mit welcher Geschwindigkeit in die Haushalte gebracht werden. Die Art der installierten Boxen entscheidet über das mögliche Nutzungsspektrum durch den Verbraucher. Eine ausreichende Boxenverbreitung ist Voraussetzung sowohl für das Entstehen einer digitalen Programmvielfalt im Free-TV-Bereich als auch für die Entwicklung einer vielfältigen Pay-TV-Welt. Langfristig geht es darum, die Set-top-Boxen als digitale Kabelempfangskomponenten in die TV-Geräte zu integrieren. In der Pay-Welt kann neben der Beteiligung der etablierten deutschen Sender mit dem verstärkten Auftreten internationaler Programmveranstalter und mit einem verstärkten Engagement branchenfremder Akteure gerechnet werden. In der Free-TV-Variante werden dagegen zunächst hauptsächlich die bereits im analogen Bereich aktiven Sender und Medienhäuser Inhalte für die digitale Plattform zur Verfügung stellen. Da sich in diesem Rahmen die Pay-Plattform parallel zur Free-Plattform entwickeln wird, kann sich eine auf Bezahldienste fokussierte Anbieterlandschaft aber auch bei der Free-TV-Variante entwickeln. Die Entscheidung der Boxenfrage obliegt allein den Marktakteuren, wobei letztlich die Kunden entscheiden werden, welche Variante für sie attraktiver ist. Aus einer medienrechtlichen und -politischen Perspektive spricht bei dem Entwicklungspfad in Richtung „Pay“ viel dafür, die Etablierung von CI-Boxen zu präferieren. Hierbei ist es wichtig festzustellen, dass die momentanen technischen Anfälligkeiten von CI-Boxen sowie die Frage des Haftungsrisikos, wenn z.B. das Verschlüsselungssystem eines Anbieters zum Absturz des Receivers und somit zum Sendeausfall eines anderen, ebenfalls zahlungspflichtigen Angebots führt, noch geklärt werden müssen.

2. Die Verschlüsselungsfrage: Schneller Aufbau einer Pay-Plattform vs. Einstieg in eine frei empfangbare Digitalvielfalt

Die Lösung der Verschlüsselungsfrage, die in Deutschland unmittelbar an die Boxenfrage gekoppelt ist, stellt den zweiten Meilenstein im Umstellungsszenario dar. Einigen

sich KDG und Privatsender auf eine Verschlüsselung, kann mit attraktiven Inhalten und einem entsprechendem Marketingaufwand relativ rasch eine Pay-Infrastruktur mit CA-fähigen Boxen in den deutschen Kabelhaushalten aufgebaut werden. Dies würde die Einstiegsschwelle für Pay-TV-Angebote deutlich senken und vermutlich eine vielfältige Pay-Welt befördern. Sollten sich die KDG und die Privatsender allerdings darauf verständigen, dass ihre Programme unverschlüsselt eingespeist werden, würde der Pay-TV-Bereich zunächst weiterhin ein Nischenmarkt bleiben. Es würde eine 1:1-Übertragung der analogen auf die digitale Programmwelt stattfinden, in der neben den öffentlich-rechtlichen auch die werbefinanzierten Sender frei empfangbar wären. Bei dieser Variante würden vorwiegend Zapping-Boxen in unterschiedlichen Ausstattungen nachgefragt werden. pay-fähige Boxen wären dann nur mit erhöhtem Marketingaufwand in den Markt zu bringen. Die Frage der Grundverschlüsselung wird auch als juristische Diskussion geführt, so dass Entscheidungen der Regulierer und des Bundeskartellamtes für diese Pfadentscheidung Bedeutung erlangt. Derzeit hemmt die Stagnation bei diesem Meilenstein erkennbar die Dynamik der Digitalisierung.

3. Der Netzausbau: TV-zentriert vs. Internet-orientiert

Vom eingeschlagenen Weg in den ersten beiden Meilensteinen auch der Weg ab, der künftig bei der Aufrüstung der Netze eingeschlagen wird. Die Strategien TV-zentriert und Internet-orientiert schließen sich nicht aus, sie zeigen aber die Orientierung beim weiteren Netzausbau. Erweist sich die Strategie der KDG als erfolgreich, über neue TV-Angebote zusätzliche Umsätze zu generieren, wird der Ausbau großer Teile des deutschen Kabelnetzes zunächst TV-orientiert, d. h. technisch in reduzierter Form erfolgen. Bidirektionale Aufrüstungen wird es dann nur punktuell und in Städten geben, in denen die Nachfrage nach Breitband-Internet besonders groß ist. Sollte sich dagegen die Free-TV-Variante durchsetzen, könnte der Bereich der interaktiven Dienste über Kabel zu einem strategisch wichtigeren Bereich für die Netzbetreiber werden. Dies gilt - aus unterschiedlichen Gründen - sowohl für die KDG als auch für viele kleine und mittelständische Netzbetreiber, denen damit zunehmend die Rolle von Telekommunikationsanbietern zufallen würde. Aus der Sicht von Medienpolitik und Medienrecht ist der Ausbau nicht nur im Hinblick auf die Vielfalt im Rundfunkbereich relevant, sondern auch für den Wettbewerb in anderen Märkten, etwa DSL und Sprachtelefonie. Letzteres kann im Hinblick auf die kartellrechtliche Beurteilung von Fusionen Auswirkungen haben, bzw. andersherum von ihnen beeinflusst werden.

4. NE-3 / NE-4-Kooperationen: Vermarktung vs. Durchleitung neuer Angebote

Die erfolgreiche Gestaltung der Kooperationsbeziehungen zwischen der KDG und den anderen Netzbetreibern hat entscheidende Auswirkungen auf den gesamten Prozess

der Digitalisierung. Dies insbesondere dann, wenn sich die KDG mit ihrem Plan der Verschlüsselung der Privatsender durchsetzen und eine Pay-Plattform für das Kabelfernsehen in Deutschland aufbauen kann. Dann ist sie in einem zweiten Schritt daran interessiert, das „Kabel digital"-Angebot auch in Kooperation mit den NE-4-Betreiber zu vermarkten. Die NE-4-Betreiber legen allerdings Wert darauf, die direkten Endkundenbeziehungen zu behalten. Sie müssen sich deshalb langfristig entscheiden, ob sie sich aktiv an der Vermarktung der KDG-Angebote (oder anderer Angebote) beteiligen wollen oder ob sie weiterhin reine Infrastrukturanbieter bleiben wollen. Soweit die Kooperation der Netzebenen durch Fusionen gelöst wird, stellen sich kartellrechtliche Fragen. Bei vertikaler Integration kann auch die Frage der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht relevant werden.

5. Neue Inhalte und neue Anbieter: Vervielfachung des Bekannten oder Entstehen einer neuen Vielfalt

Über die Bezahlplattform werden neue Vermarktungsformen für Inhalte möglich. So können z. B. attraktive Begegnungen im Fußball oder in anderen Sportarten als günstige Einzeltickets im Pay-per-view-Verfahren verkauft werden. Auch Spielfilme können einzeln angeboten und abgerechnet werden, ohne dass ein Jahresabonnement gekauft werden muss. Voraussetzung für solche spontanen Nutzungsentscheidungen ist dabei, dass eine entsprechende Box bereits im Haushalt vorhanden ist. Aber auch ohne Bezahlfunktionen kann eine neue Vielfalt entstehen, z. B. bei den Internet-basierten Diensten. Deren Entwicklung ist technisch nicht an die Verschlüsselungsfrage gekoppelt. Sie hängt aber, wie gezeigt, von einer entsprechenden Netzaufrüstung und von geeigneten NE-3/4-Kooperationsmodellen ab. Darüber hinaus kann durch neue Programm-Verknüpfungen auch bei einer Vervielfachung des Bekannten in der Free-TV-Variante eine neue Qualität des Fernsehens entstehen. Medienpolitisch ist die Entstehung neuer Vielfalt ein unterstützungswürdiges Ziel. Allerdings vollzieht sich diese Entwicklung vor dem Hintergrund einer immer noch nicht konvergenzgerechten Rechts- und Aufsichtsstruktur. Regulierer stehen vor der Aufgabe, ganz neue Risiken für Zugangschancen zu bedenken, wie es sich etwa beim „Kampf" um den Basisnavigator in der Set-top-Box zeigt. Darauf bezogene Regulierungsentscheidungen können den Entwicklungspfad daher prägen.

6. Dauer des Simulcast: Forcierter Umstieg vs. „Endlos"-Simulcast

Anders als bei der Digitalumstellung der Terrestrik (DVB-T) ist ein „forcierter Umstieg" mit einem festen Abschalttermin im Kabel technisch nicht zwingend notwendig. Aus Kostengründen ist aber auch ein „Endlos"-Simulcast nicht erwünscht. Von daher ist es notwendig, dass eine Strategie für eine möglichst rasche und marktgerechte Beendi-

gung der Simulcast-Phase erarbeitet wird. In einer solchen Strategie sollte die Festlegung eines Abschalt-Termins getroffen werden. Dieser sollte jedoch den ökonomischen Bedingungen der Marktakteure Rechnung tragen und an einer Mindestverbreitungsquote von digitalen Empfangsgeräten in den Haushalten orientiert sein. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist, wer den gesamten Prozess des Umstiegs und die Festlegung des Abschalttermins koordinieren kann.

Die unterschiedlichen Positionen zu den einzelnen Meilensteinen machen deutlich, dass jede einzelne Entscheidung nicht nur von gemeinsamen, sondern auch von gegensätzlichen Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung getragen ist.

Im Interesse einer durch breite Zustimmung der Akteure und große Resonanz bei den Kunden getragenen Digitalisierung wäre es hilfreich, wenn auf möglichst neutraler Grundlage Entscheidungen getroffen würden. Wenn aus den genannten Gründen ein vollständiger „Rolloutplan“ unrealistisch und vielleicht auch unangemessen erscheint, könnte die Entwicklung von einer moderierten Verhandlung über den einzuschlagenden Pfad von Meilenstein zu Meilenstein profitierten. Dies setzt voraus, dass hierfür eine geeignete Plattform geschaffen wird, die ohnehin für die Koordination der Kommunikation sinnvoll erscheint und zumindest kurzfristig für jede der als Meilenstein beschriebenen Etappen der Entwicklung Strukturierungsangebote macht. Zudem kann auch andersherum Medien- und Technologiepolitik sowie Regulierung von früher Information profitieren, da sich voraussichtlich viele Fragen der Konvergenz gerade beim Kabel zuerst stellen werden.

Empfehlungen für die Politik

Aufgabe der Studie war es primär, den am Prozess der Digitalisierung der Breitbandkabelanlagen beteiligten Akteuren die vertretenen Positionen und ihre relevanten Rahmenbedingungen zu spiegeln, um so die sachliche Auseinandersetzung voranzubringen und möglicherweise bestehende unbegründete Blockaden zu überwinden. Da es sich um eine Momentaufnahme handelt und sich die Marktbedingungen und Rahmenbedingungen rasch verändern, ist die mögliche Steuerungskraft einer solchen Untersuchung begrenzt.

Für die Begleitung der Entwicklung durch die Politik gilt die inhärente Begrenzung ebenfalls. Allerdings kann die Studie zusätzlich Anhaltspunkte dafür liefern zu beurteilen, wie wahrscheinlich es ist, dass sich die Marktakteure ohne Veränderungen der durch Politik beeinflussbaren Rahmenbedingungen im Sinne des gewünschten Politikzieles – d. h. einer rascher voranschreitenden Digitalisierung – bewegen. Und sie kann zeigen, welche einzelnen Konfliktpunkte in Zukunft von den Marktakteuren und den Politikverantwortlichen ausgeräumt werden müssen. Hierzu bedarf es kontinuierlicher

Arbeit an den Details. Denn als Ziel ist die Digitalisierung von allen Marktakteuren unbestritten. Insbesondere die Kabelnetzbetreiber haben ein genuines Interesse an der Weiterentwicklung ihrer technischen Infrastruktur. Ein Anhalten der Blockade bei der Digitalisierung des Kabels würde unweigerlich dazu führen, dass dieser Distributionsweg hinter die immer stärker werdende Konkurrenz von digitalem Satellit, digitaler Terrestrik und DSL zurückfällt.

Dabei wird das Politikziel einer möglichst raschen Digitalisierung als gegeben gesetzt, ohne es damit wissenschaftlich zu affirmieren oder gar als rechtliche Notwendigkeit abzuleiten. Für die Digitalisierung sprechen allerdings nicht nur technologiepolitische Gründe, sondern auch die damit verbundenen Möglichkeiten, ein Mehr an Vielfalt in der öffentlichen Kommunikation zu erreichen. Digitalisierung ist damit aber kein Selbstzweck, es geht um Vielfalt im qualitativen Sinne, so dass es im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sicherlich kein Fortschritt wäre, wenn durch die Digitalisierung ein publizistisches Programm, z. B. durch mehrere Teleshopping-Kanäle abgelöst würde.

Von der Initiative Digitaler Rundfunk wurde festgestellt, dass die Digitalisierung des Kabels bis 2010 „marktgetrieben“ erfolgen soll. In der Praxis haben jedoch einige Akteure keine Eile. So verhalten sich z. B. einige kleine und mittelständische NE4-Betreiber eher abwartend. Sie haben in der Vergangenheit wechselnde Strategien der großen NE3-Betreiber erlebt. Hinzu kommt, dass die mittelständischen Netzbetreiber mit eigenen Angeboten sich auch strategisch von Netzbetreibern absetzen, die als reine Wiederverkäufer der Angebote der NE-3-Betreiber fungieren. Auch haben viele kleine und mittelgroße NE3/NE-4-Betreiber noch keine Digitalisierungsstrategie und sind momentan erst dabei, sich in diesem Feld zu positionieren. Die Marktstrategien im NE-3/NE-4-Bereich sind alles andere als homogen. Gleiches gilt für die Marktstrategien der Privatsender. So nehmen insbesondere die großen Privatsender die Digitalisierung zum Anlass, eine Einspeisegebühr für ihre Programme zu fordern. In dieser Situation verhalten sich die Sender zögerlich gegenüber der Digitalisierung - auch weil sie Reichweitenverluste fürchten - und verweigern eine Verschlüsselung ihrer Programme.

Vor diesem Hintergrund könnte eine inselweise Umstellung in Pilotregionen geeignet sein, um konkrete Erfahrungen zu sammeln, Vorbilder zu schaffen und alternative Strategien zu entwickeln. Die inselweise Umstellung könnte von der Politik und den Landesmedienanstalten mit entsprechenden werblichen Maßnahmen und mit Begleituntersuchungen unterstützt werden. Auf diese Weise würden auch die Kunden stärker in den Vordergrund gerückt. Auch der Blick ins Ausland belegt, dass es massiver Informationsanstrengungen bedarf, um den Bürgern die Vorteile der Digitalisierung und unterschiedlicher Plattformen deutlich zu machen. Denn diese entscheiden letztlich darüber, welche Angebote sich durchsetzen und welche nicht.

Im Laufe der Studie haben sich zumindest Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen ergeben, die im Folgenden skizziert werden.

Verstetigung der Selbstbeobachtung

Zwar sind die Marktakteure in der Regel mit den Entwicklungen bestens vertraut, konzentrieren ihre Beobachtungsressourcen aber primär auf das, was für aktuelle Verhandlungen relevant erscheint. Eine Beobachtung der Gesamtentwicklung im Sinne der Positionierung der relevanten Akteure und der Abschätzung von aussichtsreichen Entwicklungspfaden, die sich mittel- und langfristig aus den Handlungsalternativen ergeben können, stellt sich nicht von selbst ein. Aus diesem Grund wird beispielsweise in Großbritannien im *Digital Television Project* offensiv eine solche Transparenz strategisch eingefordert.

Eine solche kontinuierliche Beobachtung ermöglicht auch den politischen Akteuren eine planende Gesamtschau. So kann einerseits ein an den wichtigen Teiletappen orientiertes Vorgehen erfolgen und andererseits hinreichende Flexibilität gewonnen werden, um die strittigen Teilprobleme zu überwinden. Es wird daher vorgeschlagen, ein Monitoring der Bearbeitung der Meilensteine vorzusehen und den Fortschritt transparent zu machen.

In diesem Sinne könnten die in dieser Studie vorgelegten Meilensteine als Grundlage einer „Roadmap der Digitalisierung“ dienen. Die Umsetzung einer solchen Roadmap könnte die Politik aktiv unterstützen, indem sie den Marktakteuren z. B. zurückspielt, an welcher Verzweigung sie momentan stehen und welche Probleme noch ungelöst sind. Aus der Darstellung der „Meilensteine“ ergeben sich dafür bereits relevante Hinweise im Hinblick auf Interdependenzen bestimmter Entscheidungen. Zur adäquaten Umsetzung einer solchen Roadmap der Digitalisierung müsste mit Unterstützung des Ministeriums zunächst eine entsprechende Arbeitsstruktur vorgegeben werden.

Koordination der politisch-administrativen Akteure

Mit der Liberalisierung und Privatisierung im TK-Bereich ist auch die Entwicklung der technischen Voraussetzungen für die Übertragung elektronischer Medien in die Gestaltungsmacht Privater überführt worden. Insoweit gibt es keine direkt wirkende Infrastrukturpolitik mehr, stattdessen wird die Entwicklung immer stärker von Einzelentscheidungen der Regulierer und des Kartellamtes geprägt.

Es ist bezeichnend für die Situation im Bereich der Übertragungstechnologie, dass eine Vorentscheidung des Bundeskartellamts im Juli 2004 über konkrete Fusionsvorhaben eines Breitbandkabelanbieters eine Struktur bildende Funktion für den gesamten Markt

einschließlich der auf den Netzen verfügbaren Dienstleistungen zukommt. In diesem Zusammenhang erscheint es zum einen interessant, dass das Bundeskartellamt selbst in seiner Mitteilung gegenüber KDG die Rahmenbedingungen medien- und telekommunikationsrechtlicher Regulierung als für die Betrachtung der Handlungsspielräume von KDG im kartellrechtlichen Sinne irrelevant einstuft und zum anderen, dass es die Grenzen seiner eigenen Handlungsmöglichkeiten thematisiert, indem es darauf aufmerksam macht, dass es weder Aufgabe noch Kapazitäten besitzt, die Durchsetzung von Ausbauauflagen durchzusetzen. Dies macht deutlich, dass eine solche Einzelfallentscheidung mit den weit reichenden, Struktur bildenden Folgen eher überlastet wird und infrastrukturpolitische Maßnahmen nicht ersetzen kann.

Das Verhältnis von Medienrecht und Telekommunikationsrecht in diesem Bereich ist zudem durch die verfassungsrechtlich vorgegeben Kompetenzgrenzen gekennzeichnet. Auf der gegebenen verfassungsrechtlichen Grundlage können die damit verbundenen Probleme nur durch verstärkte Kooperation und Koordination bewältigt werden. Dies ist bedauerlicherweise auf gesetzlicher Ebene in den §§ 48 ff. TKG nur schwach vorstrukturiert, wird allerdings derzeit in der konkreten Zusammenarbeit von RegTP und LMA ausgeformt.

Die hier nur mit knappen Strichen skizzierte Lage führt dazu, dass derzeit nicht erkennbar ist, dass Gesetzgeber und Behörden auf Bundes- und Landesebene ihre Handlungsspielräume im Hinblick auf das Ziel der Digitalisierung koordinieren. Die Novellierungen des TKG, die Rundfunkänderungsstaatsverträge, Einzelentscheidungen von Landesmedienanstalten, RegTP und Bundeskartellamt formen zusammen den Regulierungspfad, für den bislang im Hinblick auf seine Auswirkungen für die Digitalisierung kein systematisches Instrument der Koordination zur Verfügung steht. Mittel- oder langfristig erscheint es sinnvoll, Vorschläge etwa im Hinblick auf einen Koordinationsrat noch einmal zu prüfen.

Kurzfristig ist auf die in angloamerikanischen Ländern übliche Praxis von Weißbüchern zu verweisen, die zumindest aus der Sicht eines oder mehrerer Politikakteure Projektionen in die Zukunft entwickeln, auf die sich andere, auch wirtschaftliche Akteure beziehen können. Diesen Planungen muss keine Verbindlichkeit zukommen, sie ermöglichen es den Akteuren aber zumindest, bei ihren Entscheidungen auf die Politik Bezug zu nehmen. Schon die klare Formulierung des Zieles kann, wie die Überlegungen zum analogen Switchoff bei der Terrestrik zeigen, steuernde Wirkung haben.

Kontakt:

Dr. Bernd Beckert
Fraunhofer-Institut Systemtechnik
und Innovationsforschung ISI
Breslauer Str. 48
76139 Karlsruhe
Tel.: 0721 / 6809-171 Sek.: -189
Fax: 0721 / 6809-315
E-Mail: b.beckert@isi.fraunhofer.de
Web: www.isi.fraunhofer.de/iuk