



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Judith Eckhardt

**Strukturen, Aufgaben und Perspektiven
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
im Kräftefeld der Politik**

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 107

Köln, im Dezember 1998

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

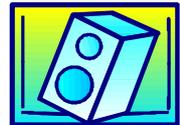
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 107/98: 3-930788-96-9

Schutzgebühr 22,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer
Prof. Dr. H. M. Schellhaaß
Prof. Dr. G. Sieben
Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Judith Eckhardt:*

**Strukturen, Aufgaben und Perspektiven
des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
im Kräftefeld der Politik**

1. Einleitung	1
2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung	5
2.1 Zusammenfassung der Rundfunkgeschichte	5
2.2 Besondere Wirkungsweise und Mißbrauchsanfälligkeit des Rundfunks	9
2.3 Rundfunkfreiheit und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	10
2.4 Die bestehende Organisationsstruktur	12
2.5 Das öffentlich-rechtliche Programmangebot	15
2.5.1 Grundversorgung als vordringlicher Programmauftrag	16
2.5.2 Der Bezug der Grundversorgung zum demokratischen und zum Sozialstaatsprinzip	18
2.5.3 Private mit Grundversorgung beauftragen?	19
3. Absicherung und Begrenzung der wirtschaftlichen Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten	23
3.1 Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	23
3.1.1 Rundfunkgebühr	23
3.1.2 Werbung.....	26
3.1.3 Finanzausgleich	27
3.1.4 Sponsoring	28
3.2 Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)	29
3.2.1 Kritikpunkte am gegenwärtigen Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr	31
3.2.2 Objektivierung der Finanzbedarfsermittlung.....	32
3.3 Die Rundfunkgebühr - Preis der Rundfunkfreiheit?	33
3.4 Gebührenfinanzierung als Begrenzung der Programmautonomie	35

* Überarbeitete Version einer Diplomarbeit, die im SS 1997 an der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Institut für Politikwissenschaften, unter Betreuung von Prof. Dr. Manfred Funke erstellt wurde.



4. Die Bedeutung des europäischen Rechts für die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen	39
4.1 Ziele und Konfliktpotentiale europäischer Medienpolitik	39
4.2 EU-Kompetenzen im Bereich des Rundfunkrechts	41
4.2.1 Rundfunk als Wirtschaftsgut	42
4.2.2 Rundfunk als Kulturgut.....	44
4.3 Die EG-Fernsehrichtlinie	46
4.3.1 Bund/Länderstreitverfahren zur EG-Fernsehrichtlinie	51
4.3.2 Die Jurisdiktionshoheit des Europäischen Gerichtshofs.....	52
4.4 Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks auf dem Prüfstand der EG-Beihilfebestimmungen des Art. 92 EGV	54
4.5 Die Konvergenztheorie der EG-Kommission	55
5. Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Hinblick auf die aktuellen Veränderungen der Rahmenbedingungen	59
5.1 Dualer Rundfunk und die Konsequenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.....	59
5.2 Die Standortpolitik der Bundesländer	61
5.3 Privater Rundfunk	63
5.4 Die Konzentrationskontrolle der Privaten Rundfunkanstalten	65
5.5 Neue Programmformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk	67
5.6 Technologische Innovationen	69
5.7 Aktuelle und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs	71
5.8 Vorschläge zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks...	72
6. Ausblick.....	75
Anhang.....	77
Literaturverzeichnis	81



Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1: Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland	12
Darstellung 2: Beispiel eines Proporzsystems	14
Darstellung 3: Programmstrukturanalyse von ARD, ZDF, RTL, SAT 1 und Pro Sieben 1996 6.00 - 6.00 Uhr, Sendedauer in %.....	20
Darstellung 4: Entwicklung der Rundfunkgebühren	25
Darstellung 5: Werbeumsätze von ARD und ZDF 1985-1995	26
Darstellung 6: Einflußfaktoren der Konvergenz	56
Darstellung 7: Einführung digitaler Programmformen	70



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	.....	Amtsblatt
AfP	.....	Archiv für Presserecht
ARD	.....	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BLM	.....	Bayerische Landeszentrale für Medien
BR	.....	Bayerischer Rundfunk
BVerfG	.....	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	.....	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CLT	.....	Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion
DR	.....	DeutschlandRadio
DSF	.....	Deutsches Sportfernsehen
Dok	.....	Dokumente (der Kommission der Europäischen Gemeinschaften)
DÖV	.....	Die öffentliche Verwaltung
DSF	.....	Deutsches Sportfernsehen
DVB	.....	Digital Video Broadcasting
DW	.....	Deutsche Welle
D2-MAC	.....	Multiplexed Analogue Components. D2=technisches Kürzel.
EBU	.....	European Broadcasting Union
EGV	.....	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EU	.....	Europäische Union
EMRK	.....	Europäische Menschenrechtskonvention
epd	.....	Evangelischer Pressedienst
EuGH	.....	Europäischer Gerichtshof
EuGHE	.....	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs
EuZW	.....	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FAZ	.....	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FK	.....	FUNK-Korrespondenz
GG	.....	Grundgesetz
HDTV	.....	High Definition Television. Hochzeilen-Fernsehen
HR	.....	Hessischer Rundfunk
Hrsg./hrsg.	.....	Herausgeber/herausgegeben
KEF	.....	Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten



KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KDLM	Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaft
LRG	Landesrundfunkgesetz
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MGM/UA.....	Metro-Goldwyn-Mayer/United Artists
MMBG	Multimedia Betriebsgesellschaft
MP	Media Perspektiven
MSNBC.....	Microsoft mit NBC
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDR.....	Norddeutscher Rundfunk
NVOD	Near-Video-on-Demand
ORB.....	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
PAL.....	Phase Alternation Line.
PPV	Pay-per View
RB	Radio Bremen
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RuF.....	Rundfunk und Fernsehen
SDR.....	Süddeutscher Rundfunk
SECAM.....	Séquentiel Couleur à Mémoire.
SFB	Sender Freies Berlin
SR	Saarländischer Rundfunk
SWF	Südwestfunk
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	ZDF-Staatsvertrag
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

1 Einleitung

(The mass media have) become overwhelmingly the dominant medium of the late twentieth century: the paramount place where elections are conducted and where fictions are disseminated. How (they are) run, by whom and in what interests, is arguably a more important issue for any modern society than control over major industries, the law or finance.

GEOFF MULGAN, Politics in an Antipolitical Age

Das von Marshall McLuhan in den sechziger Jahren im Bezug auf die Kommunikationsmöglichkeiten vorhergesagte "globale Dorf" ist auf dem besten Wege, verwirklicht zu werden.¹ Glasfaser und Satelliten ermöglichen weltweit Übertragungen mit großer Geschwindigkeit und zu geringen Kosten. Begriffe wie "Multimedia"² und "Informationsgesellschaft" prägen die aktuellen medienpolitischen Diskussionen. Mit Hilfe der sogenannten "Datenautobahn" soll der Aufbruch in die Informationsgesellschaft vollzogen werden.³ Die neue Technik der Digitalisierung wird neuen Fernseh- und Hörfunkprogrammen den Weg auf den Markt ermöglichen. In der Medienbranche hat sich Goldgräberstimmung breit gemacht. Im Hinblick auf die bevorstehende digitale Revolution wird es zu zahlreichen Veränderungen der gegenwärtigen Rundfunklandschaft kommen.

Die Organisation des Rundfunks in Deutschland wird durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Grundrecht ist "unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft" und gilt als "eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt".⁴ Das Recht der freien Meinungsäußerung ist für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ein schlechthin konstituierendes Merkmal. Dieses ermöglicht erst die ständige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der das Lebenselement der Demokratie bildet.⁵ Neben den Printmedien, hat der Rundfunk als Massenkommunikationsmittel in diesem Prozeß der Willensbildung, eine Vermittlungsfunktion.

¹ Vgl. "global village", in: WHEELER, MARK, Politics, 1997, S. 177.

² Multimedia bezeichnet das Zusammenwachsen von bisher getrennten Bereichen wie Computertechnik, Telekommunikation, Unterhaltungselektronik und Medienindustrie. Kennzeichnend für Multimedia ist die Integration von Text, Bild, Sprache, Musik und Daten.

³ Den Begriff der Datenautobahn prägte der amerikanische Präsident BILL CLINTON im Wahlkampf 1993. Der 'Information Highway' sollte jedem Amerikaner an jedem Ort zu jeder Zeit zu annehmbaren Preisen jegliche Informationen gewähren. Die Datenautobahn hat dabei die Aufgabe des Schrittmachers, so wie im bildhaften Vergleich die Highways im 20. Jh. die industrielle Massenproduktion vorangetrieben haben. Die Datenautobahn ist zum beliebten Symbol des technischen Aufbruchs in das weltweit vernetzte Computerzeitalter geworden.

⁴ BVerfGE 7, 198 [208].

⁵ Vgl. BVerfGE 7, 198 [208].



Demokratie basiert auf öffentlichen Prozessen der Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung. So scheint es schon beinahe vorgegeben, daß staatliche, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kräfte den Rundfunk in ihrem Sinne zu instrumentalisieren versuchen.⁶ Dies gelingt am ehesten in Strukturen, die im politischen Raum konstituiert wurden. Landesrundfunkanstalten sind daher für politischen Druck besonders anfällig.⁷ Aus diesen Umständen ergibt sich die politikwissenschaftliche Relevanz, sich mit politischen Einflußfaktoren auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beschäftigen.

Die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Rundfunklandschaft werden definiert durch Politik, Recht, Ökonomie und Technik. Die zu betrachtenden relevanten Merkmale der Programmanbieter lassen sich in Auftrag, Struktur, Leistungen, Aufsicht und Finanzierung gliedern. Bei der Untersuchung der vorliegenden Aufgabenstellung "Strukturen, Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Kräftefeld der Politik" wurde versucht, diese Punkte in einen Gesamtzusammenhang einzuordnen.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Teile. Sie beginnt mit einer Darstellung der geschichtlichen Entwicklung und der Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Anschließend werden Strukturen und Organisationsaufbau erläutert. Es folgt eine Analyse seines Grundversorgungsauftrages. Der Grundversorgungsauftrag ist Kernbestand des öffentlich-rechtlichen Programmes und wird daher unter verschiedenen Aspekten betrachtet.

Der zweite Teil behandelt die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Gebührenfinanzierung bildet einen Teil der Kulturpolitik der für die Ausgestaltung des Rundfunkwesens zuständigen Bundesländer. Es wird auf die Notwendigkeit einer funktionsgerechten Mittelausstattung, aber auch auf die Probleme ihrer Rechtfertigung eingegangen. Die Begrenzung der Programmautonomie mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich durch die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt, wird erörtert. Hier schließt sich eine Untersuchung seiner Bestands- und Entwicklungsgarantie an.

Der dritte Teil beschäftigt sich mit der Bedeutung des europäischen Rechts für die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen. Die Aktivitäten der Europäischen Union im Medienbereich sind vielfältig und gewichtig. Wettbewerb ist das Credo der Wirtschaftsgemeinschaft, und daher weht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ein starker Wind aus Brüssel entgegen. In Deutschland gilt Rundfunk bislang als Kulturgut, im europäischen Recht hingegen wird Rundfunk als Dienstleistung eingestuft. Besonders die Bundesländer sehen die Kompetenzen ihrer Kulturhoheit eingeschränkt und fürchten, daß Rundfunk immer mehr unter das Telekommunikationsrecht fällt und ihre Kompetenzen substantiell aushöhlt. Einen kulturellen Aspekt in die Diskussionen um den Rundfunk als Kulturgut oder Wirtschaftsgut hat der Art. 128 EGV

⁶ Vgl. DEETZ, WERNER, Leitlinien, 1995, S. 84 f.

⁷ Vgl. KLEINSTEUBER, HANS J./ ROSSMANN, TORSTEN, Kommunikationsraum, 1994, S. 30.



gebracht. Dieser wird dahingehend hinterfragt, ob er die Medien als Kulturgut in den EG-Vertrag einführt.

Der letzte Teil dieser Arbeit beschäftigt sich mit dem Wettbewerb zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunkveranstaltern. Die Einführung des dualen Rundfunksystems hat die Rundfunkordnung in Deutschland wesentlich verändert. Diese Umstrukturierung führte auch zu neuen Problemstellungen. Deren Bewältigung wird thematisiert, wie beispielsweise die Konzentrationskontrolle der Privaten im neuen Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Auch die kommunikationstechnischen Möglichkeiten der Zukunft werden aufgeführt. Diese Aspekte sind entscheidend für die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, denn sie geben die realpolitischen Rahmenbedingungen der Medienwelt vor.

Die behandelten Problemfelder werden in der vorliegenden Arbeit einem makroskopischen Blick unterworfen. Im Rahmen dieser Arbeit war es nicht möglich, sich den Spezifika der jeweiligen Rundfunkanstalten im einzelnen zu widmen. Die zwei werbefreien Programme, das DeutschlandRadio, eine von ARD und ZDF gemeinsam getragene Körperschaft, und der Auslandsrundfunk Deutsche Welle, der nach Bundesrecht organisiert und aus dem Bundeshaushalt finanziert wird, werden in dieser Arbeit nicht näher berücksichtigt.

Das Bundesverfassungsgericht als höchste richterliche Instanz in Deutschland hat in vielen rundfunkrechtlichen Fragen wegweisende Entscheidungen getroffen. Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts waren wichtige Elemente bei den betrachteten Aspekten. Im Mittelpunkt der Betrachtung standen weniger die einzelnen parteipolitischen Positionen, die häufig auf Landes-, Bundes- und Europa-Ebene realpolitisch differieren, als vielmehr die Gesamtheit ihrer Kontroversen. Dabei war es das Ziel, die Tendenzen der politischen Entscheidungen in ihren konkreten Folgen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufzuzeigen.

Das globale Dorf ist eine spannende Vision. Dennoch muß auch hier eine gewisse Stadtplanung durchgeführt werden, um sicherzustellen, daß die dynamischen technologischen Entwicklungen den Menschen die Möglichkeit geben, die Qualität ihrer Kulturen und Demokratien zu verbessern.⁸

⁸ Vgl. WHITE, AIDAN, Medienrevolution, 1992, S. 131.



2. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung

2.1 Zusammenfassung der Rundfunkgeschichte

Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im dualen Rundfunksystem sind besser zu verstehen, wenn ein Einblick in seine historische Entwicklung gewonnen wird. Seit der Einführung des Radios im Jahre 1923 kann in Deutschland von vier Rundfunkordnungen gesprochen werden.

Die Einführungsphase in der Weimarer Republik war privatwirtschaftlich geprägt, stand aber unter staatlicher Aufsicht und Kontrolle. Nach der Weisung der Reichsregierung sollten für den Aufbau des neuen Kommunikationsnetzes keine zusätzlichen Kosten entstehen. Vorwiegend unter Industriellen und Kaufleuten wurden private Geldgeber gesucht. 1923/24 entstanden so in neun deutschen Städten regionale Rundfunkgesellschaften¹, zu denen bald eine zehnte, überregionale - die Deutsche Welle GmbH - hinzukam. Die dezentrale Rundfunkorganisation hatte zunächst sendetechnische und wirtschaftliche Gründe. Die Betonung einer föderativen Rundfunkordnung begann der damalige Reichspostminister HANS BREDOW erst, "als das Interesse der kulturhoheitlich zuständigen deutschen Länder geweckt worden war".²

1925/26 zentralisierte die Reichspost Wirtschaft, Technik und maßgebliche Programmfunktionen in einer Dachgesellschaft, der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft mbH. Die Programmaufsicht teilten sich Reichspostminister, Reichsinnenminister und die Staatsministerien der Länder in besonderen Gremien, den politischen Überwachungsausschüssen³ und den kulturellen Beiräten.⁴ 1932 folgte durch eine national-konservative Rundfunkreform die vollständige Verstaatlichung des Rundfunksystems.⁵

¹ Diese wurden wie folgt festgelegt: Norddeutscher Sendebereich, Ostmarken-Sendebereich, Schlesischer Sendebereich, Mitteldeutscher Sendebereich, Bayerischer Sendebereich, Süddeutscher Sendebereich, Südwestdeutscher Sendebereich, Westdeutscher Sendebereich, Niederdeutscher Sendebereich. Vgl. LERG, WINFRIED B., Rundfunkpolitik, 1980, S. 119-124.

² LERG, WINFRIED B., Rundfunkpolitik, 1980, S. 17.

³ Politische Nachrichten durften die Rundfunkgesellschaften nur von einer Reichsregierung bestimmten Nachrichtenstelle beziehen. Diese Nachrichtenstelle hatte auch den Auftrag von der Regierung gewünschte "Auflage-Nachrichten (...) unverzüglich, unverkürzt und unverändert an die Sendegesellschaften weiterzugeben". LERG, WINFRIED B., Entstehung, 1965, S. 265.

⁴ Vgl. LERG, WINFRIED B., Rundfunkpolitik, 1980, S. 19.

⁵ Vgl. LERG, WINFRIED B., Rundfunkpolitik, 1980, S. 448.



Diese Verstaatlichung erleichterte den Nationalsozialisten die Gleichschaltung des elektronischen Mediums.⁶ Die zweite Rundfunkordnung folgte daher unter dem nationalsozialistischen Regime mit dem gleichgeschalteten, totalitären, propagandistischen Staatsrundfunk, der Herrschafts- und Manipulationsinstrument war.⁷ Die regionalen Sendegesellschaften wurden aufgelöst und 1934 als unselbständige Reichssender und Filialen der Reichs-Rundfunk-Gesellschaft angeschlossen. Damit einher gingen personelle Säuberungen. Das Radio wurde ein Medium zur staatlichen Selbstdarstellung.⁸ Aus politisch-propagandistischen Gründen sollten alle Privathaushalte und Wehrmachtangehörige mit Rundfunkgeräten versorgt werden. Der preisgünstige Volksempfänger erwies sich als Verkaufsschlager.⁹ Die Zahl der Rundfunkteilnehmer ging steil nach oben.¹⁰

Durch einen inszenierten Überfall angeblich polnischer Freischärler auf den Sender Gleiwitz gab HITLER am 1. September 1939 das Signal zum Angriff auf Polen. Er löste damit den Zweiten Weltkrieg aus.¹¹ Am 9. Juni 1940 wurde der Reichssender zum sogenannten Reichsprogramm zusammengeschaltet und diente zur Kriegsberichterstattung. Parallel zum Krieg mit konventionellen Waffen wurde erstmals auch ein Krieg im Äther ausgetragen. Der Reichsrundfunk sendete seine Propaganda ins Ausland. Im Ausland wiederum prangerten Emigranten aus Deutschland die Untaten des nationalsozialistischen Regimes an. 1944 und 1945 nutzten die Amerikaner Radio Luxemburg für Sendungen an die deutsche Bevölkerung, in denen sie ihre Kriegsmaßnahmen auf deutschem Territorium ankündigten.

In der sowjetischen Besatzungszone und späteren DDR wurde der Rundfunk als staatliches Medium in den Dienst der Partei und der Propaganda gestellt.¹² In den anderen Besatzungszonen wurde die Organisationsstruktur des Rundfunks maßgeblich von den Alliierten beeinflusst.¹³ Sie wollten durch eine geeignete Organisation den Rundfunk "zu einem Mittel der Demokratisierung der Westzonen machen, das zur Vermittlung der einer Demokratie wesenseigenen Meinungsvielfalt tauglich sein sollte".¹⁴ Sie entschieden sich daher für einen föderal aufgebauten Rundfunk, dessen Aufgabe auf die Versorgung der Bevölkerung innerhalb regional begrenzter Räume beschränkt war und für dessen

⁶ Vgl. zur Rundfunkpolitik im Dritten Reich: DILLER, ANSGAR, Rundfunkpolitik, 1980; KRIS, ERNST/ SPEIER, HANS, Radio, 1944; WULF, JOSEF/POLIAKOV, LÉON, Kultur, 1989; WEINBRENNER, HANS-JOACHIM (Hrsg.), Handbuch, 1939. Vgl. auch LONGERICH, PETER, Propaganda, 1993.

⁷ Vgl. HAIN, KARL-EBERHARD, Rundfunkfreiheit, 1993, S. 15.

⁸ Vgl. DILLER, ANSGAR, Rundfunkpolitik, 1980, S. 108 ff.

⁹ Vgl. DILLER, ANSGAR, Rundfunkpolitik, 1980, S. 159 f.

¹⁰ Vgl. DILLER, ANSGAR, Rundfunkpolitik, 1980, S. 162 ff.

¹¹ Vgl. MÜLLER, HELMUT M., Schlaglichter, 1987, S. 282. Vgl. DILLER, ANSGAR, Rundfunkpolitik, 1980, S. 300 ff.

¹² Vgl. dazu GESERICK, ROLF, Presse, 1989; Rückblickend: SPIELHAGEN, EDITH (Hrsg.), Erfahrungen, 1993.

¹³ Vgl. ausführlich zur Rundfunkgeschichte nach dem 2. Weltkrieg: BAUSCH, HANS, Rundfunkpolitik, Bd. 3 und Bd. 4, 1980.

¹⁴ HAIN, KARL-EBERHARD, Rundfunkfreiheit, 1993, S. 15.



Organisation die Länder zuständig sein sollten. Dies war der Beginn der dritten Rundfunkordnung.

Das rundfunkpolitische Geschehen von 1949 bis 1961 zeigt drei Phasen, die sich mit den Amtsperioden der drei ersten Bundesregierungen unter Bundeskanzler KONRAD ADENAUER deckten. ADENAUER versuchte das föderalistisch organisierte Rundfunksystem unter eine übergreifenden Bundeskompetenz zu stellen.¹⁵ In der ersten Legislaturperiode von 1949 bis 1953 scheiterte er hauptsächlich am Widerstand der westlichen Siegermächte, deren Alliierte Hohe Kommission bis Mai 1955 die Souveränität der Bundesrepublik einschränkte.¹⁶ In der zweiten Legislaturperiode bis 1957 versuchte der Kanzler sein Ziel über den Verhandlungsweg mit den Ländern zu erreichen. Allerdings mußte er erkennen, daß auch die eigenen Parteiangehörigen in den Ländern ihre verfassungsrechtlichen Positionen wahrten und sich nicht seiner Autorität unterwarfen.¹⁷

In der dritten Wahlperiode, in der ADENAUER mit einer absoluten CDU-Mehrheit im Bundestag regieren konnte, unterzeichnete er am 25. Juli 1960 zusammen mit Justizminister FRITZ SCHÄFFER, der formal die Länder vertrat, den Vertrag über die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH. Als die Ministerpräsidenten sich weigerten bei dieser Fernsehgründung mitzuwirken, übernahm die Bundesrepublik Deutschland vertreten in der Person ADENAUER die Geschäftsanteile und gründete das sogenannte "Adenauer-Fernsehen". Dieses "Fernsehdebakel" wurde auch als ADENAUERS "größte innenpolitische Niederlage" bezeichnet.¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem 1. Fernsehurteil vom 28.02.1961 ADENAUERS Fernsehgründung für verfassungswidrig.¹⁹ Dieses Urteil ist als "Magna Charta" in die Geschichte des

¹⁵ Am 21. Mai 1950 erklärte KONRAD ADENAUER in einem Rundfunkinterview, es müßten Änderungen am bestehenden System vorgenommen werden. Der gegenwärtige Rundfunk sei eine Hinterlassenschaft der britischen Besatzung, die geglaubt habe, daß der Demokratie am besten damit gedient sei, wenn man die Instrumente der öffentlichen Meinung in die Hand der SPD gebe. Das sei eine Nuß, an der man heute noch zu knacken habe, und die eine Beeinträchtigung der Arbeit der Bundesregierung bedeute. Vgl. LERG, WINFRIED B./STEININGER, ROLF (Hrsg.), Rundfunk, 1975, S. 346 f.

¹⁶ Bereits am 10.06.1950 hatten sich die Rundfunkanstalten zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) zusammengeschlossen, um ihre Interessen besser wahrnehmen zu können.

¹⁷ Die Ministerpräsidenten der CDU/CSU hatten einen beständigen Interessenkonflikt auszuhalten. Sie und ihre führenden Ministerialbeamten, der rheinland-pfälzische Ministerpräsident PETER ALTMEIER als Wortführer, stellten jedoch letztlich die Verteidigung der verfassungsrechtlichen Position der Länder über die von ihnen erwartete parteipolitische Solidarität. Vgl. BAUSCH, HANS, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1980, S. 306 f.

¹⁸ BAUSCH, HANS, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1980, S. 309.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 12, 205, "Deutschland-Fernsehen GmbH", 1. Rundfunkurteil v. 28.02.1961.



deutschen Rundfunks eingegangen.²⁰ Seitdem untersteht der Rundfunk in Deutschland den Ländern.²¹

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, daß die Abwehr dieser Bundesfernsehanstalt den Weg für die Gründung des ZDF mitbereitete. Das ZDF, das am 01.04.1963 auf Sendung ging, stellt als Anstalt der Länder mit einem bundesweiten Programm sozusagen einen Kompromiß zwischen den Plänen ADENAUERS und den Ansprüchen der Länder nach einem in der Kompetenz der Länder stehenden Rundfunk dar. Das ZDF hat von der ihm eingeräumten Möglichkeit, der ARD beizutreten, keinen Gebrauch gemacht. Dennoch ist es ein Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems der Bundesrepublik, dem die gleichen Rechte und Pflichten, insbesondere zur Beachtung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags, übertragen wurden wie den Landesrundfunkanstalten der ARD.²²

Die Jahre von 1961 bis 1984 sind geprägt von den zähen Auseinandersetzungen um die materielle Existenz des Rundfunks bzw. um die Gebührenerhöhungen.²³ Mitte der sechziger Jahre steuerte der öffentlich-rechtliche Rundfunk erstmals auf einen finanziellen Engpaß zu. Ein allgemeiner Preisanstieg und die Vermehrung des Programmangebots (bei stagnierenden Zuwachsraten der Gebührenzahler) machten eine Gebührenerhöhung erforderlich. Dies war zunächst schwierig, weil die meisten Rundfunkgesetze und Staatsverträge keine Finanzierungsregelungen enthielten. 1969 wurde eine Regelung für die Höhe der Rundfunkgebühr durch Staatsverträge der Bundesländer festgelegt.²⁴ Um die Höhe der neu festzusetzenden Rundfunkgebühr entbrannte regelmäßig heftiger Streit.²⁵

Mit dem Wechsel von der großen Koalition zur sozialliberalen Regierung kam es zu verschärften Auseinandersetzungen zwischen den Parteien. CDU/CSU befürworteten die Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks, SPD und FDP lehnten diese ab. Erst unter Bundeskanzler HELMUT KOHL begann 1984 die Zulassung privatwirtschaftlicher Programmveranstalter in den sogenannten Kabelpilotprojekten. 1986 wurde das traditionelle Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks juristisch endgültig gebrochen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte den privaten kommerziellen Rundfunk erstmals für verfassungsgemäß und sanktionierte höchstrichterlich ein duales Rundfunksystem. Ein weiteres Urteil im März 1987²⁶ begleitete den Aufbau einer dualen Rundfunkordnung, an dessen vorläufigem Ende der mühsam ausgehandelte Staatsver-

²⁰ BAUSCH, HANS, Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1980, S. 11.

²¹ Vgl. BVerfGE 12, 205 [208]. Abgesehen von fernmelderechtlichen und technischen Kompetenzen der deutschen Post AG.

²² Vgl. KOPS, MANFRED, Darstellung, Heft 29/1995, S. 19 f.

²³ Vgl. BAUSCH, HANS, Rundfunkpolitik, Bd. 4, S. 658.

²⁴ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 378.

²⁵ Vgl. zur Rundfunkgebührenentwicklung Kap. 3.1.1. dieser Arbeit.

²⁶ Vgl. BVerfGE 74, 297, "Baden Württemberg-Entscheidung", Urteil v. 24.03.1987.



trag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens vom 01./03.04.1987 stand.²⁷ Dies war der Beginn der vierten und gegenwärtigen Rundfunkordnung.

Nach der Wende in der DDR 1989, dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 und der bevorstehenden Auflösung des früheren Rundfunks der DDR zum 31.12.1991 unterzeichneten die 16 Regierungschefs der Bundesländer am 31.08.1991 den "Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland", der am 1. Januar 1992 in Kraft trat.

Der Streit der Parteien hat sich abgeschwächt, nachdem die Weichen für den privaten Rundfunk politisch gestellt waren. Allerdings geht er zum Teil auf anderen Ebenen weiter, z.B. bei der Auslegung der Rundfunkgesetze und bei der Handhabung der Rundfunkaufsicht. Dabei geht es aber nicht nur um konkrete Interessen der Rundfunkveranstalter oder Veranstalterinteressenten, sondern auch um grundlegende gesellschaftspolitische Weichenstellungen.²⁸ Mit dem Staatsvertrag vom 01.01.1997²⁹ wurden neue Regelungen zur Konzentrationskontrolle der privaten Rundfunkanstalten eingebracht, und der gegenwärtige gesetzliche Rahmen des Rundfunksystems bis zum Jahre 2001 gesetzlich gesichert.

2.2 Besondere Wirkungsweise und Mißbrauchsanfälligkeit des Rundfunks

Die Geschichte des Rundfunks - nicht nur in Deutschland - zeigte bereits verheerende Folgen durch Mißbrauch dieses Mediums. Solche Auswirkungen machen es nachvollziehbar, wenn das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk als mächtiges Kommunikationsmittel einschätzt und Schutz vor einseitigem Gebrauch fordert.³⁰

In der jüngeren soziologischen Fachliteratur gibt es unterschiedliche Auffassungen über Medienwirkungen. Grundsätzlich ist aber unbestritten, daß Rundfunk, insbesondere Fernsehen, geeignet sein kann, die Wissens- und Orientierungsbestände des Fernsehzuschauers zu beeinflussen. Dabei kann es seine individuelle und gesellschaftliche Realitätskonstruktion beeinflussen, indem es je nach Lebenssituation des Rezipienten, ängstlicher oder gewaltbereiter machen, aber auch Aggressionspotentiale ableiten kann. Die verschiedenen in der Medienwirkungsforschung verfolgten Analyseansätze signalisieren aber auch, daß die Medien, insbesondere das Fernsehen, wichtige Sozialisationsfunktionen übernehmen.³¹

Im politischen Prozeß kommt dem Mediensystem eine Mittlerfunktion zwischen staatlichen Funktionsträgern und Wählern zu. Diese Mittlerfunktion ist

²⁷ Dieser Staatsvertrag trat am 1. Dezember 1987 in Kraft. Er garantierte den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Bestand und Entwicklung und den privatwirtschaftlichen Aufbau und Entwicklung.

²⁸ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Schutz, 1992, S. 91.

²⁹ Dritter Rundfunkstaatsvertrag i. d. F. v. 26.08.-11.09.1996 (im Folgenden zit. RStV).

³⁰ Vgl. BVerfGE 12, 205 [262].

³¹ Vgl. zum Beispiel FRÜH, WERNER, Realitätsvermittlung, 1994.



besonders wichtig für die freiheitliche Demokratie. Denn die freiheitliche Demokratie unterscheidet sich gerade dadurch von anderen Staatsformen, daß politische Herrschaft "begründungspflichtig" und "zustimmungsabhängig" ist.³² Die Mittlerfunktion der Massenmedien wird aber nicht nur unter dem Aspekt der Aufklärung oder eines Diskussionsforums wahrgenommen, sondern auch der Wettbewerb der politischen Parteien wird dort ausgetragen. "Die um die Gunst des Volkssouveräns in Konkurrenz stehenden politischen Gruppen bedürfen Methoden der Selbstdarstellung, um sich im politischen Konkurrenzkampf behaupten zu können. Einflußchancen auf das Mediensystem erhöhen aus ihrer Sicht Selbstdarstellungschancen und bilden daher einen fortwährenden Anreiz für konkrete Einflußnahme."³³ Insofern ist auch an subtile Möglichkeiten einseitiger Beeinflussung zu denken.³⁴

Andererseits können aber auch die Medien "politische Effekte zugunsten der einen und zu Lasten der anderen Gruppierung ausüben".³⁵ So wurde beispielsweise die "agenda-setting function" (Tagesordnungsfunktion) nachgewiesen. Diese bezeichnet die Wirkung, die die Medien durch Umfang und Platzierung eines Themas erreichen können.³⁶ Sie ist nicht nur entscheidend dafür, welche Themen auf der Tagesordnung stehen, sondern sie legt auch fest, in welcher Rangfolge sie behandelt werden.

Viele Einflußfaktoren erscheinen besonders im Fernsehen prägnant. Denn die hohe Glaubwürdigkeit des Fernsehens ist auf der Suggestion begründet, "die Wirklichkeitstreue der sprachlich angebotenen Informationen könne durch Bilder und Filme bewiesen werden".³⁷ In der Bundesrepublik Deutschland hat das Medium Fernsehen im Bereich der politischen Information eine hohe Glaubwürdigkeit.³⁸ Auch die Reichweite des politischen Informationsangebots ist durch das Fernsehen am höchsten. 1995 erreichten täglich mit politischer Information das Fernsehen 59%, der Hörfunk 56% und die Tageszeitung 49% der deutschen Gesamtbevölkerung.³⁹

2.3 Rundfunkfreiheit und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

"Die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) ist ebenso wie die Pressefreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung."⁴⁰ Die Grundkonzeption seines

³² SARCINELLI, ULRICH, Politikvermittlung, 1991, S. 61.

³³ FRANK, GÖTZ, Staatsferne, 1995, S. 322, Fn 3.

³⁴ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Schutz, 1992, S. 102.

³⁵ BERGSDORF, WOLFGANG, Politik, 1987, S. 575.

³⁶ Vgl. NOELLE-NEUMANN, ELISABETH, Schweigespirale, 1989, S. 221.

³⁷ BERGSDORF, WOLFGANG, Politik, 1987, S. 571.

³⁸ Vgl. BERGSDORF, WOLFGANG, Regierungskommunikation, 1990, S. 116.

³⁹ Vgl. BERG, KLAUS/MARIE-LUISE KIEFER (Hrsg.), Massenkommunikation, 1996, S. 183.

⁴⁰ BVerfGE 35, 202 [221].

Verständnisses der Rundfunkfreiheit beschreibt das Bundesverfassungsgericht seit dem 3. Fernsehurteil⁴¹ mit dem Begriff der dienenden Freiheit: "Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen DIENENDE Freiheit: (...) sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten."⁴² In diesem Prozeß der freien Meinungsbildung hat der Rundfunk eine "Vermittlungsfunktion"⁴³, genauer: Er ist "Medium" und "Faktor".⁴⁴

Als eine sogenannte "vierte Gewalt" haben die Medien eine Kontrollfunktion gegenüber dem Staat, den Gerichten und der Verwaltung.⁴⁵ Ein wesentlicher Grundsatz für die Organisation der Rundfunkanstalten ist daher die Staatsfreiheit. Der Staat darf einen Rundfunkveranstalter weder unmittelbar noch mittelbar beherrschen.⁴⁶ Denn erst die Unabhängigkeit des Mediensystems vom staatlichen Bereich verschafft jene Glaubwürdigkeit, die für legitimatorische Vorgänge im politischen Bereich notwendig erscheint.⁴⁷ Von daher wird vom Bundesverfassungsgericht eine sogenannte "positive Ordnung" gefordert, die sicherstellt, daß der Rundfunk weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert ist.⁴⁸

Zur Sicherung dieser Vielfalt kann der Gesetzgeber eine externe, außenpluralistische Vielfalt herstellen.⁴⁹ Diese beinhaltet, daß sich Meinungsbildung von selbst außenplural herstellt, sofern mindestens drei private Fernsehvollprogramme von verschiedenen Veranstaltern bundesweit verbreitet werden. Eine Ausgewogenheit im Programm ist nicht erforderlich.⁵⁰

Der Gesetzgeber kann aber auch Rundfunkfreiheit durch eine binnenpluralistische Struktur vorsehen, d.h. eine Organisationsform, "bei welcher der Einfluß der in Betracht kommenden Kräfte intern, durch Organe der jeweiligen Veranstalter vermittelt wird."⁵¹ Dies soll organisatorisch dadurch sichergestellt werden, daß in den Gremien der Entscheidungsträger (Rundfunkrat, Verwaltungsrat, Programmbeirat) eine Repräsentanz der gesellschaftlich relevanten Gruppen gebildet wird. Das binnenpluralistische Modell verlangt ein in sich

⁴¹ BVerfGE 57, 295, "Frag-Urteil" v. 16.06.1981.

⁴² BVerfGE 57, 295 [320].

⁴³ BVerfGE 90, 60 [87]. Vgl. auch RÜHL, ULLI F. H., Finanzierung, ZUM, 3/1995, S. 168.

⁴⁴ BVerfGE, 57, 295 [320] unter Hinweis auf BVerfGE 12, 205 [260].

⁴⁵ Die Vorstellung einer 'vierten Gewalt' der Massenmedien steht nicht in Zusammenhang mit der Gewaltenteilung als Prinzip der Organisation der Staatsgewalt. Die durch die Medien stattfindende Gewalt beruht auf grundrechtlich gesicherter Freiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), die durch verschiedene gesellschaftliche Kräfte und von einzelnen Bürgern mit verschiedenen Tendenzen zur Kontrolle der staatlichen Gewalt eingesetzt wird. Vgl. STAATSLEXIKON, Recht, 1986, S. 1026 f.

⁴⁶ Vgl. RÜHL, ULLI F. H., Finanzierung, ZUM, 3/1995, S. 168.

⁴⁷ Vgl. FRANK, GÖTZ, Staatsferne, 1995, S. 322.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 74, 297 [324]; 73, 118 [152 f.].

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 73, 118 [153].

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 57, 295 [325 f.].

⁵¹ BVerfGE 73, 118 [153].

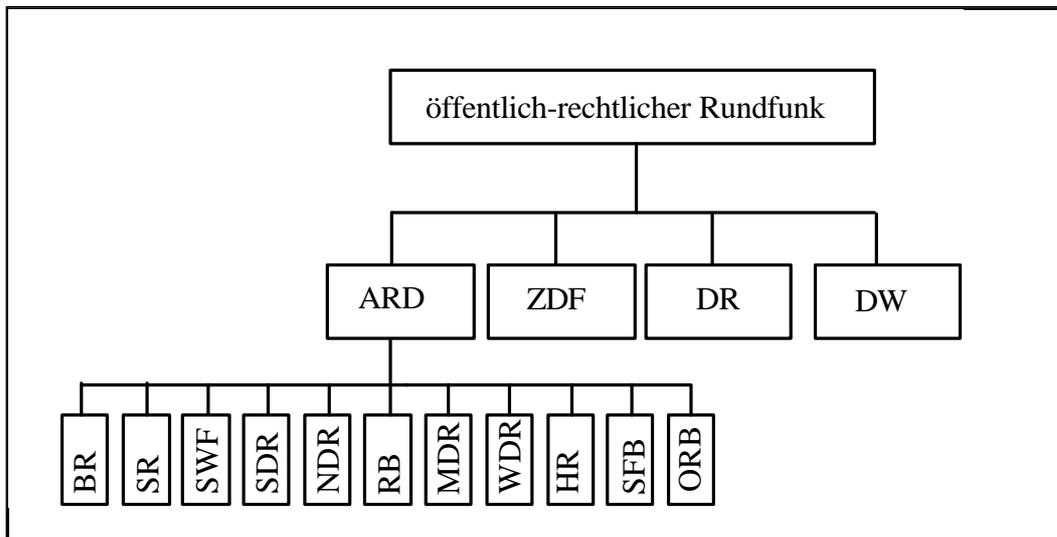


ausgewogenes Programm, d. h. daß "die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet".⁵² Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind nach dem Grundsatz des Binnenpluralismus organisiert.

2.4 Die bestehende Organisationsstruktur

Die ARD ist ein Zusammenschluß der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland. Vorsitz und Geschäftsführung der ARD gehen in zweijährigem Turnus von einer Landesrundfunkanstalt zur nächsten über. Jede der Landesrundfunkanstalten ist wirtschaftlich und organisatorisch selbständig, in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts.⁵³ Das gleiche gilt auch für das ZDF. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 2. Rundfunkurteil den Rundfunk als öffentliche Aufgabe definiert und in den Dienst kultureller Integration gestellt: "Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung und erfüllen, indem sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen, zugleich integrierende Funktionen für das Staatsganze."⁵⁴ Die folgende Darstellung zeigt die Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland:

Darstellung 1: Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland



Quelle: Selbsterstellt in Anlehnung an, KOPS, MANFRED, Darstellung, Heft 29/1995, S. 22.

Die Organe einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt sind Intendant, Rundfunkrat⁵⁵ und Verwaltungsrat. Der Intendant leitet die Rundfunkanstalt, vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich und trägt allein die Verantwortung

⁵² BVerfGE 57, 295 [320].

⁵³ Diese öffentlich-rechtliche Rechtsform wird von Art. 5 GG nicht gefordert. Vgl. MÜNCH, INGO, Kommentar, 1985, S. 284.

⁵⁴ BVerfGE 31, 314 [329]; Vgl. auch zur kulturellen Verantwortung: BVerfGE 74, 297 [324].

⁵⁵ Dies nennt sich beim ZDF Fernsehrat, vgl. §§12 ff. ZDF-StV.

für das Programm. Seine Leitungskompetenzen reichen von der inneren Organisation der Rundfunkanstalt über das Recht der Personalauswahl bis zu umfangreichen Weisungsrechten gegenüber seinen Mitarbeitern.⁵⁶

Der Rundfunkrat erscheint als wichtigstes Organ der Rundfunkanstalt. Er besteht aus Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Gruppen⁵⁷ und vertritt die Interessen der Allgemeinheit. Hierbei muß die Vielfalt der Themen und Meinungen berücksichtigt werden, die in der Gesellschaft insgesamt eine Rolle spielen.⁵⁸ Der Rundfunkrat berät und beschließt über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Anstalt. Dazu gehört die Wahl des Intendanten und der Direktoren, die Feststellung des jährlichen Haushaltsplans, Beratungen über Grundsatzfragen der Rundfunktechnik, Personalwirtschaft, sowie Programmschwerpunkte, Programmvorhaben, Programmgestaltung etc.⁵⁹

Die Aufgabe des Verwaltungsrates besteht in der Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten. Der Verwaltungsrat stellt den Haushalt vor der Genehmigung durch den Rundfunkrat fest. Auf die inhaltliche Gestaltung des Programms hat er grundsätzlich keinen Einfluß. Aber er hat ein Vorschlagsrecht für Wahl und Abberufung des Intendanten. Dadurch besitzt er mittelbaren Einfluß auf die Programmgestaltung.⁶⁰

Die Autonomie in der Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und der rundfunkgesetzlichen Aufgaben soll durch folgende Strukturelemente gesichert werden:

- ◆ Organisation als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung,
- ◆ Recht zur autonomen Festlegung des Programmangebots und dessen eigenverantwortlichen Erfüllung,
- ◆ Kontrolle der Aufgabenerfüllung durch pluralistisch besetzte Gremien, die der Allgemeinheit verpflichtet sind,
- ◆ Bindung an die Grundsätze der Haushaltswirtschaft einschließlich der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.⁶¹

⁵⁶ Vgl. SCHULER-HARMS, MARGARETE, Rundfunksystem, 1996, S. A 93. Vgl. z.B. §§ 24 f. WDR-Gesetz NRW.

⁵⁷ Hierzu zählen beispielsweise die evangelische und katholische Kirche, die Gewerkschaften, Presseorganisationen, Wohlfahrts- und kommunale Spitzenverbände, Umweltschützer sowie Vertreter aus den Bereichen Erziehung und Bildung, Wissenschaft und Kunst. Vgl. SCHULER-HARMS, MARGARETE, Rundfunksystem, 1996, S. A 93. Auch Vertreter des Europäischen Parlamentes, Bundestages oder Landtages sind im beschränkten Umfang zugelassen. Vgl. z.B. § 15 WDR-Gesetz NRW.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 57, 295 [320]. Vgl. z.B. § 16 Abs. 1 WDR-Gesetz NRW.

⁵⁹ Vgl. z.B. § 16 WDR-Gesetz NRW.

⁶⁰ Vgl. SCHULER-HARMS, MARGARETE, Rundfunksystem, 1996, S. A 94.

⁶¹ Vgl. WDR, Zukunftschancen, 1989, S. 3.



Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Rundfunkmitarbeiter-Entscheidung ausgeführt, daß Rundfunkfreiheit wesentlich Programmfreiheit "im Sinne eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflußnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme" ist.⁶² Art. 5 GG schütze deshalb auch das Recht, "frei von fremdem, insbesondere staatlichem Einfluß über Auswahl, Einstellung und Beschäftigung der Rundfunkmitarbeiter zu bestimmen".⁶³ Dies gilt allerdings nicht für Mitarbeiter, die an Sendungen nicht inhaltlich gestaltend mitwirken, wie z.B. betriebstechnisches Personal und Verwaltungspersonal.⁶⁴

In der Praxis wird das vom Bundesverfassungsgericht, von den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen geforderte Eintreten für die Interessen der Allgemeinheit häufig von parteipolitischen Präferenzen überlagert.⁶⁵ Konnte in der Weimarer Republik von Staatsnähe und Parteienferne gesprochen werden, so haben sich mittlerweile die Verhältnisse umgekehrt: Der Rundfunk ist heute staatsfern aber parteiennah.⁶⁶

Darstellung 2: Beispiel eines Proporzsystems

SPD	CDU
Intendant	Stellvertretender Intendant
Programmdirektor Hörfunk	Programmdirektor Fernsehen
Justitiar	Finanz- und Wirtschaftsdirektor
Funkhausdirektor Hannover	Funkhausdirektor Kiel
Chefredakteur Fernsehen	Chefredakteur Hörfunk
Stellvertretender Chefredakteur Hörfunk	Stellvertretender Chefdirektor Fernsehen
Stellvertretender Funkhausdirektor Kiel	Stellvertretender Funkhausdirektor Hannover

Quelle: Selbsterstellt in Anlehnung an, MÜLLER, JOHANNES GEORG, Staats- und Parteeinfluß, 1987, S. 303.

Um die parteipolitische Ausgewogenheit zu sichern, wird bei der Besetzung der entscheidenden Positionen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem zwischen den beiden großen Parteien eine Art Personalpaket ausgehandelt. Wie die Spitzenpositionen innerhalb des sogenannten Proporzsystems verteilt

⁶² BVerfGE 59, 231 [258]; Ebenso RÜHL, ULLI F. H., Finanzierung, ZUM, 3/1995, S. 168.

⁶³ BVerfGE 59, 231 [260].

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 59, 231 [261].

⁶⁵ Vgl. MEYN, HERMANN, Massenmedien, 1996, S. 122.

⁶⁶ Vgl. STAATSLEXIKON, Recht, 1986, Bd. 3, S. 1062 f.



werden können, soll an einem Abkommen des NDR, dem sog. "Tremsbütteler" Proporz⁶⁷, kurz dargestellt werden (siehe Abbildung 2). Dieses Proporzsystem hat den Vorteil, daß bei der Veränderung politischer Machtkonstellationen nur die eine oder andere Besitzverteilung geändert werden muß. Beispielsweise mußte gemäß diesen Regelungen nach der für die SPD gewonnenen Niedersachsenwahl im Mai 1990 der CDU-Intendant PETER SCHIWY seinen Platz räumen, so daß der stellvertretende SPD-Intendant JOBST PLOG zum Intendanten aufrückte.⁶⁸

2.5 Das öffentlich-rechtliche Programmangebot

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme werden terrestrisch, d. h. über Funkfrequenzen, über Satellit und über Kabel bundesweit verbreitet. Diese bestehen gegenwärtig aus zwölf Programmen: den beiden Hauptprogrammen ARD und ZDF, acht Dritten Programmen und den beiden Satellitenprogrammen 3Sat und Arte, an denen auch ausländische Partner beteiligt sind. Neu hinzugekommen sind zwei von ARD und ZDF gemeinsam getragene Spartenprogramme: Der Kinderkanal und der Parlaments-/Ereigniskanal Phoenix. Jede Landesrundfunkanstalt der ARD trägt eigenständig zu den Programmsparten des Ersten Programms bei. Die Programmanteile der einzelnen Anstalten sind vertraglich festgelegt und richten sich nach der Größe des Sendegebiets bzw. der Anzahl der Gebührentzahler.

Die Landesrundfunkanstalten veranstalten einzeln oder in Zusammenschlüssen die Dritten Programme. Diese waren ursprünglich als Bildungsprogramme ausgelegt, haben sich aber inhaltlich zu Vollprogrammen mit Schwerpunkt Landesberichterstattung und Kultur entwickelt. Sie werden primär für ihr regionales Sendegebiet produziert. Zielsetzung ist, "regionale Identität" zu vermitteln und gleichzeitig den interregionalen Austausch, seit der Vereinigung auch besonders zwischen den neuen und alten Bundesländern, zu fördern.⁶⁹

Das Programmangebot des ZDF ist weniger föderalistisch geprägt als das Erste Programm. Wie die ARD hat aber auch das ZDF die Aufgabe, in seinen Sendungen die föderative, kulturelle, ökonomische und politische Vielfalt der in Deutschland bestehenden Meinungen und Lebensbedingungen widerzuspiegeln. Anders als beim Ersten Programm ergibt sich beim ZDF diese Pluralität nicht aus der Mischung dezentral konzipierter und produzierter Beiträge, sondern dadurch, daß darauf geachtet wird, innerhalb ihres zentral konzipierten und erstellten Programmangebots einen Binnenpluralismus herzustellen.⁷⁰

Der Hörfunk ist nicht bundes- sondern landesweit organisiert. Unter den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sendet nur das DeutschlandRadio

⁶⁷ Das Abkommen wurde 1975 geschlossen und nach dem Ort der Vereinbarung benannt.

⁶⁸ Vgl. FRANK, GÖTZ, Staatsferne, 1995, S. 322.

⁶⁹ Vgl. BREUNIG, CHRISTIAN, Standortpolitik, MP, 4/1996, S. 204.

⁷⁰ Vgl. KOPS, MANFRED, Darstellung, Heft 29/1995, S.19 f. Vgl. zum Binnenpluralismus Kap. 2.3. dieser Arbeit.



überregional. Jeweils zwischen vier bis fünf Hörfunkprogramme verbreiten die Landesrundfunkanstalten über terrestrische Frequenzen.⁷¹

2.5.1 Grundversorgung als vordringlicher Programmauftrag

Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems wurde durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestätigt, daß sie eine sogenannte "Grundversorgung" der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu leisten haben.⁷² Das Gericht begründete seine Entscheidung damit, daß Meinungsvielfalt und Unabhängigkeit am besten mit dem gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesichert werden kann, da er nicht dem Diktat der Einschaltquoten unterworfen und auf die Werbewirtschaft angewiesen sei.⁷³ Zudem erreichen die terrestrischen Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nahezu die gesamte Bevölkerung.⁷⁴

Als wesentliche Elemente der Grundversorgung gelten:

- ◆ flächendeckende Versorgung der Bevölkerung durch eine Mehrzahl von Programmen (technischer Aspekt),
- ◆ ein inhaltlicher Standard mit umfassenden Informationen unter Berücksichtigung der wesentlichen gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Strömungen (programmlicher Aspekt),
- ◆ die Sicherung gleichgewichtiger Meinungsvielfalt durch entsprechende organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen (verfahrensrechtlicher Aspekt).⁷⁵

Der Begriff der umfassenden Grundversorgung wird häufig mit dem „klassischen Rundfunkauftrag“ in Zusammenhang gebracht. Dieser bezeichnet das programmliche Element der Grundversorgung.⁷⁶ Die elementaren Bestandteile des klassischen Programmauftrags sind: Information, Bildung und Unterhaltung. Nach dem Bundesverfassungsgericht soll dies ein Programmangebot umfassen, das "essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung (vgl. BVerfGE 35, 202 [222] m.w.N. - Lebach) ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik" gerecht wird.⁷⁷

⁷¹ Vgl. SCHULER-HARMS, MARGARETE, Rundfunksystem, 1996, S. A 85.

⁷² Vgl. BVerfGE 73, 118 [118]; 73, 118 [157 ff].

⁷³ Vgl. BVerfGE 73, 118 [157].

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 73, 118 [157].

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 74, 297 [326].

⁷⁶ Vgl. SCHEBLE, ROLAND, Grundversorgung, ZUM, 6/1995, S. 383.

⁷⁷ BVerfGE 73, 118, [157 f.]; In der Definition des "klassischen Rundfunkauftrags" findet sich auch der Begriff einer "kulturellen Verantwortung".

An den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist ersichtlich, daß die Grundversorgung als ein Vollprogramm⁷⁸ zu verstehen ist: "Der Begriff der Grundversorgung bezeichnet dabei weder eine Mindestversorgung, auf die der öffentlichrechtliche Rundfunk beschränkt ist oder ohne Folgen für die Anforderungen an den privaten Rundfunk beschränkt werden könnte, noch nimmt er eine Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlichrechtlichen und privaten Veranstaltern in dem Sinne vor, daß jene für den informierenden und bildenden, diese für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären. Es muß vielmehr sichergestellt sein, daß die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren, und daß im Rahmen dieses Programmangebots Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise hergestellt wird."⁷⁹

Die Grundversorgung bildet nicht nur die wesentliche Aufgabe der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten. Von ihr hängt im gegenwärtigen dualen Rundfunksystem zum einen die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlichrechtlichen Rundfunks⁸⁰, zum anderen aber auch die Existenzberechtigung des privaten Rundfunks ab. Denn das Bundesverfassungsgericht entschied, daß die programmlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk eben dadurch verringert sein dürfen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Aufgabe der Grundversorgung übernimmt.⁸¹ Für den privaten Rundfunk ist dies eine notwendige Voraussetzung. Er braucht geringe Anforderungen im Rahmen seiner Werbefinanzierung.⁸²

Die Grundversorgung stellt einen komplexen Begriff dar. Mit ihr verbinden sich brisante Grundfragen des Medienrechts in der dualen Rundfunkordnung. Wie sich im Laufe dieser Arbeit zeigen wird, fehlt es bei den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an hinreichender Klarheit. Zunächst kann aber festgehalten werden, daß durch die Einführung des Begriffes der Grundversorgung in die Verfassungsrechtsprechung im 4. Rundfunkurteil⁸³ der öffentlichrechtliche Rundfunk eine neue Legitimation erhielt. Erst aufgrund dieser Festlegung ließ das Bundesverfassungsgericht private Rundfunkveranstalter zu.

⁷⁸ Ein Vollprogramm ist ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden. Def. nach § 2 RStV.

⁷⁹ BVerfGE 83, 238 [297 f.] unter Hinweis auf BVerfGE 74, 297 [325 f.].

⁸⁰ Vgl. BETHGE, HERBERT, Grundversorgungsauftrag, MP, 2/1996, S. 67.

⁸¹ Vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]; 74, 297 [325 f.].

⁸² Vgl. BVerfGE 83, 238 [297].

⁸³ BVerfGE 73, 118, "Niedersachsen-Entscheidung" v. 04.11.1986.



2.5.2 Der Bezug der Grundversorgung zum demokratischen und zum Sozialstaatsprinzip

Der Begriff der Grundversorgung wurde von GÜNTER HERRMANN im Jahre 1975 erstmals in die juristische Diktion eingeführt.⁸⁴ Es sollte "eine aus dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsgebot abgeleitete rundfunkspezifische Erscheinungsform der Daseinsvorsorge darstellen im Sinne eines möglichst alle interessierten Bürger erreichenden kontinuierlichen Rundfunkprogramms zu sozialen Bedingungen".⁸⁵

Zunächst aber eine Erläuterung zu dem Demokratieprinzip: Das GG ordnet das Staatswesen als Republik, Demokratie, Sozialstaat, Rechtsstaat und Bundesstaat (vgl. Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG). Ein wichtiges Element in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes bildet das demokratische Prinzip. Es ist das "Leitprinzip der Ordnung des politischen Prozesses, in dem staatliche Gewalt geschaffen und in dem staatliche Gewalt wirksam wird".⁸⁶ Der Satz: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 20 Abs. 2 GG) bezeichnet die Grundlage dieser durch das Grundgesetz konstituierten Staatlichkeit.

Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation.⁸⁷ Das Massenkommunikationsmittel Rundfunk bietet eine Verbindungsfunktion zwischen Staatsvolk und Staatsorganen. Denn erst die Information ermöglicht die demokratische Teilhabe des Einzelnen am Meinungs- und Willensbildungsprozeß.⁸⁸ "Gut informiert sein als Voraussetzung politischer Urteilsfähigkeit verlangt nicht nur die Kenntnis politischer Tagesereignisse, sondern vor allem Wissen um politische Zusammenhänge und Entwicklungen."⁸⁹ Dafür ist eine Rundfunkversorgung der Allgemeinheit mit einem Mindestmaß für die allgemeine Meinungsbildung unentbehrlich.⁹⁰ Das 6. Rundfunkurteil weist darauf hin, daß die freie Meinungsbildung, die Art. 5 Abs. 1 GG im Blick hat, bei dem derzeitigen Entwicklungsstand des dualen Rundfunksystems davon abhängt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Grundversorgungsaufgabe ungeschmälert erfüllt.⁹¹

⁸⁴ Vgl. HERRMANN, GÜNTER, Fernsehen, 1975; Die Begriffe der Grundversorgung finden sich in folgenden Seiten: S. 322, 328 f., 332 f., 345-346, 378.

⁸⁵ KRESSE, HERMANN, Werbefinanzierung, ZUM, 2/1995, S. 75.

⁸⁶ HESSE, KONRAD, Grundzüge, 1976, S. 54.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 57, 295 [319].

⁸⁸ "Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt (...)." BVerfGE 7, 198 [208].

⁸⁹ BERGSDORF, WOLFGANG, Politik, 1987, S. 573.

⁹⁰ Vgl. SCHEBLE, ROLAND, Perspektiven, 1994, S. 44.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 83, 238 [328]. Ebenso SCHEBLE, ROLAND, Grundversorgung, ZUM, 6/1995, S. 383.

Mit dem demokratischen Prinzip verbindet sich auch das Rechtsstaatsprinzip.⁹² Das rechtsstaatliche Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wird dadurch ausgezeichnet, daß es ein sozialer Rechtsstaat ist. So zielt die in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannte Sozialstaatlichkeit auf eine gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse.⁹³ Aufgrund der gesellschaftlichen Bedeutung des Mediums Rundfunk darf darin die Pflicht der staatlichen Organe gesehen werden, für eine wenigstens in ihrem Grundbestand sozial gestaltete Rundfunkkommunikation zu sorgen. Unter das Sozialstaatsprinzip fallen daher die gleichmäßige technische Versorgung der Allgemeinheit, gerade auch in dünn besiedelten Gebieten,⁹⁴ sowie auch die Gebührenhöhe, die ein sozial verträgliches Maß nicht überschreiten darf.⁹⁵ Gegebenenfalls muß die Möglichkeit bestehen, daß aus sozialen Gründen die Gebühren entfallen.

2.5.3 Private mit Grundversorgung beauftragen?

Da im dualen Rundfunksystem die Anforderungen an privat veranstaltete Programme hinsichtlich des Programmangebots und der Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt verfassungsrechtlich gelockert sind⁹⁶, ist der Empfang von Grundversorgungsprogrammen im Hinblick auf eine freie, individuelle Meinungsbildung um so dringlicher. Eine Grundversorgung ist nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts notwendig. Wäre es prinzipiell möglich - politisch steht dies zur Zeit nicht zur Diskussion - die Privaten mit der Grundversorgung zu beauftragen?

Zur Beantwortung dieser Frage muß zunächst zwischen beiden Rundfunkmodellen differenziert werden: Ein grundlegender struktureller Unterschied besteht in der Gemeinwohlorientierung der Öffentlich-Rechtlichen und der Gewinnerorientierung der Privat-Kommerziellen.

Die Öffentlich-Rechtlichen haben ihren gemeinwohlorientierten Grundversorgungsauftrag. Die verfassungsrechtlich festgelegte Gewährleistung ihrer Finanzierung durch die Rundfunkgebühr macht sie weitgehend von der Werbefinanzierung unabhängig. Dies ermöglicht ihnen daher eine größere Unabhängigkeit von Zuschauern und Hörern. Die Privaten hingegen müssen gewinnorientiert agieren, denn sie sind aufgrund ihrer Werbefinanzierung von Zuschauerquoten abhängig. Werbung läßt sich aber um so besser verkaufen, je mehr Menschen den Werbeträger nutzen.⁹⁷

Dieser strukturelle Unterschied schlägt sich im Programmangebot nieder. Der kommerzielle Rundfunk wird immer dazu tendieren, über Ereignisse zu berichten, die die Aufmerksamkeit vieler Menschen auf sich ziehen. Das bedeutet, daß sensationellen und außergewöhnlichen Ereignissen tendenziell ein beson-

⁹² Vgl. HESSE, KONRAD, Grundzüge, 1976, S. 51.

⁹³ Vgl. BVerfGE 22, 180 [204].

⁹⁴ Vgl. HERRMANN, GÜNTER, Fernsehen, 1975, S. 299.

⁹⁵ Vgl. HERRMANN, GÜNTER, Fernsehen, 1975, S. 301.

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 73, 118 [158 f.]; 74, 297 [325]; 83, 238 [316].

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 83, 238 [311].

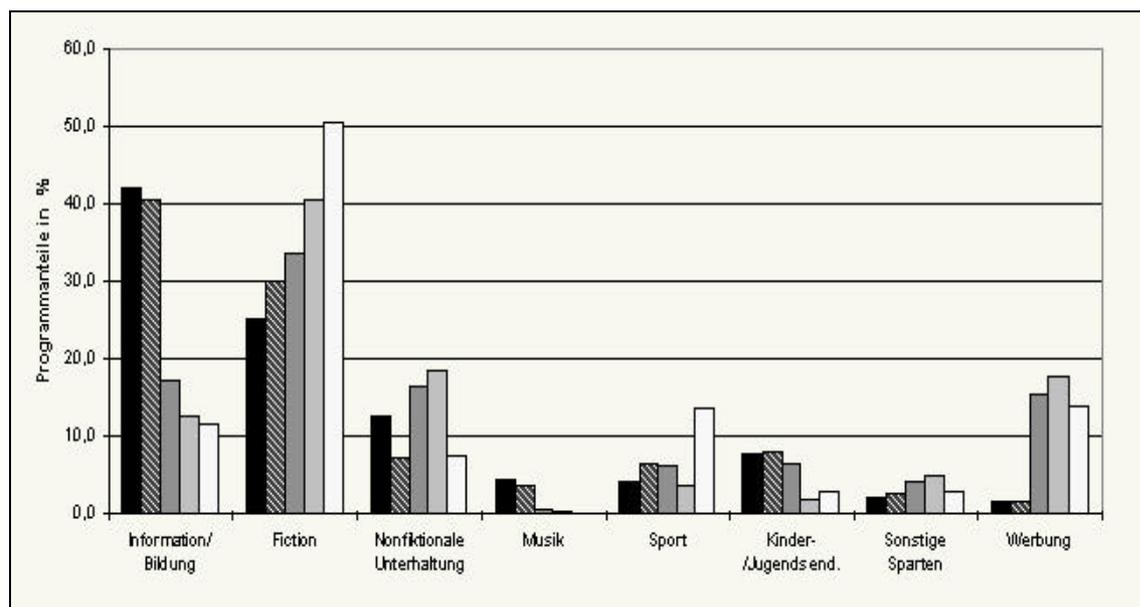


derer Rang eingeräumt wird.⁹⁸ Der Kampf um Einschaltquoten führt zu einer Nivellierung der Programme und somit zu einer Informationsreduktion.⁹⁹ Aus gemeinwohlorientierter Sicht kommt es zwangsläufig zu gewissen Angebotsdefiziten im werbefinanzierten Rundfunk.

Im Gegensatz dazu kann ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk in seinem Informationsangebot auch jene Realitätswerte berücksichtigen, die keinen hohen Sensationswert haben. Er kann Hintergrundinformationen liefern, die wichtig sind, um Ereignisse und soziale Prozesse im Kontext bewerten zu können. Die Gebührenfinanzierung schützt ihn vor der Quotenjagd, und dies ermöglicht ihm, eine breite Spannweite unterschiedlicher Programminhalte anzubieten.

Die folgende Graphik zeigt die Ergebnisse einer Programmanalyse, die sich mit Tendenzen in den Programmangeboten der großen Fernsehsender beschäftigte. Die Programmanalyse wurde über einen Zeitraum von zehn Jahren geführt. Für die folgende Graphik wurden jedoch nur die aktuell vorliegenden Daten aus dem Jahre 1996 aufbereitet:

Darstellung 3:
Programmstrukturanalyse von ARD, ZDF, RTL, SAT 1 und Pro Sieben 1996
6.00 - 6.00 Uhr, Sendedauer in %



Quelle: KRÜGER, UDO MICHAEL, Programmanalyse, MP, 7/1997, S. 356.

Um einen Quotendruck zu vermeiden, müsste für die Privaten die Werbefinanzierung eingeschränkt werden. Notwendig wäre dann zur Kompensation der Einnahmenverluste eine zusätzliche Gebühreneinnahme. Neben der Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags bedürfte es auch einer binnenpluralen Ausgestaltung und einer stärkeren aufsichtsrechtlichen Kontrolle. Unter diesen ge-

⁹⁸ Vgl. BLUMLER, JAY G/ HOFFMANN-RIEM WOLFGANG, Funktionen, MP, 7/1992, S. 409.

⁹⁹ Vgl. BOVELET, RAINER, Werbung, 1996, S. 129.



änderten Bedingungen, die wieder stark öffentlich-rechtliche Züge aufweisen, wäre allerdings erheblich in die Autonomie der privaten Rundfunkveranstalter eingegriffen.¹⁰⁰

Die Beauftragung der Privaten mit der Grundversorgungsaufgabe in ihrer gegenwärtigen Struktur scheint entweder dem Wesen der Grundversorgung oder dem privatautonomen Charakter zu widersprechen. Die Gemeinwohlverpflichtung und die Sicherung der Leistungsfähigkeit auf Dauer sprechen für den Grundversorgungsauftrag einer Rundfunkanstalt mit öffentlich-rechtlichem Charakter.¹⁰¹

¹⁰⁰ Vgl. SCHEBLE, ROLAND, Perspektiven, 1994, S. 311.

¹⁰¹ Vgl. SCHEBLE, ROLAND, Perspektiven, 1994, S. 311.



3. Absicherung und Begrenzung der wirtschaftlichen Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die Finanzausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist entscheidend für deren Chancen im publizistischen Programmwettbewerb sowie im ökonomischen Wettbewerb um Programmrechte, Übertragungsmöglichkeiten oder auch auf dem Arbeitsmarkt.¹ Eine "politische Steuerung durch das Medium 'Finanzen' wirkt mittelbar und deshalb ein wenig getarnt, kann aber besonders nachhaltig beeinflussen, meist erheblich intensiver als es direkte Vorgaben könnten."² Schon befürchten manche, daß es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die noch als heilige Kühe gelten, so ergehen könnte wie den Kühen in Indien, die man zwar nicht schlachtet, aber verhungern läßt.³

3.1 Finanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich aus:

- ◆ Rundfunkgebühren,
- ◆ Einnahmen aus der Verbreitung von Werbung,
- ◆ Erträgen aus dem Finanzausgleich,
- ◆ sonstigen Erträgen (Sponsoring, Zinserträge, Veräußerung von Sachen).

Die gegenwärtige Finanzierungsform der ARD-Landesrundfunkanstalten ist eine sogenannte Mischfinanzierung. Dies bedeutet, daß die Einnahmen nicht nur aus den Rundfunkgebühren bezogen werden, sondern zum Teil auch aus Werbung. Zugrundeliegende Idee war, durch Werbung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit von der Rundfunkgebühr zu bieten und dadurch die Programmgestaltungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt zu stärken.⁴ Vorrangige Finanzierungsquelle im Rahmen dieser Mischfinanzierung muß aber die Rundfunkgebühr sein, da eine überwiegende Finanzierung durch Werbung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundversorgungsauftrag nicht vereinbar ist.⁵

3.1.1 Rundfunkgebühr

Das System der Gebührenfinanzierung soll den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglichen, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu gewährleisten.⁶ Einer Rundfunkgebührenerhöhung wurde zum 01. 01. 97 im Staatsvertrag der Länder zugestimmt. Die Rundfunkgebühr

¹ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 10.

² HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 10.

³ Vgl. MEYN, HERMANN, Massenmedien, 1996, S. 172.

⁴ Vgl. dazu ausführlich RADECK, BERND, Werbung, MP, 6/1994, S. 278-285.

⁵ Vgl. BVerfGE 83, 238 [311]; § 12 Abs. 1 RStV.

⁶ Vgl. BVerfGE 73, 118 [158].



beträgt seitdem 28,25 DM (9,45 DM Grundgebühr⁷, 18,80 DM Fernsehgebühr).⁸ Gebührenpflichtig ist jeder, der ein Rundfunkempfangsgerät zum Empfang bereithält.⁹ Die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr beliefen sich im vergangenen Jahr bei der ARD auf 7.335,567 Mio DM und beim ZDF auf 1.549,3 Mio DM.¹⁰

Die Höhe der Rundfunkgebühr wird jeweils alle zwei Jahre auf ihre Notwendigkeit zur Anpassung überprüft.¹¹ Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe wurde daher ein unabhängiges Sachverständigengremium, die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (kurz: KEF) gegründet.¹² Die Rundfunkanstalten müssen ihren Finanzbedarf bei der KEF anmelden. Sie gehen dabei von einer mittelfristigen Finanzplanung aus.¹³ Der Finanzbedarfsantrag wird gemäß den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit untersucht.¹⁴ Anschließend legt die KEF ihren Gebührevorschlag den Landesparlamenten vor, und diese wird nach Abstimmung durch den Staatsvertrag aller Bundesländer neu festgelegt.

Sofern die Bundesländer keine Einigung erzielen, gilt die alte Gebührenfestsetzung fort. Erst durch eine Kündigung des Gebührenstaatsvertrages können sie ihre Handlungsmacht zurückerhalten.¹⁵ Bei einer Kündigung müssen sie das medienpolitisch für wichtig gehaltene Prinzip der Einheitsgebühr verletzen.¹⁶ Dies hätte eine Rechtszersplitterung zur Folge. Probleme könnten sich bei länderübergreifenden Anstalten ergeben, wie beispielsweise beim NDR oder auch beim ZDF, das eine Gemeinschaftsveranstaltung aller Länder darstellt.¹⁷ Außerdem sind unterschiedlich hohe Rundfunkgebühren vor den Wählern schwer zu rechtfertigen, so daß es nahe liegt, das Einheitsprinzip nicht zu verletzen und durch Neuverhandlung bzw. Nachgeben eine einheitliche Lösung auch mit dem Risiko erheblicher Verzögerung zu wählen.¹⁸ Die folgende

⁷ In der Grundgebühr ist die Radiogebühr enthalten.

⁸ Vgl. § 8 RFinStV.

⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 RGebStV.

¹⁰ Vgl. ARD, Jahrbuch, 1996/97, S. 306; ZDF, Jahrbuch, 1996, S. 244.

¹¹ Vgl. § 1 Abs. 1 RFinStV.

¹² Zu den Aufgaben und Befugnissen der KEF, vgl. § 3 RFinStV und im weiteren Kap. 3.2. dieser Arbeit.

¹³ Vgl. CONRAD, RAINER, Praxis, Nr. 18/1994, S. 6.

¹⁴ Vgl. § 13 Abs. 1 RStV.

¹⁵ Gemäß § 17 RFinStV 1997 kann der Vertrag zum Schluß des Kalenderjahres mit einer Frist von einem Jahr gekündigt werden. Die Kündigung kann erstmals zum 31. Dezember 2000 erfolgen.

¹⁶ Vgl. HOFFMANN-RIEM, Wolfgang, Indexierung, 1991, S. 16.

¹⁷ Vgl. CONRAD, RAINER, Praxis, Nr. 18/1994, S. 2.

Dies hätte zur Konsequenz, daß in einem Sendegebiet zwei Rundfunkgebühren erhoben würden, nämlich eine durch das ZDF und eine durch die jeweilige Landesrundfunkanstalt. Vgl. LIBERTUS, MICHAEL, Grundversorgungsauftrag, 1991, S. 165 f.

¹⁸ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 16.



Tabelle zeigt die Ergebnisse der jeweils mühsam errungenen Rundfunkgebührenerhöhungen:

Darstellung 4:
Entwicklung der Rundfunkgebühren

Jahr	Hörfunkgebühr/ Grundgebühr	Fernsehgebühr
1953 - 1969	2,00 ¹⁾	5,00
1970 - 1973	2,50	6,00
1974 - 1978	3,00	7,50
1979 - 30.06.1983	3,80	9,20
01.07.83 - 31.12.1987	5,05	11,20
01.07.88 - 31.12.1989	5,16 ²⁾	11,44 ²⁾
01.07.90 - 31.12.1981	6,00	13,00
01.07.92 - 31.12.1996	8,25 ³⁾	15,55 ³⁾
ab 01.01.1997	9,45 ⁴⁾	18,80 ⁴⁾

1) Die Hörfunkgebühr betrug seit dem 01.04.1924 unverändert 2,00 DM.

2) Die Erhöhung ist bedingt durch den seit 01.01.1988 an die Landesmedienanstalten abzuführenden Anteil von je 2% der Grund- und Fernsehgebühr.

3) Von der Hörfunkgebühr sind 0,75 DM zweckgebunden für DeutschlandRadio, von der Fernsehgebühr 0,75 DM für Arte; 1,00 DM der Rundfunkgebühr war bis 31.12.1994 zweckgebunden für die Aufbaufinanzierung in den neuen Bundesländern. Bis 31.12.1994 galt dort auch ein reduzierter Rundfunkgebührensatz.

4) 2% des Rundfunkgebührenaufkommens gehen an die Landesmedienanstalten. Von der Hörfunkgebühr sind 0,698 DM zweckgebunden für DeutschlandRadio. Von der Fernsehgebühr entfallen 63,9872% an die ARD und 22,0122% an das ZDF. Arte erhält von ARD/ZDF eine jährliche Zuwendung von 210 Mio DM.

Quelle: MEDIA PERSPEKTIVEN (Hrsg.), Basisdaten, 1996, S. 4.

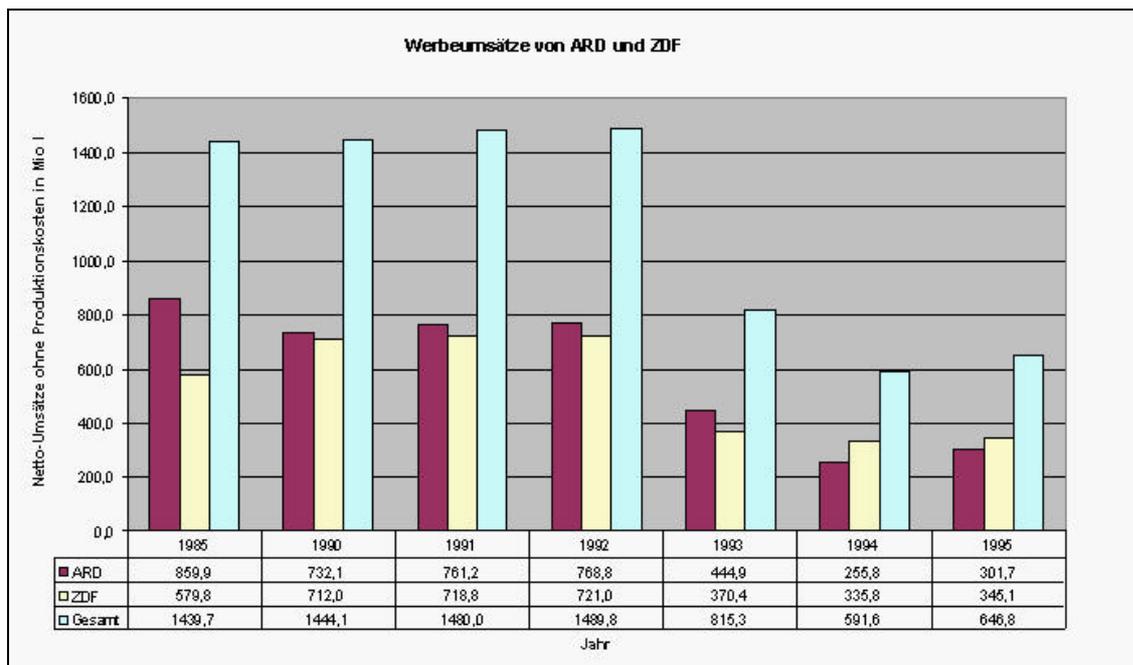
In den Diskussionen über eine Gebührenerhöhung spielt die Belastung des Rundfunkteilnehmers, der finanziell nicht überfordert werden darf (Sozialverträglichkeitsklausel), immer wieder eine Rolle. Durch eine Teilfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbung finden sich für den Rundfunkteilnehmer gewisse finanzielle Entlastungsmöglichkeiten.



3.1.2 Werbung

Neben den Rundfunkgebühreneinnahmen dürfen in einem zeitlich beschränktem Rahmen¹⁹ auch Einnahmen aus der Werbung bezogen werden. ARD und ZDF dürfen höchstens 20 Minuten Werbung werktäglich im Jahresdurchschnitt ausstrahlen. "Ob und in welchem Maß Rundfunkwerbung ihre Adressaten erreicht, hängt für die werbende Wirtschaft von der Attraktivität des Programmumfelds ab. Diese bemisst sich nach der Einschaltquote."²⁰ Die "prime time", d. h. die Zeit mit der höchsten Einschaltquote liegt beim Fernsehen abends zwischen 20.00 und 23.00 Uhr. Den Öffentlich-Rechtlichen ist Werbung um diese Zeit nicht mehr gestattet. ARD und ZDF bemühen sich daher neuerdings auch nach 20.00 Uhr Werbung im begrenzten Umfang ausstrahlen zu dürfen.²¹ Durch die Konkurrenz mit den Privaten haben die Öffentlich-Rechtlichen, wie die folgende Graphik zeigt, einen starken Rückgang ihrer Fernsehwerbeerträge zu verzeichnen.

Darstellung 5:
Werbeumsätze von ARD und ZDF 1985-1995



Quelle: in Anlehnung an, ARD-Werbung, ZDF-Werbefernsehen, in: MEDIA PERSPEKTIVEN (Hrsg.), Basisdaten, 1996, S. 10.

¹⁹ Sonn- und Feiertags, sowie nach 20.00 Uhr strahlen die Öffentlich-Rechtlichen keine Werbung aus. Vgl. § 15 Abs. 1 RStV.

²⁰ BVerfGE 83, 238 [311].

²¹ Vgl. dazu auch RIDDER, CHRISTA-MARIA, Programmverträglichkeit, MP, 6/1994, S. 268-277.

Die Öffentlich-Rechtlichen haben in den vergangenen Jahren etwa die Hälfte ihrer Werbeeinnahmen eingebüßt, die bei der ARD auf zwanzig, beim ZDF auf vierzig vom Hundert ihrer Gesamteinnahmen veranschlagt waren. Besonders kritisch ist dabei, daß sie gleichzeitig infolge des verschärften Wettbewerbs Preissteigerungen für Rechte und Gagen verkraften müssen.²² Ursprünglich sollte Werbung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine gewisse Unabhängigkeit von der Rundfunkgebühr ermöglichen. Mit der Entfaltung der privat-kommerziellen Konkurrenz und den dadurch sinkenden Werbeeinnahmen wächst hingegen ihre Abhängigkeit von der Rundfunkgebühr.²³

3.1.3 Finanzausgleich

Aufgrund der unterschiedlich großen Verbreitungsgebiete der Rundfunkanstalten und der für kleinere Landesrundfunkanstalten dadurch verbundenen Schwierigkeiten, ihren Aufgaben in angemessener Weise nachzukommen, ist es erforderlich, einen Finanzausgleich durchzuführen.²⁴ Der Finanzausgleich stellt insbesondere eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung des Saarländischen Rundfunks, Sender Freien Berlins und Radio Bremens sicher.²⁵ Der Umfang der Finanzausgleichsmasse beträgt für die Jahre 1997 bis 2000 je 186,17 Mio DM.²⁶ Aus dem Finanzausgleich erhalten die drei "nehmenden Anstalten" Radio Bremen 81,46 Mio DM, Saarländischer Rundfunk 94,71 Mio DM und Sender Freies Berlin 10,00 Mio DM.²⁷ Das ZDF ist am Finanzausgleich nicht beteiligt. Es erhält von der Fernsehgebühr 36%.²⁸ Der Finanzausgleich soll gewährleisten, daß die übergeordneten Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfüllt werden können und daß jede Landesrundfunkanstalt finanziell in der Lage ist, entsprechende Programme zu veranstalten.

Der Finanzausgleich ist in der letzten Gebührenperiode von der ARD grundsätzlich in Frage gestellt worden. Es ist nicht absehbar, ob sie über diese Periode hinaus Bestand haben wird. In diesem Zusammenhang mag auch die Änderung im dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag stehen, daß der ARD Finanzausgleich gemäß § 17 RFinStV ab dem 31. Dezember 2000 mit einer halbjährlichen Frist gesondert gekündigt werden kann. Die Kündigung eines Landes läßt das Vertragsverhältnis der anderen Länder zueinander unberührt.

Dieses vereinbarte Kündigungsrecht könne laut eines Gutachtens das der Bremer Senat bei dem ehemaligen Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts Ernst Gottfried Mahrenholz in Auftrag gegeben hatte, nur ausgeübt

²² Vgl. BVerfGE 90, 60 [101].

²³ Vgl. BVerfGE 90, 60 [101].

²⁴ Vgl. SCHULER-HARMS, MARGARETE, Rundfunksystem, 1996, S. A 95.

²⁵ Vgl. § 11 Abs. 2. RStV.

²⁶ Vgl. § 14 Abs. 1 u. 2 RFinStV.

²⁷ Der Betrag wird von den 'gebenden Anstalten' folgendermaßen aufgebracht: Bayerischer Rundfunk 28,00 Mio DM, Hessischer Rundfunk 8,00 Mio DM, Norddeutscher Rundfunk 20,00 Mio DM, Süddeutscher Rundfunk 12,00 Mio DM, Südwestfunk 15,00 Mio DM, Westdeutscher Rundfunk 93,17 Mio DM. Vgl. ARD, Jahrbuch, 1996/97, S. 402.

²⁸ Vgl. § 9 Abs. 2 RFinSTV.



werden, wenn damit gleichzeitig Neuverhandlungen über ein anderes System zur Gewährleistung der Grundversorgung verbunden sind. Andernfalls wäre die Kündigung eine Verletzung der Ausübung des Grundrechts der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit in Verbindung mit dem Bundesstaatsprinzip und somit klagefähig. So habe Radio Bremen beispielsweise ein Recht auf ausreichende finanzielle Unterstützung. Denn Radio Bremen sei als Landesrundfunkanstalt verpflichtet ein Programm zu senden, welches dem Anspruch der Grundversorgung gerecht werden müsse.²⁹

3.1.4 Sponsoring

Das Sponsoring hat sich in den vergangenen Jahren zu einem beliebten Mittel der Finanzierung von Programmen entwickelt. Grundsätzlich sind zwei Varianten des Sponsorings zu unterscheiden: Das Sendesponsoring und das Ereignissponsoring.³⁰ Beim Sendesponsoring³¹ vereinbart der Sponsor mit dem jeweiligen Rundfunkveranstalter, die Produktion materiell zu unterstützen. Im Vor- oder Nachspann der gesponsorten Sendung wird ein Widmungshinweis ausgestrahlt.

Beim Ereignissponsoring besteht keine vertragliche Leistungsbeziehung zwischen Sponsor und Programmanbieter, sondern allein zwischen Sponsor und Veranstalter eines für die Rundfunkberichterstattung vorgesehenen Ereignisses. Der Sponsor verpflichtet sich, materielle Hilfen zur Durchführung der Veranstaltung bereitzustellen. Er knüpft die von ihm zu erbringende Leistung jedoch regelmäßig u. a. an die Bedingung, daß Dritte die Rechte zur Übertragung des Ereignisses nur dann erwerben können, wenn sie sich zur Einblendung eines Sponsorhinweises vor und/oder nach der Sendung bereit erklären.³²

In den Sendungen darf nicht durch Hinweise auf die Erzeugnisse oder Dienstleistungen des Sponsors hingewiesen werden. Hiermit soll abgesichert werden, daß kein wirtschaftlicher Vorteil für ein bestimmtes Wirtschaftsunternehmen angestrebt wird.³³ Die redaktionelle Unabhängigkeit des Veranstalters darf auf keinen Fall durch den Sponsor beeinträchtigt werden.³⁴ Nachrichtensendungen dürfen grundsätzlich nicht gesponsort werden.³⁵

²⁹ Vgl. o.V., Gutachten, FAZ v. 17.06.1997.

³⁰ In der Literatur wird dies auch als aktives und passives Sponsoring bezeichnet. Vgl. zum Sponsoring auch LADEUR, KARL-HEINZ, Rundfunkordnung, ZUM, 10/1987, S. 500.

³¹ Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 171.

³² Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 172.

³³ Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 173 f.

³⁴ Vgl. § 8 Abs. 3 RStV.

³⁵ Vgl. § 8 Abs. 6 RStV.

3.2 Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)

Seit 1975 prüft die KEF als Sachverständigenrat den Finanzbedarf aufgrund der Programmvorhaben der Rundfunkanstalten und schlägt dementsprechend die Höhe der Gebühren vor.³⁶ Dies soll als Entscheidungshilfe für die Landesregierungen und Landesparlamente dienen.³⁷ Die Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten darf sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten.³⁸ Die Programmautonomie der Rundfunkanstalten muß gewahrt werden.

ARD und ZDF kritisierten, daß das Verfahren zu lange dauere und die KEF dabei keine objektiven Kriterien für den nach ihrer Ansicht jeweils zu berücksichtigenden Finanzbedarf nenne.³⁹ Als Beispiele für die programmbezogene Gestaltungsmacht der KEF sei der von 1987 erwähnte Fall aufgeführt, in der die KEF einen für Innovationszwecke angemeldeten Bedarf in Höhe von 2 Mrd DM willkürlich auf 800 Mio DM verringerte: "Warum die KEF 800 Mio DM und nicht etwa 600 Mio DM oder 1 Mrd DM anerkannt hat, wird im sechsten KEF-Bericht nicht begründet; es wäre auch nicht begründbar gewesen."⁴⁰ In einem aktuelleren Beispiel hat die KEF in einem Sondervotum vom 26. Mai 1993 einen Vorstoß der Öffentlich-Rechtlichen abgelehnt, die 20.00 Uhr Werbegrenze zumindest für Sportsendungen aufzuheben. Die damit erreichbaren Einnahmeverbesserungen seien mit 30-50 Mio DM jährlich nur marginal und stünden so in keinem Verhältnis zu den damit möglicherweise verbundenen gravierenden Veränderungen der Programmstruktur.⁴¹

Die KEF muß im Rahmen ihrer Aufgaben aber auch die Interessen der Gebührenzahler vertreten. In der Vergangenheit wurde häufiger die Frage aufgeworfen, ob die Rundfunkanstalten alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, die die Erfüllung ihrer Funktion nicht beeinträchtigen.⁴² Mehrere Rechnungshof-Berichte konstatierten einen verschwenderischen Umgang der Anstalten mit ihren Finanzmitteln.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht führte

³⁶ PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 378.

³⁷ Vgl. § 7 Abs. 2 RFinStV: "Der Gebührevorschlag der KEF ist Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente. Davon beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen."

³⁸ Vgl. BVerfGE 90, 60 [60].

³⁹ Vgl. SEUFERT, WOLFGANG, Aspekte, 1996, S. A 115 f.

⁴⁰ PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 381.

⁴¹ KEF, Erstes Sondervotum vom 26. Mai 1993, Tz. 25, zit. nach SEUFERT, WOLFGANG, Aspekte, 1996, S. A 116.

⁴² Vgl. BVerfGE 87, 181 [206].

⁴³ So bemängelte beispielsweise der Landesrechnungshof von Nordrhein-Westfalen 1983 das Einkommensniveau, das auf ein "angemessenes Maß zurückgeführt werden" müsse, die "überhöhte Altersversorgung", die abzubauen sei, sowie "unvollständige fehlerhafte Nachweise" von Überstunden und deren großzügige Abrech-



dazu aus, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine hinreichende Gewähr dafür bieten, "daß sie sich bei der Anforderung der vor allem von den Empfängern aufzubringenden finanziellen Mittel im Rahmen des Funktionsnotwendigen halten. Rundfunkanstalten haben wie jede Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen kann. Dies gilt erst recht unter den Bedingungen des Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern."⁴⁴

Das Bundesverfassungsgericht erklärte dennoch in seinem 8. Rundfunkurteil⁴⁵ das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr unter Beteiligung der staatsnah zusammengesetzten KEF für teilweise verfassungswidrig: Die Einschaltung der KEF biete keine Sicherung der Rundfunkfreiheit.⁴⁶ Das Verfahren enthalte keine ausreichende Gewähr dafür, daß die Ministerpräsidenten und die Landtage ihrerseits im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen entscheiden.⁴⁷ Das Gericht betonte, daß es sich bei der Bedarfsüberprüfung um eine fachliche Aufgabe handle und nicht um eine politische.⁴⁸ Die KEF solle ein nicht nur rundfunk-, sondern auch politikfreies Sachverständigenremium sein.⁴⁹

Aufgrund dieses Urteils wurde zunächst die Zusammensetzung der KEF neu organisiert. Die neue KEF hat wie bisher 16 Mitglieder. Davon sind 5 Mitglieder aus den Landesrechnungshöfen und 11 unabhängige Sachverständige von den Ländern, Landesmedienanstalten und Rundfunkanbietern. Die fünf Beamten der Staatskanzleien und der stimmrechtslose Vorsitzende der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz wurden durch Sachverständige ersetzt⁵⁰, so daß der KEF neben den fünf Rechnungshof-Vertretern noch folgende Sachverständige angehören:

- ◆ drei Sachverständige aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung und Unternehmensberatung,
- ◆ zwei Sachverständige aus dem Bereich der Betriebswirtschaft mit besonderen Kenntnissen in Personalfragen bzw. Investitionen und Rationalisierung,
- ◆ zwei Sachverständige mit Befähigung zum Richteramt, die über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet des Rundfunkrechts verfügen,
- ◆ drei Sachverständige aus den Bereichen der Medienwirtschaft und Medienwissenschaft,
- ◆ ein Sachverständiger aus dem Bereich der Rundfunktechnik.⁵¹

nung. Prüfungsberichte mit ähnlichen Rügen liegen auch für andere Funkhäuser vor. Vgl. MEYN, HERMANN, Massenmedien, 1996, S. 139.

⁴⁴ BVerfGE 87, 181 [202].

⁴⁵ BVerfGE 90, 60, "Gebührenurteil", Urteil v. 22.02.1994.

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 90, 60 [98].

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 90, 60 [98].

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 90, 60 [103].

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 90, 60 [103].

⁵⁰ Vgl. CONRAD, RAINER, Praxis, Nr. 18/1994, S. 5.

⁵¹ Vgl. § 4 Abs. 4 RFinStV.

Die Mitglieder der KEF werden von den Ministerpräsidenten benannt und jeweils für die Dauer von fünf Jahren berufen.⁵² Auffällig ist, daß die KEF aus nur drei Ebenen zusammengesetzt ist. Die Vertreter der Landesregierung und des Rechnungshofs wirken nicht als Sachwalter der Programminteressen mit. Die rollenbedingten Beschränkungen ihrer Aufgabe werden durch die Sachverständigen-Ebene nur teilweise kompensiert, auf der ausschließlich Experten mit wirtschaftswissenschaftlichem, juristischem und technischem Sachverstand sitzen. Der Verzicht auf besondere programmbezogene Kompetenzen ist Absicht und soll mit der Pflicht der KEF zur Respektierung der Programmautonomie der Rundfunkanstalten korrespondieren.⁵³ Damit sind aber Experten zur Einschätzung der mittelbaren Programmauswirkungen ausgeklammert.⁵⁴ Die ARD hat deshalb vorgeschlagen, zumindest auch Mitglieder aus den Bereichen Bildung, Erziehung, Information, Kultur und Musik in die KEF zu entsenden.⁵⁵

Neben der Neustrukturierung wurde aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils eine weitere Neuerung eingeführt. So hat die KEF alle zwei Jahre die Finanzlage der Rundfunkanstalten zu prüfen und den Landesregierungen einen Bericht zu erstatten. Der Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung liegt dadurch nicht mehr wie früher in dem Ermessen der Landesregierungen und -parlamente.

Trotz der Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts, daß die KEF nicht grundsätzlich politikfreie Entscheidungen getroffen hat, wurde ihr im dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine starke Stellung zugewiesen. Der Gebührevorschlag der KEF bildet nun die Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und -parlamente und davon beabsichtigte Abweichungen müssen unter Einbeziehung der KEF erörtert werden.⁵⁶

3.2.1 Kritikpunkte am gegenwärtigen Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr

a) Transparenzmängel: Die einzelnen Landesrundfunkanstalten legen der KEF detaillierte Bedarfsanmeldungen vor. Die KEF entscheidet über den Finanzbedarf der Landesrundfunkanstalten aufgrund der Einheitsgebühr insgesamt. Mehr Transparenz in diesem Verfahren könnte bedeuten, daß die KEF den Finanzbedarf von ARD und ZDF nicht als Ganzes ermittelt, sondern den Finanzbedarf zunächst jeder einzelnen Anstalt feststellt. So könnten Landesparlamentarier, die in der Regel nur über Datenmaterial ihrer Landesrundfunkanstalt verfügen, Einblick in die finanziellen Gegebenheiten der anderen Rundfunkanstalten gewinnen. Dies könnte den Prozeß der Festlegung einer Einheitsgebühr für alle Bundesländer möglicherweise erleichtern.⁵⁷ Schließlich hat jedes Bundesland, das auf rundfunkpolitische Entscheidungen anderer Länder keinen direkten Einfluß nehmen kann, ein legitimes Interesse zu erfahren, was

⁵² Vgl. § 4 Abs. 5 RFinStV.

⁵³ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 14.

⁵⁴ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 14 f.

⁵⁵ Vgl. BETZ, JÜRGEN, Vorschläge, MP, 7/1995, S. 305.

⁵⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 RFinStV.

⁵⁷ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 383 f.



die rundfunkpolitischen Entscheidungen der jeweils anderen Länder für die eigenen Rundfunkgebührenzahler bedeuten.⁵⁸ Auch für die Landtage wäre es von Vorteil zu sehen, welche finanziellen Folgen ihre Entscheidungen für die Struktur ihrer Landesrundfunkanstalt haben.

b) Rückwirkung auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit: Dem Gebührenfestsetzungsverfahren wird zum Teil Dysfunktionalität bescheinigt: "Es bestraft sparsames Wirtschaften und schafft Anreize für unwirtschaftliche Haushaltsführung in den Rundfunkanstalten."⁵⁹ Erreicht eine Rundfunkanstalt durch sparsame Wirtschaftsführung am Ende einer Gebührenperiode kein Haushaltsdefizit oder erwirtschaftet sogar einen Überschuß, reduziert sie damit zugleich den Spielraum für die nächste Gebührenerhöhung. Damit vermindert sie aber die Ausgangsbasis für Finanzbedarfsmeldungen bei der KEF und verengt den medienpolitisch verhandelbaren Spielraum für die nächste Gebührenerhöhung. Zugespitzt läßt sich feststellen, daß Mißwirtschaft im derzeitigen Gebührenfestsetzungsverfahren prämiert und Kostenbewußtsein in den Rundfunkanstalten sanktioniert werden.⁶⁰ Dies ist allerdings ein Problem, daß generell im Budgetverfahren öffentlicher Haushalte existiert.

c) Unterschiedliche Ermittlungsmethoden: Erschwerend kommt die unterschiedliche Methode zwischen der von der KEF angewandten liquiditätsorientierten Finanzbedarfsrechnung, d.h. nach Einnahmen und Ausgaben, und der von den Rundfunkanstalten bevorzugten betriebswirtschaftlichen Ertrags- und Aufwandsrechnung hinzu.⁶¹ Die liquiditätsorientierte Finanzbedarfsrechnung der KEF ist eine an Vergangenheitswerten orientierte Fortrechnung von Kosten, die im Ergebnis lähmend wirken kann.⁶²

d) Planungsunsicherheit: Die Erträge aus den Gebühren stellen die vorrangige Finanzierungsquelle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dar. So hängen ihre Zukunftsplanungen jeweils auch von der Vorhersehbarkeit der Gebührentwicklung ab.⁶³ Durch eine nicht garantierte Erhöhung der Rundfunkgebühr auf den notwendigen Finanzbedarf ergibt sich eine Planungsunsicherheit.⁶⁴ Aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages verfügen die Landesrundfunkanstalten aber nur über geringe Flexibilität einer Aufgabenreduktion.

3.2.2 Objektivierung der Finanzbedarfsermittlung

Der Rundfunkstaatsvertrag benennt das Ziel eines hohen Grads der Objektivierbarkeit⁶⁵ bei der Finanzierungsbemessung, nennt aber nicht oder nur in

⁵⁸ Vgl. KUCH, HANSJÖRG, Finanzierung, ZUM, 3/1995, S. 166.

⁵⁹ PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 383.

⁶⁰ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 383.

⁶¹ Dazu ausführlich SCHNECK, OTTMAR, Planungsmethode, MP, 10/1989, S. 606-617.

⁶² Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 18.

⁶³ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 16.

⁶⁴ Vgl. dazu auch PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 383.

⁶⁵ Vgl. § 13 Abs. 3 RStV.

unzureichender Weise die maßgebenden Parameter. So ist ein grundlegendes Problem bei der Bemessung der Rundfunkgebühr, daß es keine volks- bzw. finanzwirtschaftlichen oder rundfunkverfassungsrechtlichen Parameter gibt, auf deren Grundlage ein objektivierbares Verfahren zur Ermittlung und Messung der Rundfunkgebühr möglich ist. In den vergangenen Jahren wurde zwischen den Rundfunkanstalten und der KEF ein indexgestütztes und integriertes Prüf- und Berechnungsverfahren zur Feststellung des (bestandsbezogenen) Bedarfs entwickelt.⁶⁶ Mit diesem Verfahren könnte die Gebührenfestsetzung objektiviert werden, da es auf feststehende, intersubjektiv vereinbarte Daten und Parameter gegründet ist. Hieraus würde sich für die Öffentlich-Rechtlichen eine größere Planungssicherheit ergeben.

Bei diesem Verfahren wäre es auf der ersten Stufe notwendig die Rundfunkgebühr für die unveränderten Aufgaben der Rundfunkanstalten an objektive Indizes (Lebenshaltungskostenindex, Index des Bruttosozialprodukts u.a.) zu koppeln. Damit könnte sie teildynamisiert werden. Auf der zweiten Stufe sollte zusätzlich zu dieser Indexierung der Rundfunkgebühr für medienpolitische und medientechnische Innovationen, Programmänderungen und rundfunkspezifische Kostensteigerungen ein um Mehr- oder Mindereinnahmen saldierter Gebühreuzu- bzw. -abschlag errechnet werden.⁶⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Methode anerkannt.⁶⁸ Das Problem bei der Durchsetzung des Indexierungs-Verfahrens ist allerdings, daß dieses Modell dazu dient, das Gebührenfestsetzungsverfahren weitgehend zu entpolitisieren. Die Medienpolitiker würden damit ein Modell konstruieren, das ihre eigenen Einflußmöglichkeiten in der Zukunft schmälern könnte.⁶⁹

3.3 Die Rundfunkgebühr - Preis der Rundfunkfreiheit?

Die Gebührenfestsetzung wirkt gestaltend auf die Rundfunkordnung ein. Denn mit der finanziellen Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird über deren Handlungsmöglichkeiten entschieden und damit mittelbar auch über Entfaltungschancen der privatwirtschaftlichen Konkurrenz.⁷⁰ Die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zukommenden Rundfunkgebühren sind daher immer ein Streitgegenstand, wenn sich die Länder über Zeitpunkt und Umfang ihrer Erhöhung einigen müssen. Die Rundfunkgebühr gilt in diesem Zusammenhang als politischer Preis.⁷¹ Das Bundesverfassungsgericht

⁶⁶ Vgl. CONRAD, RAINER, Praxis, Nr. 18/1994, S. 8.

⁶⁷ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 378.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 90, 60 [103].

⁶⁹ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 387.

⁷⁰ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Indexierung, 1991, S. 7.

⁷¹ Auf dem Wege der Gebührenfestsetzung wird versucht Druck auf die Rundfunkanstalten auszuüben. Beispielsweise schrieb der Vorsitzende des Verwaltungsrates von Radio Bremen, der Bremerhavener Oberbürgermeister Lenz (SPD) 1982 an die Leitung des Senders: "Da der Magistrat der Stadt Bremerhaven der hiesigen Bevölkerung nicht länger zumuten kann für Falschinformationen und vorsätzliche Diskreditierung ihrer Stadt zukünftig auch noch höhere Gebühren zu zahlen, wird



entschied in seinem Rundfunkgebührenurteil: "Die Gebührenentscheidung selbst war jedoch als rein politische Entscheidung der Regierungschefs und der Parlamente der Länder ausgestaltet. Sie unterlag keiner näheren materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Bindung, sondern stand den Ministerpräsidenten und Landesparlamenten sowohl nach Zeitpunkt als auch nach Umfang frei."⁷²

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt die Rundfunkfreiheit, daß der Staat die finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen hat, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihren verfassungsrechtlich auferlegten Grundversorgungsauftrag erfüllen können. Andererseits darf der Staat sich dabei keinen Einfluß auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten verschaffen. "Die Rundfunkfreiheit ist sowohl Freiheit VOR dem Staate als auch Freiheit DURCH den Staat."⁷³ Zwar wird "der Gesetzgeber zum Schutz der Rundfunkfreiheit vor außerpublizistischen Interessen Dritter in die Pflicht genommen und muß jene positive Ordnung schaffen, die die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet. Dessen ungeachtet bildet er aber selber eine Gefahrenquelle für die Rundfunkfreiheit (...)."⁷⁴ Das Gebührenfestsetzungsverfahren zeigt so ein verfassungsrechtliches Dilemma zwischen dem staatsausgrenzenden Gehalt der Rundfunkfreiheit einerseits und ihrem staatlichen Handlungsauftrag andererseits.⁷⁵

Das gegenwärtige Verfahren der Gebührenfestsetzung erfordert und impliziert die Definition des Finanzrahmens, schließt zugleich aber eine solche Definition aus. Dies ist die entscheidende Aporie des gegenwärtigen Verfahrens der Gebührenfestlegung: Es wird faktisch für alle Aktivitäten der Rundfunkanstalten ein Finanzrahmen vorgegeben, dessen exakte Ermittlung aber nicht nur unmöglich, sondern, aufgrund der Rundfunkfreiheit eigentlich auch unzulässig ist.⁷⁶

Die verfassungsrechtliche Diskussion zeichnet zusätzlich das Problem auf, objektivierbare Kriterien zur Definition und Abgrenzung des Leistungsbereichs der Grundversorgung zu finden: "Weder kann genau bestimmt werden, welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlich-rechtlichen

der Magistrat (...) im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, Gebührenerhöhungen für Radio Bremen nicht mehr zuzulassen und die Vertreter der Stadt Bremerhaven in den Aufsichtsorganen von Radio Bremen auffordern, die Wirtschaftspläne des Senders solange abzulehnen, bis die Verantwortlichen für die Sendungen, sowohl des Hörfunks wie des Fernsehens sicherstellen, daß dem Auftrag des Radio-Bremen-Gesetzes Genüge getan wird." LINTL, WOLFGANG, Brief, 1982, S. 36.

⁷² BVerfGE 90, 60 [98].

⁷³ GERSDORF, HUBERTUS, Rundfunkgebühr, AfP 2/1994, S. 109.

⁷⁴ BVerfGE 90, 60 [89].

⁷⁵ GERSDORF, HUBERTUS, Rundfunkgebühr, AfP, 2/1994, S. 109 f.

⁷⁶ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 379.



Rundfunks erfordert, noch ist exakt festzustellen, welche Mittel zur Finanzierung der erforderlichen Programme wiederum erforderlich sind."⁷⁷

Beim Verfahren der Gebührenfestlegung besteht daher für die Länder ein weiter Dispositionsspielraum zur subjektiv-willkürlichen Festlegung des Finanzrahmens. Dieser Dispositionsspielraum wird von der KEF nicht reduziert oder rationalisiert.⁷⁸ Die Rundfunkgebühr ist deshalb ein politischer Preis und sie unterliegt den Ebbe- und Flutbewegungen der jeweiligen medienpolitischen Konjunkturen.⁷⁹

3.4 Gebührenfinanzierung als Begrenzung der Programmautonomie

Die Öffentlich-Rechtlichen haben aufgrund ihres verfassungsrechtlich bedingten Grundversorgungsauftrages einen Anspruch auf funktionsgerechte Mittelausstattung, die durch die Gebührenfinanzierung gewährleistet wird. Grundsätzlich sind die Öffentlich-Rechtlichen nicht auf die Programme und Sendungen beschränkt, die in den Bereich der Grundversorgung fallen. Im Rahmen der Rundfunkfreiheit können sie natürlich frei entscheiden, auch außerhalb der Grundversorgung liegende Programme auszustrahlen, wenn sie dies für erforderlich halten. Sie dürfen aber, abgesehen vom Gesetzgeber zusätzlich genau festgelegter Aufgaben, die außerhalb der Grundversorgung liegenden Programme nicht aus dem Gebührenaufkommen oder aus den übrigen Einnahmen finanzieren⁸⁰:

"Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann. Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktion nicht erforderlich sind, hat er von Verfassungen wegen keinen Anspruch. Vielmehr ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist."⁸¹

Was aber ist konkret zur Funktionserfüllung notwendig? Im Zusammenhang um die Ausfüllung dieser Frage wird der Begriff der Bestands- und Entwicklungsgarantie immer wieder herangezogen. Dieser hat sich nach Meinung einiger Kommentatoren bei den Vertretern der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits zu einem "Kampfbegriff" entwickelt, den sie als Schutzschild einsetzen.⁸²

⁷⁷ CONRAD, RAINER, Praxis, 1994, S. 10; Vgl. auch KRESSE, HERMANN, Werbefinanzierung, ZUM, 2/1995, S. 74.

⁷⁸ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 382.

⁷⁹ Vgl. PRODOEHL, HANS GERD, Verfahren, MP, 6/1990, S. 382.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 87, 181 [201]; Vgl. BLECKMANN, ALBERT/ PIEPER, ULRICH/ ERBERICH, INGO, Zulässigkeit, AfP 1/1997, S. 420.

⁸¹ BVerfGE 90, 60 [92] unter Hinweis auf BVerfGE 87, 181 [201].

⁸² Vgl. KRESSE, HERMANN, Grundversorgung, ZUM, 3/1995, S. 185.



Das Bundesverfassungsgericht hat die Bestands- und Entwicklungsgarantie stets an die Grundversorgung gebunden.⁸³ Sie ist, in Bezugnahme auf Innovationen in Programm und Technik gesetzlich bestimmt. Gemäß § 13 Abs. 1 u. 2 RStV müssen für die Ermittlung des Finanzbedarfs folgende Kriterien zugrunde gelegt werden:

- "1. Die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme (bestandsbezogener Bedarf),
2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und Verbreitung von Programmen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf)."⁸⁴

Einer konkreten Ausfüllung obliegen diese Paragraphen durch die Landesgesetzgeber. Dabei zeigt sich, daß er in der Rundfunkgesetzgebung der Länder ohne eine einheitliche Linie erscheint.⁸⁵ Die Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts geben auch keine befriedigende Auskunft: "Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluß gezogen, daß der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten die Finanzierung derjenigen Programme ermöglichen muß, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrung dieser Funktionen erforderlich ist (vgl. BVerfGE 74, 297 [342]; BVerfGE 87, 181 [202]). Mit dieser Formel ist ein angemessener Ausgleich zwischen der grundrechtlich gesicherten Programmautonomie der Rundfunkanstalten und den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer erreicht."⁸⁶

Das Kriterium der Erforderlichkeit bei der Wahrung seines Grundversorgungsauftrages läßt nach Auffassung des höchsten Gerichts dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk den nötigen Freiraum nach den Forderungen zur Deckung ihres Finanzbedarfs.⁸⁷ Andererseits soll es aber verhindern, daß "jede den Rundfunkanstalten wünschbar erscheinende Programmausweitung eine Pflicht des Staates zu Gebührenerhöhung nach sich zieht."⁸⁸ So darf die Bestimmung dessen, was zur Funktionserfüllung erforderlich ist, auch nicht den Rundfunkanstalten allein obliegen.⁸⁹ Dies komme aus Gründen der demokratischen Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers nicht in Frage.⁹⁰

Was aber die Funktionserfüllung tatsächlich im einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen ab, z. B. von der technischen Entwicklung und dem

⁸³ Vgl. BVerfGE 90, 60 [91]; Vgl. KRESSE, HERMANN, Grundversorgung, ZUM, 3/1995, S. 185.

⁸⁴ § 13 Abs. 1 u. 2 RStV.

⁸⁵ Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 89.

⁸⁶ BVerfGE 90, 60 [92 f.].

⁸⁷ BVerfGE 87, 181 [202].

⁸⁸ BVerfGE 87, 181 [202].

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 87, 181 [202].

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 90, 60 [81].



Verhalten der privaten Anbieter.⁹¹ Denen gegenüber muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk, so das Bundesverfassungsgericht, im dualen System konkurrenzfähig bleiben, wenn dieses nicht insgesamt die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen soll.⁹²

So kann festgehalten werden: Das Bundesverfassungsgericht hat in den Diskussionen um die funktionsgerechte Mittelausstattung den Schluß gezogen, daß der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten nicht nur die Finanzierung derjenigen Programme ermöglichen muß, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion entspricht, sondern auch zur Wahrung dieser Funktion erforderlich ist.⁹³ Begründet wird dies mit der Notwendigkeit seiner Konkurrenzfähigkeit im dualen System, um nicht insgesamt die Anforderungen seines Grundversorgungsauftrages zu verfehlen. Es bleibt aber das Problem zurück, daß der Begriff der Grundversorgung sich der medienökonomischen Kalkulation entzieht. Ganz konkret betrachtet läßt sich nicht eindeutig feststellen, welche Sendung der Grundversorgung zuzurechnen bzw. welches Programm zur Wahrung seiner Funktion notwendig ist. Die inhaltliche Reichweite der Bestands- und Entwicklungsgarantie bleibt daher maßgeblich von politischen Faktoren abhängig.⁹⁴

So bietet die verfassungsrechtlich vorgegebene Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar den Vorteil einer gewissen finanziellen Absicherung, aber sie zieht der Programmautonomie Grenzen.⁹⁵ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk besitzt weder direkten Einfluß auf die Festlegung der Gebührenhöhe, noch kann er die Werbeeinnahmen wegen gesetzlicher Beschränkungen aus eigener Kraft steigern.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 87, 181 [203].

⁹² Vgl. BVerfGE 90, 60 [93] unter Hinweis auf BVerfGE 87, 181 [203].

⁹³ Vgl. BVerfGE 87, 181 [202] unter Hinweis auf 74, 297 [342].

⁹⁴ Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 89.

⁹⁵ Vgl. BLECKMANN, ALBERT/PIEPER, ULRICH/EBERICH, INGO; Zulässigkeit, AfP 1/1997, S.419



4. Die Bedeutung des europäischen Rechts für die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen

4.1 Ziele und Konfliktpotentiale europäischer Medienpolitik

Lange lag die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen in der alleinigen und uneingeschränkten Verantwortung der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Doch angesichts eines zusammenwachsenden Europas und der grenzüberschreitenden Kommunikationsmöglichkeiten im Bereich des Rundfunks durch Satelliten und private Empfangsanlagen erscheint es erforderlich, einen supranationalen rechtlichen Rahmen bereitzustellen.

Der Fernsehmarkt in Westeuropa ist mit 132 Mio TV-Haushalten der weltweit größte.¹ Neben ihrer beeindruckenden Größe ist die europäische Fernsehlandschaft aber auch zersplittert wie keine andere in der Welt.² Sprachliche und kulturelle Barrieren stehen einem gemeinsamen Fernsehmarkt genauso entgegen wie die verschiedenen ökonomischen Bedingungen und die unterschiedlichen Mediensysteme. Von daher finden sich auch extrem unterschiedliche Interessen und Betroffenheiten von Kommerzialisierung und Internationalisierung.³

Dennoch gab es gemeinsame Entwicklungen. Das mehr als fünf Jahrzehnte vorherrschende Monopol des öffentlichen Rundfunks (Public-Service-Broadcasting) in Westeuropa ist zu Beginn der achtziger Jahre aufgebrochen. Fast zeitgleich traten private neben die öffentlichen Anbieter. Bis zu diesem Einschnitt war Rundfunk eindeutig dem Bereich der Kultur zugeordnet. Dann wurde aber begonnen, Rundfunk zu einer Dienstleistung zu erklären und damit zu ökonomisieren. Diese Entwicklungen haben neue Akzente in die medienpolitische Diskussion gebracht. Stichworte sind Deregulierung, Liberalisierung⁴ und Harmonisierung⁵.

¹ Zum Vergleich: In den USA gibt es ca. 87 Millionen Haushalte. Vgl. WDR, Zukunftschancen, 1989, S. 19.

² Eine systematische Analyse der Medienentwicklung in Westeuropa zeigt, daß es den einen europäischen Markt nicht gibt. Schon der EG-Markt zerfällt in fünf größere (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien) und sieben kleinere Märkte. Vgl. KLEINSTEUBER, HANS J./ ROSSMANN, TORSTEN (Hrsg.), Kommunikationsraum, 1994, S. 147.

³ Vgl. KLEINSTEUBER, HANS J./ ROSSMANN, TORSTEN (Hrsg.), Kommunikationsraum, 1994, S. 330.

⁴ Unter Liberalisierung wird im allgemeinen die Beseitigung von vorhandenen nationalen Beschränkungen des grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, und Kapitalverkehrs, die dem freien Wettbewerb zwischen den Staaten entgegenstehen, verstanden. Def. nach WEIDENFELD, WERNER/WESSELS, WOLFGANG (Hrsg.), Europa, 1994, S. 376.

⁵ Harmonisierung bedeutet die Angleichung und Abstimmung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen um Störungen im gemeinsamen Markt zu beseitigen. Vgl. WEIDENFELD, WERNER/WESSELS, WOLFGANG (Hrsg.), Europa, 1994, S. 372.



Auf europäischer Ebene war ein vollständiger Satz neuer Richtlinien und Vorschriften erforderlich, um die Politik der Deregulierung in die Praxis umzusetzen.⁶ Grundidee der europäischen Medienpolitik war, durch eine Harmonisierung der Vorschriften auf der Anbieterseite sicherzustellen, daß die faktisch kaum zu verhindernde Ausstrahlung von Fernsehproduktionen nicht die Vorschriften in den Empfängerstaaten unterläuft. So sollten für die nationalen Rundfunkordnungen einheitliche Regelungen gefunden werden, um ein Regellungsgefälle in Europa zu vermeiden. Beginnend mit dem Grünbuch von 1984 "Fernsehen ohne Grenzen"⁷, der EG-Fernsehrichtlinie von 1989⁸ sowie der Fernseh-Konvention des Europarats⁹ sollte eine Harmonisierung bestimmter Vorschriften auf dem Fernsehsektor erreicht werden.¹⁰

Verschiedene medienpolitische Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane, wie beispielsweise auch die EG-Fernsehrichtlinie, haben aber zu heftigen Kontroversen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten geführt. Die Europäische Union ist, wie sich aus den Art. 2 und 3 EGV ergibt, in erster Linie auf die Herstellung eines freien, vorrangig dem Markt- und Wettbewerbsprinzip verpflichteten Binnenmarktes ausgerichtet. Viele Mitgliedsstaaten verfolgen dagegen andere Zielsetzungen, da sie den Rundfunk gemeinwohlbezogenen Bindungen unterwerfen, um so Pluralität und Meinungsfreiheit als konstitutive Elemente ihrer Verfassungsordnungen zu gewährleisten. So ergeben sich insbesondere nach den entwickelten Vorgaben der nationalen Verfassungsgerichte Differenzen zum Europarecht.

Auch in Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil von 1961 Rundfunk als Kulturgut definiert. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes unterliegt die Rundfunkgesetzgebung grundsätzlich der Zuständigkeit der Bundesländer.¹¹ Kritisch wird es dadurch, wenn Rechtssetzungsakte der EU im Bereich des Rundfunkrechts auch auf die Gesetzgebung der Nationalstaaten übergreifen. Denn diese sind primär wirtschaftlich orientiert. Aufgrund dieser wirtschaftlichen Ausrichtung befürchteten die Bundesländer eine Aushöhlung ihrer Länderhoheit im Bereich des Rundfunkrechts.¹²

Auf europäischer Ebene stehen sich in der Diskussion um den Rundfunk das Europäische Parlament und die Europäische Kommission gegenüber. In der EG-Kommission setzen sich die Liberalen für eine Kommerzialisierung der

⁶ Vgl. MÜNCH, JEAN-BERNARD, Perspektiven, 1993, S. 22.

⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION, Grünbuch, "Fernsehen ohne Grenzen", 1984.

⁸ Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, i.d.F. der Berichtigungen gemäß ABl. der EG, Nr. L 331, S. 51 vom 16.11.1989.

⁹ Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarates vom 05.05.1989.

¹⁰ MÜNCH, JEAN-BERNARD, Perspektiven, 1993, S. 23.

¹¹ Vgl. § 1 Abs. 2 RStV.

¹² Vgl. WDR, Zukunftschancen, 1989, S. 5.



Rundfunkanstalten ein.¹³ Die SPD im Ministerrat vertritt die Gegenposition. Sie verteidigt die bisherige Definition "Rundfunk als Kulturgut".

In Deutschland müssen Bund und Länder einen Konsens finden: auf der einen Seite die Bundesregierung, die den Vertretungsanspruch gegenüber der EU hat, auf der anderen Seite die Bundesländer, die die Kulturhoheit auf dem Gebiet des Rundfunkrechts haben. Hier stehen sich unterschiedliche Interessen gegenüber. Bei den Vertretern des Bundes ist ein integrationspolitischer Aspekt bei der Handhabung der rundfunkrechtlichen Fragestellungen zu sehen, d.h. die Tendenz geht zur Liberalisierung und Kommerzialisierung.¹⁴ Die Bundesländer hingegen versuchen ihren gegenwärtigen Status zu bewahren. Eine enge Zusammenarbeit der Bundesregierung mit der EU birgt allerdings die Gefahr, daß die Bundesländer trotz ihrer verfassungsrechtlich gesicherten Befugnisse über den Rundfunk übergangen werden.

Für die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland haben diese Entwicklungen richtungsweisende Bedeutung. Die Fragestellung "Rundfunk - Wirtschaftsgut oder Kulturgut?" ist besonders entscheidend für den rechtlichen Umgang mit dem öffentlichen Rundfunk und somit auch für seine Zukunft. Denn definieren Europäische Regelungen Rundfunk als Wirtschaftsgut, rückt der Bildungs- und Kulturauftrag des öffentlichen Rundfunks in den Hintergrund. Die Bestandsgarantie des öffentlichen Rundfunks würde substantiell ausgehöhlt.

4.2 EU-Kompetenzen im Bereich des Rundfunkrechts

Im folgenden werden die Grundlagen und Grenzen einer Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union zum Erlaß von Rundfunkrecht dargelegt. Die Diskussion um den Umfang der Befugnisse der EU im Bereich des Rundfunkrechts verläuft, wie zuvor schon angedeutet, zwischen den zwei Eckpunkten Rundfunk als Wirtschaftsgut und Rundfunk als Kulturgut, jeweils mit der Folge weitgehender Bejahung oder Ablehnung entsprechender EU-Kompetenzen.¹⁵

Primär geht es dabei um die Klärung der Frage, ob Rundfunk in den Bereich der Dienstleistung oder der Kultur fällt. Geht man davon aus, daß Rundfunk dem Dienstleistungsbereich zugeordnet wird, so steht es unter dem Ziel des Binnenmarktes und gehört in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft. Der Bereich Medien läge hiermit jenseits der Kompetenz der Mitgliedsstaaten. Kommt man hingegen zu dem Schluß, daß Rundfunk dem Bereich der Kultur zuzurechnen ist, dann muß der Frage nachgegangen werden, welche Kompetenzen die EU im Bereich der Kultur hat. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Hinzufügung des Art. 128 EGV unter dem Titel

¹³ Der deutsche Kommissar Martin Bangemann versucht im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Telekommunikationsrecht auf das Rundfunkrecht einzuwirken und verfolgt dabei eine Politik der Deregulierung. Vgl. DÖRR, DIETER, Vielfaltssicherung, MP, 2/1996, S. 87.

¹⁴ Vgl. EISENBEIS, JOCHEN, Nationale, 1993, S. 21 f.

¹⁵ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP, 1/1993, S. 429.



"Kultur" in den Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992. Dieser Artikel räumt den Gemeinschaftsorganen gewisse Kompetenzen auf dem Gebiet der Kultur ein, ohne allerdings festzulegen, bis zu welchem Grade. Von daher bleibt die Frage offen: Bleibt das Primat der Kompetenzausübung bei den Mitgliedsstaaten oder wird es bei der Gemeinschaft liegen?

Die Behandlung dieses Themas muß vor folgendem rechtlichem Hintergrund betrachtet werden: Der EGV weist die Problematik auf, daß die zuständigkeitsbegründenden Zielverwirklichungsnormen im Bereich des Binnenmarktes sich nicht nur auf einzelne abgegrenzte Sachgebiete erstrecken, sondern auf alle Tätigkeiten, Erzeugnisse und Personengruppen innerhalb der Gemeinschaft, die den Tatbestand der vier Freiheiten im Binnenmarkt verwirklichen.¹⁶ Diese vier Freiheiten sind der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr (hierunter fällt auch die Niederlassungsfreiheit). Es handelt sich insoweit also nicht um sektoral, sondern um funktional umschriebene und begrenzte Gemeinschaftskompetenzen.¹⁷ Diese auch als Querschnittskompetenzen bezeichneten Zuständigkeitsbestimmungen erfassen zum Teil Sachgebiete, die nicht ausdrücklich der Gemeinschaft übertragen worden sind.¹⁸ Die Problematik besteht darin, gemeinschaftliche Querschnittskompetenzen bzw. funktionale Zuständigkeiten gegenüber mitgliederschaftlichen Sachzuständigkeiten abzugrenzen.¹⁹

4.2.1 Rundfunk als Wirtschaftsgut

Die herrschende Meinung im europäischen Recht und ein Teil der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur²⁰ geht gemäß den in Art. 59 ff EGV geregelten Freiheiten des Dienstleistungsverkehrs davon aus, daß der EU über diesen Artikel umfassende Kompetenzen zur Regelung des Rundfunkwesens zustehen. Nach dieser Meinungsrichtung bilden Kultur und Dienstleistung keine Gegensätze. Es wird aber betont, daß Dienstleistung der Oberbegriff ist.²¹ Hier knüpft eine EG-freundliche Argumentationslinie an die wirtschaftliche Dimension des Rundfunks an, nämlich "Rundfunk als Wirtschaftsgut".²²

In der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur herrscht allgemeine Übereinstimmung, daß im Bereich des Rundfunks Dienstleistungen existieren, die unter den Art. 59 ff EGV fallen: Der freie Produzent oder der selbständige Regisseur kann aufgrund des Art. 59 ff EGV in anderen EU-Staaten seine Lei-

¹⁶ Vgl. PETERSEN, NIKOLAUS, Rundfunkfreiheit, 1994, S. 32.

¹⁷ Vgl. SCHWARTZ, IVO E., Subsidiarität, AfP, 1/1993, S. 410.

¹⁸ Vgl. DÖRR, DIETER/ HÜMMERICH, KLAUS, Einflüsse, 1992, S. 11 f.

¹⁹ Vgl. DÖRR, DIETER, Medienordnung, 1996, S. 37 f.

²⁰ Vgl. DERINGER, ARVED, Gemeinschaftsrecht, ZUM, 12/1986, S. 627-638; Vgl. ENGEL, CHRISTOPH, Konvention, ZRP, 7/1988, S. 240-247; Vgl. REINERT, PATRICK, Rundfunk, 1990; Vgl. SCHWARTZ, IVO E., Zuständigkeit, AfP, 1/1987, S. 375-379; Vgl. DERS.: EG-Rechtsetzungsbefugnis, ZUM, 08/09/1989, S. 381 - 389; Vgl. SCHWARZE, JÜRGEN, Grenzen, 1985, S. 11-44 (insb. S. 23 ff).

²¹ Vgl. MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, EG-Fernsehrichtlinie, 1995, S. 35.

²² Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP, 1/1993, S. 425.

stungen wie ein Inländer erbringen. Koproduktionsverträge, Verträge über Auftragsproduktionen, Druckaufträge für Programmfahrten u. a. können nach Art. 59 ff EGV grenzüberschreitend abgeschlossen werden.²³ Ebenfalls herrscht allgemein die Auffassung, daß die Vermittlung und der Abschluß von Werbeverträgen über die Rundfunkverbreitung als Vertragsobjekt "Dienstleistung" im Sinne des Art. 60 EGV erscheint.²⁴

Heftige Diskussionen ergaben sich aber um die Frage, ob die Ausstrahlung von Fernsehsendungen ebenfalls in den Dienstleistungsbereich fällt. In der Rechtssache Sacchi²⁵ beschäftigte sich der EuGH erstmals mit dieser Fragestellung. Der EuGH entschied: "In Ermangelung ausdrücklicher entgegenstehender Vertragsbestimmungen sind Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistungen anzusehen."²⁶ Dieses Urteil wurde im folgenden vom EuGH mehrmals bestätigt²⁷ und in der EG-Fernsehrichtlinie ebenfalls aufgenommen.

Durch die Einordnung des Rundfunks als Dienstleistung im Europarecht ist die Gefahr verstärkt, daß dieser auch nach bundesdeutschem Recht mehr dem Wirtschaftsrecht als dem Rundfunkrecht zugeordnet werden könnte. Dies hätte für die deutschen Bundesländer zur Konsequenz, daß sie ihre Gesetzgebungskompetenz an den Bund abgeben müßten, der die Regelungskompetenz für das Wirtschafts- und Telekommunikationsrecht hat. Art. 59 ff EGV würde dafür sorgen, daß Kultur nur noch ein nachgeordneter Bestandteil des Rundfunks wäre. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten könnte dies das Ende ihrer Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeuten.²⁸

²³ Vgl. HERRMANN, GÜNTER, Rundfunkrecht, 1994, S. 215.

²⁴ HERRMANN, GÜNTER, Rundfunkrecht, 1994, S. 215.

²⁵ Zur Rechtssache Sacchi: "Anlaß des Verfahrens war die strafrechtliche Verfolgung von Herrn Sacchi in Italien, der in öffentlichen Lokalen Fernsehgeräte zum Empfang eines privaten Kabelprogramms (Telebiella) aufgestellt hatte, ohne die dafür vorgesehene Abonnementsgebühr zu bezahlen und damit gegen das Rundfunkmonopol der staatlichen italienischen Rundfunkanstalt RAI verstieß. Herr Sacchi hatte sich mit der Warenverkehrsfreiheit des EWG-Vertrages verteidigt und darauf aufbauend die Monopolisierung des Werbefernsehens angegriffen. Der EuGH ordnet Fernsehsendungen jedoch in Ermangelung ausdrücklich entgegenstehender Vertragsbestimmungen ihrer Natur nach als Dienstleistung ein. Dem Schlußantrag des Generalanwalts Reischl (Slg. der Rspr. des EuGH 1974, S. 433) ist ergänzend zu entnehmen, daß bei dieser Qualifikation auf den Schwerpunkt der Tätigkeit von Fernsehsendungen abgezielt wurde. Aus den vorgelegten Fragen, sowie aus Antwort und Argumentation des Gerichts läßt sich der Schluß ziehen, daß die Qualifikation von Fernsehsendungen als Dienstleistung primär in Abgrenzung zur Warenverkehrsfreiheit erfolgte. Ausstrahlung von Fernsehsendungen sei Dienstleistung, Handel mit Tonträgern, Filmen und sonstigen Materialien, die für die Ausstrahlung von Fernsehsendungen benutzt würden, unterliege den Bestimmungen über den freien Warenverkehr (EuGH, oben Fn. 73, S.409). Vgl. MEINEL, WULF, Grenzen, 1993, S. 33.

²⁶ EuGH Sacchi, 30.04.1974 - Rs 155/73, Slg.1974, S. 409 (428 Rn. 6).

²⁷ Vgl. EuGH Debaube, 18.03.1980 - Rs 52/79, Slg. 1980, S. 833 ff.

²⁸ DEMMER, ULRICH, Auswirkungen, 1996, S. 128.



4.2.2 Rundfunk als Kulturgut

Ein anderer Teil der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur²⁹ vertritt die Ansicht, daß Rundfunk als eine öffentliche Aufgabe "überwiegend kulturellen und gesellschaftlichen, nicht aber wirtschaftlichen Charakter" habe.³⁰ Die Zuständigkeit der Länder für den Rundfunk, die gemäß Art. 23 GG zu einer unübertragbaren Grundkompetenz gehört, wird betont.³¹

Ein relevanter Aspekt im Rahmen dieser Diskussion ist der Art. 128 EGV "Kultur".³² Dieser Artikel räumt den Gemeinschaftsorganen gewisse Kompetenzen auf dem Gebiet der Kultur ein. In Abs. 2 wird der audiovisuelle Bereich, folglich auch der Rundfunk, zum ersten Mal ausdrücklich in einer Kompetenzbestimmung der Gemeinschaftsverträge erwähnt. Wichtig im Zusammenhang mit dem Artikel 128 EGV ist festzustellen, ob dieser vorrangig die Gemeinschaft legitimiert, Rechtsetzungskompetenzen auf dem Gebiet der Kultur zu haben, oder ob im Gegenteil das Primat der Kompetenzen bei den Mitgliedsstaaten liegt. Von daher ist es notwendig, die für diese Arbeit wesentlichen Elemente des Art. 128 EGV eingehender zu analysieren:

"(1) Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

(2) Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:

- (...)

- künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.

- (...)

(4) Die Gemeinschaft trägt den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags Rechnung.

(5) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erläßt der Rat

- gemäß dem Verfahren des Artikels 189 b und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluß jeglicher Har-

²⁹ Vgl. dazu auch BÖRNER, BODO, Kompetenz, ZUM, 12/1985, S. 577-587; DELLBRÜCK, JOST, Rundfunkhoheit, MP, 1/1987, S. 55-58; DÖRR, DIETER, Föderalismus, EWS, 9/1991, S. 259-269; HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Europäisierung, 1988, S. 201-223 (insbes. S. 204, 218); OSSENBÜHL, FRITZ, Verfassungsrecht, Beiträge zum Rundfunkrecht, 34/1986.

³⁰ MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, EG-Fernsehrichtlinie, 1995, S. 31.

³¹ Vgl. MARTÍN-PÉREZ DE NANCLARES, JOSÉ, EG-Fernsehrichtlinie, 1995, S. 32.

³² Der Art. 128 EGV konkretisiert die allgemeine Zielbestimmung des Art. 3 lit p EGV nach dessen Maßgabe die Tätigkeit der Gemeinschaft "einen Beitrag (...) zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedsstaaten umfaßt". Vgl. PETERSEN, NIKOLAUS, Rundfunkfreiheit, 1994, S. 29.

monisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten. Der Rat beschließt im Rahmen des Verfahrens des Artikels 189 b einstimmig;

- einstimmig auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen."

Absatz (1) bietet einen Verweis auf eine föderale Rundfunkordnung.³³ Dies stellt klar, daß es nicht Ziel der Gemeinschaft ist, eine einheitliche "Eurokultur" zu schaffen.³⁴

In Absatz (2) ist der Subsidiaritätsgedanke angelegt. Die einschränkenden und richtungsweisenden Zusätze, "die Gemeinschaft (...) unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls", beschränken die Gemeinschaft auf Fördermaßnahmen. Dies weist darauf hin, daß die Rundfunkpolitik im Grundsatz weiterhin Sache der Mitgliedsstaaten ist.³⁵ Das Kriterium der Erforderlichkeit unterstreicht die besondere Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b Abs. 2 EGV für den Kulturbereich.³⁶ Eine eigene Kulturpolitik der Gemeinschaft komme daher nur in Betracht, wenn die Mitgliedsstaaten von ihren Befugnissen keinen Gebrauch machen und sie darf der Kulturpolitik der Mitgliedsstaaten auch nicht zuwiderlaufen.³⁷

Das Subsidiaritätsprinzip allerdings läßt Raum für den Kampf der Interessen. Hier stellt sich die kritische Frage: Liegt es an den Einzelstaaten, durch eigene Leitlinien das Subsidiaritätsprinzip operabel zu gestalten? Oder hat der EuGH eine Entscheidungskompetenz über deren Auslegung, was im konkreten Falle bedeutet, daß er unter anders gestalteten Prämissen im Zweifel dafür Sorge trägt, seine Vorschrift kompetenzerweiternd auszulegen.³⁸

Die "Kulturverträglichkeitsklausel" in Absatz (4) soll neben besonderen Vorschriften wie Art. 36 und 92 Abs. 3d sowie 100a Abs. 4 u. 5 EGV dazu beitragen, daß den kulturellen Belangen in anderen Bereichen der Politik Rechnung getragen wird, d. h. es ergibt sich für alle Sachbereiche das Gebot der Rücksichtnahme auf die kulturellen Interessen der Mitgliedsstaaten.³⁹ Dies steht auch in Einklang mit Absatz (5), der "mögliche Fördermaßnahmen an strenge Verfahrensvoraussetzungen und an das Einstimmigkeitsprinzip bindet".⁴⁰

³³ Vgl. HERRMANN, GÜNTER, Rundfunkrecht, 1994, S. 224.

³⁴ Vgl. ENGELHARD, HELGE, Kommentar, 1994, S. 843.

³⁵ PETERSEN, NIKOLAUS, Rundfunkfreiheit, 1994, S. 30.

³⁶ Das Subsidiaritätsprinzip besagt, daß die Europäische Gemeinschaft in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen nur tätig wird, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können".

³⁷ Vgl. ENGELHARD, HELGE, Kommentar, 1994, S. 843.

³⁸ Vgl. KEMPEN BERNHARD, Kulturföderalismus, 1993, S. 74.

³⁹ Vgl. ENGELHARD, HELGE, Kommentar, 1994, S. 844; RESS, GEORG, Kulturkompetenz, DÖV, Heft 22/1992, S. 948.

⁴⁰ EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP 1/1993, S. 426.



Betrachtet man den Artikel 128 EGV im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven der öffentlichen Rundfunkanstalten, dann darf er so ausgelegt werden, daß er dessen jeweiligen Status in den Mitgliedsstaaten akzeptiert. In Deutschland würde dies bedeuten, daß wettbewerbsrechtlich gebotene Maßnahmen nur unter schonender Berücksichtigung der besonderen kulturpolitischen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getroffen werden dürfen.⁴¹

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß dieser Artikel den Kulturaspekt aus der Sicht des jeweils betroffenen Staates definiert. Er kann als eine immanente Schranke jeder Kompetenzzusübung durch die EG verstanden werden.⁴² Bei einer solchen Auslegung würde dies bedeuten, daß die EU für die wesentlichen Fragen des nationalen Medienrechts keine Harmonisierungskompetenz besitzt.⁴³

Kritische Stimmen bezeichnen dieses Novum im Vertragswerk jedoch als eine Kompetenzerweiterung: Agierte die EU bisher auf dem Feld der Medienpolitik unter der Voraussetzung, daß Medieninhalte als Waren bzw. Dienstleistungen galten, so könne der Art. 128 des Vertragswerkes noch die Möglichkeit eröffnen, die kulturelle Dimension der Medien in das Handeln der EU einzubeziehen.⁴⁴ Somit wäre der Schluß verfehlt, daß der Bereich der Kultur und mit ihr auch der Rundfunk durch den Art. 128 EGV generell gegen Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts immun ist.

Insgesamt zeigt sich an den Ausführungen über diese Diskussion, daß eindeutige Regelungen fehlen, welche die Kompetenzen im medienpolitischen Bereich zwischen den Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft abgrenzen. Dadurch drohen Kompetenzkonflikte, die auf diesem Gebiet zur Instabilität der Gemeinschaft führen können.⁴⁵ Grundsätzlich sind Rahmenregelungen auf europäischer Ebene unverzichtbar, wenn man den Binnenmarkt verwirklichen will. Schon dieser Umstand spricht dagegen, Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften rundweg abzulehnen. Es bedarf dennoch einer gewissen Behutsamkeit, um trotz gemeinsamer Regelungen die kulturelle Vielfalt und die nationale Verschiedenheit der Systeme zu erhalten.⁴⁶

4.3 Die EG-Fernsehrichtlinie

Der Konflikt in der rechtssystematischen Einordnung im Verhältnis zur EU spiegelt sich, wie im vorhergehenden Kapitel dargestellt wurde, in der Frage wider, ob Rundfunk Dienstleistung oder Kulturgut ist, und im Bund/Länder Verhältnis ebenfalls in der Frage der wirtschaftsrechtlichen und rundfunkrechtli-

⁴¹ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, *Recht, AfP* 1/1993, S. 426.

⁴² Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, *Recht, AfP* 1/1993, S. 426.

⁴³ Vgl. PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.), *Medienbericht '94*, S. 320.

⁴⁴ Vgl. KLEINSTEUBER, HANS J./ROSSMANN, TORSTEN (Hrsg.), *Kommunikationsraum*, 1994, S. 66.

⁴⁵ Vgl. DÖRR, DIETER, *Medienordnung*, 1996, S. 42.

⁴⁶ Vgl. HILLENBRAND, OLAF, *Medienpolitik*, 1994, S. 273.

chen Zuordnung. Die Auseinandersetzungen zwischen diesen Ebenen gipfelte zuletzt in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie.⁴⁷

Die Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit vom 03.10.89 (kurz: die EG-Fernsehrichtlinie)⁴⁸ stellt neben dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarates vom 05.05.1989 (kurz: Fernseh-Konvention)⁴⁹ das wichtigste europäische Regelungswerk zur Harmonisierung der nationalen Regelungen des Rundfunkrechts dar.

Beide Ansätze entspringen jedoch einem völlig unterschiedlichen Verständnis von Rundfunk. Die Fernseh-Konvention legt den Schwerpunkt auf den Kulturfaktor des Rundfunks.⁵⁰ Sie versucht die Dimension der Programminhalte in den Vordergrund zu rücken.⁵¹ Die EG-Fernsehrichtlinie verfolgt hingegen eine Rechtsangleichung des Rundfunkrechts auf dem Wirtschafts- und Handelssektor.⁵² Im Ergebnis ist die Richtlinie das Instrument mit der stärkeren Auswirkung. Denn Richtlinien verpflichten jeden Mitgliedsstaat, nationale Gesetze oder Vorschriften so zu ändern oder neu zu erlassen, daß das in der Richtlinie genau benannte und verbindliche Ziel erreicht wird.⁵³ Aus diesem Grunde und wegen der Bedeutung des hieraus resultierenden Bund/Länderstreits soll die EG-Fernsehrichtlinie eingehender betrachtet werden.

Ziel der Richtlinie ist es, die nationalen Ordnungsrahmen für grenzüberschreitende Fernsehprogramme in wettbewerbsrelevanten Bereichen zu vereinheitlichen.⁵⁴ Sie enthält Regelungen über Werbung,⁵⁵ Jugendschutz⁵⁶ und das Recht der Gegendarstellung⁵⁷ als Mindestvorgaben für die nationale Fern-

⁴⁷ Vgl. DEMMER, ULRICH, Auswirkungen, 1996, S. 125.

⁴⁸ Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, i.d.F. der Berichtigungen gemäß ABl. der EG, Nr. L 331, S. 51 vom 16.11.1989, (im Folgenden zit. EG-Fernsehrichtlinie).

⁴⁹ Europarat, Europäisches Übereinkommen vom 05.05.1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen (im Folgenden zit. Fernseh-Konvention). In der Literatur finden sich dafür auch Begriffe wie "Medienkonvention" oder "Fernsehübereinkommen".

⁵⁰ Hierdurch erfüllte sie allerdings eine Thematisierungsfunktion, die die Fernseh-Richtlinie nicht leistete.

⁵¹ Vgl. MECKEL, MIRIAM, Fernsehen, 1994, S. 91.

⁵² Vgl. MECKEL, MIRIAM, Fernsehen, 1994, S. 90 f.

⁵³ Vgl. BLECKMANN, ALBERT, Europarecht, 1990, S. 83 ff.

⁵⁴ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP, 1/1993, S. 422.

⁵⁵ Vgl. Art. 10-21 EG-Fernsehrichtlinie.

⁵⁶ Vgl. Art. 22 EG-Fernsehrichtlinie.

⁵⁷ Vgl. Art. 23 EG-Fernsehrichtlinie.



sehgesetzgebung. Darüber hinaus enthält die Fernsehrichtlinie eine Programmquotenregelung zur Förderung europäischer Fernsehproduktionen.⁵⁸

Jugendschutzbestimmungen und das Gegendarstellungsrecht der Fernsehrichtlinie begründen keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die mitgliedstaatliche Rundfunkkompetenz.⁵⁹ Heftig umstritten hingegen ist die Quotenregelung. Diese verlangt, daß mehr als die Hälfte der Fernsehproduktionen europäischen Ursprungs sein muß.⁶⁰ Befürworter der Quotenregelung argumentieren, daß den Hollywood-Studios eine leistungsstarke europäische Programmindustrie entgegengesetzt werden muß.⁶¹ Dies erfordere den Schutz europäischer Produktionen.⁶² Kritiker sehen in der Quotenregelung und dem damit verbundenen Überwachungsverfahren einen mit der Programmgestaltungsfreiheit unvereinbaren Widerspruch. Das Überwachungsverfahren sei eine mit der Rundfunkfreiheit unvereinbare Staatsaufsicht über das Fernsehen.⁶³ Gemäß Art. 4 Abs. 3 der EG-Fernsehrichtlinie ist für die Überwachung der Quotenregelung die EG-Kommission zuständig.⁶⁴ Eine solche Fachaufsicht ist in Deutschland von Verfassungs wegen unzulässig. Damit wird der Forderung des Art. 5 GG widersprochen, den Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe auszuliefern.⁶⁵ Die Begrenzung der Produktionen auf die EU-Staaten birgt ferner die Gefahr einer Verringerung der Programmvierfalt, da beispielsweise die Länder Osteuropas ausgeschlossen sind.⁶⁶ Gerade mit Blick auf die Entwicklungen in Osteuropa ist es aber notwendig, Lösungen zu finden, die über den EU-Rahmen hinausgehen.

Einen weiteren Streitpunkt im Rahmen der EG-Fernsehrichtlinie bildet die Reglementierung der Werbung in den Programmen. Für ARD und ZDF bestand bisher die Möglichkeit, durch einen sogenannten Saisonausgleich für nachfragegeschwache Monate (im Sommer) in nachfragestarken Monaten werktäglich bis zu 25 Minuten Werbung zu senden. Insgesamt darf nur der werktägliche Jahresdurchschnitt 20 Minuten nicht überschreiten. Der Vorschlag der EG-Fernsehrichtlinie (Art. 18) reduziert diese Möglichkeit auf höchstens 24 Minuten.

⁵⁸ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, *Recht, AfP*, 1/1993, S. 422.

⁵⁹ Vgl. MEINEL, WULF, *Grenzen*, 1993, S. 201.

⁶⁰ Vgl. dazu Art. 4-9 EG-Fernsehrichtlinie; LERCHE, PETER, *Konsequenzen*, S. 632, *AfP*, 4/1995.

⁶¹ Der amerikanische Produzent kann bis zu 80% aus seinem nationalen Markt refinanzieren. Dies ermöglicht ihm seine Produktionen auf dem europäischen Markt zu Preisen anzubieten, mit denen die europäischen Produzenten nicht konkurrieren können. Vgl. FROHNE, RONALD, *Quotenregelungen*, *ZUM*, 08/09/1989, S. 390. In Westeuropa hingegen verlassen 80% der Filme nicht ihr Herstellungsland. Vgl. HILLENBRAND, OLAF, *Wildwuchs*, *FAZ* v. 26.08.1997.

⁶² Vgl. FROHNE, RONALD, *Quotenregelungen*, *ZUM*, 08/09/1989, S. 390.

⁶³ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, *AfP*, 1/1993, S. 422; Vgl. ARD/ZDF, *Stellungnahme* v. 09.07.1991, *MP*, *Doku* II/1991, S. 80 f.

⁶⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 EG-Fernsehrichtlinie.

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 12, 205 [262]. Vgl. ARD/ZDF, *Stellungnahme* v. 14./15.06.1989, *MP*, 11/1989, S. 726.

⁶⁶ Vgl. ARD/ZDF, *Stellungnahme* v. 14./15.06.1989, *MP*, 11/1989, S. 724.

Die Verringerung der Werbezeit um eine Minute im Ausgleich ist nicht als geringfügig zu werten. In den nachfrageschwachen Zeiten sind für die Öffentlich-Rechtlichen die 20 Minuten werktäglicher Werbung bereits schwer verkäuflich. Der jährliche Verlust durch eine Minute Saisonausgleich ist laut Berechnungen von ARD und ZDF auf mehr als 25 Mio DM zu schätzen.⁶⁷ Unter dem Wettbewerbsdruck mit den privaten Fernsehunternehmen ist diese bis 20.00 Uhr begrenzte Werbung bei ARD und ZDF ohnehin schwerer verkäuflich und der Saisonausgleich in den nachfragestärkeren Zeiten dementsprechend wichtig.⁶⁸

Besondere Verpflichtungen für die öffentlichen Rundfunkanstalten können sich aus Art. 19 der Fernsehrichtlinie ergeben. Danach können die Mitgliedsstaaten für die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter strengere Modalitäten festlegen als in Art. 18 der Fernsehrichtlinie, der Fernsehwerbung und Sponsoring regelt, um die Nachfrage nach Fernsehwerbung mit den Interessen der Allgemeinheit in Einklang zu bringen. Dabei ist die Funktion des Fernsehens als Träger von Information, Bildung, Kultur sowie Unterhaltung zu berücksichtigen.⁶⁹ Artikel 19 der Fernsehrichtlinie zeigt eine Tendenz, gesellschaftspolitische Funktionen den öffentlichen Rundfunkanstalten zuzuweisen.

Resultierend aus Artikel 19 kann aber noch ein weiteres Problem entstehen, nämlich das der sogenannten Inländerdiskriminierung.⁷⁰ Betrachtet man im Hinblick auf Art. 19 der Fernsehrichtlinie den deutschen Rundfunkstaatsvertrag, zeigt sich, daß er strengere Werbe- und Sponsoringregelungen als die

⁶⁷ Vgl. ARD/ZDF, Stellungnahme v. 14./15.06.1989, MP, 11/1989, S. 726.

⁶⁸ Zum Begriff der "programmierten Sendezeit" in Art. 11 Abs. 3 der EG-Fernsehrichtlinie hat es in Deutschland kontroverse Auslegungen gegeben. Streitig ist bislang bei der Umsetzung dieser Vorschrift, ob für die Berechnung der Dauer der Sendezeit nach dem sogenannten Bruttoprinzip zu verfahren, d.h. eingeschlossene Werbeunterbrechungen mitzurechnen sind oder ob diese zwischengeschalteten Werbezeiten nicht mitberechnet werden dürfen. Für die letztere Lesart sprechen nach Auffassung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland sowohl die Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Norm, als auch die entsprechende Regelung in Art. 14 Abs. 3 des europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen. Vgl. ARD/ZDF, Stellungnahme v. 15.12.1994, MP, Doku I/1995, S. 31.

⁶⁹ Vgl. Art. 19 EG-Fernsehrichtlinie.

⁷⁰ Die 6. Kammer des Europäischen Gerichtshofs hat mit ihrem Urteil vom 09.02.95 (Rs C - 412/93, Amtl. Slg. 1995 I -179, Société d'importation Eduard Leclerc-Siplec gegen TF1 Publicité SA und M& Publicité SA) ausdrücklich anerkannt, daß Mitgliedsstaaten für Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterstehen, gemäß Art. 3 Abs. 1 EG-Fernsehrichtlinie strengere Werbebestimmungen vorsehen können als in der Richtlinie. "Diese Möglichkeit der Inländerdiskriminierung hängt nach zutreffender Auffassung des EuGH auch nicht davon ab, daß die in Art. 19 EG-Fernsehrichtlinie festgelegten Umstände vorliegen, da ansonsten Art. 3 Abs. 1 EG-Fernsehrichtlinie im wesentlichen gegenstandslos sei. In diesem Zusammenhang stellt der EuGH auch fest, daß weder Art. 30 EGV noch Art. 85 und 86 EGV solche strengeren Werberegulungen für nationale Fernsehveranstalter untersagen." Vgl. DÖRR, DIETER, Medienordnung, S. A 46 f.



Richtlinie beinhaltet. Dies hat zur Folge, daß auf dem deutschen Markt für Fernsehwerbung und Sponsoring ausländische Veranstalter, wie z. B. Eurosport oder Sportkanal, günstigere Konditionen anbieten können als ihre inländischen Konkurrenten. Diese Regelungspraxis führt zu einem Dilemma: Die aus der Sicht der Gemeinschaftstreue wünschenswerte Rücksichtnahme auf nationale medienrechtliche Gestaltungsoptionen der Mitgliedsstaaten kann für die jeweils nationalen Rundfunkveranstalter zu wettbewerbsverzerrenden Diskriminierungen führen.⁷¹ Dieser Tatbestand steht auch im Widerspruch zu den Strukturprinzipien des Binnenmarktes.⁷²

Auf der Grundlage des Art. 26 EG-Fernsehrichtlinie, der eine Anpassung an die Entwicklungen im Fernsehbereich ausdrücklich vorsieht, hat die Kommission nach langen strittigen Beratungen einen Entwurf zur Änderung der EG-Fernsehrichtlinie vorgelegt. Bei dieser Neufassung ist der alte Streit um die Fernsehrichtlinie wieder aufgebrochen.

Der Entwurf wurde mit Zustimmung des deutschen Kommissars MARTIN BANGEMANN verabschiedet.⁷³ Das gilt deshalb als bemerkenswert, da genau am gleichen Tag das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bund/Länder-Streitverfahren gesprochen wurde. In diesem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht der Klage der Bundesländer zugestimmt, daß die Bundesregierung bei der Zustimmung zur Fernseh-Richtlinie die Rechte der Länder verletzt habe.⁷⁴

Dieser Entwurf sieht eine weitere Verschärfung der Quotenregelung vor. Um den europäischen Medienmarkt weiter zu fördern, wurde nunmehr eine verbindliche Quotierung der europäischen Produktionen vorgeschlagen. Viele Mitgliedsstaaten sahen darin "unverhohlenen Protektionismus".⁷⁵

Die Werbemöglichkeiten für die Fernsehanbieter hingegen sollen erheblich erweitert werden. Auf der Grundlage des Vorschlags können Fernsehanbieter bis zu siebeneinhalb Stunden Werbung (einschließlich drei Stunden Teleshopping) täglich senden. Dieser Vorschlag bedeutet für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen enormen Wettbewerbsnachteil, da an dieser immens erweiterten Werbemöglichkeit nur die Privaten, nicht aber die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten teilhaben können. Allerdings läßt die Richtlinie die Möglichkeit offen, strengere Werberegeln für inländische Veranstalter zu errichten. Demzufolge muß diese Regelung beispielsweise in Deutschland nicht unbedingt greifen.

Ein Versäumnis des Vorschlags zur Fernsehrichtlinie liegt darin, daß sie keinen Rahmen für neue Fernsehdienste, wie Video-on-Demand, schafft.⁷⁶ Aber auch hier sind an der Schwelle zum digitalen Zeitalter ordnungspolitische Orientierungen notwendig.

⁷¹ Vgl. EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP, 1/1993, S. 427.

⁷² Vgl. HEYDT, VOLKER, Funktionswandel, EuZW, Heft 4/1993, S. 105.

⁷³ Vgl. DÖRR, DIETER, Medienordnung, 1996, S. A 49.

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 92, 203 [230].

⁷⁵ HILLENBRAND, OLAF, Wildwuchs, FAZ v. 26.08.1997.

⁷⁶ Vgl. HILLENBRAND, OLAF, Wildwuchs, FAZ v. 26.08.1997.



Insgesamt fristen aber Auftrag und Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Fernsehrichtlinie ein Schattendasein. Es ist die Tendenz zu verzeichnen, daß den privaten Rundfunkunternehmen weitgehende Freiheiten bei der Gestaltung ihrer Sendungen eingeräumt werden, wohingegen den Öffentlich-Rechtlichen aufgrund ihres Kulturauftrages besondere Einschränkungen auferlegt werden.

4.3.1 Bund/Länderstreitverfahren zur EG-Fernsehrichtlinie

Mit Kabinettsbeschluß vom 08.03.1989 beschloß die Bundesregierung, der EG-Fernsehrichtlinie zuzustimmen. Dagegen hat der Freistaat Bayern - weitere 8 Bundesländer schlossen sich später an⁷⁷ - im Rahmen eines Bund/Länder-Streitverfahrens Klage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben. Im Mittelpunkt des Verfahrens stand die Frage, ob die Bundesregierung die Verfassungsrechte der Bundesländer in ihrem Recht aus Art. 30 GG⁷⁸ verletzt habe, indem sie dem Vorschlag zur EG-Fernsehrichtlinie zustimmte.⁷⁹

Das Bundesverfassungsgericht entschied, daß der Bund durch die Art, in der die Bundesregierung die Mitgliedschaftsrechte der Bundesrepublik Deutschland wahrgenommen hat, die Rechte des Freistaates Bayern und der beigetretenen Länder aus Art. 70 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 GG und dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verletzt habe.⁸⁰ Nach Art. 70 GG steht eine Regelungskompetenz den Ländern zu, die gesetzliche Regelung von Leitgrundsätzen zur Sicherung der Rundfunks ist gemäß Rundfunkstaatsvertrag Ländersache. Der Leitsatz des Urteils lautete:

"Beansprucht die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsetzungskompetenz, so ist es Sache des Bundes, die Rechte der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Gemeinschaft und ihren Organen zu vertreten. Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßigen Rechte. Der Bundesregierung erwachsen aus dieser Verantwortlichkeit als Sachwalter der Länderrechte prozedurale Pflichten zu bundesstaatlicher Zusammenarbeit und Rücksichtnahme."⁸¹

Die Länder können die ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Kompetenzen gegenüber den Gemeinschaftsorganen danach nicht selbst wahrnehmen.⁸² Der Bund besitzt andererseits durch den neuen Art. 23 GG keinen Alleinvertre-

⁷⁷ Vgl. LERCHE, PETER, Konsequenzen, AfP, 4/1995, S. 632.

⁷⁸ Art. 30 GG besagt, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zuläßt.

⁷⁹ Vgl. PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.), Medienbericht '94, S. 310.

⁸⁰ Vgl. BVerfGE 92, 203 [230].

⁸¹ BVerfGE 92, 203 [203].

⁸² Vgl. BVerfGE 92, 203 [231].



tungsanspruch in Verhandlungen mit der Europäischen Union. Art. 23 Abs. 6 Satz 1 GG besagt ausdrücklich: "Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden." Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie zeigte deutlich, daß die "gesamtstaatliche Verantwortung" der Bundesregierung nicht erlaubt, sich über die Länderposition hinwegzusetzen.⁸³

Angesichts der sich volumenmäßig ständig steigenden rundfunkrelevanten EG-Regelungen stellt sich die Frage, ob diesen "ein grundrechtschützendes Korrektiv gegenübersteht, das in vergleichbarer Weise wie die deutsche Verfassungsrechtsprechung die Rundfunkfreiheit auf europäischer Ebene so zur Entfaltung bringt, daß essentielle Strukturen der dualen Rundfunkordnung erhalten und diese gleichzeitig entsprechend den erkennbaren tatsächlichen Entwicklungen schonend fortgeschrieben werden können."⁸⁴

Die Grundelemente der Rundfunkordnung und Rundfunkfreiheit des Art. 5 GG stehen auch durch den Art. 59 ff. EGV nicht zur Disposition: "Die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunksystems ist als Bestandteil der Kulturpolitik der Unionsmitgliedsstaaten gemeinschaftsgrundrechtlich fundiert. Der Schutz des Pluralismus im Rundfunk nimmt als gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedsstaaten und als objektiv-rechtliche Ausprägung des Art.10 EMRK am gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz teil."⁸⁵ Eine entscheidende Rolle bei der Frage, ob den rundfunkrelevanten Regelungen ein grundrechtschützendes Korrektiv entgegenstehe, spielt dabei der Europäische Gerichtshof.

4.3.2 Die Jurisdiktionshoheit des Europäischen Gerichtshofs

Eine der großen Errungenschaften der Bundesrepublik Deutschland nach dem Krieg war die Verfassungsgerichtsbarkeit, d.h. die Überprüfung der Gesetze auf ihre Übereinstimmung mit den Grundrechten und dem Grundgesetz. Durch das Zusammenwachsen der EU hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Europäischen Gerichtshof eine gewichtige Konkurrenz bekommen. Entscheidungen des EuGH für die seiner Rechtsprechungsgewalt unterworfenen Mitgliedsstaaten sind in Grenzen der ihr übertragenen Hoheitsrechte verbindlich.⁸⁶ Der EuGH besitzt die sogenannte Jurisdiktionshoheit, und seine Urteile sind unanfechtbar.

Der Gerichtshof spielt eine zentrale Rolle beim Ausbau der EU zu einer Rechtsgemeinschaft. Besonders deutlich wird dabei die Funktion bei der Aus-

⁸³ Vgl. LERCHE, PETER, Konsequenzen, AfP, 4/1995, S. 634.

⁸⁴ EBERLE, CARL-EUGEN, Recht, AfP, 1/1993, S. 426.

⁸⁵ SELMER, PETER/GERSDORF, HUBERTUS, Finanzierung, 1994, S. 92 f.

⁸⁶ Das Bundesverfassungsgericht erkennt diese Urteile an. Vgl. BVerfGE 75, 223 [242]. Ausnahmen können sich lediglich aus Art. 23 GG ergeben.

legung des Gemeinschaftsrechts, die zugleich eine Rechtsfortbildung ist. Damit prägt sie die politische Rolle des Gerichtshofs.⁸⁷ Entscheidende Bedeutung für die Kompetenzfrage der EU im Bereich des Rundfunks hat daher die Rechtsprechung des EuGH.

Der Gerichtshof in Luxemburg prüft die Rechtmäßigkeit der Verordnungen aber nur am Maßstab von allgemeingültigen Grundrechten. Kritiker äußern, die innere Struktur der einzelnen Mitgliedsstaaten, im Falle Deutschland die Rundfunkhoheit der Länder als Zeichen der föderalistischen Struktur, komme dabei nicht genug zur Geltung.⁸⁸ Eine pikante Situation ergibt sich, wenn der Europäische Gerichtshof Verordnungen über den deutschen Rundfunk erläßt und dabei gegen die im Grundgesetz garantierte Kulturhoheit der Bundesländer verstößt.⁸⁹

Der EuGH hat bisher eine Reihe von Entscheidungen in Fernsehangelegenheiten gefällt.⁹⁰ In einer seiner neuesten Rechtsprechungen hat er darauf verwiesen, daß die Sicherung des Meinungspluralismus im Rundfunkwesen ein vom Gemeinschaftsrecht anerkanntes Interesse darstellt, das durchaus in der Lage ist, die Dienstleistungsfreiheit zu beschränken. Zum Urteil über die Gemeinschaftsrechtskonformität von Regelungen des niederländischen Mediengesetzes (Mediawet)⁹¹ hieß es: "Die Bestimmungen des EWG-Vertrages über

⁸⁷ Vgl. WEIDENFELD, WERNER/WESSELS, WOLFGANG, Europa, 1994, S. 220.

⁸⁸ Vgl. RUPERT SCHOLZ forderte im April 1990 in der NJW, im Zusammenhang mit Solange II, das Bundesverfassungsgericht müsse wieder mehr die deutschen Besonderheiten schützen und dürfe nicht alles dem Europäischen Gerichtshof überlassen. Vgl. SCHOLZ, RUPERT, Solange III, NJW, Heft 15/1990, S. 944.

⁸⁹ Vgl. WESEL, UWE, Bananen, Die Zeit v. 04.04.1997.

⁹⁰ "Sacchi" - Entscheidung, Rs. 155/73, Urteil vom 30.04.1974, in: Amtl. Slg. 1974, S. 409; "Coditel" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshof vom 18.03.1980, Rs C - 62/79, in: Amtl. Slg. 1980, S. 881; "Debauve" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 18.03.1980, Rs C - 52/79, in: Amtl. Slg. 1980, S. 833; "Bond van Adverteerders" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 26.04.1988, Rs C - 352/85, in: Amtl. Slg. 1988, S. 2086.; "Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etaira" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 18.6.91, Rs C - 260/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 2951; "Antennevoorziening Gouda" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 25. 07. 1991 in der Rs C - 288/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 4007; "Entscheidung in dem Verfahren der Kommission gegen das Königreich der Niederlande", Urteil des Gerichtshofs vom 25.07.1991, Rs C - 353/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 4069; "Kabelregelings" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.1992, Rs C - 211/91, in: Amtl. Slg. 1991, S. 6757; "Veronica" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 03.02.1993, Rs C-148/91, in: Amtl. Slg. 1993, S. 487.

⁹¹ Vgl. "Veronica" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 03.02.1993, Rs C-148/91, in: Amtl. Slg. 1993, S. 487. Das niederländische Mediengesetz (Mediawet) legt den Rundfunkveranstaltern eine Reihe von Tätigkeitsbeschränkungen auf. Auf diese Weise soll der Rundfunkpluralismus und der nicht-kommerzielle Charakter der Rundfunkveranstalter in den Niederlanden sichergestellt werden. Im vorliegenden Fall hatte ein niederländischer Rundfunkveranstalter sich an der Gründung eines privaten Senders in Luxemburg beteiligt, welcher Sendungen für den niederländischen Markt produzieren sollte. Das vorliegende niederländische Gericht sah



den freien Kapitalverkehr und den freien Dienstleistungsverkehr sind so auszu-legen, daß sie der Regelung eines Mitgliedsstaates nicht entgegenstehen (...).⁹²

Dadurch wird die bisherige Auffassung des EuGH deutlich, daß die Aufrecht-erhaltung eines pluralistischen Rundfunksystems ein zwingender Grund des Allgemeininteresses ist, der zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit durch die Mitgliedsstaaten berechtigen kann.⁹³ Der EuGH gewährt den Mit-gliedsstaaten damit einen Handlungsspielraum zur Ordnung der nationalen Rundfunkstrukturen und ordnet dem EGV nicht das ganze Rundfunkrecht unter.

4.4 Die Finanzierung des öffentlichen Rundfunks auf dem Prüfstand der EG-Beihilfebestimmungen des Art. 92 EGV

Die Rechtsfrage, ob das System der Gebührenfinanzierung der öffentlichen Rundfunkanstalten mit dem EG-Beihilferegime in Einklang steht, war lange juri-stisch ungeklärt. Ausgelöst wurde die Diskussion durch eine Klage privater Fernsehveranstalter aus Frankreich⁹⁴, Spanien und Portugal. Sie legten Beschwerde ein, daß gemäß Art. 92 EGV "staatliche Zuweisungen an öffent-lich-rechtliche Rundfunkveranstalter unzulässige wettbewerbsverzerrende Bei-hilfen seien".⁹⁵

Betrachtet man das System der Gebührenfinanzierung des deutschen öffent-lich-rechtlichen Rundfunks, so erfüllt er im Sinne des Art. 92 EGV tatsächlich sämtliche Voraussetzungen, um es zunächst eine wettbewerbsverzerrende Beihilfe zu nennen. Denn die Gebührenfinanzierung ist eine aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe, wenn auch im Wege parafiskalischer Umverteilung, die den privaten Rundfunk ausschließt. Die im Verhältnis zu den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten bei der Finanzierung aus Werbeeinnahmen vorge-nommene Begünstigung der privaten Rundfunkveranstalter ist keine aus staat-lichen Mitteln gewährte Beihilfe und damit beihilferechtlich irrelevant.

Dennoch gibt es auch nach dem Gemeinschaftsrecht eine Rechtfertigung für die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Art. 92 Abs. 3

einerseits einen Verstoß darin gegen die Mediawet, hielt es aber für möglich, daß die Beschränkungen der Mediawet gegen Art. 59, 67 EWGV verstoßen. Nach Mei-nung des EuGH rechtfertigte die Zielsetzung der Mediawet eine Tätigkeitsbe-schränkung dieser Art, auch in Anbetracht der gemeinschaftsrechtlichen Freiheit des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Vgl. "Veronica"-Entscheidung in: EuZW, Heft 8/1993, 4. Jg., S. 251 f.

⁹² "Veronica" - Entscheidung, in: EuZW, Heft 8/1993, S. 251.

⁹³ Vgl. MEINEL, WULF, Grenzen, 1993, S. 38.

⁹⁴ Der französische Privatsender TF1 legte Beschwerde ein, daß die beiden Staats-sender France 2 und France 3 von finanziellen und organisatorischen Vorteilen profitierten, die den Privatsendern verwehrt seien. France 2 und 3 würden nicht nur aus Rundfunkgebühren finanziert, sondern könnten auch noch damit rechnen, daß der Staat ihre Defizite ausgleiche. Vgl. hierzu ausführlich, o. V., epd, Nr. 11 v. 13.02.1993, S. 20; o. V., epd, Nr. 41 v. 29.05.1993, S. 18.

⁹⁵ o. V., Beihilfen, SZ v. 15.03.1997.



lit. d) EGV erlaubt Beihilfen zur Förderung der Kultur, "soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft".⁹⁶ Im Falle Deutschland hat die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Aufgabe, kraft der spezifisch pluralitätsstiftenden und -erhaltenden Funktion des Rundfunks das kulturelle Leben in der Bundesrepublik Deutschland zu fördern.⁹⁷ Sie ist von daher ein Bestandteil der dienenden Funktion des Rundfunks innerhalb seines verfassungsrechtlich geschützten Auftrages und so von Verfassungs wegen eine zwingend vorgegebene Forderung.⁹⁸

Seit der Einführung des dualen Rundfunksystems hat die Gebührenfinanzierung verfassungsrechtlich eine kompensatorische Funktion im Hinblick auf die vielfaltsbezogenen Defizite des Systems der Werbefinanzierung. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besagt auch, daß die Rundfunkgebühr gerade keine Benutzungsgebühr, sondern abgabenrechtlich ein "Beitrag" ist, substantiell "das von den Ländern eingeführte Mittel zur Finanzierung der Gesamtveranstaltung Rundfunk" als gesellschaftlich-öffentliche Aufgabe.⁹⁹

Die EU-Regierungschefs haben sich am 17. Juni dieses Jahres auf eine Erweiterung des Art. 92 EGV geeinigt. Demnach sind die Mitgliedsstaaten weiterhin befugt, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren. Diese Erweiterung lautet: "Die Bestimmungen dieses Vertrages berühren nicht die Kompetenz der Mitgliedsstaaten für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sorgen, sofern diese Finanzierung Rundfunkorganisationen zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben gewährt wird, wie sie von jedem Mitgliedsstaat festgelegt, definiert und organisiert wurden, und diese Finanzierung die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Maße beeinträchtigt, das im Widerspruch zu den gemeinsamen Interessen steht, wobei die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben zu berücksichtigen ist."¹⁰⁰ In der ARD und beim ZDF wurde dies "als ein klares Bekenntnis der Europäischen Union zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk" gewertet.¹⁰¹

4.5 Die Konvergenztheorie der EG-Kommission

Die Europäische Kommission veröffentlichte im September 1996 eine Studie zur Konvergenz. Unter Konvergenz wird das technische Zusammenwachsen von Audio-, Video-, Kommunikations-, und Computertechnik verstanden. Konkret ist damit eine Symbiose von Fernsehen und Computer gemeint (TV-PC-Home-Entertainment). Dadurch soll die Unterscheidung von Rundfunk ("point-to-multipoint") und Individualkommunikation ("point-to-point") gegenstandslos

⁹⁶ Art. 92 Abs. 3 lit. d) EGV.

⁹⁷ Vgl. SELMER, PETER/GERSDORF, HUBERTUS, Finanzierung, 1994, S. 74.

⁹⁸ Vgl. SELMER, PETER/GERSDORF, HUBERTUS, Finanzierung, 1994, S. 74.

⁹⁹ BVerfGE 31, 314 [330].

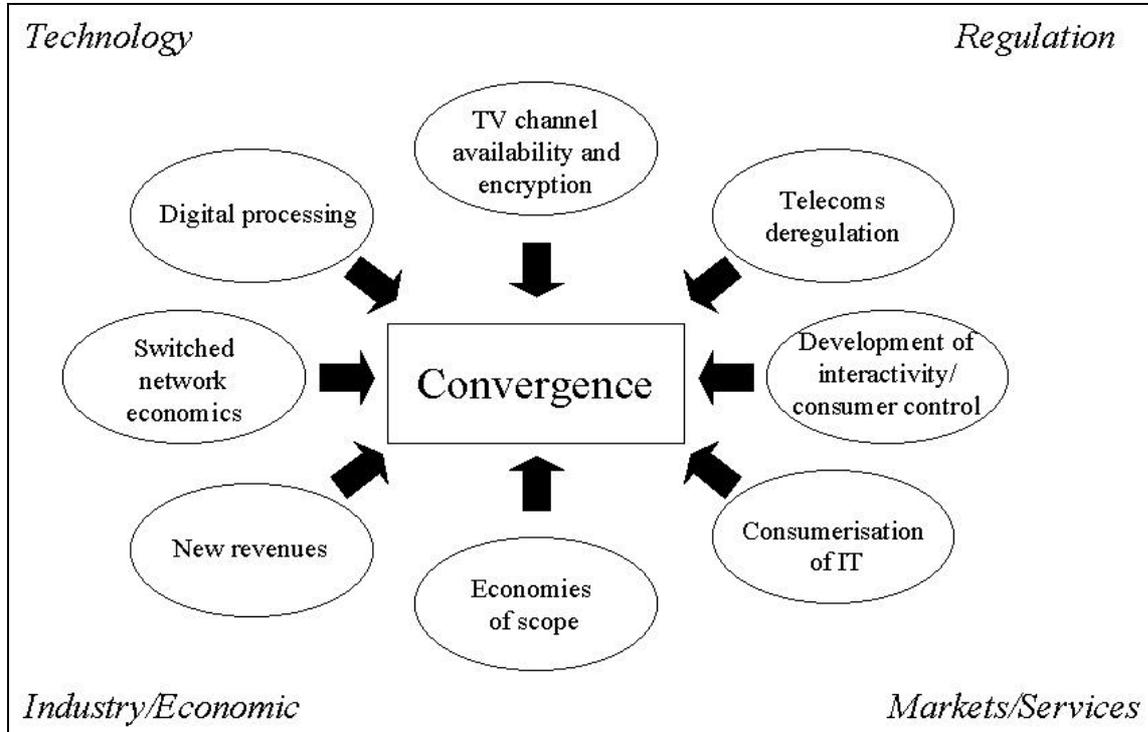
¹⁰⁰ Vgl. o. V., EU-Protokollnotiz, epd, Nr. 47 v. 21.06.1997, S. 21.

¹⁰¹ Stellungnahme des ARD-Vorsitzenden UDO REITER, in: o. V., epd, Nr. 47 v. 21.06.1997, S. 21.



werden.¹⁰² Die folgende Graphik führt die entscheidenden Faktoren an, die eine Konvergenz bewirken sollen:

Darstellung 6:
Einflußfaktoren der Konvergenz



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION, Konvergenzstudie, 1996, S. 89

Unter Konvergenz ist aber nicht nur das technische Zusammenwachsen zu verstehen. Konvergenz ist auch ein interessenbesetzter medienstrategischer Leitbegriff für die These, daß sich die Programme der Öffentlichen und Privaten auf Dauer immer weiter angleichen und schließlich ununterscheidbar werden.¹⁰³ Auf dieser These basiert letztlich auch die Regulierung für die zukünftige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Denn laut dieser Studie entfielen unter Konvergenzbedingungen jegliche Rechtfertigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das umfassende Programmangebot, besonders die Unterhaltungsangebote, seien kaum noch zu rechtfertigen.

Es ist nicht zu leugnen, daß sich eine Anpassung an das kommerzielle Umfeld in der Programmstruktur vollzogen hat. Ein Beispiel dafür ist die Harmonisierung des Vorabendprogramms, in dem ARD und ZDF mit den Privaten in einem harten Wettbewerb um Werbung und Massenattraktivität stehen.¹⁰⁴ So ist es auch unbestreitbar, daß öffentlich-rechtliche und privatwirtschaftliche

¹⁰² Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Konvergenzstudie, 1996, S. 60. Vgl. dazu auch den Diskussionsbeitrag von BARTOSCH, ANDREAS, Beitrag, ZUM 3/1998, S. 209-220.

¹⁰³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Konvergenzstudie, 1996, S. 87.

¹⁰⁴ Vgl. DEMMER, ULRICH, Auswirkungen, Nr. 75/1996, S. 99.



Programmveranstalter auf nationalen und internationalen Märkten um ca. 50% der Programmware, insbesondere um Spielfilme und Sportübertragungen, konkurrieren.¹⁰⁵ Alle programmstrukturellen Vergleiche zeigen jedoch, wie z. B. auch in Kapitel 2.5.3. dieser Arbeit, daß die privatwirtschaftlichen Vollprogramme einen erheblich größeren Unterhaltungs- und Fiktionsteil aufweisen als die Öffentlich-Rechtlichen.

Bei der Einführung von Pay-TV soll sich nach Auffassung dieser Studie aus dem Nutzerverhalten der Zuschauer zeigen, daß aufgrund des Pay-TV das Free-TV zunehmend an Bedeutung verliert. Es wird sogar erwogen, daß es ganz vom Markt verdrängt wird, weil das Free-TV dann angeblich keinen wirtschaftlichen Wert mehr darstellt. Eine solche Schlußfolgerung ist aber nur dann diskutabel, wenn davon ausgegangen werden kann, daß die Zuschauer in erheblichem Umfang bereit sind, zusätzliche finanzielle Mittel für Pay-TV-Angebote aufzubringen.¹⁰⁶ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine solche Tendenz allerdings nicht zu verzeichnen, denn eine steigende Kaufkraft und Ausgabebereitschaft der Bevölkerung für Medien ist nicht zu bemerken.¹⁰⁷ Eine schlechte Arbeitsmarktlage und eine stagnierende wirtschaftliche Entwicklung deuten auch nicht daraufhin, daß in naher Zukunft die Bereitschaft der Bevölkerung steigt, höhere finanzielle Aufwendungen für das Fernsehen zu tätigen.

¹⁰⁵ Vgl. dazu auch ARD-Filmeinkauf, in: PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.), Medienbericht, 1994, S. 314.

¹⁰⁶ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Konvergenzstudie, 1996, S. 28

¹⁰⁷ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Aufwendungen, MP, Basisdaten, 1996, S. 86.



5. Perspektiven der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Hinblick auf die aktuellen Veränderungen der Rahmenbedingungen

5.1 Dualer Rundfunk und die Konsequenzen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Mit dem öffentlich-rechtlichen und dem privat-kommerziellen Rundfunk stehen sich zwei gegensätzliche Rundfunkmodelle gegenüber. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Organisation und Finanzierung, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Wertorientierungen.¹ Der strukturelle Unterschied zwischen den beiden Rundfunkmodellen kann als Gegensatz zwischen einem Mehrheitsprinzip und einem pluralistischen Prinzip gefaßt werden.

Im Mehrheitsmodell wird der Befriedigung persönlicher und unmittelbarer Wünsche von möglichst vielen Radiohörern und Fernsehzuschauern Priorität eingeräumt. So handelt es sich hierbei um eine "Rundfunkdemokratie", die bestimmt wird von der Programmwahl der Haushalte.² Die Vertreter dieser Richtung vertrauen auf den Marktprozeß von Angebot und Nachfrage. Sie legen dar, daß private, kommerziell motivierte und durch die Gesetze des Marktes gesteuerte Aktivitäten besser geeignet seien, die Interessen in einer Gesellschaft zu befriedigen.³

In diesem wirtschaftsliberalen Modell sind Gemeinwohl und Marktregulierung miteinander verschmolzen. Die Freiheit des Bürgers in einer Demokratie geht in seiner Rolle als Konsument in einem freien Markt auf. Diese Position ist gut mit folgenden Worten des ehemaligen Bundespostministers CHRISTIAN SCHWARZ-SCHILLING zu beschreiben: "Das Grundgesetz setzt einen mündigen Bürger voraus; er muß nicht erst zur Mündigkeit erzogen werden, sondern handelt in allen möglichen Lebenslagen als kritischer Konsument oder als Wähler eigenverantwortlich und selbständig. (...) Die natürliche Urteilsfähigkeit des Bürgers verhindert die einseitige Hinwendung zu überwiegend seichter und trivialer Unterhaltung."⁴

Dieser Position stehen Bedenken gegenüber, die das Maß an kultureller und politischer Freiheit nicht allein durch die Gesetze des Marktes bestimmt sehen. Es werden besondere institutionelle Vorkehrungen für notwendig gehalten. Im pluralistischen Modell soll Rundfunkausstrahlung als Vermittler von Bedeutungen und Beziehungen fungieren. Hier wird der Anspruch erhoben, den Bedürfnissen aller bedeutenden Gesellschaftsgruppen, die sich jeweils nach Interessen, Werten und Identitäten unterscheiden, in ausreichender Weise nachzu-

¹ Vgl. BLUMLER, JAY G./HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Funktionen, MP, 7/1992, S. 404.

² BLUMLER, JAY G./HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Funktionen, MP, 7/1992, S. 404.

³ Vgl. z.B. ENGEL, CHRISTOPH, Medienordnungsrecht, 1996.

⁴ SCHWARZ-SCHILLING, CHRISTIAN, Anmerkungen, RuF, Nr. 3, 1982, S. 329.



kommen.⁵ Dies impliziert bereits, daß sich nicht einfach konformistisch an den bestehenden Rezeptionsinteressen des Massenpublikums orientiert werden kann.

In diesen Kreisen wird geargöhnt, daß eine Gesellschaft kommunikativ verarme, wenn im Rundfunk nur dem Wunsch nach Unterhaltung nachgekommen wird. Das ist zwar nach den Gesetzen der Medienökonomie wirtschaftlich einträglich und unternehmerisch wenig riskant. Es sei aber eine Gefahr, wenn frei von ökonomischen und politischen Restriktionen, eine möglichst große Vielfalt von weltanschaulichen Strömungen wahrgenommen werden solle. Vertreter eines Integrationsmodells sehen Rundfunkfreiheit nur durch die Dominanz eines binnenpluralen Rundfunkmodells gewährleistet.

Wichtig in einer Gesamtbetrachtung über strukturelle Unterschiede im dualen System ist es der Frage nachzugehen, welche Konsequenzen sich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus dem Bestehen neben dem privat-kommerziellen Rundfunk ergeben. Kann ein öffentlich-rechtliches Fernsehen überhaupt in einem vollständig kommerzialisierten Umfeld unverändert bestehen bleiben? Es wird von der Gefahr gesprochen, daß eine Verlagerung in ein kommerzielles und dereguliertes Umfeld bei öffentlich-rechtlichen Sendern zu Formen der Adaption und Kompensation bis hin zur Konvergenz führt.

Für die grundsätzliche Frage, wie öffentlich-rechtliche Sender auf die Konkurrenz reagieren sollen oder zu welchen Reaktionen sie gezwungen werden, gehen die Vermutungen weit auseinander. Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehen grob drei strategische Möglichkeiten zur Verfügung: Sie können sich entweder vollständig an kommerzielle Gepflogenheiten anpassen (das reine Wettbewerbsmodell), sich dem kommerziellen Wettbewerb völlig entziehen, oder ein Mischmodell finden, welches sowohl Anpassung als auch Entzug ermöglicht.⁶

Die Debatte um die Rundfunkordnung gilt einem Medium gesellschaftlicher Entwicklung und berührt daher auch die Frage, wie eine Gesellschaft ihre eigene Fortentwicklung gestalten kann und will. Auch die Befürworter privaten Fernsehens kennen Erwägungen, wie jenseits geschäftlicher Rationalität Dienste des Fernsehens als gesellschaftliches Medium gesichert sein sollten.⁷ Manchem scheint es, als habe die Nachdenklichkeit mit der Anschauung des befürworteten neuen Systems zugenommen.⁸

⁵ BLUMLER JAY G./HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Funktionen, MP, 7/1992, S. 404.

⁶ Vgl. DEMMER, Ulrich, Auswirkungen, Nr. 76/1995, S. 84.

⁷ Eine Übersicht über Argumentationsmuster in der Kritik des Fernsehens und ihre jeweilige Stellung zur Existenz eines public-service Systems gibt SYVERTSEN, TRINE, Television, European Journal of Communication, 6/1991, S. 95-114.

⁸ Vgl. auch WEISCHENBERG, SIEGFRIED, Mediensystem, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/90, S. 29-43.

5.2 Die Standortpolitik der Bundesländer

Die medienpolitischen Auseinandersetzungen finden häufig nach dem alten Rechts/Links Schema statt, mit mehr Sympathie für die Öffentlich-Rechtlichen links und einer Vorliebe für die Privatwirtschaftlichen rechts. Diese Kontroverse wird scharf zwischen Bund und Ländern ausgetragen. Eine Besonderheit der Diskussion besteht darin, daß originäre Parteistandpunkte dabei nach Opportunitäten aufgeweicht werden. So gingen auch die SPD-regierten Länder, die dem kommerziellen Rundfunk zunächst ablehnend gegenüberstanden, zu einer standortorientierten Medienpolitik über, um eine Abwanderung von Medienunternehmen zu verhindern.⁹

In Nordrhein-Westfalen ergab sich wegen der vielen Neuzulassungen eine besonders prekäre Situation für die Kabelbelegung. Im siebten Rundfunkänderungsgesetz vom April 1995 wurde die Standortpolitik ausdrücklich unterstützt, indem man allen im Land zugelassenen Sendern ohne Unterschied einen Platz im Kabel zusicherte. Neu zugelassene Programme sollten ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen haben und somit Arbeitsplätze sichern. Das Gesetz privilegierte damit landeseigene Programme in den Rangfolgebestimmungen für Kabelnetze. Automatisch wurden alle herangeführten Programme verdrängt, deren Sendeabwicklung nicht in NRW stattfand. Davon waren gleichermaßen die Dritten Programme der ARD betroffen.¹⁰

Diese auch als "Landeskinderklausel" bezeichnete Regelung traf auf Widerstand der EG-Kommission, aber auch die Landesanstalt für Rundfunk NRW wandte sich dagegen.¹¹ Daraufhin wurde mit der Verabschiedung des achten Rundfunkänderungsgesetzes durch den Düsseldorfer Landtag am 30. Januar 1996 ein automatischer Anspruch auf die Einspeisung der Programme gelöscht, die eine Satellitenzulassung in NRW haben.¹² Seitdem müssen auch diese Programme unter Vielfaltsgesichtspunkten in eine Rangfolge eingeordnet werden.¹³ Gerade in Anbetracht der Digitalisierung versuchen private Medienunternehmen rechtzeitig mit neuen Spartenprogrammen gute Ausgangspositionen zu erheischen.

⁹ Vgl. KLEINSTEUBER, HANS J./ROSSMANN, TORSTEN, Kommunikationsraum, 1994, S. 166.

¹⁰ Vgl. BREUNIG, CHRISTIAN, Standortpolitik, MP, 4/1996, S. 203.

¹¹ In Nordrhein-Westfalen heißt die Landesmedienanstalt "Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR)". Sie wurde auf Grundlage des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) vom 23. Januar 1987 im Juli 1987 mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Die LfR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Arbeit der LfR wird nach dem Rundfunkstaatsvertrag aus einem zweiprozentigen Anteil der in NRW erhobenen Rundfunkgebühr finanziert.

¹² Vgl. § 5 als auch § 41 LRG NRW wurden dahingehend geändert.

¹³ Entsprechend beschloß die Rundfunkkommission der LfR am 23. Februar 1996 eine Neufassung der Kanalbelegungssatzung, die drei Tage später in Kraft trat. Vgl. Bekanntmachung der Satzung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) über die Grundsätze der Kanalbelegung für die Kabelbelegung in Nordrhein-Westfalen (Kanalbelegungssatzung) vom 26. Februar 1996. BREUNIG, CHRISTIAN, Standortpolitik, MP, 4/1996, S. 204.



Für die Zulassung und Konzentrationskontrolle der kommerziellen Fernseh- und Hörfunkveranstalter in Deutschland sind die 15 Landesmedienanstalten zuständig, die eigens dafür in jedem Bundesland eingerichtet wurden.¹⁴ Für die Grundversorgungsprogramme ergibt sich ein Vorrang bei der Frequenzvergabe und eine Sonderstellung bei Knappheit von Satelliten- oder Kabelkanälen.¹⁵ Jenseits der Grundversorgungsprogramme haben die Landesmedienanstalten jedoch grundsätzlich die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen: "Sind Übertragungskapazitäten nicht für alle Interessenten verfügbar, muß grundsätzlich auch den Landesrundfunkanstalten und den privaten Anbietern die Veranstaltung nach gleichen Bedingungen ermöglicht werden."¹⁶

Aufgrund der gegenwärtig bestehenden Verengung der Kabelnetze haben die Landesgesetzgeber daher Regelungen für die Belegung der Kabelkanäle getroffen. In den meisten Bundesländern enthält das Rundfunkgesetz eine festgelegte Rangfolge von Programmgruppen:

- a) gesetzlich bestimmte Programme
- b) ortsübliche und ortsmögliche Programme
- c) herangeführte Programme

Bei der Gruppe der an dritter Rangfolge stehenden, herangeführten Programmen kommt es häufig zu Engpässen. Deshalb sehen einige Gesetze weitere Auswahlkriterien vor. Zum Beispiel haben Vollprogramme Vorrang vor Spartenprogrammen¹⁷, deutschsprachige vor fremdsprachigen¹⁸, inländische vor ausländischen, Programme aus Mitgliedsstaaten der EU vor Programmen aus sonstigen europäischen Ländern¹⁹. Sollte auch nach Anwendung dieser Kriterien eine Gleichrangigkeit von Programmen bestehen, nehmen einige Landesgesetze eine Rangfolge nach Vielfaltsgeboten auf. Diese sind aufgesplittet nach dem Kriterium der Angebotsvielfalt²⁰, Meinungsvielfalt²¹ oder nach der Zuschauerakzeptanz²².

Im Unterschied zur genannten Regelung sehen die Gesetze von Bayern und Berlin-Brandenburg nur eine bestimmte Gruppe von Programmen (gesetzlich bestimmte öffentlich-rechtliche und im Land lizenzierte private Programme) vor, die auf jeden Fall eingespeist werden müssen und überlassen die Auswahl

¹⁴ Vgl. zur Stellung der Landesmedienanstalten: BUMKE, ULRIKE, Aufgabe, 1995.

¹⁵ Vgl. dazu § 51 f. RStV.

¹⁶ BVerfGE 74, 297 [341].

¹⁷ Dies gilt in Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

¹⁸ Dies gilt in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.

¹⁹ Dies gilt in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Thüringen.

²⁰ Dies gilt in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein.

²¹ Dies gilt in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland.

²² Dies gilt in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt. Vgl. dazu ausführlich, BREUNIG, CHRISTIAN, Standortpolitik, MP, 4/1996, S. 202 f.



aller anderen Programme den Landesmedienanstalten, ohne daß Programmgruppen gebildet werden. Der Spielraum der Landesmedienanstalten in Bayern und Berlin-Brandenburg ist somit größer als in den anderen Bundesländern.²³

Standortpolitik war mit Sicherheit ein bestimmender Faktor für das Versagen der Medienaufsicht. So hat beispielsweise die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) in den achtziger Jahren einem privaten Veranstalter (Tele 5) eine Lizenz erteilt. Daraus wurde ein reines Sportfernsehen, folglich ein Spartenprogramm, das im Dezember von der bayerischen Landeszentrale genehmigt wurde. Das Programm wurde unter dem Namen "DSF" (Deutsches Sportfernsehen) bundesweit über Satellit verbreitet. Die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (kurz: KDLM) hatte wegen wirtschaftlicher Verflechtungen Bedenken gegen die Zulassung des DSF. Die Genehmigung wurde dennoch von der bayerischen Zulassungsbehörde erteilt. Dieses Beispiel führte zu unzähligen erfolglosen Verfahren der Landesmedienanstalten untereinander, bis hin zum Bundesverfassungsgericht.²⁴ Viele Versuche der Konzentrationskontrolle endeten ähnlich kläglich.²⁵ Während an einer Stelle der Landesmedienanstalten Vielfaltssicherung propagiert wurde, wurden an anderer Stelle gegen Voten Sender zugelassen.

Die Landesmedienanstalten legten die Bestimmung der entsprechenden Rundfunkstaatsverträge großzügig aus und ermöglichten so eine mediale Konzentration, die nach Meinung einiger Kritiker in ihrem Kern grundsätzlich die demokratische Kultur der deutschen Gesellschaft in Frage stellt.²⁶

5.3 Privater Rundfunk

Der Markt für das private Fernsehen in der Bundesrepublik wird von zwei Medienkonzernen beherrscht. Auf der einen Seite der Konzern Bertelsmann, CLT/Ufa und Gegenspieler ist die Kirch-Gruppe.²⁷ Beide großen Anbietergruppen weisen auch europäische Dimensionen auf. So agiert CLT schon länger europaweit und die Kirch-Gruppe verfügt über Verbindungen zu Fininvest von SILVIO BERLUSCONI.²⁸

Die Kirch-Gruppe und CLT/Ufa entschieden sich als gleichberechtigte Gesellschafter den Pay-TV-Sender Premiere als Plattform für digitales Pay-TV in Deutschland auszubauen. KIRCHS Pay-TV-Unternehmen DF1 wurde als eigenständige Gesellschaft aufgelöst.²⁹ Im Frühjahr 1998 kam die EU-Kommission zu der Entscheidung, daß eine Digitalallianz von Kirch, Bertelsmann und

²³ Vgl. dazu ausführlich: THOMASCHKI, KATHRIN/ KRAKIES, JENS, Anforderungen, ZUM 6/1995, S. 368-382.

²⁴ Vgl. o.V., Rechtslage, FAZ v. 24.01.1997.

²⁵ Vgl. KNOTHE, MATTHIAS, Novellierung, ZUM, 1/1997, S. 9.

²⁶ Vgl. BOVELET, RAINER, Werbung, 1996, S. 146.

²⁷ Vgl. FREESE, GUNHILD, Freibrief, Die Zeit v. 31.01.1997.

²⁸ Vgl. DÖRR, DIETER, Maßnahmen, MP, 12/1996, S. 626.

²⁹ Vgl. HEIMLICH, RÜDIGER, Hochzeit, Kölner-Stadt-Anzeiger v. 30./31.08.1997.



Deutscher Telekom³⁰ gegen EU-Recht verstöße. Brüssel kritisierte, daß durch die Fusion von CLT-UFA und Kirch der gemeinsame Sender Premiere eine marktbeherrschende Stellung erhalte. Die Kommission vertrat die Auffassung, daß Kirch und Bertelsmann auch einzeln Pay-TV etablieren könnten.³¹

LEO KIRCHS Erfolg als heutigem Medienmogul ist auf die 60-er Jahre zurückzuführen. KIRCH hatte weltweit die Nutzungs- und Verwertungsrechte der Film- und Sendelizenzen für Deutschland erworben und belieferte damit ARD und ZDF. Mit der Einführung des dualen Systems 1984 wuchs die Nachfrage. Die Preise für Spielfilme und Serien explodierten: Der Preis pro Spielfilm stieg in zehn Jahren von 126.000 DM auf rund 700.000 DM. Das entspricht einer Steigerung von ca. 550%. Die internationale Sportrechte-Verwertungsgesellschaft, die 1991 von der Kirch-Gruppe und dem Axel-Springer-Verlag (je 50%) gegründet wurde, kauft mit zum Teil astronomischen Summen die Fernsehnutzungsrechte an Sportereignissen. Sie fungiert als drittes Standbein der Kirch-Gruppe.

Die Hauptkritik gegen diese Form der Medienmachtenkonzentration richtet sich weniger gegen einzelne Personen, sondern vielmehr "gegen ein sich perpetuierendes Mediensystem", daß eine enorme medienökonomisierende und -politische Dynamik entwickelt.³² Hinzu kommt, daß bereits heute das Gebaren der privaten Fernsehveranstalter, nach Ansicht vieler Kritiker, den "demokratischen Ansprüchen nach Transparenz und Offenheit der "Vierten Macht" im Staate widerspricht.³³

Auf dem Weltmarkt, besonders in den USA, finden Zusammenschlüsse der großen Medienunternehmen statt. So stieg 1995 der Disney-Konzern mit der milliardenschweren Übernahme der US-Fernsehkette ABC ganz nach oben auf, gefolgt von Time Warner und Bertelsmann. Die Zukunft gehört Multimedia-Unternehmen, die alles können: produzieren, senden und vermarkten.³⁴ Diese 'Global Player' suchen nicht mehr nationale Fernsehanstalten als Abnehmer, sondern sie schaffen sich ihre Verteilmöglichkeiten selbst, d. h. sie zeichnen Beteiligungen oder gründen eigene Kanäle.³⁵ Time-Warner, Disney und MSNBC haben Satellitenkapazitäten auf Astra-Satelliten erworben mit dem

³⁰ Eine entscheidende Rolle im digitalen Fernsehgeschäft hat die deutsche Telekom, da ohne ihre Beteiligung der digitale Kabelfernsehmarkt, der für einen Durchbruch des digitalen Fernsehens insgesamt entscheidend ist, in Deutschland nicht erschlossen werden kann. In Deutschland ist die Verbreitung von Fernsehprogrammen über das Breitbandkabel von großer Bedeutung. Sie ist mit 17 Mio Kabelkunden, die am weitesten verbreitete Übertragungsform. Damit besetzt die Deutsche Telekom AG eine Schlüsselposition auch für die Übertragung von digitalen Fernsehprogrammen. Vgl. auch ECKSTEIN, ECKHARD, Telekom, Funkschau, Nr. 23, S. 46-49.

³¹ Vgl. dazu u.a. EUROPÄISCHE UNION/KOMMISSION, Unvereinbar, epd medien 50 (1998) Nr. 25, S. 25-40.

³² BOVELET, RAINER, Werbung, 1996, S. 153.

³³ Vgl. BOVELET, RAINER, Werbung, 1996, S. 145.

³⁴ Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 251.

³⁵ Vgl. GOTTFRIED LANGENSTEIN, ZDF, 1995, S. 209.



Ziel, ihre (Multimedia-) Angebote von den USA direkt nach Europa abzustrahlen.³⁶

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind in der Europäischen Rundfunk Union (European Broadcasting Union, kurz: EBU) zusammengeschlossen, in der sie miteinander kooperieren. Im Rahmen der 'Eurovision' wird unter den EBU-Partnern ein umfassender Programmaustausch betrieben. Seit 1995 hat sich die EBU weitreichenden Umstrukturierungen unterzogen, so daß freie Kapazitäten international angeboten werden. Die meisten europäischen öffentlich-rechtlichen Sender haben bereits ihre Landesgrenzen überschritten. Beispielsweise ist zeitgleich in Japan die 19.00 Uhr 'heute' Sendung zu empfangen.³⁷

Auch die ersten Schritte in das Internet sind gemacht. Das ZDF beispielsweise bietet in einer Kooperation mit MSNBC³⁸ das ZDF online an, wo aktuelle Nachrichten abrufbar sind.³⁹ Hierüber ist aber ein Gutachterstreit ausgebrochen, ob diese Online-Aktivitäten vom Gesetzgeber erlaubt sind, bzw. unter den Rundfunkauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fallen.⁴⁰ Dies zeigt, daß das Auftreten von Innovationen bzw. neuer Programmformen jedes mal erneut mit Schwierigkeiten verbunden ist, die auch zu Akzeptanz- und Reichweitenverlusten innerhalb der Bevölkerung führen können.

5.4 Die Konzentrationskontrolle der Privaten Rundfunkanstalten

Für die Konzentrationskontrolle der Privaten wurde jüngst eine Konzentrationsermittlungskommission gegründet (kurz: KEK), die ein selbständiges Organ der jeweiligen Landesmedienanstalt ist. Die KEK und nach Maßgabe des § 37 Abs. 2 RStV die KDLM sind zuständig für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen.⁴¹

Die KEK besteht aus sechs unabhängigen Sachverständigen des Rundfunk- und des Wirtschaftsrechts, die von den Ministerpräsidenten für die Dauer von fünf Jahren einvernehmlich berufen werden. Dabei müssen drei Sachverständige die Befähigung zum Richteramt haben.⁴² Die KEK faßt ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder. Die Beschlüsse sind gegenüber den anderen Organen der Landesmedienanstalt bindend.⁴³ Allerdings kann binnen eines

³⁶ Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 251.

³⁷ Vgl. LANGENSTEIN, GOTTFRIED, ZDF, 1995, S. 210.

³⁸ Ein gemeinsames Unternehmen bestehend aus: The Microsoft Network (MSN) und NBC.

³⁹ Vgl. <http://www.zdf.msnbc.de>

⁴⁰ Vgl. dazu o.V., Online-Dienst, FAZ v. 03.09.97.

⁴¹ Vgl. § 36 Abs. 1 RStV.

⁴² Vgl. § 35 Abs. 3 RStV.

⁴³ Vgl. § 37 RStV.



Monats nach der Entscheidung der KEK, die KDLM gegen das Votum mit einer dreiviertel Mehrheit einen abweichenden Beschluß fassen.⁴⁴

Sowohl Zusammensetzung, als auch Berufung sind umstritten. In der Zusammensetzung findet die gesellschaftliche Bandbreite keine Berücksichtigung, und im Hinblick auf die gebotene Staatsfreiheit ist vor allem die Berufung der Mitglieder durch die Ministerpräsidenten der Länder nicht unproblematisch, denn dadurch ist die Möglichkeit eines staatlichen Einflusses nicht auszuschließen. Auch hier wird nach dem Parteienproporz verfahren. Die Regierungschefs von SPD und Union benannten jeweils drei KEK-Mitglieder.⁴⁵

Die Konzentrationskontrolle soll nach dem Prinzip der Zuschauermarktanteilsregelung durchgeführt werden. Dies bedeutet, daß ab einem Zuschaueranteil von 30%, für bundesweit sendende Fernsehveranstalter, eine vorherrschende Meinungsmacht vermutet wird.⁴⁶ Hat ein Unternehmen die vorherrschende Meinungsmacht erlangt, so darf für weitere diesem Unternehmen zurechenbare Programme keine Zulassung erteilt werden.⁴⁷ In diesem Falle soll das Unternehmen ihm zurechenbare Beteiligungen an Veranstaltern aufgeben oder vielfaltssichernde Maßnahmen ergreifen.⁴⁸ Als vielfaltssichernde Maßnahmen gelten: Die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte und die Einrichtung eines Programmbeirats.⁴⁹ Bemerkenswert bei der Regelung ist allerdings, daß sie bundesweit gilt und strengere Ausnahmestimmungen im Rahmen des Landesrechts nicht zulässig sind.⁵⁰

Die Konzentrationsregelungen deuten das Motiv der Politik an, den Medienunternehmen im Inland ein Wachstum zu ermöglichen, das ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit sichert. Dies soll ihnen die Möglichkeit verschaffen, auf ausländischen Märkten Fuß zu fassen, ohne daß es ihnen im inländischen Markt Nachteile brächte. Ansonsten liefe man Gefahr, deutschen Unternehmen Wachstum zu verweigern und gleichzeitig ausländischen Unternehmen die Eroberung des deutschen Marktes durch Beteiligungen zu ermöglichen, wie etwa der rechtlich zweifelhafte Einstieg Rupert Murdochs bei VOX. Es wäre also eigentlich erforderlich, bei dem neuen Zuschaueranteilsmodell entsprechende EU-weite Zahlen zum Vergleich heranzuziehen.⁵¹

Abschließend ist zu konstatieren, daß die 30-Prozent Grenze beim Zuschaueranteil lediglich eine noch stärkere Konzentration im Fernsbereich verhindert und den Status quo festschreibt. Für den privaten Sektor enthält der Rund-

⁴⁴ Vgl. § 37 Abs. 2 RStV.

⁴⁵ Für den KEK-Vorsitz nominierte die SPD Reimut Jochimsen und im weiteren Hans-Dieter Lübbert und Dieter Dörr. Die Unionsländer benannten Peter Lerche, Ernst-Joachim Mestmäcker, sowie K. Peter Mailänder. Vgl. ESSLINGER, DETLEF, Kandidat, SZ v. 31.01.1997.

⁴⁶ Vgl. § 26 Abs. 2 RStV.

⁴⁷ Vgl. § 26 Abs. 3 RStV.

⁴⁸ Vgl. § 26 Abs. 4 RStV.

⁴⁹ Vgl. § 30 ff. RStV.

⁵⁰ Vgl. § 39 RStV.

⁵¹ Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 252.

funktstaatsvertrag daher ein Medienkonzentrationsrecht, das den großen Konzernen Bertelsmann und Kirch weitgehende Entfaltungsmöglichkeiten einräumt. "Angesichts der bereits eingetretenen Medienkonzentration war aber mehr auch nicht zu erwarten und nicht möglich."⁵²

5.5 Neue Programmformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Im Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde gesetzlich eingeführt, daß die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF zwei Spartenfernsehprogramme⁵³ als Zusatzangebote über Satellit anbieten können.⁵⁴ Dies sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Kinderkanal und der Ereignis- und Dokumentationskanal (Phoenix).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Spartenprogramme nicht der Grundversorgung zuzurechnen. Es fehle zwar nicht am breiten Empfängerkreis, wohl aber am umfassenden Programm.⁵⁵ In seinem 5. Rundfunkurteil sah das Bundesverfassungsgericht die Begründung für eine Zulassung von Spartenprogramme in möglichen Beiträgen, "welche von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind, wie etwa (...) Programme im Kultur- und Bildungsbereich".⁵⁶

Über die Zulassung der ARD-Spartenprogramme wurden viele Diskussionen geführt. Im Rahmen dessen wird einerseits die Auffassung vertreten, daß es keine Begrenzung auf bestimmte Sparten geben dürfe, denn das Gesamtprogrammangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsse die Kommunikationsinteressen aller Bevölkerungsteile befriedigen.⁵⁷ Dadurch bestehe die Gefahr, daß die Veranstaltung von Sparten- und Zielgruppenprogrammen außerhalb der Grundversorgung zur Auszehrung der bestehenden Vollprogramme führe.⁵⁸

Die Befürworter hingegen verweisen auf die Entwicklungsgarantie. Das Programmangebot müsse, in Anbetracht sich wandelnder Rezeptionsgewohnheiten, die verschiedenen Bevölkerungsteile ansprechen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk müsse ausloten, welche Programmfelder sich am besten für ihn

⁵² DÖRR, DIETER, Maßnahmen, MP, 12/1996, S. 627.

⁵³ Ein Spartenprogramm ist ein Rundfunkprogramm mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten. Def. gemäß § 2 Abs. 2 RStV. Zur Einordnung des Spartenprogramms in den Rundfunkbegriff: "Die 'Bestimmung für die Allgemeinheit' im Sinne einer beliebigen Öffentlichkeit oder eines Teils von ihr richtet sich nach der Art der Empfangbarkeit, nicht nach der Art des kommunikativen Inhalts. Das Begriffselement entfällt also nicht durch die Spezifizierung als Zielgruppen- oder Spartenprogramm." HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 124.

⁵⁴ Vgl. § 19 Abs. 2 RStV.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 74, 297 [345 f.].

⁵⁶ BVerfGE 74, 297 [346].

⁵⁷ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 126.

⁵⁸ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, MP, 2/1996, S. 77.



eignen, um sich angemessen auf die zukünftige Entwicklung vorbereiten zu können.⁵⁹

Im vorhergehenden Kapitel wurde bereits die Tendenz beschrieben, daß sich "über eine dritte Finanzierungssäule" entgeltfinanzierte Programme zu etablieren versuchen (Pay-TV).⁶⁰ Bei einer rechtlichen Zulassung von Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk dürfte es sich, aufgrund seines Grundversorgungsauftrages, nur um Spartenprogramme handeln, bzw. um Zusatzangebote in komplementärer Funktion. Die bestehenden Vollprogramme müßten ihre Priorität behalten.

Nach Aussagen des Bundesverfassungsgerichts ist eine besondere gesetzliche oder staatsvertragliche Regelung notwendig für die Zulassung einzelentgeltlicher oder abonnementsbezogener Programme der Landesrundfunkanstalten.⁶¹ In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk berechtigt sei neben der traditionellen Rundfunkgebühr eine zusätzliche Gebühr einzunehmen. Abgabenrechtlich ist es nicht ausgeschlossen eine öffentlich-rechtliche Abgabe, etwa eine Benutzungsgebühr, zu erheben.⁶² Grundsätzlich müßte aber aufgrund seiner Gemeinwohlorientierung auch hier eine Gebührenbefreiung möglich sein, um eine Teilhabe von finanziell Schwächeren strukturell nicht zu gefährden.⁶³

Bei der rechtlichen Zulässigkeit von Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk geht es insbesondere auch um die Zuordnung der Aufgabenfelder, Rollen und ökonomischen Stärken zwischen dem öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk.⁶⁴ Von daher finden sich auch hier Befürworter und Gegner. Kritiker argumentieren: Die von Verfassungs wegen besondere Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mache es ihnen unmöglich, sich in gleicher Weise wie die privaten Rundfunkveranstalter zu betätigen.⁶⁵

Als rundfunkrechtlich legitime Motive zur Nutzung von Pay-TV bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgt der klassische Hinweis auf die Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und "die Sicherung einer eigenen Programmidentität auch im Hinblick auf eine Zweitverwertung".⁶⁶ Die Erschließung einer zusätzlichen Finanzierungsquelle wird angeführt, da auch die Zahl der Rundfunkgebührenteilnehmer nicht mehr wachse.⁶⁷

Gegenwärtig ist aber zu verzeichnen, daß auf dem deutschen Markt Pay-TV-Programme Schwierigkeiten haben sich zu etablieren, da sie in scharfem Wettbewerb mit zahlreichen qualitativen Free-TV-Programmen stehen.

⁵⁹ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 126.

⁶⁰ DIETER STOLTE, Markt, 1995, S. 45.

⁶¹ Vgl. BVerfGE 74, 297 [298].

⁶² Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, MP 2/1996, S. 78.

⁶³ Vgl. DEMMER, Auswirkungen, 1996, S. 93 f.

⁶⁴ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 121.

⁶⁵ Vgl. BECKER, UDO, Existenzgrundlagen, 1992, S. 106.

⁶⁶ HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, MP, 2/1996, S. 77.

⁶⁷ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, MP, 2/1996, S. 77.



5.6 Technologische Innovationen

Mit der Satellitendirektabstrahlung begann der weltweit mögliche "free flow of information".⁶⁸ Die Digitalisierung führt zu einer weiteren, der Zeitungsvielfalt vergleichbaren Vervielfachung der Programme und zu einer schnelleren Einführung "neuer Dienste".⁶⁹

Die Digitalisierung ermöglicht nicht nur einen sprunghaften Anstieg der Übertragungskapazitäten, sondern auch die Einrichtung eines Rückkanals, so daß der Zuschauer nicht einen Kanal abonnieren muß, wie bei Pay-TV, sondern nur noch für die Filme zu bezahlen braucht, die er tatsächlich sieht (Pay-per-View).⁷⁰ Der Rückkanal ermöglicht den Zuschauerwunsch (z.B. Video-on-Demand oder eine Teleshopping-Bestellung) an den Anbieter weiterzuleiten. Die digitale Datenreduktion der DVB-Technik ermöglicht es, auf einem analogen Kanal terrestrisch vier bis sechs Fernsehprogramme digital auszustrahlen, über Kabel und Satellit bis zu zehn.⁷¹ Damit werden die Transponderkosten pro Programm gesenkt.

Als nächste Innovation steht Near-Video-on-Demand (NVOD), bei dem zeitversetzt mehrere Spielfilme auf mehreren Kanälen zur Verfügung stehen. Darauf soll Video-on-Demand (VOD) folgen, das Fernsehen auf Abruf. Dies wäre der wirklich individuelle, zeitlich befristete Zugang zu einer Programmdatei-bank über Telefonnetze. "Am Ende werden nur noch digitale Datenströme fließen, innerhalb derer die Anbieter bestimmte Bitraten für ihre Angebote nutzen, die der Endverbraucher individuell und wunschgemäß mit der interaktiven Möglichkeit durch einen Rückkanal abrufen kann, (Stichwort: Cyber-TV) im Sinne eines virtuellen Kiosk."⁷²

⁶⁸ MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 251. In Europa sind es die Astra-Satelliten des europäischen Monopoltreibers SES.

⁶⁹ Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 251.

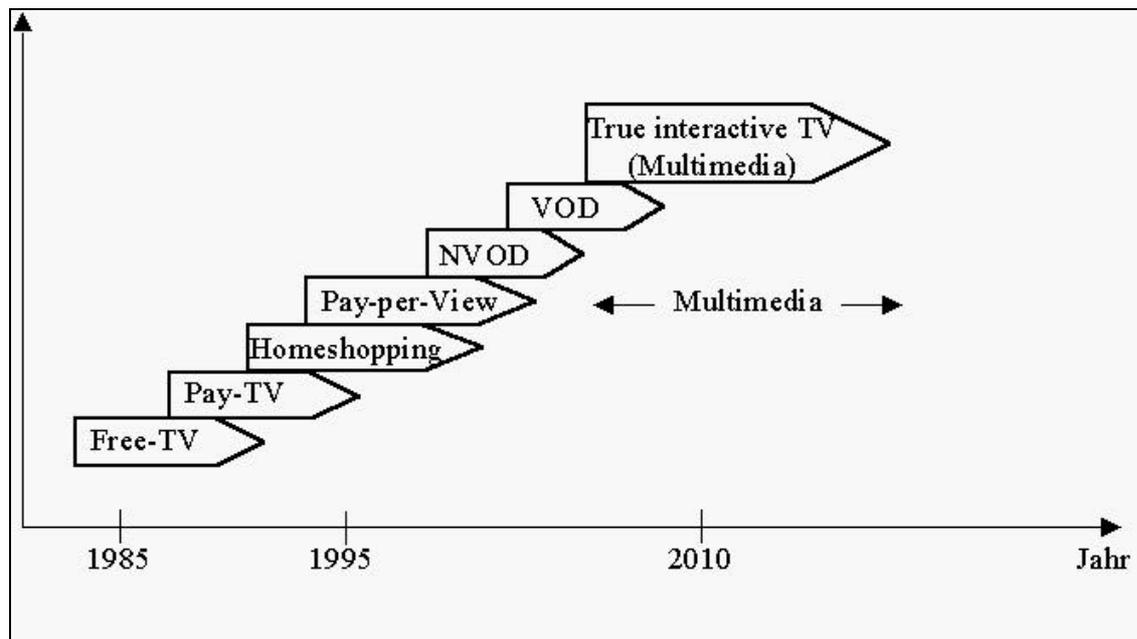
⁷⁰ Der Ablauf funktioniert über eine sogenannte 'Set-Top-Box'. Dies ist ein Spezialrechner, mit einem Modem vergleichbar, der zwischen Antennenausgang und Fernsehgerät, die komprimierten digitalen Daten empfängt und sie umwandelt, so daß die analogen Fernsehgeräte sie verarbeiten können. Die Set-Top-Box dient auch als Schnittstelle zum Zuschauer (Interface): Mit Hilfe eines Paßwortes kann sie Zugangsberechtigung prüfen und die Entschlüsselung des Programmes veranlassen, aber auch mit dem Rückkanal den Zuschauerwunsch an den Anbieter weiterleiten. In Deutschland hat man sich auf die d-box als Set-Top-Box geeinigt.

⁷¹ Vgl. REITER, UDO, Strategie, MP, 8/1997, S. 410.

⁷² MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 251.



Darstellung 7:
Einführung digitaler Programmformen



Quelle: Bertelsmann AG/Elektronische Medien,
in: KLEINE-ERFKAMP, STEFAN, Szenarioanalyse, Nr. 24/1995, S. 111.

Die Verfügbarkeit von neuen Medientechnologien, die eine erhebliche Ausweitung der Übertragungskapazitäten und vergrößerte Sendereichweiten ermöglichen, bedeutet einen Umbruch, von dem auch Auswirkungen auf andere Bereiche der Gesellschaft und Kultur, sowie allgemein auf die Geschwindigkeit des kulturellen Wandels zu erwarten sind. Denn in der Regel führen strukturelle Veränderungen auch zu funktionellen und inhaltlichen Veränderungen.⁷³

Digitales Fernsehen (DVB)⁷⁴ über Satellit und Kabel befindet sich in Deutschland in der Startphase. Die ARD ist zusammen mit dem ZDF und weiteren – kommerziellen - Anbietern an dieser neuen Technik beteiligt, sowohl bei der Spezifikation der Endgerätesysteme (Set-Top-Boxen) über die Multimedia-Betriebsgesellschaft (MMBG) als auch bei der Konzeption neuer Programme und sogenannter Programmnavigatoren, die das Zurechtfinden in der Fülle des wachsenden Programmangebots ermöglichen sollen.⁷⁵ Unter dem Motto "Vernetzen statt Versparten" ist die ARD auf der 41. Internationalen Funkausstellung (IFA) in Berlin Anfang September 1997 mit einem digitalen Programmbouquet auf Sendung gegangen.⁷⁶

⁷³ Vgl. KRÜGER, UDO MICHAEL, Programmprofile, 1992, S. 73.

Vgl. zum digitalen Fernsehen in Europa u.a. KLEINSTEUBER, HANS J./ROSENBAACH, MARCEL, Bestandsaufnahme, Ruf 46 (1998) Nr. 1, S. 24-57.

⁷⁴ Digital-Video-Broadcasting.

⁷⁵ Vgl. ARD, Jahrbuch, 1996/7, S. 27.

⁷⁶ Es werden sämtliche Fernsehprogramme unter ARD-Beteiligung ausgestrahlt. Es gibt eine zeitversetzte Ausstrahlung des Ersten Programms zwischen 20.00 und

5.7 Aktuelle und künftige Bedeutung des Rundfunkbegriffs

Die durch die Digitaltechnik eröffnete Perspektive gibt Anlaß, den Rundfunkbegriff, wie er in § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag 1997 niedergelegt ist, zu überdenken. Durch die Perspektive einer Individualisierung der Massenkommunikation wird der gegenwärtige Rundfunkbegriff ausgehöhlt. Muß in Zukunft zwischen klassischem Rundfunk, Fernsehen auf Abruf und sonstigen Mediendiensten unterschieden werden?

Die aktuelle Rundfunkdefinition gemäß § 2 Abs. 1 RStV, lautet: "Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters. Der Begriff schließt Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden und gegen besonderes Entgelt empfangbar sind, sowie Fernsehtext."

Den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff kennzeichnen demnach drei Elemente:

- ◆ Bestimmung für die Allgemeinheit,
- ◆ Darbietungen aller Art,
- ◆ fernmeldetechnische Verbreitung.⁷⁷

Eine konkret ausgefüllte Definition des Rundfunkbegriffs gibt die Verfassung nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang nur die Notwendigkeit einer dynamischen Interpretation, die den Rundfunk zukunfts offen und für technische Innovationen geöffnet läßt: "Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verwendete Begriff 'Rundfunk' läßt sich nicht in einer ein für allemal gültigen Definition erfassen. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderungen in diesem Bereich wandeln (vgl. BVerfGE 73, 118, 154). Dies gilt auch für den Rundfunkbegriff."⁷⁸

Radio- und Fernsehvollprogramme sowie publizistisch relevante Spartenprogramme unterstehen der Regulierung durch Rundfunkrecht. Dabei ist es irrelevant, ob es sich bei der Veranstaltung um Free-TV oder Pay-TV handelt, da ein Vertragsabschluß als Voraussetzung berechtigten Zugangs zur Kommunikationsnutzung (soweit dies nicht der Begrenzung auf bestimmte Teilnehmer oder dem Ausschluß bestimmter Teilnehmer dient) unerheblich ist.⁷⁹

Die Frage der Rundfunkdefinition spielt medien- und technologiepolitisch eine zentrale Rolle. Die Diskussion dreht sich um eine weite oder enge Auslegung des Rundfunkbegriffs. Ein eng gefaßter Rundfunkbegriff bedeutet, daß die Mediendienste, die nicht unter den Rundfunkbegriff gefaßt sind, dem Wirt-

1.00 Uhr. Ein Programmführer mit Lesezeichenfunktion erlaubt die Vormerkung von Sendungen zu interessierenden Themen. Vgl. REITER, UDO, Strategie, MP, 8/1997, S. 413.

⁷⁷ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 124.

⁷⁸ BVerfGE 74, 297 [350].

⁷⁹ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 124.



schaftsrecht zugeordnet werden. In einer Stellungnahme zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsstruktur unterstrichen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ihre Befürchtung, daß durch eine enge Auslegung des Rundfunkbegriffs in der EG-Fernsehrichtlinie wesentliche Teilbereiche des Rundfunks den Regelungen des Telekommunikationsrechts unterworfen werden.⁸⁰

Die Bundesländer sprechen sich naturgemäß für einen weit gefaßten Rundfunkbegriff aus, denn je weiter er ausgelegt wird, um so größer sind ihre Möglichkeiten der Einwirkung.⁸¹ Schließlich bestimmt der Rundfunkbegriff auch die Teile des Programm- und Dienstangebots, die durch die Landesmedienanstalten kontrolliert werden dürfen.⁸² Aus diesem Grunde haben die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 09./10.11.1994 in einer "Negativliste" zum Rundfunkbegriff festgestellt, daß der geltende § 2 Abs. 1 RStV mit seiner Definition des Rundfunkbegriffes auch Pay-TV, Pay-per-View und Near-Video-on-Demand umfaßt. Als Ausnahme formulierten sie, daß bei Video-on-Demand eine für den Rundfunk notwendige 'Verbreitung an die Allgemeinheit'⁸³ nicht vorliege, da nicht der Kommunikator, sondern der Teilnehmer über den Inhalt bestimme. Dienste, "die jeweils eine individuelle Leistung anbieten, ohne eine Darbietung zu veranstalten und die nicht an die Allgemeinheit gerichtet sind", sollten nicht unter den Rundfunkbegriff fallen.⁸⁴

Weitgehende Einigkeit herrschte darüber, daß unter die engere rundfunkrechtliche Regelung die Kommunikationsdienste nicht fallen, die aufgrund ihrer Ausgestaltung nur von geringem Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung sind. Darunter sind zum einen individuell angebotene Leistungen gefaßt, die nicht an die Allgemeinheit gerichtet sind, z.B. der Austausch von individuellen Informationen (elektronische Post), Teleshopping oder Telebanking etc.⁸⁵ Darüber hinaus kommen Dienste nicht in Betracht, die aufgrund ihrer Ausgestaltung nur von geringem Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung und publizistisch nicht relevant sind, wie z. B. Datendienste (Wetter-, Umweltdaten, Börsenkurse etc.), Telespiele und Abrufdienste.⁸⁶

5.8 Vorschläge zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Über Reformvorschläge zur Strukturreform wird in der ARD eine Dauerdiskussion geführt. Der WDR-Rundfunkrat hatte bereits im Oktober 1994 in einem einstimmig beschlossenen Positionspapier ausgeführt, daß eine umfassende

⁸⁰ Vgl. ARD, Grünbuch, Stellungnahme v. 10.03.1995, MP, Doku I/95, S. 38.

⁸¹ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 123.

⁸² Vgl. KLEINE-ERFKAMP, STEFAN, Szenarioanalyse, Nr. 24/1995, S. 119.

⁸³ Dieses Merkmal richtet sich nach der Art der Empfangbarkeit und nicht nach dem Inhalt des gesendeten.

⁸⁴ STAATS- UND SENATSKANZLEIEN DER LÄNDER, Negativliste, epd, 04.11.1995, S. 19-20.

⁸⁵ Vgl. STAATS- UND SENATSKANZLEIEN DER LÄNDER, Negativliste, epd, 04. 11. 1995, S. 19.

⁸⁶ Vgl. STAATS- UND SENATSKANZLEIEN DER LÄNDER, Negativliste, epd, 04. 11. 1995, S. 20.

Strukturreform der ARD unerlässlich sei. Dabei hat die Erhaltung der ARD oberste Priorität vor anderen denkbaren Handlungsoptionen, die dann zu prüfen wären, wenn die ARD sich wider Erwarten als reformunfähig erweisen würde. Als Optionen wurden genannt: Konzentration auf WDR-Fernsehen unter Ein-schluß einer Erweiterung seines Programmprofils, engere Unternehmenskooperationen mit anderen ARD-Anstalten, Austritt aus der ARD.⁸⁷ Die Austrittsoption wurde allerdings offiziell widerrufen, da sie besonders bei Befürwortern radikaler Strukturveränderungen als willkommener Beleg für die Notwendigkeit einer Neuordnung immer wieder genüßlich zitiert wurde.

Für Aufruhr sorgte der ARD-Vorsitzende UDO REITER mit einem Diskussionspapier, indem er einen radikalen Umbau der ARD vorschlug. Die ARD 2000 als eine privatwirtschaftliche Holding sah er als eine "hübsche Vision".⁸⁸ Diesmal kam der Anstoß aus den eigenen Reihen, den kleineren Sendern ihre Selbständigkeit zu nehmen.

Zur Stabilisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind Ausgabenverring-erungen von ARD und ZDF notwendig. Dies erfordert u.a. die Verschlinkung von Personal- und Verwaltungsstrukturen und die verstärkte Zusammenarbeit im Verbund mehrerer Anstalten.⁸⁹ So können beispielsweise kleinere benach-barte Anstalten weitere Kosten durch technische und personelle Kooperationen einsparen.⁹⁰

Es sind aber auch weitergehende Strukturreformen, wie Fusionen von Lan-desrundfunkanstalten, in Erwägung gezogen worden. Vor allem im Hinblick auf einen möglichen Wegfall des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2001 muß diese Alternative überdacht werden. Je mehr Anstalten fusionieren, um so höher die Kostenersparnis. Würde man eine zentrale Rundfunkorganisation aufbauen, beispielsweise alle Landesrundfunkanstalten der ARD in den WDR als größten Landesrundfunkanstalt fusionieren, ergäben sich Gebühreneinsparungen von 80%. Dies allerdings nur, wenn Programmaufwand und -inhalt des WDR unverändert blieben, d.h. wenn die spezifischen Programmwünsche der Rund-funkteilnehmer außerhalb Nordrhein-Westfalens unberücksichtigt blieben.⁹¹ Aber gerade der föderale Aufbau wird als integrationsförderndes Strukturprin-zip bejaht. In Reihen der Fusionskritiker wird argumentiert, daß der "Föderalis-mus als identitätsstiftendes Moment"⁹² über die Frage der Effizienz gestellt werden sollte.

Die von den Landespolitikern vertretenen Auffassungen zur Neugliederung richten sich in erster Linie danach, wie die Änderung der territorialen Zustän-

⁸⁷ Vgl. WDR-RUNDFUNKRAT, Positionspapier, FK, Nr. 44, 04.11.1994, S. 33.

⁸⁸ REITER, UDO, Chance, Wirtschaftswoche, 07.03.1996, S.19.

⁸⁹ Vgl. KRESSE, HERMANN, Werbefinanzierung, ZUM 2/1995, S.81.

⁹⁰ Im Bereich SaarLorLux ist der Saarländische Rundfunk bereits an einer Agentur beteiligt, die Fernseh- und Hörfunkberichte zwischen den Anstalten austauscht und dazu beiträgt, den Einsatz mehrerer Teams am gleichen Ort zu vermeiden. Vgl. KLIMMT, REINHARD, ARD, Nr. 45/1995, S. 9.

⁹¹ Vgl. KOPS, MANFRED, Ökonomische, Heft 31/1995, S. 7.

⁹² KLIMMT, REINHARD, ARD, Nr. 45/1995, S. 7.



digkeiten aus der Sicht des jeweiligen Bundeslandes zu beurteilen ist.⁹³ Viele Auffassungsunterschiede erklären sich weniger aus der Parteizugehörigkeit, sondern primär daraus, ob sie die Interessen eines kleinen Landes mit einer vereinnahmungsbedrohten Anstalt oder die eines großen Landes mit einer aufnehmenden Anstalt zu vertreten haben, die durch eine Fusion an Rundfunkteilnehmern und damit an Finanzkraft und Einfluß gewinnen würde.⁹⁴ Standortinteressen spielen hierbei eine gewichtige Rolle.

Wie sieht es aber konkret mit Reformplänen aus? Eine völlige Kehrtwendung hat der SFB gemacht, bei dem noch im Jahre 1995 bei einem Beschluß des Rundfunkrates die Rede war "eine enge Kooperation bis zur Fusion" mit dem ORB anzustreben. Der für die nächsten zwei Jahre maßgebliche Beschluß lautet: "Ein die Landesrundfunkanstalt SFB übergreifendes Modell für Berlin, daß die Landesrundfunkanstalt SFB überflüssig und fremdbestimmt machen würde, darf jedoch nach Ansicht des Rundfunkrates nicht in Frage kommen. Wichtig für Berlin ist vielmehr, daß der SFB als leistungsfähiger Hauptstadt-sender mit seinem Sendeprofil für stadtspezifischen aber auch überregionalen Aufgaben gesichert wird. Dabei unterstützt der Rundfunkrat die SFB-Geschäftsleitung die auf vielen Feldern bestehende Kooperation mit dem ORB fortzuführen und auszubauen. (...)"⁹⁵ Grund für diese Kehrtwendung mag die fehlgeschlagene Fusion von Berlin und Brandenburg gewesen sein.⁹⁶

Die Landesrundfunkanstalten Südwestfunk und Süddeutscher Rundfunk gestalten bereits eine Fusion nach eigenen Vorstellungen.⁹⁷ Bei den politischen Auseinandersetzungen über die zukünftige Zuordnung der Mitarbeiter und Programme ist allerdings deutlich geworden, daß es jeweils um die Sicherung des eigenen Gewichts in der neuen Anstalt SWR und um den Ausbau des eigenen Standortes geht. Ob nach der Befriedigung der jeweiligen Standortinteressen Kostensenkungen tatsächlich herauskommen, steht noch offen.⁹⁸

⁹³ Vgl. KOPS, MANFRED, Darstellung, Heft 29/1995, S. 67.

⁹⁴ Vgl. KOPS, MANFRED, Darstellung, Heft 29/1995, S. 65.

⁹⁵ o.V., Kooperationen, FK, Nr. 8, 21.02.1997, S. 11.

⁹⁶ Vgl. o.V., Fall, Berliner Tagesspiegel v. 15.06.1995.

⁹⁷ Vgl. die verschiedenen Modelle der Neuordnung in: GLÄSER, MARTIN, Modelle, Heft 39/1995.

⁹⁸ Vgl. o.V., FK, Politiker, Nr. 10, 07.03.1997, S. 10.

6. Ausblick

Nach der gegenwärtigen Gesetzgebung ist das duale Rundfunksystem mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nur vereinbar, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern bestehen kann. So wirkt der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf den programmlichen Spielraum des privaten Rundfunks zurück.¹ Dieser braucht aufgrunddessen in seinem Programmangebot nur Mindeststandards zu genügen. Dies bedeutet freien Spielraum für den vom ökonomischen Erfolg abhängigen privat-kommerziellen Rundfunk und eine Existenzgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Bis zum 01.01.2001 ist dieser gesetzliche Rahmen des Rundfunksystems sichergestellt.²

Neue Dimensionen ergeben sich aus dem zusammenwachsenden Europa. Die Funktionsbestimmung für den Rundfunk war in der Vergangenheit nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts rundfunkrechtlich eindeutig. In vergangener Zeit ist es schwieriger geworden zwischen Rundfunkrecht und Wirtschaftsrecht eindeutige Grenzen zu ziehen.³ Angesichts der starken Veränderungen im Bereich des Rundfunkrechts hin zum Wirtschaftsrecht ist es daher nicht auszuschließen, daß den einzelnen Säulen, bestimmte neu zu definierende Funktionen zugewiesen werden, die erheblich von dem dann eingetretenen technischen Fortschritt und damit verbundener wirtschaftlicher Bedeutung bestimmt sind.⁴ Denn ungeachtet der verfassungsrechtlichen Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbürgt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht den gegenwärtigen Status quo der öffentlich-rechtlichen Organisationsstruktur,⁵ d. h. auch eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt genießt keine Ewigkeitsgarantie.⁶ Bei aller Staatsfreiheit der Landesrundfunkanstalten steht die Existenz der einzelnen Anstalt doch zur Disposition des Staates.⁷

In der vorliegenden Arbeit wurde u.a. aufgezeigt, daß die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch finanzielle Einbußen, d. h. eine nicht ausreichende Gebührenfinanzierung, und durch stagnierende bzw. sinkende Werbeeinnahmen gefährdet ist. Hohe Kosten auf dem Beschaffungsmarkt sind für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zusätzlich eine finanzielle Belastung im Hinblick auf den Unterhaltungssektor seines Programmauftrages.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk gerät auch insofern unter Druck, als Erfolge eines Rundfunkunternehmens im allgemeinen durch Nutzerquoten gemessen werden. Die Privaten bieten ein auf Unterhaltung ausgerichtetes, massenattraktives Programm. Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-

¹ Vgl. HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG, Pay-TV, 1996, S. 125.

² Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 250 f.

³ Vgl. DEMMER, ULRICH, Auswirkungen, S. 84.

⁴ Vgl. MEIER, CHRISTOPH F., Monopol, ZUM, 4/1997, S. 250 f.

⁵ Die öffentlich-rechtliche Rechtsform wird von Art. 5 GG nicht unbedingt gefordert. Vgl. MÜNCH, INGO, Kommentar, 1985, S. 284; LIBERTUS, MICHAEL, Grundversorgungsauftrag, 1991, S. 104 m.w.N. in FN 12.

⁶ Vgl. BVerfGE 89, 144 [153].

⁷ Vgl. BVerfGE 83, 238 [296].



rechtlichen Rundfunks hingegen impliziert aber bereits, daß er "sich nicht einfach konformistisch an den bestehenden Rezeptionsinteressen des Massenpublikums ausrichten" kann.⁸ Niedrigere Einschaltquoten als bei den Privatkommerziellen könnten es ihm in Zukunft erschweren einen fortgesetzten Anspruch auf die Gebührenfinanzierung zu erheben. Eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, die sich aber fast nur an Minderheiten wendet, hört auf, ein bedeutender Akteur im Wettbewerb zu sein.

Diese Erkenntnisse erfordern eine Gratwanderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Einerseits muß er sich an seinem Grundversorgungsauftrag orientieren, und kann keine massenattraktiven Unterhaltungsprogramme bieten, andererseits muß er eine gewisse Attraktivität wahren, weil er ansonsten seinen Auftrag grundsätzlich verfehlt und damit seine Legitimation verliert. Um bei dieser Gratwanderung aber nicht abzustürzen, ist es wichtig, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht beginnt mit den privaten Rundfunkanbietern um hohe Programmnutzernutzen wettzueifern. Er sollte vielmehr darum kämpfen, daß der Wettbewerb intern und extern multidimensional verstanden wird. BLUMLER UND HOFFMANN-RIEM formulieren die Zukunftsperspektive, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müßten sich in eine Beziehung sowohl des publizistischen Wettbewerbs als auch der Komplementarität der Programme zu den privaten Anbietern stellen. Das bedeutet eine wirklich unterscheidbare Programmischung, die sich weniger durch die angebotenen Bereiche als vielmehr durch die Programmstandards von den privaten Angeboten abhebt.⁹

In all seinen Erscheinungsformen fördert Wettbewerb die Entwicklung leistungsfähigerer Strukturen gerade dadurch, daß er weniger effiziente Aufgabenlösungen durch bessere ersetzt.¹⁰ So hat die Einführung des dualen Systems die Medienlandschaft bewegt und sie interessanter gestaltet. Eine wichtige Voraussetzung ist, daß die rivalisierenden Gruppen, sowohl der private als auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk, weitgehend gleiche Chancen erhalten. Dies erfordert viel medienpolitisches Kalkül.

Die Durchsetzung der privaten Rundfunkanstalten hat sich zunächst schwierig gestaltet. Heute stehen sie aber in Deutschland weitgehend in gesicherten Positionen. Es ist vielmehr eine Tendenz zu vermerken, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die europäische Unterordnung des Rundfunks unter das Wirtschaftsrecht ins Hintertreffen gerät. Vom gegenwärtig Standpunkt erscheint das duale Rundfunksystem, trotz aller Konfliktpotentiale, die in dieser Arbeit aufgezeichnet wurden, relativ ausgeglichen. Die Existenzberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht und fällt aber mit der gesellschaftlichen und politischen Bestätigung seines öffentlichen Auftrages.

⁸ BLUMLER, JAY G./HOFFMANN-RIEM, W., Funktionen, MP, 7/1992, S. 406 f.

⁹ Vgl. BLUMLER, JAY G./HOFFMANN-RIEM, W., Funktionen, MP, 7/1992, S. 401.

¹⁰ Vgl. BUNDESREGIERUNG, Antwort, MP, I/1993, Doku, S. 48.

Anhang:
Die Rundfunkurteile - Rechtsprechungen des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Thesenform

**1. Rundfunkurteil/Urteil vom 28.02.1961/"Deutschland Fernsehen GmbH"
BVerfGE 12, 205**

- 1.1 Rundfunkfreiheit ist eine verfassungsrechtlich geschützte institutionelle Freiheit
- 1.2 Gesetzliche Regulierung der Rundfunkorganisation, aber Staatsferne. Rundfunk ist Medium und Faktor der nach Art. 5 GG geschützten Meinungsfreiheit.
- 1.3 Kompetenzzuteilung: Rundfunkorganisationsrecht ist Länderkompetenz; Fernmeldewesen und Auslandsangelegenheiten sind Bundeskompetenzen.
- 1.4 Rundfunk ist Kulturangelegenheit und eine öffentliche Aufgabe
- 1.5 Private Rundfunkveranstaltung ist prinzipiell möglich.

**2. Rundfunkurteil/Urteil vom 27.07.1971/"Mehrwertsteuerurteil"
BVerfGE 31, 314**

- 2.1 Rundfunkanstalten sind im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grundrechtsfähig.
- 2.2 Der Rundfunk hat eine Integrationsfunktion.
- 2.3 Rundfunk ist Sache der Allgemeinheit.
- 2.4 Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist nicht gewerblicher Art.

**3. Rundfunkurteil/Urteil vom 16.06.1981/ "Frag-Urteil"
BVerfGE 57, 295**

- 3.1 Organisationsprinzipien des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks.
- 3.2 Rundfunk hat eine dienende Funktion. Sie dient dem Grundrecht der Meinungsfreiheit. Organisatorische und materielle Rahmenbedingungen sollen diese Funktion sichern.
- 3.3 Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk dürfen nicht dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen werden.
- 3.4 Grundsätzlich sind zwei Ordnungsmodelle möglich:
 - a) Binnenpluralismus
 - b) Außenpluralismus
- 3.5 Beim privaten Rundfunk ist der Zugang gesetzlich zu regeln.



4. Rundfunkurteil/ Urteil vom 04.11.1986/ "Niedersachsen-Entscheidung" BVerfGE 73, 118

- 4.1 Grundversorgung ist Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Grundversorgung umfaßt ein Programmangebot, daß den essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik gerecht wird. Die organisatorischen und materiellen Rahmenbedingungen sind durch den Staat sicherzustellen.
- 4.2 Solange und soweit die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesichert ist, dürfen weniger hohe Anforderungen an private Rundfunkveranstalter gestellt werden.
- 4.3 Meinungsvielfalt in der Gesamtheit aller privaten Rundfunkprogramme soll gesetzlich geregelt werden. Die Sicherung der Meinungsvielfalt verlangt die Anwendung wettbewerbs- und kartellrechtlicher Regelungen als Ergänzungen des Rundfunkrechts.
- 4.4 Kontrolle der privaten Rundfunkanstalten durch die Landesmedienanstalten.
- 4.5 Chancengleicher Zugang für den privaten Rundfunk.

5. Rundfunkurteil/Urteil vom 24.03.1987/ "Baden-Württemberg -Entscheidung" BVerfGE 74, 297

- 5.1 Grundversorgung ist nicht als eine Mindestversorgung zu verstehen. Grundsätzlich ist es nicht gestattet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme oder rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste auszuschließen.
- 5.2 Zulässig hingegen ist die Einschränkung oder das Verbot von Werbung bei öffentlich-rechtlichen Programmen. Defizite müssen durch die Rundfunkgebühr ausgeglichen werden.
- 5.3 Kooperationen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern sind erlaubt. Um Mischsysteme zu vermeiden sind Beschränkungen durch den Gesetzgeber zulässig.
- 5.4 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk darf Spartenprogramme, Bildschirmtext und neue Dienste veranstalten. Dies gehört aber nicht zur Grundversorgung und damit auch nicht zum verfassungsrechtlichen Finanzierungsanspruch.



6. Rundfunkurteil/ Urteil vom 05.01.1991/"Nordrhein-Westfalen-Urteil" BVerfGE 83, 238

- 6.1 Der Staat wird verfassungsrechtlich verpflichtet die Grundversorgung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Sinne einer Bestands- und Entwicklungsgarantie zu gewährleisten.
- 6.2 Die Bestands- und Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erstreckt sich auf die Teilhabe an neuen Techniken.
- 6.3 Das Grundgesetz macht keine Vorgaben zur 'Modellkonsistenz', d.h. öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter sind nicht strikt voneinander zu trennen. Bei einer Veranstalterkooperation muß der Gesetzgeber allerdings sicherstellen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Grundversorgungsauftrag ungeschmälert erfüllen kann. Verfassungsrechtlich ist daher auch bei Programmkooperationen eine Segmentierung des Gemeinschaftsprogramms dergestalt erforderlich, daß der öffentlich-rechtliche Anteil abgrenzbar und zurechenbar ist.
- 6.4 Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Werbung und Rundfunkgebühren ist zulässig.

7. Rundfunkurteil/Beschluß des BVerfGE vom 06.10.1992/"Werbung in Hessen 3" BVerfGE 87, 153

- 7.1 Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darf ihre Programmautonomie nicht gefährden.
- 7.2 Mischfinanzierung ist zulässig, sofern die Gebührenfinanzierung nicht in den Hintergrund tritt.
- 7.3 Der Umfang der finanziellen Gewährleistungspflicht richtet sich nach den Programmen, die dem Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entsprechen. Bezugsgröße ist nicht das einzelne Programm, sondern das gesamte Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.

8. Rundfunkurteil/ Urteil vom 22.02.1994/"Rundfunkgebührenurteil" BVerfGE 90, 60

- 8.1 Art. 5 Abs. 1 GG verlangt für die Festsetzung der Rundfunkgebühr ein Verfahren, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die zur Erfüllung seines Grundversorgungsauftrages erforderlichen Mittel gewährleistet und ihn vor Einflußnahmen auf das Programm sichert.
- 8.2 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf selber bestimmen, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt.
- 8.3 Für die Gebührenfinanzierung gilt der Grundsatz der Programmneutralität. Die Gebühr darf nicht zu Zwecken der Programmleitung oder Medienpolitik eingesetzt werden.



- 8.4 Die Überprüfung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten darf sich nur darauf beziehen, ob sich ihre Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus ihnen abgeleitete Bedarf im Einklang von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.
- 8.5 Der so überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten darf nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören die Interessen der Gebührenzahler.
- 8.6 Die derzeitigen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt können nur hingegenommen werden, soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt.

Urteil vom 13.01.1982/ "Freie Mitarbeiter Entscheidung"
BVerfGE 59, 231

Der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in den Schranken der allgemeinen Gesetze (Art. 5 Abs. 2 GG) gewährleistete verfassungsrechtliche Schutz der Freiheit des Rundfunks erstreckt sich auf das Recht der Rundfunkanstalten, dem Gebot der Vielfalt zu vermittelnden Programminhalte auch bei der Auswahl, Einstellung und Beschäftigung derjenigen Rundfunkmitarbeiter Rechnung zu tragen, die bei der Gestaltung der Programme mitwirken. Dies haben die Gerichte bei der Entscheidung darüber zu beachten, ob die Rechtsbeziehungen zwischen den Rundfunkanstalten und ihren in der Programmgestaltung tätigen Mitarbeitern als unbefristete Arbeitsverhältnisse einzuordnen sind.

Literaturverzeichnis

Hinweis: Die Angaben in den eckigen Klammern entsprechen den Kurzzitaten in den Fußnoten. Hierbei wurde systematisch ein Stichwort aus dem Buch- oder Aufsatztitel des Autors und das Erscheinungsjahr verwendet. Zeitschriften wurden in Kurzform zusätzlich benannt. Im Literaturverzeichnis folgt die vollständige Angabe der bibliographischen Daten.

I. Untersuchungen, Bewertungen

ARD [Grünbuch, Stellungnahme v. 10.03.1995]: Stellungnahme der ARD zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (Teil II) vom 10.03.1995, in: Media Perspektiven, Dokumentation, I/1995, S. 36-42.

ARD [Jahrbuch, 1996/97]: ARD-Jahrbuch 1996/97, hrsg. von der ARD, 28. Jg. Hamburg, 1996.

ARD/ZDF [Stellungnahme v. 09.07.1991, MP, Doku II/1991]: Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF vom 09.07.1991 zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren der Bayerischen Staatsregierung und weiterer Landesregierungen gegen die Bundesregierung zur EG-Fernsehrichtlinie, in: Media Perspektiven, Dokumentation, II/1991, S. 73-94.

dies. [Stellungnahme v. 14./15.06.1989, MP, 11/1989]: Stellungnahme von ARD und ZDF zu dem beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren der Bayerischen Staatsregierung gegen die Bundesregierung zur EG-Rundfunkrichtlinie, in: Media Perspektiven, 11/1989, S.724-727.

dies. [Stellungnahme v. 15.12.1994, MP, Doku, I/1995]: Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zur Anpassung der EG-Fernsehrichtlinie vom 15.12.1994 in: Media Perspektiven, Dokumentation, I/1995, S. 30-35.

Bartosch, Andreas [Beitrag, ZUM 3/1998]: Das Grünbuch über Konvergenz. Ein Beitrag zur Diskussion auf dem Weg in die Informationsgesellschaft, in: Zeitschrift für Urheber und Medienrecht 42/1998, Nr. 3, S. 209-220.

Bausch, Hans [Rundfunkpolitik, Bd. 3, 1980]: Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil, Bd. 3, in der Reihe: ders. (Hrsg.), Rundfunk in Deutschland, 5 Bde, München 1980.

ders. [Rundfunkpolitik, Bd. 4, 1980]: Rundfunkpolitik nach 1945. Zweiter Teil, Bd. 4, in der Reihe: ders. (Hrsg.), Rundfunk in Deutschland, 5 Bde, München 1980.

Becker, Udo [Existenzgrundlagen, 1992]: Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag, Baden-Baden 1992.

Berg, Klaus [Mischfinanzierung, MP, 3/1995]: Mischfinanzierung als Schutz vor politischer Einflußnahme. Die Aufhebung der 20.00 Uhr Werbegrenze im öffentlich-rechtlichen Fernsehen als ein Stück Zukunftssicherung, in: Media Perspektiven, 3/1995, S. 94-99.



- Berg, Klaus/Kohl, Helmut/Kübler, Friedrich (Hrsg.) [Entscheidungen, 1991]: Medienrechtliche Entscheidungen. Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Presse- und Rundfunkrecht. Frankfurter Schriften zum Medienrecht, Bd. 1; Konstanz 1991.
- Berg, Klaus/Marie-Luise Kiefer (Hrsg.) [Massenkommunikation, 1996]: Massenkommunikation V. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1995, Schriftenreihe Media Perspektiven, Bd. 14, Frankfurt/Main 1996.
- Bergsdorf, Wolfgang [Gewalt, 1980]: Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation, Mainz 1980.
- ders. [Politik, 1987]: Politik und Fernsehen. Die Herausforderung der liberalen Demokratie durch den Bildschirm-Journalismus, in: M. Funke u.a. (Hrsg.), Demokratie und Diktatur. Geist und politische Herrschaft in Deutschland und Europa, S. 567-580, Bonn 1987.
- ders. [Regierungskommunikation, 1990]: Regierungskommunikation und Medien, in: Bredow, Wilfried von, Medien und Gesellschaft, S. 109-118, Stuttgart 1990.
- ders. [Medien, 1992]: Medien und Politik - Medien als Träger politischer Öffentlichkeit, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Lernfeld Politik. Eine Handreichung zur Aus- und Weiterbildung, S. 95-110, Bonn 1992.
- Bethge, Herbert [Grundversorgungsauftrag, MP, 2/1996]: Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Eine verfassungsrechtliche Analyse, in: Media Perspektiven, 2/1996, S. 66-72.
- Betz, Jürgen [Vorschläge, MP, 7/1995]: Vorschläge für ein verfassungskonformes Gebührenfestsetzungsverfahren. Konsequenzen aus dem 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Media Perspektiven, 7/1995, S. 298-309.
- Beyme, Klaus von [Kräfte, 1995]: Zentripetale Kräfte und funktionelle Sachzwänge, in: Weidenfeld, Werner, Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995.
- Bleckmann, Albert [Europarecht, 1990]: Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl., München 1990.
- Bleckmann, Albert/ Pieper, Ulrich/Erberich, Ingo [Zulässigkeit, AfP, 1/1997]: Zur Zulässigkeit von Spartenprogrammen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, in: Archiv für Presserecht, 1/1997, S. 417-424.
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang [Funktionen, MP, 7/1992]: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven, in: Media Perspektiven, 7/1992, S. 402-415.
- Börner, Bodo [Kompetenz, ZUM, 12/1985]: Kompetenz der EG zur Regelung einer Rundfunkordnung, in: Zeitschrift für Urheber und Medienrecht, 12/1985, S. 577-587.
- Bovelet, Rainer [Werbung, 1996]: Werbung und Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse von Wirkungszusammenhängen



- unter besonderer Berücksichtigung der Fernsehwerbung seit Zulassung privater Fernsehanstalten, Aachen 1996.
- Breunig, Christian [Standortpolitik, MP, 4/1996]: Zwischen Standortpolitik und Vielfaltziel, in: Media Perspektiven, 4/1996, 29. Jg., S. 195-208.
- Bumke, Ulrike [Aufgabe, 1995]: Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten. Verfassungs- und organisationsrechtliche Überlegungen zur Rechstellung einer verselbständigten Verwaltungseinheit, Münchener Universitätsschriften: Reihe der juristischen Fakultät, Bd.104, München 1995. Zugl.: München, Univ., Diss., 1993/94.
- Bundesregierung [Antwort, MP, Doku I/1993]: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage von SPD-Abgeordneten zu Konzentrationserscheinungen bei elektronischen Medien, in: Media Perspektiven, Reihe Dokumentation I/1993, S. 46-60.
- Büscher, Reinhard [EG-Recht, 1993]: EG-Recht kontra nationales Rundfunkrecht, in: o.V., Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? Europarechtliches Symposium, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6, München 1993.
- Conrad, Rainer [Praxis, Nr. 18/1994]: Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren. Eine kritische Darstellung, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 18/1994.
- Deetz, Werner [Leitlinien, 1995]: Leitlinien für Programmverantwortliche. Das Bundesverfassungsgericht urteilt über den Rundfunk, in: ZFP-Zentrale Fortbildung der Programm-Mitarbeiter, Das Radio hat viel(e) Geschichte(n). Sieben Jahrzehnte Rundfunk in Deutschland, S. 77-94, Wiesbaden 1995.
- Dellbrück, Jost [Rundfunkhoheit, MP, 1/1987]: Die Rundfunkhoheit der deutschen Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht, Rechtsgutachten erstellt im Auftrage der deutschen Bundesländer, zusammengefaßt in: Media Perspektiven, 1/1987, S. 55-58.
- Demmer, Ulrich [Auswirkungen, 1996]: Auswirkungen der europäischen Rundfunkstrukturpolitik auf den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr.75/1996.
- Deringer, Arved [Gemeinschaftsrecht, ZUM, 2/1986]: Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationale Rundfunkordnung, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 12/1986, 30. Jg., S. 627- 638.
- Diller, Ansgar [Rundfunkpolitik, 1980]: Rundfunkpolitik im 3. Reich, Bd. 2. In der Reihe: Hans Bausch (Hrsg.), Rundfunk in Deutschland, 5 Bde, München 1980.
- Dörr, Dieter [Föderalismus, EWS, 9/1991]: Der deutsche Föderalismus und die entstehende Medienordnung, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, Heft 9/1991, 2. Jg., S. 259-269.
- ders. [Verfahren, Heft 10/1994]: Das Verfahren zur Bemessung der Rundfunkgebühr in der Diskussion, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 10/1994.



- ders. [Vielfaltssicherung, MP, 2/1996]: Vielfaltssicherung durch die EU? Chancen und Risiken europäischer Medienpolitik, in: Media Perspektiven, 2/1996, S. 87-92.
- ders. [Maßnahmen, MP, 12/1996]: Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gelungen? Der dritte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Media Perspektiven, 12/1996, S. 621-628.
- ders. [Medienordnung, 1996]: Europäische Medienordnung und -politik, in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97, 23. Auflage, S. A 35-52, Baden-Baden 1996.
- Eberle, Carl-Eugen [Rundfunkgebühr, AfP, 3/1995]: Die Rundfunkgebühr. Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Legitimation, in: Archiv für Presserecht, 3/1995, 26. Jg., S. 559-565.
- ders. [Recht, AfP, 1/1993]: Das europäische Recht und die Medien am Beispiel des Rundfunkrechts, in: Archiv für Presserecht, 1/1993, 24. Jg., S. 422-429.
- Eckstein, Eckhard [Telekom, Funkschau, Nr. 23]: Die Rolle der Telekom beim Digital-TV, in: Funkschau 70 (1997), Nr. 23, S. 46-49.
- Eisenbeis, Jochen [Nationale, 1993]: Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? Europarechtliches Symposium, München 1993, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6.
- Engel, Christoph [Konvention, ZRP, 7/1988]: Europäische Konvention über grenzüberschreitendes Fernsehen. Ein Schritt in die falsche Richtung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 7/1988, 21. Jg., S. 240-247.
- ders. [Medienordnungsrecht, 1996]: Medienordnungsrecht, Baden-Baden 1996.
- Engelhard, Helge [Kommentar, 1994]: Titel IX. Kultur, in: Lenz, Otto (Hrsg.), Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, S. 841-846. Köln/Basel/Wien 1994.
- Esslinger, Detlef [Kandidat, SZ v. 31.1.1997]: Kandidat der SPD-Länder. Währungshüter Jochimsen soll über Medienkonzerne wachen, Süddeutsche Zeitung vom 31.01.1997.
- Europäische Kommission [Grünbuch, "Fernsehen ohne Grenzen", 1984]: Grünbuch der Kommission "Fernsehen ohne Grenzen", (Dokument KOM (84) 300 endg. 14.6.1984, BR-Drs. 360/84).
- dies. [Grünbuch, Strategische Optionen für die Programmindustrie, 1994]: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union, 1994.
- dies. [Grünbuch, Liberalisierung der Telekommunikationsstruktur, 1995]: Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsstruktur und der Kabelfernsehnetze. Teil I und II, (Dokument KOM (94) 682 endg. vom 25. 1. 1995).
- dies. [Konvergenzstudie, 1996]: Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, KPMG-Studie, vorgestellt von der Generaldirektion XIII der EG-Kommission am 16.9.1996.
- Europäische Union, Kommission [Unvereinbar, epd medien 50 (1998)]: Unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt. Vorläufige EU-Position zur Digital-Alli-



- anz von Kirch, CLT-UFA und Telekom, in: epd medien 50 (1998), Nr. 25, S. 25-40.
- Flesch, Colette [Nationale, 1993]: Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? Europarechtliches Symposium, Mit Beiträgen von K. Bohr..., München 1993, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6.
- Frank, Götz [Staatsferne, 1995]: Statt Staatsferne Parteienproporz. Zur Situation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: Nahamowitz, Peter/Breuer, Stefan, Politik - Verfassung - Gesellschaft. Traditionslinien und Entwicklungsperspektiven, S. 321-333, Baden-Baden 1995.
- Freese, Gunhild [Freibrief, Die Zeit v. 31.01.1997]: Freibrief für Fusionen, in: Die Zeit vom 31.01.1997, Nr. 6.
- Frohne, Ronald [Quotenregelungen, ZUM, 8/9/1989]: Die Quotenregelungen im nationalen und im europäischen Recht, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 8/9/1989, 33. Jg., S. 390-396.
- Früh, Werner [Realitätsvermittlung, 1994]: Realitätsvermittlung durch Massenmedien. Die permanente Transformation der Wirklichkeit, Opladen 1994.
- Gersdorf, Hubertus [Rundfunkgebühr, AfP, 2/1994]: Die Rundfunkgebühr als "politischer Preis"? Einige kritische Anmerkungen zur Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Archiv für Presserecht, 2/1994, 25. Jg., S. 108-114.
- Geserick, Rolf [Presse, 1989]: 40 Jahre Presse, Rundfunk und Kommunikationspolitik in der DDR, München 1989.
- Gläser, Martin [Modelle, Heft 39/1995]: Alternative Modelle zur Neuordnung des Rundfunks im Südwesten, in: Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 39/1995.
- Grätz, Reinhard [Zahl, Heft 1/1993]: Zur Zahl und Abgrenzung der ARD-Rundfunkanstalten, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 1/1993.
- Hain, Karl-Eberhard [Rundfunkfreiheit, 1993]: Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, Baden-Baden 1993.
- Hans-Bredow-Institut (Hrsg.) [IHB, 1996/97]: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97, Hamburg 1996.
- Heimlich, Rüdiger [Hochzeit, Kölner-Stadt-Anzeiger v. 30./31.08.1997]: Hochzeit der Erzfeinde, in: Kölner-Stadt-Anzeiger vom 30./31.08.1997.
- Herrmann, Günter [Fernsehen, 1975]: Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975.
- ders. [Rundfunkrecht, 1994]: Rundfunkrecht. Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, München 1994.
- Hesse, Konrad [Grundzüge, 1976]: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. ergänzte Auflage, Karlsruhe 1976.
- Heydt, Volker [Funktionswandel, EuZW, Heft 4/1993]: Der Funktionswandel der EG-Grundfreiheiten infolge der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 4/1993, 4. Jg., S. 105.



- Hieronymi, Ruth [Positionen, Heft 42/1995]: Brauchen wir ARD und ZDF? Positionen der CDU zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr.42/1995.
- Hillenbrand, Olaf [Medienpolitik, 1994]: Medienpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, S. 270-273, Bonn 1994.
- ders. [Wildwuchs, FAZ v. 26.08.1997]: "Wildwuchs" vermeiden. Die EU-Medienpolitik - ein Spagat zwischen Kommerz und Kultur, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.08.1997.
- Hillig, Hans-Peter [Rundfunkrecht, 1990]: in: o.V., Rundfunkrecht, Sonderausgabe unter redaktioneller Verantwortung des Verlages C.H. Beck, München 1990.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang [Europäisierung, 1988]: Europäisierung des Rundfunks - aber ohne Kommunikationsverfassung? in: ders. (Hrsg.): Rundfunk im Wettbewerbsrecht, S. 201-223, Baden-Baden 1988.
- ders. [Rundfunkrecht, 1991]: Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, Baden-Baden 1991.
- ders. (Hrsg.) [Indexierung, 1991]: Indexierung der Rundfunkgebühr: Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 1991.
- ders. [Schutz, 1992]: Der Schutz der Meinungsbildungsfreiheit im privaten Rundfunk, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland, S. 89-102, Bonn 1992.
- ders. [Pay-TV, 1996]: Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden/Hamburg 1996.
- ders. [Pay-TV, MP, 2/1996]: Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zusammenfassende Thesen eines Rechtsgutachtens, in: Media Perspektiven, 2/1996, S. 73-79.
- Ipsen, Hans Peter [Rundfunk, 1983]: Rundfunk im europäischen Gemeinschaftsrecht, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 28, Frankfurt/Main 1983.
- Kempen Bernhard [Kulturföderalismus, 1993]: Kulturföderalismus und Europäischer Binnenmarkt, in: o.V., Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? Europarechtliches Symposium, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6., S. 68-75, München 1993.
- Kleine-Erfkamp, Stefan [Szenarioanalyse, Nr. 24/1995]: Szenarioanalyse für die Verbreitung von Fernsehprogrammen über Terrestrik, BK-Netze und Satellit in Deutschland bis ins Jahr 2000, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 24/1995.
- Kleinsteuber, Hans J./Rossmann, Torsten (Hrsg.) [Kommunikationsraum, 1994]: Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale, Opladen 1994.
- Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel, [Bestandsaufnahme, Ruf 46 (1998) Nr. 1]: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, in: Rundfunk und Fernsehen 46 (1998) Nr. 1, S. 24-57.



- Klimmt, Reinhard [ARD, Heft 45/1995]: Brauchen wir ARD und ZDF? Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr.45/95.
- Knothe, Matthias [Novellierung, ZUM, 1/1997]: Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages. Vortrag gehalten am 29.10.1996 in der Gesellschaft zur Förderung des Medienrechts, Hamburg, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 01/1997, 41. Jg., S. 6-12.
- Kops, Manfred [Darstellung, Heft 29/1995]: Darstellung und Systematisierung der Vorschläge zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 29/1995, Köln 1995.
- ders. [Ökonomische, Heft 31/1995]: Ökonomische Beurteilung einer Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 31/1995.
- Kresse, Hermann [Werbefinanzierung, ZUM, 2/1995]: Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunksystem. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Verbandes Privater Rundfunk- und Telekommunikation (VPRT), in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 2/1995, 39. Jg., S. 67-81.
- ders. [Grundversorgung, ZUM, 3/1995]: Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung. Zu den Eckpunkten des klassischen Rundfunkauftrags, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 3/1995, 39. Jg., S. 178-189.
- Kris, Ernst/Speier, Hans [Radio, 1944]: German radio propaganda report on home broadcasts during the war, Oxford 1944.
- Krüger, Udo Michael [Programmprofile, 1992]: Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985-1990. Eine Studie der ARD-ZDF-Medienkommission, Schriftenreihe Media Perspektiven, Band 10, Frankfurt/Main 1992.
- Krüger, Udo Michael [Programmanalyse, 1996]: Unterschiede der Programmprofile bleiben bestehen. Programmanalyse 1996, in: Media Perspektiven 7/1997, S. 354-366.
- Kuch, Hansjörg [Finanzierung, ZUM, 3/1995]: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 3/1995, S. 161-166
- Ladeur, Karl-Heinz [Rundfunkordnung, ZUM, 10/1987]: "Duale Rundfunkordnung" und Werbung in Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 10/1987, 31. Jg., S. 491-501.
- Langenstein, Gottfried [ZDF, 1995]: ZDF global, in: ZDF Jahrbuch '95, S. 209f., Mainz 1996.
- Lerche, Peter [Konsequenzen, AfP, 4/1995]: Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur EG-Fernsehrichtlinie, in: Archiv für Presserecht, 4/1995, 26. Jg., S. 632- 638.



- Lerg, Winfried B. [Entstehung, 1965]: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels, Beiträge zur Geschichte des Deutschen Rundfunks, Bd. 1, Frankfurt/Main 1965.
- ders. [Rundfunkpolitik, 1980]: Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, München 1980.
- Lerg, Winfried B./Steininger, Rolf (Hrsg.) [Rundfunk, 1975]: Rundfunk und Politik 1923 bis 1973, Rundfunkforschung, Bd. 3, Berlin 1975.
- Libertus, Michael [Grundversorgungsauftrag, 1991]: Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 56, München 1991.
- Lintl, Wolfgang [Brief, 1982]: Blauer Brief, in: Journalist, Heft 7/1982.
- Longerich, Peter [Propaganda, 1993]: Nationalsozialistische Propaganda, in: Bracher, Karl Dietrich/ Funke, Manfred/ Jacobsen, Hans Adolf (Hrsg.): Deutschland 1933-1945. Neue Studien zur nationalsozialistischen Herrschaft, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 314, 2. Aufl., S. 291-314, Bonn 1993.
- Mahrenholz, Ernst Gottfried [Bedeutung, ZUM, Sonderheft 1995]: Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, Sonderheft 1995.
- Martín-Pérez de Nanclares, José [EG-Fernsehrichtlinie, 1995]: Die EG-Fernsehrichtlinie. Frankfurt am Main 1995, Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft, Bd. 1682.
- Meckel, Miriam [Fernsehen, 1994]: Fernsehen ohne Grenzen. Europas Fernsehen zwischen Integration und Segmentierung, Studien zur Kommunikationswissenschaft, Bd. 3., Opladen 1994.
- Media Perspektiven (Hrsg.) [Basisdaten, MP, 1996]: Daten zur Mediensituation in Deutschland 1996. Basisdaten, Frankfurt/Main 1996.
- Meier, Christoph F. [Monopol, ZUM, 4/1997]: Vom öffentlich-rechtlichen Monopol zum globalen Kiosk. Gedankenskizzen zur Medienpolitik 2001, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 04/1997, 41. Jg., S. 249-258.
- Meinel, Wulf [Grenzen, 1993]: Grenzen europäischer Rundfunkrechtsetzung. Dargestellt am Beispiel der Fernsehrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft vom 3. Oktober 1989, Frankfurt am Main 1993.
- Meyn, Hermann [Massenmedien, 1996]: Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland. Überarb. und aktualisierte Neuauflage, in: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), Edition Colloquium, Zur Politik und Zeitgeschichte, 24. Berlin 1996.
- Müller, Helmut M. [Schlaglichter, 1987]: Schlaglichter der deutschen Geschichte, Mannheim 1987.
- Müller, Johannes Georg [Staats- und Parteieneinfluß, 1987]: Staats- und Parteieneinfluß auf die Rundfunkanstalten in Frankreich und Deutschland, Frankfurt/Main, Bern, New York 1987.
- Münch, Ingo (Bearb.) [Kommentar, 1985]: Art. 5, in: Münch, Ingo von (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., München 1985.



- Münch, Jean-Bernard [Perspektiven, 1993]: Perspektiven und Strategien für europäische Rundfunkmärkte, in: Kiefer, Heinz J./Lehmann, Hans-Joachim (Hrsg.): Europa-Markt für Rundfunkunternehmen, Beiträge zur Rundfunkökonomie, Bd. 5, Stuttgart 1993.
- Noelle-Neumann, Elisabeth [Schweigespирale, 1989]: Öffentliche Meinung. Die Entdeckung der Schweigespирale, Frankfurt/Main 1989.
- o.V. [EU-Protokollnotiz, epd, Nr. 47 v. 21.06.1997]: EU-Protokollnotiz: Alle Seiten sind zufrieden, in: epd/medien, Nr. 47 vom 21.06.1997, S. 21 f.
- o.V. [epd, Nr. 11 v. 13.02.1993]: ohne Titel, epd medien, Nr. 11 vom 13. 02. 1993, S. 20.
- o.V. [epd, Nr. 41 v. 29.05.1993]: ohne Titel, epd medien, Nr. 41 vom 29. 05. 1993, S. 18.
- o.V. [Beihilfen, SZ v. 15.03.1997]: Keine Beihilfen. Länder wollen verhindern, daß EU Rundfunkgebühren verbietet, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.03. 1997.
- o.V. [Fall, Berliner Tagesspiegel v. 15.06.1995]: Auf keinen Fall, Berliner Tagesspiegel vom 15.06.1995.
- o.V. [Gutachten, FAZ v. 17.06.1997]: Gutachten zum Rundfunkstaatsvertrag, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.06.1997.
- o.V. [Kooperation, FK, Nr. 8, 21.02.1997]: SFB: Kooperation, aber keine Fusion mit ORB, in: FUNK-Korrespondenz, Nr. 8, 21.02.1997, S. 11.
- o.V. [Nationale] Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? Europarechtliches Symposium, München 1993, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6.
- o.V. [Online-Dienst, FAZ v. 03.09.1997]: Gutachter streiten um den Online-Dienst des ZDF, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.09.1997.
- o.V. [Politiker, FK, Nr. 10, 07.03.1997]: SWR: Badische Politiker für Intendanz in Baden-Baden, in: FUNK-Korrespondenz, Nr. 10, 07.03.1997, S. 10 f.
- o.V. [Rechtslage, FAZ v. 24.01.1997]: Schwierige Rechtslage bei Zulassung privater Rundfunksender, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.01. 1997.
- Ossenbühl, Fritz [Verfassungsrecht, 1986]: Rundfunk zwischen nationalem Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht, Rechtsgutachten erstattet der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Beiträge zum Rundfunkrecht 34, 1986.
- Petersen, Nikolaus [Rundfunkfreiheit, 1994]: Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag. Die Einwirkungen des Europäischen Rechts auf die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen, Baden-Baden 1994.
- Pieper, Antje-Karin [Nationale, 1993]: Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Medienmarkt? In: o.V., Europarechtliches Symposium, München 1993, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 6.
- dies. [Medienrecht, ZUM, 8/9/95]: Medienrecht im Spannungsfeld von "Broadcasting und Multimedia", in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 8/9/ 1995, 39. Jg., S. 552-558.



- Pieper, Karin/Wiechmann, Peter [Rundfunkbegriff, ZUM, 2/1995]: Der Rundfunkbegriff. Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens? In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 2/1995, 39. Jg., S. 82-96.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) [Medienbericht, 1994]: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1994. Drucksache 12/8587 des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, vom 20. Oktober 1994.
- Prodoehl, Hans Gerd [Verfahren, MP, 6/1990]: Das Verfahren zur Festlegung der Rundfunkgebühr - Probleme und Perspektiven, in: Media Perspektiven 6/1990, S. 378-389.
- Radeck, Bernd [Werbung, MP, 6/1994]: Werbung bei ARD und ZDF sichert Programmfreiheit. Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Media Perspektiven 6/1994, S. 278-285.
- Reinert, Patrick [Rundfunk, 1990]: Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, Frankfurt/Main 1990.
- Reiter, Udo [Chance, Wirtschaftswoche, 07.03.1996]: Chance der späten Geburt. Interview mit Udo Reiter, geführt von Katharina Cullmann, in: Wirtschaftswoche, Nr. 11/07.03.1996.
- ders. [Strategie, MP, 8/1997]: Die Strategie der ARD im digitalen Zeitalter. Ziel der Integration aller in die neue Informationsgesellschaft, in: Media Perspektiven, 8/1997, S. 410-414
- ders. [Stellungnahme, epd, Nr. 47 v. 21.06.1997] in: o.V., epd medien, Nr. 47 v. 21.06.1997, S. 21.
- Ress, Georg [Kulturkompetenz, DÖV, Heft 22/1992]: Die neue Kulturkompetenz der EG, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 22, November 1992, S. 944-954.
- Ridder, Christa-Maria [Programmverträglichkeit, MP, 6/1994]: Zur Programmverträglichkeit von Werbung nach 20.00 Uhr bei ARD und ZDF. Eine Untersuchung von Struktur und Publikumsprofil des Fernsehabendprogramms, in: Media Perspektiven, 6/1994, S. 268-277.
- dies. [Reaktionen, MP, 3/1995]: Reaktionen auf die Stoiber/Biedenkopf-Thesen zur ARD in Presse, Politik und Öffentlichkeit, in: Media Perspektiven 3/1995, S. 100-103.
- Ronneberger, Franz [Kommunikationspolitik, 1978]: Kommunikationspolitik, 3 Bde, Mainz 1978.
- Rühl, Ulli F. H. [Finanzierung, ZUM, 3/1995]: Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 3/1995, 39. Jg., S. 167-172.
- Sarcinelli, Ulrich [Politikvermittlung, 1991]: Politikvermittlung in der Demokratie: Aufgaben für das Fernsehen, in: Ralph Weiß (Hrsg.): Aufgaben und Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, Baden-Baden 1991, S. 59-70.



- Scheble, Roland [Perspektiven, 1994]: Perspektiven der Grundversorgung, Baden-Baden 1994.
- ders. [Grundversorgung, ZUM, 6/1995]: Grundversorgung - Definition und Umfang, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 6/1995, 39. Jg., S. 383-390.
- Schneck, Ottmar [Planungsmethode, MP, 10/1989]: Die geeignete Planungsmethode zur Ermittlung eines für die Rundfunkgebührenhöhe maßgeblichen Finanzbedarfs durch die KEF, in: Media Perspektiven, 10/1989, S. 606-617.
- Scholz, Rupert [Solange III, NJW, Heft 15/1990]: Wie lange bis "Solange III"?, in: NJW, Heft 15/1990, S. 941- 946.
- Schuler-Harms, Margarete [Rundfunksystem, 1996]: Das Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 23. Auflage, S. A 83-100, Baden-Baden/Hamburg 1996.
- Schwartz, Ivo E. [Zuständigkeit, AfP, 1/1987]: Zur Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Rundfunks, in: Archiv für Presserecht 1987, 1/1987, 18. Jg., S. 375-379.
- ders. [EG-Rechtsetzungsbefugnis, ZUM, 8/9/1989]: EG-Rechtsetzungsbefugnis für das Fernsehen, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, 8/9/1989, S. 381-389.
- ders. [Subsidiarität, AfP, 1/1993]: Subsidiarität und EG-Kompetenzen. Der neue Titel "Kultur". Medienvielfalt und Binnenmarkt, in: Archiv für Presse-recht, 1/93, S. 409-422.
- Schwarz-Schilling, Christian [Anmerkungen, RuF, Nr. 3, 1982]: Anmerkungen zu den 'Thesen zur Fortentwicklung des Rundfunksystems', in: Rundfunk und Fernsehen, Nr. 3, 30. Jg. 1982, S. 327-330.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) [Grenzen, 1985]: Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, in: ders. Fernsehen ohne Grenzen, S.11-44, Baden-Baden 1985.
- Selmer, Peter/ Gersdorf, Hubertus [Finanzierung, 1994]: Die Finanzierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand des EG-Beihilferegimes, Berlin 1994.
- Seufert, Wolfgang [Aspekte, 1996]: Wirtschaftliche Aspekte von Hörfunk und Fernsehen, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internat. Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, 23. Auflage, S. A 101-117, Baden-Baden/Hamburg 1996.
- Spielhagen, Edith (Hrsg.) [Erfahrungen, 1993]: So durften wir glauben zu kämpfen, Erfahrungen mit DDR-Medien, mit Beiträgen von Maryellen Boyle..., Berlin 1993.
- Staats- und Senatskanzleien der Länder [Negativliste, epd, 04.11.1995]: Negativliste der Bundesländer zum Rundfunkbegriff, in: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 87, 04.11.1995, S. 19 f.
- Staatskanzleien Bayern u. Sachsen [Thesen zur Strukturreform, 1995]: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Veröffentlicht von den Staatskanzleien Bayern und Sachsen am 28.01.1995 mit Datum vom 27.01.1995, in: Media Perspektiven, 3/1995, S. 104-108.



- Staatslexikon [Recht, 1986]: Recht/Wirtschaft/Gesellschaft, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 5 Bde, 7. Auflage, Freiburg im Breisgau 1986.
- Statistisches Bundesamt [Aufwendungen, MP, Basisdaten 1996]: Monatliche Aufwendungen für Massenmedien, in: Media Perspektiven (Hrsg.), Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland 1996, S. 86.
- Stolte, Dieter [Markt, 1995]: Vom Markt zur Marke, in: ZDF Jahrbuch '95, S. 45-50, Mainz 1996.
- Storck, Mechthild [Werbefernsehboom, MP, 3/1992]: Werbefernsehboom - ein Geschäft für die Privatsender. Der Werbemarkt 1991, in: Media Perspektiven, 3/1992, S. 158-171.
- Syvetsen, Trine [Television, European Journal of Communication, 6/1991]: Public Television in Crisis, in: European Journal of Communication, Vol. 6 (1991), S. 95-114.
- Thomaschki, Kathrin/Krakies, Jens [Anforderungen, ZUM, 6/1995]: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Kanalbelegung in Kabelnetzen, in: Zeitschrift für Urheber und Medienrecht, 6/1995, 39. Jg., S. 368-382.
- WDR [Zukunftschancen, 1989]: Die Zukunftschancen des WDR als Programmunternehmen, interne Studie, hrsg. von der Abteilung Entwicklung und Unternehmensplanung, Stand: Dezember 1989.
- WDR-Rundfunkrat [Positionspapier, FK, Nr. 44, 04.11.1994]: Positionspapier des WDR-Rundfunkrats zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System, in: FUNK-Korrespondenz, Nr. 11, 04.11.1994, S. 31-34.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.) [Europa, 1994]: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1994.
- Weinbrenner, Hans-Joachim (Hrsg.) [Handbuch, 1939]: Handbuch des Deutschen Rundfunks 1939/1940, Heidelberg 1939.
- Weischenberg, Siegfried [Mediensystem, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/90]: Das neue Mediensystem. Ökonomische und Publizistische Aspekte der aktuellen Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/1990, S. 29-43.
- Wesel, Uwe [Bananen, Die Zeit v. 04.04.97]: Ausgerechnet Bananen, Die Zeit v. 04.04.1997.
- Wheeler, Mark [Politics, 1997]: Politics and the Mass Media, Oxford 1997.
- White, Aidan [Medienrevolution, 1992]: Die sozialen Folgen der Medienrevolution, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Privat-kommerzieller Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen, Forderungen, Regelungen, Folgen, S. 131-137, Bonn 1992.
- Wulf, Josef/Poliakov, Léon [Kultur, 1989]: Kultur im Dritten Reich. Presse und Funk, Literatur und Dichtung, Theater und Film, Musik. 5 Bde, Frankfurt/Main 1989 (Sonderausgabe).
- ZDF [Jahrbuch, 1995]: Berichtzeitraum vom 01.01.-31.12.1995, Mainz 1996.
- dass. [Jahrbuch, 1996]: Berichtzeitraum vom 01.01.-31.12.1996, Mainz 1997.



II. Periodika

Täglich/Wöchentlich/Zweiwöchentlich Erscheinende

Die Zeit

Die öffentliche Verwaltung (zit. DÖV)

epd/Kirche und Rundfunk (zit. epd)

Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (zit. EuZW).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (zit. FAZ).

FUNK- Korrespondenz (zit. FK)

Neue Juristische Wochenschrift (zit. NJW)

Süddeutsche Zeitung (zit. SZ)

Monatlich oder mehrfach jährlich

Archiv für Presserecht (zit. AfP)

Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht (zit. EWS)

Journalist

Media Perspektiven (zit. MP).

Rundfunk und Fernsehen (zit. RuF)

Zeitschrift für Rechtspolitik (zit. ZRP)

Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (zit. ZUM)

Jährlich/Zweijährlich

ARD-Jahrbücher

DLM-Jahrbücher

Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen (zit. IHB)

ZDF-Jahrbücher

III. Juristische Fundstellen - Gesetze, Verordnungen, Richtlinien

EG-Fernsehrichtlinie: Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, i.d.F. der Berichtigungen gemäß ABl. der EG, Nr. L 331 vom 16.11.1989, S. 51, abgedruckt u.a. in: Media Perspektiven, Reihe Dokumentation, II/1989, S. 107-114, (zit. EG-Fernsehrichtlinie).

Fernseh-Konvention: Europäisches Übereinkommen vom 05.05.1989 über das grenzüberschreitenden Fernsehen, abgedruckt u.a. in: Media Perspektiven, Reihe Dokumentation, II/1989, S. 96-106, (zit. Fernseh-Konvention).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom November 1995 (zit. GG)

Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 12.03.1987, abgedruckt u.a. in Media Perspektiven, Reihe Dokumentation II/1987, S. 81-88.



Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991, abgedruckt u.a. in: Media Perspektiven III b/1991, Reihe Dokumentation.

Neufassung der rundfunkrechtlichen Staatsverträge i.d.F. des Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 26.08.-11.09.1997, abgedruckt u.a. in: FUNK-Korrespondenz v. 27.12.1996, Nr. 52, 44. Jg. (zit. RStV).

Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 07.02.1992, in der Fassung vom 01.01.1995 (zit. EGV)

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes sind in den Fußnoten jeweils mit vollständiger Quellenangabe aufgeführt.

IV. Rechtsprechungsverzeichnis - zeitlich geordnet

EuGH-Urteile:

"Sacchi" - Entscheidung, Rs. 155/73, Urteil vom 30.04.1974, in: Amtl. Slg. 1974, S. 409

"Coditel" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshof vom 18.03.1980, Rs C - 62/79, in: Amtl. Slg. 1980, S. 881

"Debauve" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 18.03.1980, Rs C - 52/79, in: Amtl. Slg. 1980, S. 833

"Bond van Adverteerders" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 26. 04. 1988, Rs C - 352/85, in: Amtl. Slg. 1988, S. 2086

"Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etaira" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 18.06.1991, Rs C - 260/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 2951

"Antennevoorziening Gouda" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 25. 07. 1991 in der Rs C - 288/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 4007

"Entscheidung in dem Verfahren der Kommission gegen das Königreich der Niederlande", Urteil des Gerichtshofs vom 25.07.1991, Rs C - 353/89, in: Amtl. Slg. 1991, S. 4069

"Kabelregelings" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 16.12.1992, Rs C - 211/91, in: Amtl. Slg. 1991, S. 6757

"Veronica" - Entscheidung, Urteil des Gerichtshofs vom 03.02.1993, Rs C-148/91, in: Amtl. Slg. 1993, S. 48

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-96-9