



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

Cornelia Spallek

**Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der Informationsgesellschaft.
Eine Analyse ausgewählter Strategiepapiere**

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

Heft 142

Köln, im März 2001

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 140: 3-934156-31-2

Schutzgebühr 26,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunkoekonomie.uni-koeln.de>

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



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

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Cornelia Spallek

**Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der Informationsgesellschaft.
Eine Analyse ausgewählter Strategiepapiere**

1. Einleitung	1
2. Normative Funktionen von Massenkommunikation	5
2.1. Der systemtheoretische Ansatz	5
2.2. Kommunikation im gesellschaftlichen Evolutionsprozeß	6
2.3. Funktionen von Massenkommunikation	7
2.3.1. Information als Primärfunktion von Massenkommunikation	9
2.3.2. Politische Funktionen von Massenkommunikation	12
2.3.3. Soziale Funktionen von Massenkommunikation.....	15
3. Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland: vom öffentlich-rechtlichen Monopol zum „dualen System“	19
3.1. Die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Alliierten	19
3.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen	21
3.3. Öffentlich-Rechtlicher Rundfunk im dualen System	26
3.3.1. Rundfunk im Spannungsfeld der Systeme Wirtschaft und Publizistik	28
3.3.2. Die Konvergenzthese	33
4. Die Informationsgesellschaft	37
4.1. Theoretische Konzepte der Informationsgesellschaft.....	38
4.2. Die „digitale Revolution“ und ihre Auswirkungen auf den Rundfunk.....	42
4.3. Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels zur Informationsgesellschaft.....	48



5. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft – Eine Analyse ausgewählter Strategiepapiere	51
5.1. Überblick über die Debatte um einen Funktionsauftrag für die öffentlich-rechtlichen Anstalten	51
5.2. Die Position der bundesdeutschen Politik I: CDU/CSU und F.D.P.....	56
5.2.1. Die Strategiepapiere	56
5.2.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem	56
5.2.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem.....	58
5.2.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	60
5.2.5. Zusammenfassung	61
5.3. Die Position der bundesdeutschen Politik II: SPD, Grüne und PDS	61
5.3.1. Die Strategiepapiere	61
5.3.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem	61
5.3.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem.....	64
5.3.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	66
5.3.5. Zusammenfassung	66
5.4. Die Position der Europäischen Kommission	67
5.4.1. Die Strategiepapiere	69
5.4.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem	69
5.4.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem.....	71
5.4.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	73
5.4.5. Zusammenfassung	75
5.5. Die Position der Medienwirtschaft.....	76
5.5.1. Die Strategiepapiere	77
5.5.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem	78
5.5.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem.....	80
5.5.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	83
5.5.5. Zusammenfassung	84
5.6. Die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	86
5.6.1. Die Strategiepapiere	86
5.6.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem	87
5.6.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem.....	89
5.6.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.	91
5.6.5. Zusammenfassung	94



6. Kritische Diskussion der Strategiepapiere	97
7. Fazit und Ausblick	107
Literaturverzeichnis	109



Abbildungsverzeichnis

Nr	Inhalt	Seite
1	Zuschauermarktanteile der Fernsehanbieter in Deutschland (in Prozent der gesamten Nutzungszeit)	27
2	Das Vier-Sektoren-Modell der Entwicklung der Beschäftigung	39
3	Evolution der Kommunikation	40
4	Chronologische Zusammenstellung der Strategiepapiere zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk	55
5	Erwartungen an die Fernsehprogramme (beschrieben anhand ausgewählter Items, in %, Top Boxes 1)	106

Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft. Eine Analyse ausgewählter Strategiepapiere *

1. Einleitung

„Die Quoten-Idioten“ titelte die Wochenzeitschrift DIE ZEIT am 31. 8. 2000 ihren Aufmacher und beklagte die ihrer Meinung nach zunehmende Trivialisierung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme.¹ Hintergrund für diesen Vorwurf waren ein Optimierungspapier der ARD, in dem unter anderem „eine unkomplizierte, einfache Erzählweise“ und „attraktive Milieus“ bei Fernsehfilmen und Hauptabendserien gefordert wurden, sowie Pläne des ZDF, die politischen Magazine *Frontal* und *Kennzeichen D* durch neue Reportageformate zu ersetzen.²

Damit war pünktlich zum 50-jährigen Bestehen der ARD wieder einmal eine Diskussion über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entbrannt, bei der es nicht nur um die Qualität ihrer Programmgestaltung, sondern um die grundsätzliche Frage ging, welche Aufgaben ARD und ZDF in einer dualen Rundfunkordnung zu erfüllen haben.³

Seit seiner Gründung wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk als bedeutender Funktionsträger für die Demokratie angesehen. Aber bereits mit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter in den 80er Jahren haben sich nicht nur die Voraussetzungen für die Erfüllung seiner gesellschaftlichen Funktionen entscheidend gewandelt; ARD und ZDF sahen sich auch zunehmender Kritik an der Erfüllung ihres Programmauftrags ausgesetzt, die Anfang der 90er Jahre in der sogenannten Konvergenzdebatte gipfelte. Ähnlich wie in der aktuellen Qualitätsdebatte wurde den öffentlich-rechtlichen Anstalten vorgeworfen, daß sich ihr Programm immer stärker der privaten Konkurrenz angleiche und sie damit nicht nur ihr „Gebührenprivileg“ verspielten, sondern auch insgesamt ihre Existenz in Frage stellten.

* Freie wissenschaftliche Arbeit zum Erlangen des akademischen Grades einer Magistra Artium im Fach Publizistik, vorgelegt an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften I, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, im September 2000. Betreuer der Arbeit war Prof. Dr. Hans-Jürgen Weiß, Zweitgutachter war Dr. Joachim Trebbe.

¹ Vgl. Jens Jessen: Die Quoten-Idioten. Wie ARD und ZDF die Zuschauer verachten. In: DIE ZEIT Nr. 36 vom 31. 8. 2000, S. 1.

² Vgl. „Konsequente Kontrolle und Durchsetzung“ ARD-Papier zur Optimierung bei Fernsehfilm und Hauptabendserie. Abgedruckt in: epd medien Nr. 43/44 vom 3. 6. 2000, S. 23 – 24, sowie Kammann, Uwe: Der Quoten-Jäger. Wer verachtet sein Publikum: und wie? In: epd medien Nr. 70 vom 02. 9. 2000, S. 3 - 8.

³ Zur Qualitätsdebatte vgl.: Herbert Riehl-Heyse: Die Süßstoff-Offensive. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 179 vom 5./6. 8. 2000, S. 20; Jens Jessen: Boulevard ZDF. In: DIE ZEIT Nr. 37 vom 7. 9. 2000, S. 1; Ralph Kotsch: Die Unentbehrlichen. In: Berliner Zeitung vom 9./10. 9. 2000, S. 4, sowie epd medien Nr. 77 vom 27. 9. 2000: Themenheft zur Qualitätsdebatte.



Gegenwärtig zeichnet sich durch die Digitalisierung des Fernsehens eine neue Umbruchphase ab, die mit noch weitreichenderen Folgen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verbunden scheint, als die Einführung des dualen Systems. Die Digitalisierung des Fernsehens ist – neben der wachsenden Verbreitung des Internets – nur Teil einer technischen Entwicklung, die, ausgelöst durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, zur Konvergenz des Mediensystems und zum Ausbau weltweit vernetzter Kommunikationsnetze führen soll. Die Vernetzung bislang getrennt genutzter Medien- und Kommunikationssysteme, oftmals mit dem Schlagwort „Multimedia“ umrissen, verläuft parallel zur Globalisierung des Wirtschaftssystems und markiert einen gesellschaftlichen Wandel, durch den eine neue Gesellschaft, die sogenannte Informationsgesellschaft entstehen soll.

Zwei Thesen beherrschen die Diskussion über die Folgen der „digitalen Revolution“ im Mediensystem: Zum einen sollen die technischen Entwicklungen zu einer enormen Vervielfachung des Kommunikations- und Informationsangebots führen, so daß der Bevölkerung per Mausclick und Fernbedienung quasi das gesamte Wissen der Welt zur Verfügung stehen wird. Zum anderen wird ein Ökonomisierungsschub des gesamten Mediensystems prognostiziert, da die wirtschaftliche Bedeutung der Medienbranche erheblich zunehmen und langfristig die Produktion des Industriesektors überflügeln soll. In Wirtschaft und Politik wird der Informations- und Kommunikationssektor bereits seit einiger Zeit als Motor für wirtschaftlichen Aufschwung und die dringend nötige Schaffung neuer Arbeitsplätze angesehen.

Insgesamt haben die Veränderungen im Mediensystem, deren Ende noch keinesfalls abzusehen ist, dazu geführt, daß seit einigen Jahren intensiv über eine Reform der bestehenden Medienordnung diskutiert wird. Dabei wird auch immer wieder das duale Rundfunksystem auf den Prüfstand gestellt. Dem Rundfunk wurde bislang in der Bundesrepublik durch das Bundesverfassungsgericht wegen seiner überragenden Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung eine Sonderrolle im Mediensystem zugesprochen. Diese Sonderrolle wird von unterschiedlicher Seite angesichts der erwarteten neuen Medienvielfalt zunehmend in Frage gestellt. Auf der einen Seite erhalten die Forderungen der privaten Rundfunkveranstalter nach Deregulierung, unterstützt von der Freihandelspolitik der Europäischen Kommission, neuen Rückenwind und finden in den Reihen bundesdeutscher Politiker zunehmend Gehör. Auf der anderen Seite initiierten der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) sowie die Bertelsmann Stiftung Ende der 90er Jahre eine Debatte über Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer digitalen Medienordnung. Ziel dieser Debatte war, den unbestimmten und angeblich technisch überholten Begriff der Grundversorgung durch einen zeitgemäßen Funktionsauftrag zu ersetzen. Insbesondere der VPRT kritisierte immer wieder den „ungebremsten Expansionsdrang“ der öffentlich-rechtlichen Anstalten und forderte

wiederholt „eine sachliche Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk“.¹

Vor dem Hintergrund dieser Debatte soll in der vorliegenden Arbeit der Frage nachgegangen werden, wie sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer digitalen Medienordnung positionieren soll, wobei Rundfunk hier als Synonym für Fernsehen stehen soll.² Dabei konzentriert sich die Untersuchung ausschließlich auf die bundesdeutsche Diskussion. Anhand einer Analyse ausgewählter Strategiepapiere soll dargestellt werden, wie die verschiedenen Akteure die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft einschätzen. Dabei interessiert insbesondere die Frage, welche spezifischen Funktionen ARD und ZDF in der Informationsgesellschaft erfüllen sollen und inwieweit sich dieser „Funktionsauftrag“ von der bisher gültigen Grundversorgung unterscheiden soll.

Zunächst soll in Kapitel 2 untersucht werden, welche Funktionen allgemein den Massenmedien bzw. der Massenkommunikation aus wissenschaftlicher Perspektive zugesprochen werden. In Kapitel 3 wird im ersten Teil anhand der Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung durch das Bundesverfassungsgericht dargestellt, wie die genannten Funktionen umgesetzt werden sollen und warum dem Rundfunk – und hier in erster Linie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – dabei eine herausragende Bedeutung zugesprochen wird. Im zweiten Teil steht die Frage im Vordergrund, wie sich die Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die private Konkurrenz gewandelt hat. Hier geht es zum einen um die Problematik, daß Rundfunk in einzigartiger Weise eine Doppelfunktion als Kultur- und Wirtschaftsgut hat und diesen Funktionen ein je unterschiedliches Verständnis von den Aufgaben eines Rundfunkprogramms zugrunde liegt. Zum anderen soll dieses gegensätzliche Verständnis anhand der Vorläuferdebatte zum Funktionsauftrag, der sogenannten Konvergenzdebatte, verdeutlicht werden. In Kapitel 4 wird der Begriff der Informationsgesellschaft anhand der bekanntesten theoretischen Konzepte näher definiert. Sodann werden die technologischen Innovationen, die zum Entstehen dieser neuen Gesellschaftsstruktur beitragen sollen, kurz dargestellt sowie die Auswirkungen, die sich durch die neuen Kommunikationsangebote auf den klassischen Rundfunk ergeben. Abschließend werden die Chancen und Risiken des medialen Wandels anhand eines Überblicks über die wichtigsten Argumente, die in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder auftauchen, aufgezeigt.

Die Analyse in Kapitel 5 stützt sich auf eine Auswahl von Strategiepapieren, die sich mit Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft befaßt haben. Die Auswahl begründet sich aus der Tatsache, daß sich die Papiere zum großen Teil aufeinander beziehen, zum

¹ Vgl. epd medien Nr. 98/99 vom 16. 12. 1998: VPRT macht ARD und ZDF Friedensangebot, S. 10.

² Wenn der Hörfunk in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt wird, liegt das daran, daß diesem Medium in der aktuellen medienpolitischen Diskussion nur eine untergeordnete Rolle beigemessen wird.



Teil sogar als Antwort auf vorangegangene Positionspapiere zu verstehen sind und damit als zusammenhängende Debatte verstanden werden können. Auf die Berücksichtigung wissenschaftlicher Abhandlungen zu diesem Thema habe ich deswegen verzichtet, weil einerseits derartige Veröffentlichungen so zahlreich sind, daß sie den Rahmen einer Magisterarbeit gesprengt hätten. Andererseits bin ich nach Durchsicht der Literatur zu dem Schluß gekommen, daß die von mir ausgewählten Papiere alle wesentlichen Thesen und Äußerungen zum Thema enthalten.

2. Normative Funktionen von Massenkommunikation

In der wissenschaftlichen Literatur und der Kommunikationspolitik werden den Massenmedien im Hinblick auf die Gesellschaft im allgemeinen und auf das politische System im besonderen vielfältige Funktionen zugesprochen.¹ Dabei kommt zum Teil nicht klar zum Ausdruck, ob es sich hierbei um normativ erwünschte oder empirisch beobachtbare Folgen handelt. In der Regel steht jedoch der normative Aspekt im Vordergrund, das heißt Funktionen werden als öffentliche Aufgaben verstanden, welche die Massenmedien für den Bestand der Gesellschaftsordnung zu leisten haben.²

Bei der Darstellung der normativen Funktionen von Massenkommunikation ist zu berücksichtigen, daß Kommunikation immer ein wechselseitiger Prozeß ist und Kommunikationsangebote nur dann in funktionalem Sinne wirken können, wenn sie von den Rezipienten auch wahrgenommen und angenommen werden. Dabei werden auch aus der Perspektive des Rezipienten bestimmte Funktionserwartungen an Kommunikationsangebote gestellt, die sich nicht unbedingt mit den Funktionen decken müssen, welche die Massenmedien in bezug auf das gesamte Gesellschaftssystem leisten sollen. Diese Wechselbeziehung muß allerdings im Rahmen der vorliegenden Arbeit weitgehend vernachlässigt werden, da hierzu auch kaum empirische Untersuchungen vorliegen.³ Daher kann an dieser Stelle nur betont werden, daß sich der folgende Überblick auf vorwiegend theoretische Überlegungen zum Thema Funktionen stützt und es weniger um die Frage geht, *ob* Massenmedien bestimmte Funktionen für die Gesellschaft erfüllen, sondern vielmehr um die Frage, *wie* und unter welchen Bedingungen sie diese Funktionen am ehesten erfüllen können. Dabei orientiert sich die folgende Darstellung am systemtheoretischen Ansatz, der den Funktionsbegriff in einen wissenschaftlichen Kontext stellt.

2.1. Der systemtheoretische Ansatz

Die Systemtheorie stellt einen makrotheoretischen Ansatz dar, mit dessen Hilfe Zusammenhänge zwischen dem gesellschaftlichen Teilsystem Massenkommunikation und dem übergreifenden sozialen Gesamtsystem (= der Gesellschaft) analysiert werden können. Der strukturell-funktionale Ansatz nach Parsons begreift Gesellschaft als Summe bestimmter Sozialsysteme bzw. als ein soziales

¹ Vgl. die Übersicht bei Burkart, Roland: Kommunikationswissenschaft, 3. Aufl. Wien Köln Weimar 1998, S. 368 ff., sowie Kübler, Hans-Dieter: Kommunikation und Massenkommunikation, Hamburg Münster 1994, S. 73 ff., m. w. N.

² Vgl. Ronneberger, Franz: Integration durch Massenkommunikation. In: Saxer, Ulrich (Hg.): Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien? München 1985, S. 4 f.

³ Schulz nennt hier einige empirisch gestützte Ansätze, wie die Kultivierungsthese von Gerbner und die Theorie der Schweigespirale von Noelle-Neumann, vgl. Schulz, Winfried: Fernsehen und sozialer Wandel: Untersuchungen zur Integrations- und Fragmentierungsthese. In: Wilke, Jürgen (Hg.): Massenmedien und Zeitgeschichte, Konstanz 1999, S. 90. Mit dem Wechselwirkungsprozeß der Interessen von Kommunikator und Rezipient beschäftigt sich auf theoretischer Ebene z. B. der dynamisch-transaktionale Ansatz von Schönbach/Früh, vgl. Schulz, Winfried: Ausblick am Ende des Holzweges. In: Publizistik 27/1982, S. 55.



Handlungssystem, welches primär nach Erhalt des bestehenden Zustands strebt. Jedes dieser Teilsysteme hat daher bestimmte Leistungen oder *Funktionen* zu erfüllen, die zum Bestand des Systems beitragen.¹

Der funktional-strukturelle Ansatz von Luhmann geht einen Schritt weiter und betrachtet Systeme nicht als selbstgenügsame Einheiten, sondern setzt sie in Beziehung zu ihrer Umwelt. Soziale Systeme unterliegen demnach ständig Einflüssen von außen und können sich auch umstrukturieren, indem sie auf Veränderungen in ihrer Umwelt reagieren. Dieser Ansatz begreift Funktionen als Problemlösungen, da ein System nur fortbestehen kann, wenn es unvermeidliche Einwirkungen aus seiner Umwelt kompensieren kann.²

Die Fähigkeit zur Anpassung an bestimmte Umweltveränderungen ist daher eine wesentliche Voraussetzung für den Bestand eines sozialen Systems. Das Gesellschaftssystem stellt also kein statisches Gebilde dar, sondern ist in ständiger Evolution begriffen. In diesem Prozeß kommt der Kommunikation eine schlechthin konstituierende Bedeutung zu, denn sie stellt eine Verbindung zwischen den einzelnen Teilsystemen her und dient somit der Verständigung und dem Austausch dieser untereinander. „Kommunikation verwebt die Gesellschaft zur Einheit.“³

Auf der anderen Seite unterliegt auch das jeweilige Kommunikationssystem durch Umwelteinflüsse einem ständigen Anpassungsdruck und ist seinerseits ebenfalls Teil des Evolutionsprozesses. Luhmann postuliert in diesem Zusammenhang eine enge Wechselbeziehung zwischen Kommunikation und Gesellschaft. Gesellschaftliche Evolution kann demnach nicht unabhängig von Veränderungen in den Kommunikationsweisen der Menschen gesehen werden.⁴

2.2. Kommunikation im gesellschaftlichen Evolutionsprozeß

Gesellschaftliche Evolution läßt sich als Prozeß der zunehmenden Differenzierung in arbeitsteilige Teilsysteme definieren, der immer komplexere Organisationsstrukturen hervorbringt.⁵ Diese Differenzierung ist jedoch nur dann tragfähig, wenn gleichzeitig effiziente Mechanismen der Integration installiert werden. Diese Integration zwischen den Teilsystemen leistet Kommunikation durch die Bereitstellung von Informationsangeboten und garantiert so den Bestand des Gesellschaftssystems.⁶

¹ Vgl. Parsons, Talcott: Einige Grundzüge der allgemeinen Theorie des Handelns. In: Hartmann, Heinz (Hg.): Moderne amerikanische Soziologie, Stuttgart 1967, S. 153 - 171.

² Vgl. Luhmann, Niklas: Funktionale Methode und Systemtheorie. In: ders.: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Köln und Opladen 1970, S. 31 - 53.

³ Vgl. Luhmann, Niklas: Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien. In: Schatz, Oskar (Hg.): Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien? Graz, Wien Köln 1975, S. 13.

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. Ronneberger (1985) sowie Rühl, Manfred: Integration durch Massenkommunikation? Kritische Anmerkungen zum klassischen Integrationsbegriff. In: Saxer (1985), 21 ff.

⁶ Vgl. Merten, Klaus: Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft. In: Tauss, Jörg et al.: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bonn 1996, S. 82 f.



Da sich durch die fortschreitende Differenzierung die Zahl der autonomen Teilsysteme ständig erhöht, steigt auch der Integrationsbedarf und damit die Anforderungen an das jeweilige Kommunikationssystem. Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen System und Umwelt ist Kommunikation aber auch ihrerseits Motor des gesellschaftlichen Wandels.¹

Diesen wechselseitigen Prozeß zwischen der Evolution von Gesellschaft und der Evolution des Kommunikationssystems verdeutlicht Luhmann anhand von drei globalen Phasen des gesellschaftlichen Wandels, die jeweils durch Veränderungen der dominierenden Kommunikationsweisen gekennzeichnet sind:

So kennzeichnet das Entstehen der Sprache den Übergang vom Gruppenleben der Urmenschen zur archaischen Gesellschaft. Durch die Entwicklung der Schrift wurde das Modell der direkten Kommunikation und damit die Bedingung der Anwesenheit überwunden, so daß diese Kommunikationsform als entscheidendes Moment für den Übergang zur städtisch zentrierten Hochkultur anzusehen ist. Die gegenwärtige moderne Industriegesellschaft wiederum ist geprägt durch die Bedingungen der Massenkommunikation. Angefangen mit der Erfindung des Buchdrucks durch Johannes Gutenberg, gefolgt von den technischen Medien, wie Telegraph, Telefon, Radio und Fernsehen, entstanden ganz neue Mitteilungsformen, die es ermöglichen, einer unüberschaubaren Vielzahl von Menschen zur gleichen Zeit an verschiedenen Orten die gleiche Botschaft zu vermitteln.²

Insgesamt läßt sich die These aufstellen, daß die Entwicklung moderner Gesellschaften, die sich als funktional differenzierte Gesellschaftssysteme definieren lassen, unmittelbar mit der Entwicklung des Kommunikationssystems verbunden ist. Vor diesem Hintergrund sind Massenmedien bzw. Massenkommunikation als Ergebnis des zunehmenden Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesses durch Evolution zu verstehen.³

2.3. Funktionen von Massenkommunikation

Im vorangegangenen Kapitel ist bereits angeklungen, welche spezifischen Funktionen Massenkommunikation für die Gesellschaft erfüllt: Entscheidendes Wesensmerkmal und damit Primärfunktion ist die *Information*, genauer gesagt die Herstellung und Bereitstellung von Themen und Mitteilungen für öffentliche Kommunikationsprozesse. Da die moderne Industriegesellschaft in hohem Maße funktional differenziert ist und komplexe Organisationsstrukturen aufweist, die für den Einzelnen kaum mehr zu überblicken sind, bringen die Massenmedien aufgrund ihrer hohen Reichweite ein Stück der verlorengegangenen Gemeinsamkeiten zurück. Sie stellen vor allem Öffentlichkeit her, an der die Allgemeinheit partizipiert, auch wenn die einzelnen Bevölkerungsmitglieder nicht mehr direkt am Kommunikationsprozeß beteiligt sind. Somit tragen die Mas-

¹ Vgl. Rühl (1985), S. 23. Zu diesem Aspekt der Evolution vgl. auch Kap. 4 des vorl. Bandes.

² Vgl. Luhmann (1975).

³ vgl. Ronneberger (1985), S. 5; Rühl (1985), S. 21 ff.



senmedien zur *Integration* im Sinne des Zusammenhalts der Gesellschaft bei. Integration ist als Sekundärfunktion von Massenkommunikation zu bezeichnen, weil sie als Sekundärwirkung von Information verstanden werden kann. Die Leistung der Sekundärfunktion hängt daher stark von der Qualität der Informationsvermittlung der Massenmedien ab.¹

In Wissenschaft und Praxis existieren sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, was im einzelnen unter dem Begriff „Integration“ zu verstehen ist und welche konkreten Leistungen die Massenmedien im Hinblick auf diese Funktion erbringen sollen.² Schulz faßt die unterschiedlichen Interpretationen folgendermaßen zusammen: Danach sollen Massenmedien

- Normen, Werte und Verhaltensmuster an eine Vielzahl von Menschen vermitteln,
- Randgruppen und Minoritäten in den gesellschaftlichen Diskurs mit einbeziehen,
- Öffentlichkeit für gesellschaftlich relevante Themen und Probleme herstellen,
- gemeinsame Erfahrungen über wichtige Ereignisse herstellen
- (und dadurch) eine gemeinsame Gesprächsbasis schaffen,
- die soziale Komplexität reduzieren und Transparenz im politischen System schaffen,
- und zur Akzeptanz von politischen Entscheidungen beitragen und damit Vertrauen und Systemunterstützung schaffen.³

Für eine Funktionsanalyse ist es hilfreich, den jeweiligen funktionalen Bezugsrahmen zu bestimmen, da nicht alle Leistungen eines sozialen Systems (hier: der Massenkommunikation) automatisch positive Folgen für die Gesellschaft haben müssen. Zu unterscheiden sind nach Mertons Differenzierung des Instrumentariums der funktionalen Analyse funktionale Leistungen, welche die Anpassung eines gegebenen Systems an seine Umwelt fördern und dysfunktionale Leistungen, die dieser Anpassung zuwiderlaufen. Dabei kann ein und derselbe Sachverhalt sowohl eine funktionale als auch dysfunktionale Leistung beinhalten.⁴

Wie die Übersicht von Schulz verdeutlicht, umfaßt die Integrationsfunktion sowohl ein soziale als auch eine politische Komponente. Im vorliegenden Fall wird daher als funktionaler Bezugsrahmen für die Integrationsfunktion von Massenkommunikation die gesellschaftliche Umwelt als politisches und soziales System definiert. Vorab soll allerdings zuerst einmal allgemein die Informationslei-

¹ Zur Unterscheidung von Primär- und Sekundärfunktionen, vgl. Rühl (1985), S. 22.

² Vgl. Ronneberger (1985), S. 3 ff.; Rühl (1985), S. 19 ff., sowie die Kritik von Braun, Gabriele: Massenmedien und Gesellschaft. Eine Untersuchung über die institutionelle Ordnung eines Kommunikationsprozesses freier Meinungsbildung, Tübingen 1990, S. 38 ff., die anhand vielfältiger Defizite bei der Interpretation des Begriffs zu dem Schluß kommt, daß Integration eine Leerformel sei.

³ Vgl. Schulz (1999), S. 90, sowie die etwas abstraktere Darstellung von Ronneberger (1985), S. 55 ff., die der Zusammenfassung von Schulz aber im wesentlichen entspricht.

⁴ Vgl. Merton, Robert K.: Funktionale Analyse. In: Hartmann (1967), S. 119 - 150.

stung als Primärfunktion der Massenmedien für die Gesellschaft näher untersucht werden. Auch wenn im folgenden die Erörterung der Funktionen von Massenkommunikation im allgemeinen im Vordergrund steht, werden mit Blick auf das Thema der vorliegenden Arbeit auch spezifische Besonderheiten des Fernsehens in die Betrachtung mit einbezogen.

2.3.1. Information als Primärfunktion von Massenkommunikation

Unzweifelhaft haben Massenmedien in der modernen Gesellschaft einen sehr hohen Stellenwert, da sie einen großen Teil der verfügbaren Information vermitteln. Wie bereits dargestellt, ist ein wesentliches Merkmal der Evolution der Gesellschaft, daß sich deren Systeme immer weiter differenzieren und die Strukturen daher immer komplexer werden. Dies hat zur Folge, daß ein immer größerer Anteil unseres Wissens nicht mehr auf eigenen Erfahrungen beruht, sondern durch Kommunikation vermittelt wird. Für diese „Erfahrungen aus zweiter Hand“ stellen die Massenmedien oft die einzige Quelle dar, so daß sich schlußfolgern läßt, daß sie in hohem Maße unsere Vorstellung von Realität und letztlich unser Handeln prägen.¹

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die Massenmedien offenbar nicht reale, objektiv feststellbare Tatsachen einfach abbilden, widerspiegeln oder reflektieren. Vielmehr stellt die Medienrealität durch Auswahl, Strukturierung und Interpretation der Ereignisse ein zwangsläufig verzerrtes Konstrukt dar, wie Schulz anhand einer Übersicht der empirischen Forschung darlegt, die sich mit dem Verhältnis von Massenmedien und Realität befaßt.²

Ob man aufgrund dieser Tatsache die Informationsleistung der Massenmedien als dysfunktional für den Bestand des Gesellschaftssystems ansehen will, hängt von dem Blickwinkel ab, aus dem man das Verhältnis von Massenmedien und Realität betrachtet. So begreift beispielsweise der Konstruktivismus jeden Erkenntnisprozeß als einen Vorgang der Konstruktion und stützt sich dabei auf Erkenntnisse aus der Psychobiologie, wonach der Mensch durch bestimmte Leistungen seines Bewußtseins Wirklichkeitsvorstellungen konstruiert.³ Dabei wird davon ausgegangen, daß es zwar eine Realität außerhalb der kognitiven Wirk-

¹ Vgl. Schulz (1982), S. 57 f. Dieses Verständnis von Massenkommunikation erklärt, warum sich ein Großteil der empirischen Medienforschung immer wieder mit der Wirkung von Massenmedien befaßt. Mittlerweile liegt eine fast unüberschaubare Fülle von Studien zu diesem Thema vor, die sich vor allem mit dem Einfluß des Fernsehens befassen, dem immer wieder ein großes (negatives) Beeinflussungspotential unterstellt wird, auch wenn derartige Wirkungen bislang nicht empirisch zweifelsfrei nachgewiesen werden konnten. Vgl. dazu die Übersicht bei Burkart (1998), S. 183 ff.

² Vgl. Schulz, Winfried: Massenmedien und Realität. Die „ptolemäische“ und die „kopernikanische“ Auffassung. In: Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hg.): Massenkommunikation, Opladen 1989, S. 139.

³ Der Konstruktivismus stellt kein einheitliches Theoriegebäude dar, es handelt sich vielmehr um einen Diskurs verschiedener Strömungen aus unterschiedlichen Disziplinen, wie der Biologie, Psychologie, Philosophie etc. Vgl. dazu Schmidt, Siegfried J.: Die Wirklichkeit des Beobachters. In: Merten, Klaus et al.: Die Wirklichkeit der Medien, Opladen 1994, S. 3 ff. Die Autoren haben dem konstruktivistischen Ansatz in der Kommunikationswissenschaft Anfang der Neunziger Jahre zu neuer Aktualität verholfen;vgl. Burkart (1998), S. 297 sowie S. 305 ff.



lichkeit des Menschen gibt, die den Bezugspunkt für seine Wirklichkeitskonstruktion darstellt. Diese „objektive“ Realität entzieht sich aber seiner Erkenntnismöglichkeit, da erst durch den Prozeß der Informationsverarbeitung dem Erlebten ein Sinn zugeordnet werden kann und dieser Verarbeitungsprozeß in hohem Maße selektiv und interpretativ verläuft. Die Konstruktion von Wirklichkeit geschieht zudem nicht willkürlich, sondern „gemäß den biologischen, kognitiven und sozialen Bedingungen, denen sozialisierte Individuen in ihrer sozialen und natürlichen Umwelt unterworfen sind. Über viele dieser Bedingungen kann ein Individuum überhaupt nicht [bewußt] verfügen.“¹

Die Verzerrung der Wirklichkeit ist also unvermeidlicher Begleitumstand jeder Informationsverarbeitung und mehr noch: Die Medien unterliegen den gleichen Bedingungen bei der Aufbereitung ihrer Mitteilungen.² Denn die Medien sind integraler Bestandteil der Gesellschaft, d. h. die Akteure bzw. Kommunikatoren lassen zwangsläufig ihre eigenen Konstruktionen von Wirklichkeit in die Arbeit einfließen, so daß die Massenmedien letztlich nicht zu einer umfassenden und vollständigen Informationsvermittlung in der Lage sind.³ Sie sind vielmehr als aktives Element im sozialen Prozeß der Konstruktion von Wirklichkeit zu verstehen, dem jedes Individuum unterliegt. Die mediale Konstruktion von Realität ist demnach Teil eines „kollektiven Bemühens, eine Realität zu konstruieren und diese – durch Veröffentlichung – allgemein zugänglich zu machen, so daß eine gemeinsame Basis für soziales Handeln entsteht“.⁴ Daher sind die Wesensmerkmale jeder medialen Berichterstattung, nämlich die *Selektion*, *Strukturierung* und *Interpretation* von Ereignissen, unter den genannten Prämissen nicht dysfunktional, sondern erwünschte Funktionen von Massenkommunikation.⁵

Dennoch bleibt das Problem bestehen, daß die Grenzen zwischen der strukturell bedingten Verzerrung der Wirklichkeit hin zur Instrumentalisierung der Medien für bestimmte partikulare Interessen und damit der bewußten Manipulation von Meinungen schnell fließend werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß die These von der medialen Konstruktion von Realität erheblich mit dem Alltags- und Selbstverständnis der Medien, geprägt durch den Anspruch von Objektivität und Neutralität der Berichterstattung, kollidiert.

¹ Schmidt (1994), S. 5.

² Vgl. Schulz (1982), S. 58.

³ Dies wäre auch angesichts der Fülle von Informationen von einem einzigen Medium weder technisch zu leisten noch angesichts der begrenzten Aufnahmekapazität des Menschen sinnvoll.

⁴ Schulz (1989), S. 142.

⁵ ebd. Die Selektion und Interpretation von Nachrichten erfolgt in der Regel nicht willkürlich, sondern aufgrund professioneller Kriterien bzw. einem allgemein verbindlichen journalistischen Konsens. Vgl. hierzu die Gatekeeper-Forschung von Westley/MacLean bzw. die Nachrichtenwerttheorie von Galtung/Ruge u.a., dargestellt bei Staab, Joachim F.: Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt, Freiburg/München 1990.



Insbesondere dem Fernsehen wird von den meisten Menschen nach wie vor eine hohe Glaubwürdigkeit attestiert.¹ Die spezifische Verbindung von Bild, Ton und Text suggeriert in hohem Maße Authentizität, wobei gerade die Bilder in weit höherem Umfang Emotionen erzeugen als beispielsweise Texte. Dadurch haben viele Menschen, gerade bei sogenannten non-fiktionalen Sendungen, das Gefühl, „dabei zu sein“. Insgesamt dürfte das Fernsehen von entscheidender Bedeutung bei der Wirklichkeitskonstruktion durch Massenmedien sein.² Fernsehen kann als *das* Massenmedium des 20. Jahrhunderts bezeichnet werden, welches trotz der fortschreitenden Ausweitung des Medienangebots nach wie vor zu den beliebtesten Freizeitbeschäftigungen gehört.³

Daher kommt diesem Massenmedium eine dominante Rolle bei der Vermittlung von Sekundärerfahrungen zu. Schmidt führt aus, daß das Fernsehen die Verkörperung des Realitätsprinzips in der modernen Gesellschaft geworden ist. „Offenbar sind Fernseh-Angebote besonders in der Lage, durch kognitive Leistungen den Anschein und die Intensität von Unmittelbarkeit und face-to-face-Interaktion hervorzurufen.“⁴ Dabei dominiert im Fernsehen wesentlich stärker als in anderen Medien die Tendenz, die eigene Medialität zu verschleiern. Durch den authentischen Charakter der Bilder ist den meisten Menschen nicht bewußt, daß auch das visuelle Geschehen durch komplizierte Kamera- und Schnitttechnik in hohem Grade konstruiert ist.⁵

Insgesamt ist also festzuhalten, daß Wirklichkeit in einer von Massenmedien geprägten Gesellschaft zunehmend das ist, was wir über Mediengebrauch als Wirklichkeit konstruieren oder anders ausgedrückt: Unsere Realität ist ein soziales Konstrukt, das in starkem Maße von den Massenmedien bestimmt ist. Der Anteil an Verzerrung in der medialen Berichterstattung läßt sich nie genau bestimmen, weil eine Überprüfung der Medienrealität an einer „objektiven“ Realität nicht möglich ist.⁶

Doch auch wenn die Medien nicht zu einer „objektiven“ Berichterstattung in der Lage sind, bedeutet dies nicht, daß journalistischer Manipulation Tür und Tor geöffnet sein muß. Der Konstruktivismus interpretiert Objektivität als abstraktes Ideal, an das sich die mediale Berichterstattung so weit wie möglich anzunähern versuchen sollte. Das Ziel größtmöglicher Objektivität und Neutralität soll daher handlungsleitende Norm und Maßstab für die Arbeit der Journalisten sein, beispielsweise durch die Einhaltung professioneller Standards wie Glaub-

¹ Vgl. Kiefer, Marie-Luise: Massenkommunikation IV: Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1990, Frankfurt/Main, Berlin 1992, S. 255.

² Vgl. Schmidt (1994), S. 14 ff.

³ Vgl. Kiefer (1992) ebd. 1964 betrug die durchschnittliche tägliche Fernsehnutzung in Deutschland 1 Std. 58 Min., 1990 dagegen 2 Std. 13 Min.

⁴ Schmidt (1994), S. 16.

⁵ Vgl. Schmidt (1994), S. 14 ff.

⁶ Vgl. Schulz (1989), S. 145.



würdigkeit, Vollständigkeit und Ausgewogenheit der Berichterstattung sowie die Trennung von Nachricht und Meinung.¹

Unter der Annahme, daß es eine einzige, unstrittige Definition von Realität nicht geben kann - weil die Zielvorstellungen je nach Interesse, Erfahrung oder Erwartung der Beteiligten immer unterschiedlich definiert werden können - plädiert Schulz letztlich dafür, in der Medienpolitik den Akzent vor allem auf Vielfalt und Wettbewerb im Mediensystem zu legen. Denn nur solange verschiedene Weltansichten toleriert werden und eine Konkurrenz verschiedener Definitionen von Wirklichkeit sowie die kritische Auseinandersetzung mit diesen garantiert sind, kann eine größtmögliche Annäherung an die objektive Realität gewährleistet werden.²

2.3.2. Politische Funktionen von Massenkommunikation

Nach Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus, so daß sich das demokratische Herrschaftssystem nur durch Zustimmung und Partizipation seiner Staatsbürger legitimiert. Dies setzt politische Mündigkeit voraus, das heißt die Bürger müssen über politische Probleme und Lösungsmöglichkeiten informiert sein, um eine rationale Entscheidung treffen zu können. Da in einer repräsentativen Demokratie politische Entscheidungen von den gewählten Volksvertretern getroffen werden, muß dieser Entscheidungsprozeß öffentlich und damit für die Bürger nachvollziehbar stattfinden. Denn politische Entscheidungen lassen sich nur rechtfertigen, wenn sie auf einem gesellschaftlichen Konsens beruhen oder zumindest dem Willen der Bevölkerungsmehrheit entsprechen.³

Konstituierendes Prinzip demokratischer Entscheidungen ist der Prozeß der freien individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung. Das demokratische System ist als offenes politisches System zu verstehen, das auf der Aufgabe absoluter Werte und Wahrheitsansprüche beruht. In Analogie zum Konstruktivismus begründet sich der demokratische Entscheidungsprozeß im Prinzip aus der Erkenntnis, daß es keine objektive Wirklichkeit und damit auch nicht den einen Königsweg für die ideale Gesellschaft gibt. Nur der freie Austausch bzw. Wettbewerb aller bestehenden Interessen und Meinungen bietet vor diesem Hintergrund die Gewähr für einen rationalen Entscheidungsprozeß im Sinne bestmöglicher politischer Problemlösungen.⁴

Die Massenmedien spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Da in der modernen komplexen Gesellschaft eine direkte Kommunikation von poli-

¹ Schulz sieht hier eine Analogie zur Wissenschaftslogik des kritischen Rationalismus, der Objektivität als Prinzip der Erkenntnisgewinnung im Sinne von „intersubjektiv überprüfbar“ begreift. (Schulz (1989), ebd). Zur Umsetzung der o.g. Forderungen vgl. die praxisbezogenen Regeln für journalistische Objektivität bei LaRoche, Walthers: Einführung in den praktischen Journalismus, 13. Aufl., München Leipzig 1992, S. 117 ff.

² Vgl. Schulz (1989) ebd. Ähnlich äußert sich auch Burkart (1998), S. 270.

³ Vgl. Geißler, Rainer: Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie, Tübingen 1973, S. 1 ff.

⁴ Vgl. Weischenberg, Siegfried: Journalistik, Band 1, Opladen 1992, S. 82 ff.

tischen Entscheidungen quasi unmöglich ist und ein Großteil der politischen Probleme der persönlichen Erfahrungswelt des Einzelnen entzogen ist, haben Massenmedien eine wichtige Funktion als Vermittlungsinstanz zwischen dem politischen System und den Bürgern. Zum einen bieten sie ein Forum zur Vermittlung politischer Entscheidungen, über das die politischen Akteure bei der Bevölkerung um Zustimmung werben bzw. ihre Entscheidungen rechtfertigen können. Zum anderen machen sie die Abläufe im politischen System für den Bürger transparent und tragen so zu seiner politischen Bildung bei, die Voraussetzung für die Fähigkeit zur Meinungsbildung ist.¹

In bezug auf die Meinungsbildung wird wiederum dem Fernsehen durch seine starke Anziehungskraft, sein Glaubwürdigkeitsimage und seine hohe Breitenwirkung eine herausragende Bedeutung zugesprochen. Insbesondere die pluralistische Programmstruktur mit ihrer linearen Abfolge unterschiedlicher Inhalte verhindert zumindest partiell eine selektive Nutzung, so daß auch politisch wenig interessierte Rezipienten eher mit politischen Inhalten in Berührung kommen. Gleiches gilt für die selektive Wahrnehmung, da durch den Forumscharakter verschiedener Programmformate, wie z. B. Talk-Shows, die Zuschauer auch mit Informationen und Meinungen konfrontiert werden, die sie in einer Tageszeitung eher überlesen würden.²

Die zentrale Funktion von Massenkommunikation in der Demokratie besteht also darin, *Öffentlichkeit* herzustellen, denn „Öffentlichkeit entsteht und besteht heute im wesentlichen dadurch, daß Informationen via Massenmedien veröffentlicht, also öffentlich zugänglich gemacht werden“.³ Neben ihrer Vermittlerrolle stellen die Massenmedien in erster Linie ein *Forum* dar, auf dem die Konkurrenz der Meinungen, die zu gemeinsamen Entscheidungen führen soll, öffentlich ausgetragen wird. Sie dienen damit sowohl den politischen Entscheidungsträgern als auch den unterschiedlichen Interessengruppen als Sprachrohr zur Veröffentlichung ihrer Meinung. „Idealerweise soll es dabei zu einer offenen, freien und möglichst vollständigen Diskussion der verschiedenen Standpunkte kommen“.⁴

Dies setzt allerdings voraus, daß sich in den Massenmedien die Vielfalt der vorhandenen Interessen und Meinungen auch tatsächlich artikulieren kann. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, daß in der Praxis die Positionen politisch gewichtiger Organisationen wesentlich größere Chancen haben, in den Massenmedien Beachtung zu finden, als politisch weniger akzeptierte oder als unbedeutend angesehene Positionen von Minderheiten.⁵ Zudem spiele die mediengerechte Inszenierung dieser Positionen eine zunehmend größere Rolle als ihr eigentlicher Inhalt, wobei starke Lobby-Gruppen, die ein Heer von PR-Fachleuten mit der professionellen Steuerung von Informationen für die Öffentlichkeit

¹ Vgl. Geißler (1973), ebd.

² Vgl. Geißler (1973), S. 196.; Schulz (1982), S. 63 f.

³ Burkart (1998), S. 380; ebenso Schulz (1982), S. 63.

⁴ Tonnemacher, Jan: Kommunikationspolitik in Deutschland, Konstanz 1996, S. 38.

⁵ ebd. sowie Burkart (1998), S. 381; Meyn, Hermann: Massenmedien in Deutschland, Konstanz 1999, S. 33.



beauftragen können und sich dabei die Kenntnis journalistischer Selektionskriterien zunutze machen, wiederum im Vorteil sind.¹

Mitunter wird daher von den Massenmedien gefordert, nicht nur Forum und passive Vermittlungsinstanz im Wettbewerb der Meinungen zu sein, sondern sich selbst aktiv am Meinungsbildungsprozeß zu beteiligen, etwa indem sie als stellvertretendes Sprachrohr die Interessen von Minderheiten oder benachteiligten Gruppen artikulieren und so für eine größere Ausgewogenheit und *gleichberechtigte Vielfalt* des Meinungsbildes sorgen.²

In engem Zusammenhang mit dieser Artikulationsfunktion steht schließlich auch die *Kritik- und Kontrollfunktion* der Massenmedien. Zum einen beteiligen sich die Massenmedien als eigenständige Instanz am Meinungsbildungsprozeß, indem sie Stellungnahmen und Kommentare zum politischen Geschehen abgeben. Zum anderen wird ihnen eine wichtige öffentliche Aufgabe beim Aufdecken von politischen Mißständen zugesprochen. Politische Willensbildung in einer Demokratie bedarf prinzipiell der externen Kontrolle. Diese Kontrolle ist größtenteils institutionalisiert, einmal durch die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, zum anderen durch das Mehrparteiensystem, Regierung/Opposition und diverse Lobby-Verbände.

Die Massenmedien werden in diesem System, u.a. von dem Presserechtler Löffler, mitunter als „Vierte Gewalt“ bezeichnet, da ihre Kontrollfunktion vor allem dann an Bedeutung gewinnt, wenn andere Kontrolleinrichtungen versagen.³ Zwar ist diese Bezeichnung nicht ganz korrekt, da keine verfassungsrechtliche Legitimation dieser Funktion existiert. Gerade durch ihre Fähigkeit zur Veröffentlichung von Mißständen, beispielsweise bei der Enthüllung von Skandalen, nehmen die Massenmedien aber dennoch eine wichtige öffentliche Funktion für den Bestand des demokratischen Systems ein.⁴

Der Anspruch der Massenmedien, aktiv an der Meinungsbildung der Bevölkerung mitzuwirken, wird in der Literatur teilweise als problematisch beurteilt. Auch unter Beachtung bestimmter Regeln, wie der Trennung von Nachricht und Kommentar, seien in der Praxis Information und Meinung für den Rezipienten nur schwer auseinanderzuhalten, „zumal Nachrichten sich heute überwiegend auf verbale Äußerungen, Interpretationen und Spekulationen beziehen und nur zum geringeren Teil beobachtbares, faktisches Geschehen zum Inhalt haben. In dem Maße, in dem die individuelle Autonomie bedroht erscheint, weil sich das Beeinflussungsverhalten der Medien von ihrer Informations- und Forumsfunktion nicht klar trennen läßt, liegt der Manipulationsvorwurf nahe, und Medienwirkungen werden zum Problem.“⁵

¹ Vgl. hierzu ausführlich: Burkart (1998), S. 283 ff. Zu den Selektionskriterien der Journalisten vgl. den bereits erwähnten Band von Staab (1990).

² Vgl. Tonnemacher (1996), S. 37; Burkart (1998), S. 382; Meyn (1999), S. 33 f.

³ Vgl. Kübler (1994), S. 94; Meyn (1999), S. 35.

⁴ Vgl. Burkart (1998), S. 384.

⁵ Schulz (1982), S. 50.

In bezug auf die Unabhängigkeit der Massenmedien, die als funktionale Voraussetzung für deren Kritik- und Kontrollfunktion im demokratischen System anzusehen ist, kritisiert Kübler, daß es durch die fortschreitende Mediatisierung der Politik zu vielfältigen Interessenverquickungen zwischen Politik und Medien gekommen sei und es dadurch um eine unabhängige Kritikfunktion der meisten Massenmedien nicht zum besten bestellt sei.¹ Kepplinger meint gar, einen fundamentalen Funktionswandel im Beziehungsgefüge von Medien und Politik auszumachen:

„Die tatsächliche Rolle der Massenmedien im demokratischen Willensbildungsprozeß hat sich in den vergangenen Jahren dramatisch verändert. Die Massenmedien sind dabei von einer Institution, die die Willensbildung und Herrschaftsausübung quasi von außen kommentierte und kritisierte, zu einer Institution geworden, die die Willensbildung und Herrschaftsausübung bis zu einem gewissen Grade erst ermöglicht. Charakteristisch hierfür ist z.B. ihre veränderte Rolle im Wahlkampf. [...] Der Wahlkampf hat sich von einem weitgehend eigengesetzlichen Geschehen zu einem Geschehen gewandelt, das weitgehend den Gesetzen der Massenmedien folgt. Die Massenmedien selbst haben sich innerhalb dieses historischen Prozesses von einem funktionalen Korrektiv zu einer funktionalen Voraussetzung der Willensbildung und Herrschaftsausübung entwickelt.“²

Trotz dieser vermutlich nicht ganz unberechtigten Kritik ist insgesamt der Schluß zu ziehen, daß die Massenmedien aufgrund ihrer Öffentlichkeitsfunktion für den Bestand und die Funktion des demokratischen Systems von entscheidender Bedeutung sind. Ob sie einen funktionalen Beitrag für die öffentliche Meinungsbildung leisten, hängt indes entscheidend von den strukturellen Eigenheiten des Mediensystems ab. Da kein Medium allein alle relevanten Informationen und Meinungen vollständig vermitteln kann, wie bereits oben anhand des konstruktivistischen Diskurses dargelegt wurde und eine Selektion darüber hinaus auch rein technisch unumgänglich ist, hängt die Gewährleistung der Meinungsvielfalt wesentlich von der Vielfalt der Medienangebote und der Medienanbieter ab. Darüber hinaus können die Medien ihre Meinungsbildungs- und Kontrollfunktion nur erfüllen, wenn sie unabhängig von politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen gesellschaftlichen Interessengruppen organisiert sind.

2.3.3. Soziale Funktionen von Massenkommunikation

In der Literatur wird als eine zentrale, für das Zusammenleben der Menschen in funktional differenzierten Gesellschaften notwendige Leistung der Massenmedien ihre *Sozialisationsfunktion* genannt. Vor dem Hintergrund abnehmender Primärerfahrungen (vgl. 2.3.1.) läßt sich schließen, daß Massenmedien heutzutage in nicht unerheblichem Maße Leitbilder, Werte und Normen sowie Denkformen und Verhaltensweisen vermitteln, die das Leben in einer komplex organ-

¹ Vgl. Kübler (1994), S. 95.

² Kepplinger, Hans Mathias: Massenkommunikation. Rechtsgrundlagen, Medienstrukturen, Kommunikationspolitik, Stuttgart 1982, S. 176 f.



nisierten Gesellschaft überhaupt erst ermöglichen, und insbesondere Kindern und Jugendlichen Orientierungspunkte für die Integration in die Gesellschaft bieten.¹

Gleichwohl sollte ihr Einfluß auf den Sozialisationsprozeß nicht überschätzt werden. Die Massenmedien sind nur einer von vielen Sozialisationsfaktoren; Familie, Freunde, Schule und sonstige Gruppenbindungen - das soziale Umfeld also - dürften nach wie vor bei der Sozialisation von Heranwachsenden einen dominierenden Einfluß ausüben.² Andererseits vermittelt Massenkommunikation auch gerade Verhaltensmuster und Rollenbilder außerhalb des sozialen Umfelds und verschafft den Menschen dadurch neue Perspektiven der Lebensgestaltung. In diesem Zusammenhang ist schließlich noch die *Orientierungsfunktion* der Massenmedien anzusprechen. „Die Medien treten hier als entscheidende Hilfe bei der Lösung von Problemen auf, die erst in hochdifferenzierten Gesellschaftssystemen entstanden sind.“³ Sie erleichtern das Zurechtfinden in einer zunehmend unüberschaubaren Umwelt und tragen dazu bei, „daß der Mensch über seinen eigenen Erfahrungshorizont [...] hinaus die Gesellschaft als Ganzes sieht und sich ihr zugehörig fühlt, sich mit ihr identifiziert“.⁴ Diese Funktion leisten die Massenmedien gerade dadurch, daß sie die Fülle von Informationen und Ereignissen strukturieren und in einen Sinnzusammenhang stellen.⁵

Wie in Teil 2.3. dargelegt, sind die politischen und sozialen Funktionen von Massenkommunikation als Teil der Sekundärfunktion Integration zu verstehen. Versucht man nun, aufgrund der vorgenannten Darstellung, die Integrationsfunktion auf den Punkt zu bringen, dann ist Integration aus systemtheoretischer Perspektive als zentrale Funktion des sozialen Handlungssystems zu definieren.⁶ Denn die Gesellschaft kann als Einheit nur fortbestehen, wenn eine Beziehung zwischen den verschiedenen Teilsystemen besteht und diese Beziehung wird über Kommunikationsprozesse hergestellt. Nur durch den Austausch unterschiedlicher Interessen können Konflikte minimiert und ein gesellschaftlicher Konsens hergestellt werden.⁷ Da in einer hochgradig differenzierten Gesellschaftsordnung Kommunikation nur noch zu einem geringen Teil direkt zwischen den einzelnen Teilsystemen erfolgt (vgl. 2.3.1.), stellen die Massenmedien durch ihre Primärfunktion, Themen und Probleme öffentlich zu machen, ein zentrales Element im Integrationsprozeß dar.

Dabei hängt die Art der Integrationsleistung wesentlich von der politischen Verfassung des jeweiligen Gesellschaftssystems ab. Ein demokratisches System fußt auf dem Prinzip, auf der einen Seite eine „Interessens- und Bewußtseins-

¹ Vgl. Burkart (1998), S. 372 ff.; Kübler (1994), S. 92.

² Vgl. Geißler (1973), S. 208.

³ Burkart (1998), S. 375.

⁴ Maletzke: Integration – eine gesellschaftliche Funktion der Massenkommunikation. In: Publizistik 2-3/1980, S. 200.

⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Teil 2.3.1. zur individuellen Konstruktion von Wirklichkeit sowie Kübler (1994), S. 87 ff.

⁶ Vgl. Parsons (1967), S. 165.

⁷ Vgl. Ronneberger (1985), S. 5 f.

harmonisierung“, sprich: Konsens herzustellen, um entscheidungsfähig zu bleiben, auf der anderen Seite innerhalb dieses Rahmens dem einzelnen Mitglied das Recht auf Individualität und Selbstverwirklichung zuzubilligen, um den Wettbewerb vielfältiger Meinungen aufrecht zu erhalten, ohne den eine Demokratie nicht fortbestehen kann.¹

Die funktionale Integrationsleistung von Massenkommunikation im Sinne dieses Gleichgewichts zwischen Vielfalt und Konsens hängt daher auch in diesem Fall entscheidend von der Vielfalt des Medien und der transportierten Inhalte ab. Dysfunktional auf den Integrationsprozeß können sich sowohl mangelnde thematische Vielfalt als auch Überinformation bzw. eine zu große Segmentierung des Angebots auswirken, da im einen Fall die kulturellen und sozialen Vielfalt der Gesellschaft nicht berücksichtigt wird, sondern nur der Mainstream, im anderen Fall die Konsensbildung gefährdet ist.²

Ob die Massenmedien letztlich einen positiven Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisten, wird von verschiedener Seite angezweifelt, da diesbezüglich scheinbar auch keine überzeugenden empirischen Nachweise vorliegen.³ Das Potential der Medien, auf das politische und soziale Bewußtsein der Menschen einzuwirken, hängt jedenfalls stark von deren individuellen Dispositionen, so zum Beispiel auch die „Fähigkeit und Bereitschaft, die für ihre gesellschaftliche Teilnahme optimale Information zu nutzen“ ab.⁴

In diesem Zusammenhang stellt Saxer fest, daß das Medienangebot und die Mediennutzung eine elitäre Differenzierung der Gesellschaft begünstige und damit soziale Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft verstärke, wobei vor allem das Fernsehen immer mehr zum Medium der Benachteiligten werde.⁵ Dabei wird dem Fernsehen immer wieder vorgeworfen, daß seine Informationen meist an der Oberfläche blieben. Die Effekthascherei der Bilder und der Mangel an kritischer Analyse verhindere eine rationale Auseinandersetzung und kritische Distanz zu den Inhalten, verstärke die politische Unwissenheit und fördere ein negatives Bild von Politik.⁶

Derartige monokausale Erklärungsversuche verkennen jedoch, daß es letztlich auch von den individuellen Prädispositionen des Nutzers abhängt, welche Medienangebote er nutzt und wie er sie interpretiert. So hat Schulz in einer Sekundäranalyse jüngst festgestellt, daß sich zum Teil durch Fernsehnutzung positive homogenisierende Effekte bezüglich des Politikbildes und der Einschätzung der politischen Kompetenz zeigen, diese Zusammenhänge aber wesentlich durch

¹ Vgl. Saxer, Ulrich: Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien? Vorwort, München 1985, S. XI ff.

² ebd.; Kübler (1994), S. 92.

³ Vgl. Kübler (1994), S. 93; Braun (1990), S. 38 ff.

⁴ Saxer (1985), S. XIII.

⁵ ebd. Diese Annahme liegt auch der Wissensklufthypothese zugrunde, auf die in Kapitel 4 näher eingegangen wird.

⁶ Vgl. Geißler (1973), S. 206 ff. Auf einer derartigen Argumentationsgrundlage fußt auch die These von der sog. Videomalaise von M.J. Robinson. Zum Gehalt dieser These sowie deren kritischer Würdigung, vgl. Burkart, a.a.O., S. 352 ff.



das Selektionsverhalten und die Programmnutzung der Zuschauer bedingt sind.¹

Insgesamt läßt sich jedoch der Schluß ziehen, daß die Massenmedien aufgrund ihrer Öffentlichkeitsfunktion zumindest ein großes Potential für die Integration der Gesellschaft besitzen. Inwieweit sie letztlich in der Lage sind, diesen gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, hängt allerdings von ihrer Informationsleistung und insbesondere der Vielfalt des Medienangebots ab.

¹ Vgl. Schulz (1999).

3. Die Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland: vom öffentlich-rechtlichen Monopol zum „dualen System“

3.1. Die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Alliierten¹

Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks durch die Alliierten nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands im Jahre 1945 stand ganz im Zeichen der auf der Potsdamer Konferenz beschlossenen politischen Grundsätze „Entmilitarisierung, Entnazifizierung, Demokratisierung, Dezentralisierung“ für den Wiederaufbau Deutschlands. Alle Maßnahmen der alliierten Informations- und Medienkontrolle zielten darauf, diese Grundsätze zu verwirklichen. Das Augenmerk der alliierten Besatzungsmächte richtete sich dabei aus zweierlei Gründen im besonderen auf den Rundfunk:

Zum einen hatte das totalitäre NS-Regime seine Macht ganz wesentlich auf die durchgreifende Instrumentalisierung der Massenmedien gegründet, wobei Manipulation und Mißbrauch des Rundfunks zu Propagandazwecken während des Krieges als besonders verheerend angesehen wurden.² Um derartigen Mißbrauch in Zukunft zu verhindern, verfolgten die westlichen Alliierten vorrangig das Ziel, den Rundfunk jeglicher staatlichen und politischen Kontrolle zu entziehen. Zum anderen sollte der Rundfunk aber auch gerade wegen der ihm unterstellten großen Wirkungsmacht als Instrument der „*reeducation*“ eingesetzt werden, mit der die Alliierten den politischen, gesellschaftlichen und administrativen Wandel in Deutschland herbeiführen wollten. Langfristig sollten die Rundfunkprogramme zu einem Wandel der nationalsozialistischen Orientierungen der meisten Deutschen hin zu humanistischen und demokratischen Überzeugungen beitragen.³

Um den Rundfunk künftig weitgehend jeglicher staatlichen Einflußnahme zu entziehen, erfolgte der Aufbau der Sendeanstalten nach föderalen und binnenpluralistischen Prinzipien. Die föderale Struktur knüpfte zu einem gewissen Teil an die Organisation des Rundfunks in der Weimarer Republik an und ergab sich zudem aus der Tatsache, daß jede Besatzungsmacht die Medien zunächst in der eigenen Zone organisierte. Während Briten und Franzosen jeweils nur eine zentrale Rundfunkanstalt für die gesamte Besatzungszone installierten, wählten die Amerikaner dagegen eine dezentrale, aus mehreren Landesrundfunkanstalten bestehende Organisationsstruktur.⁴

¹ Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich ausschließlich mit der Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland. Daher beziehen sich die folgenden Ausführungen nur auf die Politik der drei westlichen Besatzungsmächte, Großbritannien, USA und Frankreich.

² Vgl. Wilke, Jürgen: Überblick und Phasengliederung. In: ders.: Mediengeschichte der BRD, Bonn 1999 (b), S. 15.

³ Dieser „Umerziehungsgedanke“ war damals scheinbar auch bei vielen Journalisten weit verbreitet. Vgl. Kutsch, Arnulf: Rundfunk unter alliierter Besatzung. In: Wilke (1999b), S. 66.

⁴ Daraus ergibt sich, daß bis heute die Versorgungsgrenzen der ARD-Rundfunkanstalten nur zum Teil den tatsächlichen Landesgrenzen entsprechen. So versorgt bspw. der NDR (vorher



Auch wenn die westlichen Alliierten anfangs kein einheitliches Konzept bei der inneren Organisation der Rundfunkanstalten verfolgten, setzte sich letztlich das öffentlich-rechtliche Modell nach dem Muster der BBC in allen Besatzungszonen durch.¹ Auf eine privatwirtschaftliche Organisation wurde dabei weniger aus ideellen als aus pragmatischen Gründen verzichtet. Aufgrund technischer Knappheiten und der hohen Produktionskosten von Rundfunk sowie angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen Situation im Nachkriegsdeutschland war an einen werbefinanzierten Rundfunk vorerst nicht zu denken.²

Die Einrichtung binnenpluralistisch zusammengesetzter Kontrollgremien stellte das entscheidende Novum in der kurzen Geschichte des deutschen Rundfunks dar. Die Gremien sollten die pluralistische Struktur der Gesellschaft repräsentieren, damit alle in der Gesellschaft bestehenden Interessen die Chance haben, sich in der medialen Öffentlichkeit zu artikulieren. Ursprünglich wollten die Briten zwar lieber eine Art Expertengremium aus „urteilsfähigen, weisungsunabhängigen Persönlichkeiten“ einrichten, schlossen sich aber später der Auffassung der USA an, daß die Unabhängigkeit des Mediums vom Staat am ehesten durch eine gesellschaftlich-pluralistische Kontrolle gewährleistet werden könne.³

Das Konzept der Alliierten stieß auf erheblichen Widerstand führender deutscher Politiker, die größtenteils an die Weimarer Tradition anknüpfen wollten. Sie favorisierten den Aufbau privatrechtlich organisierter Rundfunkgesellschaften, die ihrerseits einer staatlichen Kontrolle durch Parlament und Regierung unterliegen sollten. Zwar scheiterten derartige Vorstellungen am Widerstand der Besatzungsmächte; als Kompromiß dieser Meinungsverschiedenheit wurde jedoch - entgegen der ursprünglichen Absicht - letztlich auch den Vertretern der politischen Parteien Sitz und Stimme in den Kontrollgremien eingeräumt.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Grundstrukturen der bundesdeutschen Rundfunkordnung ganz entscheidend durch die Maßnahmen der Alliierten geprägt wurden. Insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk verdankt seine Existenz ausschließlich der Initiative der Besatzungsmächte und wurde gegen den mehrheitlichen Widerstand der deutschen Politik aus der Taufe gehoben. Staatsferne, dezentrale Organisation sowie die Sicherung der politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Vielfalt wurden zu den leitenden Strukturprinzipien der neuen Rundfunkordnung. Allerdings sind die Leitlinien der Alliierten durchaus ambivalent zu beurteilen. Auf der einen Seite sollte der Rundfunk möglichst

NWDR, ehem. Brit. Zone) Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und seit der Wende auch Mecklenburg-Vorpommern, während Bremen (ehem. Amerik. Zone) eine eigene Anstalt betreibt und bis 1997 existierten in Baden-Württemberg mit SDR und SWF zwei Anstalten (ehem. Franz. und Amerik. Zone).

¹ Anfänglich orientierten sich die drei Besatzungsmächte vor allem an den Medienstrukturen ihres eigenen Landes. Mit Beginn des „Kalten Kriegs“ wurde die Deutschlandpolitik in den westlichen Besatzungszonen zunehmend enger koordiniert. Aus pragmatischen Gründen wurde das britische Modell dann auch in den anderen Besatzungszonen übernommen.

² Vgl. Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland – Versuch eines Überblicks. In: Reimers, K.F./Steinmetz, R.: Rundfunk in Deutschland, München 1988, S. 10.

³ Vgl. Kutsch (1999), S. 72 ff.

staatsfern organisiert sein, auf der anderen Seite wurde er von Anfang an auch als Instrument der politischen Willensbildung bzw. als Mittel der „Umerziehung“ verstanden. Letztlich zeigt sich diese Ambivalenz sehr deutlich darin, daß die politischen Parteien in den Kontrollgremien bis heute einen nicht unerheblichen Einfluß ausüben.¹

3.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Auch wenn aus technischen und ökonomischen Gründen anfangs auf die Einrichtung privatrechtlich organisierter Rundfunkanstalten verzichtet wurde, war diese Möglichkeit zu einem späteren Zeitpunkt nicht generell ausgeschlossen. So setzten beispielsweise die Gegner des öffentlich-rechtlichen Systems durch, daß diese Organisationsform im Grundgesetz nicht festgeschrieben wurde. Auch die Rundfunkfreiheit wurde – im Gegensatz zur Pressefreiheit - nicht explizit in Art. 5 GG gewährleistet, sondern lediglich die *Freiheit der Berichterstattung* durch den Rundfunk.²

Bereits vor 1955, dem Jahr, in dem die Bundesrepublik ihre volle Souveränität erlangte, hatte die Adenauer-Regierung mehrfach vergebliche Vorstöße zur Änderung der Rundfunkverfassung unternommen. Dem Kanzler schien es „für den Fall einer Zuspitzung der außen- und innenpolitischen Lage [...] nicht zweckmäßig [...], daß das Propagandamonopol des Rundfunks allein in der Hand von Personen lag, die gegenüber dem Parlament und der Regierung nicht verantwortlich waren“.³

Da jedoch alle Maßnahmen der deutschen Regierung, also auch Eingriffe in die Rundfunkverfassung, bis 1955 unter alliierterem Vorbehalt standen, blieben die öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungsorgane des Rundfunks auf absehbare Zeit unantastbar.

Nachdem sich die damals bestehenden sechs Landesanstalten 1950 zur „Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands“⁴ zusammengeschlossen hatten und 1954 das ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm auf Sendung gegangen war, bot sich Ende der 50er Jahre mit der Erschließung neuer Frequenzen die technische Möglichkeit zur Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms. Die Bundesregierung ergriff die Gelegenheit, mit der Gründung der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“ einen stärkeren Einfluß der Bundespolitik auf den Rundfunk durchzusetzen. Dieses Vorhaben scheiter-

¹ Vgl. Tonnemacher (1996), S. 116 und S. 118, sowie Weischenberg (1992), S. 138.

² Vgl. Diller, Ansgar: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk. In: Wilke (1999b), S. 148 f.

³ Ebd. Bereits im Bundestagswahlkampf 1949 wurde z. B. dem NWDR vorgeworfen, von der Sozialdemokratie unterwandert zu sein, ein Argument, das in den 70er Jahren eine Renaissance erlebte und die Ursache für die Initiative der CDU/CSU zur Einführung privaten Rundfunks in den 80er Jahren darstellt.

⁴ 1950 gehörten dazu: NWDR, Radio Bremen, HR, BR, SDR und SWF. 1953 kam der SFB dazu, 1956 wurde der NWDR in WDR und NDR geteilt und 1957 kam der Saarländische Rundfunk hinzu. Aktuell besteht die ARD, nachdem durch die Wende in den neuen Bundesländern ORB und MDR gegründet und 1997 SDR und SWF zum SWR zusammengefaßt wurden, aus 10 Landesrundfunkanstalten.



te 1961 an dem Veto des Bundesverfassungsgerichts und führte letztlich zur Gründung des ZDF, einer Gemeinschaftsanstalt aller Bundesländer, die gleichzeitig als Ergänzung und Konkurrenz zu den regionalen ARD-Anstalten ein einheitliches, bundesweites Programm veranstalten sollte.¹

Von grundlegender Bedeutung ist dieses erste sogenannte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht nur, weil damit etwaigen Ambitionen zur Gründung eines „Staatsrundfunks“ definitiv eine Absage erteilt und die alleinige Kompetenz der Länder hinsichtlich der Rundfunkorganisation und –gesetzgebung bekräftigt wurde. Die Richter nutzen ihren Urteilsspruch auch dazu, grundsätzliche Fragen über die Stellung des Rundfunks im Staats- und Verfassungsgefüge der Bundesrepublik zu klären. Da Art. 5 GG sehr allgemein gehalten ist, hat das Gericht in bislang acht Rundfunkurteilen in bezug auf die gesellschaftlichen Funktionen des Rundfunks grundlegende Normen für die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung festgelegt und diese quasi als Ersatzgesetzgeber ganz entscheidend geprägt.² Dies trifft im besonderen für die Ausgestaltung des dualen Systems anlässlich der Einführung des privaten Rundfunks in den 80er Jahren zu. Im folgenden wird daher die grundlegende Argumentationslinie des Bundesverfassungsgerichts zusammenfassend dargestellt:

Meinungsfreiheit sowie freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sind konstitutives Merkmal einer demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung und können ohne Kommunikation nicht aufrecht erhalten werden. Da Rundfunk und Presse in einer modernen Gesellschaft zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln gehören, durch die Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen wird, nehmen sie eine wichtige öffentliche Aufgabe wahr. Die im Grundgesetz garantierte Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk interpretiert das Bundesverfassungsgericht daher als *dienende* Freiheit, das heißt als normativen Auftrag an Presse und Rundfunk, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen und damit eine *integrierende Funktion* für das Staatsganze zu erfüllen. Rundfunk wird zudem als *Medium und Faktor* der Meinungsbildung verstanden, das heißt er vermittelt nicht nur passiv Informationen und Meinungen anderer, sondern trägt auch selbst aktiv zur öffentlichen Meinungsbildung bei - sei es in Form von ausdrücklich als Kommentar gekennzeichneten Meinungsäußerungen, sei es in Form des notwendigen publizistischen Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses.³ Daraus folgt, daß Rundfunk als modernes Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden darf. Echter Meinungspluralismus, der die Voraussetzung für eine freie

¹ Vgl. ausführlich: Weigend, Norbert: Ein folgenreicher Geniestreich. Der Verfassungskonflikt um die Deutschland-Fernsehen-GmbH. In: Adolf-Grimme-Institut (Hg.): Unsere Medien - Unsere Republik, Marl 1989, S. 8 - 11.

² Vgl. Tonnemacher (1996), S. 65; Weischenberg (1992), S. 135.

³ Vgl. BVerfG MMR 1998, 202, zit. nach Holznagel, Bernd: Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF, Mainz 1999, S. 16, Fn. 9.

Meinungsbildung ist, kann nur durch inhaltliche Vielfalt sowie die Vielfalt der Anbieter gewährleistet werden.¹

Im Gegensatz zur Presse befindet sich der Rundfunk aus zweierlei Gründen in einer Sondersituation: Zum einen ist er für den Meinungsbildungsprozeß aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft von besonderer Bedeutung und damit besonders schutzwürdig. Zum anderen muß aufgrund der knappen Frequenzen und der außergewöhnlich hohen Kosten bei der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen die Zahl der Anbieter zwangsläufig klein bleiben, so daß – anders als auf dem Pressemarkt – nicht von einem hinreichenden Wettbewerb der Meinungen auszugehen ist.²

Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht wiederum zweierlei: Zum einen darf der Rundfunk nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden, sondern unterliegt der Verantwortung des Gesetzgebers, der eine positive Rundfunkordnung zu schaffen hat, die sicherstellt, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen möglichst umfassend zum Ausdruck kommt. Zum anderen kann aufgrund der technischen Sondersituation im Rundfunk das außenplurale Modell, bei dem die Meinungsvielfalt durch den Wettbewerb vieler unterschiedlicher Medienangebote insgesamt hergestellt wird, keine Anwendung finden. Die Meinungsvielfalt muß vielmehr binnenpluralistisch hergestellt werden, indem alle gesellschaftlich relevanten Kräfte innerhalb des Gesamtprogramms gleichgewichtig zu Wort kommen.³

Das Urteil bekräftigte de facto das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Allerdings hielt das Gericht grundsätzlich auch privaten Rundfunk für zulässig. Wichtig für die Rundfunkfreiheit in oben dargestellter Interpretation sei nicht die Organisationsform, sondern die Gewährleistung freier, umfassender und wahrheitsgemäßer Meinungsbildung. Allerdings unterlägen etwaige private Programmveranstalter den gleichen binnenpluralistischen Vielfaltsanforderungen wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk.⁴

Mitte der 80er Jahre wurde das öffentlich-rechtliche Monopol zugunsten eines Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern aufgegeben. Mit der Entwicklung der neuen Übertragungstechniken Kabel und Satellit konnte der bestehende Frequenzmangel teilweise behoben werden, so daß – nach jahrelangen parteipolitischen Auseinandersetzungen – mit dem Start des Ludwigshafener Kabelpilotprojekts am 1. Januar 1984 erstmals private Rundfunkveranstalter zugelassen wurden. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür hatte das Bundesverfassungsgericht 1981 geschaffen, indem es sei-

¹ Vgl. BVerfGE 12, 250 (Erstes Fernsehurteil 1961). Alle folgenden Zitate aus den Bundesverfassungsgerichtsurteilen stammen aus der Quellensammlung von Sell, Friedrich-Wilhelm, von (Hg.): Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961-1991, Berlin 1992.

² BVerfGE 12, 250.

³ ebd.

⁴ ebd.



ne strengen Vielfaltsanforderungen lockerte und auch eine außenpluralistische Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk für zulässig erklärte.¹

Die rechtliche Ausgestaltung des dualen Systems hat das Bundesverfassungsgericht folgendermaßen festgelegt: Grundsätzlich unterliegt auch der private Rundfunk dem Prinzip der dienenden Freiheit und ist damit ebenso wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet. Dabei erteilt das Gericht dem reinen Marktprinzip eine deutliche Absage, weil dem privaten Rundfunk systemimmanente Leistungsdefizite an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt zugeschrieben werden:

„Es kann vom privaten Rundfunk kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese können nur dann ergiebiger fließen, wenn die Privaten hinreichend hohe Einschaltquoten erzielen. Die Anbieter stehen deshalb vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine geringe Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft – wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen – einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Information zu erreichen ist, ohne die es keine ‚Meinungsbildung‘ im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann.“²

Das Bundesverfassungsgericht stellt klar, daß es zur Erfüllung der demokratischen Funktionen definitiv nicht ausreicht, wenn allein das Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dem Gebot umfassender Meinungsvielfalt entspricht, da nur *gleichgewichtige* Vielfalt die optimale Gewähr für eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung bietet und dieses Gleichgewicht durch die Defizite im privaten Rundfunk empfindlich gestört wird. Zwar wird gleichgewichtige Meinungsvielfalt lediglich als normativer Richtwert, weil nicht exakt meßbare Größe verstanden, die sich nur annäherungsweise erreichen läßt. Gerade deswegen müsse aber der Gesetzgeber geeignete Vorkehrungen treffen, um ein *möglichst hohes Maß* an Meinungsvielfalt im Rundfunk sicherzustellen, damit wenigstens eine hinreichende *Wahrscheinlichkeit* besteht, daß sich im gesetzlich geordneten Rundfunksystem gleichgewichtige Meinungsvielfalt einstellt.³

Die zu erwartenden Vielfaltsdefizite im Privatfunk sind daher nach Ansicht der Verfassungsrichter nur hinzunehmen, wenn der Rundfunk in seiner Gesamtheit gleichgewichtige Meinungsvielfalt gewährleistet. Dabei ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Basis des dualen Systems zu verstehen. Ihm wird mit der Sicherstellung der *Grundversorgung* im Sinne eines inhaltlich umfassenden Angebots für die gesamte Bevölkerung eine besondere Programmleistung abver-

¹ Vgl. BVerfGE 57, 295 (FRAG-Urteil 1981).

² BVerfGE 73, 118 (Niedersachsen-Urteil 1986), S. 155 f.

³ Vgl. BVerfGE 57, 295; BVerfGE 73, 118.

langt, während die Privaten ein komplementäres Programmangebot bereitstellen können. Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, daß diese Programme dem *Grundstandard* im Sinne eines Mindestmaßes an gleichgewichtiger Vielfalt entsprechen. Hierzu gehören insbesondere auch präventive Vorkehrungen gegen das Entstehen vorherrschender Meinungsmacht.¹

Den Begriff der Grundversorgung hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt präzisiert: Die Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen technisch für jedermann zu empfangen sein und inhaltlich den binnenpluralistischen Standards bezüglich der gegenständlichen und meinungsbezogenen Vielfalt genügen, wobei sich die Öffentlich-Rechtlichen am klassischen Programmauftrag mit den vier Sparten Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung orientieren sollen.² Der Grundversorgungsauftrag bezieht sich allein auf die essentiellen Funktionen des Rundfunks, die „neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und über die laufende Berichterstattung hinausgehende Information seine kulturelle Verantwortung“ umfassen und so zur Integration des Gesellschaft beitragen.³ Hierbei wird betont, daß Grundversorgung nicht als Mindestversorgung zu verstehen ist und gerade auch der Bereich Unterhaltung für die öffentliche Meinungsbildung nicht zu unterschätzen ist.⁴

Bei der inhaltlichen Programmgestaltung dürfen die Veranstalter im Sinne der Programmautonomie nach Maßgabe der publizistischen Kriterien und aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe selbst bestimmen, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht von ihnen verlangt. Der Gesetzgeber hat hier lediglich eine Art Rahmenkompetenz, d.h. er darf unter Einhaltung der Verfassung diese Funktionen näher konkretisieren, aber eben nicht deren inhaltliche Umsetzung.⁵ Mit der Erwähnung der publizistischen Kriterien als Maßstab für die Ausrichtung der Rundfunkprogramme deutet das Gericht an, daß für die Erfüllung der gesellschaftlichen Funktionen nicht nur entscheidend ist, was der Rundfunk anbietet, sondern auch *wie* und damit die qualitative Komponente.

Letztlich leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Funktionsauftrag für die öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Bestands- und Entwicklungsgarantie ab, die sich auch auf neue Dienste mittels neuer Techniken erstreckt, sofern sie künftig die Funktionen des herkömmlichen Rundfunks übernehmen können.⁶ Diese Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie, so daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Höhe der Gebühren so festzulegen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Funktionen in vollem Umfang erfüllen kann.⁷

¹ ebd.

² BVerfGE 74, 297 (Baden-Württemberg-Beschluß 1987).

³ BVerfGE 73, 118.

⁴ BVerfGE 12, 205.

⁵ BVerfGE 90, 60 (Rundfunkgebührenurteil 1994).

⁶ BVerfGE 83, 238 (Nordrhein-Westfalen-Urteil 1991).

⁷ BVerfGE 90, 60.



3.3. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im dualen System

Die Einführung der dualen Rundfunkordnung stellt eine Zäsur in der Geschichte des Rundfunks in der Bundesrepublik dar; kein anderer Vorgang hat die Medienordnung so tiefgreifend verändert.¹ Die Zulassung privater Rundfunkveranstalter führte nicht nur zu einer enormen quantitativen Erweiterung des Angebots und zur Einführung neuer Programmformen, sondern auch zu einem scharfen Wettbewerb zwischen den beiden Säulen des dualen Systems, der sich ganz erheblich auf die Situation der öffentlich-rechtlichen Anstalten auswirkte.

Die Voraussetzungen für die Erfüllung seiner Aufgaben und Funktionen haben sich durch die private Konkurrenz grundlegend gewandelt. Im dualen System befinden sich ARD und ZDF in dem Dilemma, daß sie einerseits ein umfassend vielfältiges und qualitativ hochwertiges Programm anbieten müssen, das sich an den Vorgaben des Verfassungsgerichts orientiert, andererseits dieses Programm aber auch vom Publikum angenommen werden muß, weil die überwiegende Finanzierung durch eine allgemein erhobene Gebühr Attraktivität des Programmangebots für die Allgemeinheit voraussetzt.² Daher stehen sie trotz unterschiedlicher Zielsetzung unweigerlich mit den privaten Fernsehveranstaltern im Wettbewerb um die Gunst der Zuschauer, und dieser Konkurrenzdruck stürzte das öffentlich-rechtliche System in den 90er Jahren in eine regelrechte Krise.

Mit dem wachsenden Erfolg der Privaten bei den Zuschauern sank der Marktanteil von ARD und ZDF kontinuierlich innerhalb von 10 Jahren von 100 % auf 42,2 % im Jahr 1994 (vgl. Abbildung 1). Auf dem Höhepunkt der Entwicklung wurde RTL 1992 erstmals Marktführer vor der ARD. Allerdings drehte sich Mitte der 90er Jahre der Trend wieder zugunsten der Öffentlich-Rechtlichen. In der Marktanteilsbilanz der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) für 1998 nahmen ARD, ZDF und die Dritten Programme die Plätze 1, 3 und 4 ein und standen mit einem Marktanteil von insgesamt 41,3 % gegenüber den drei größten Privatsendern RTL, SAT 1 und Pro 7 (Marktanteil: 35,6 %) nicht schlecht dar.³

¹ Vgl. Wilke (1999b), S. 22 f.

² Vgl. Blumler, Jay G. /Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven. In: MP 7/92, S. 402.

³ Vgl. epd medien Nr. 1/1999: ARD verdrängt RTL von der Spitze der Marktanteils-Tabelle, S. 10 ff. sowie: Spiegel Online vom 20.06.1998: Comeback der Dinos. <http://www.spiegel.de/netzwelt/telekommunikation/0,1518,13595,00.html> (Stand: 22.06.2000).

Abbildung 1:
Zuschauermarktanteile der Fernsehanbieter in Deutschland
(in Prozent der gesamten Nutzungszeit)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ARD I+III	53,9	55,4	52,8	48,9	43,1	40,0	36,1	29,8	24,9	25,2
ZDF	42,5	40,1	40,8	36,2	31,9	28,7	25,8	21,3	18,0	17,0
RTL (plus)	2,0	1,7	3,1	4,0	9,4	11,7	14,1	16,9	18,9	17,5
SAT.1	1,5	2,6	3,2	6,5	8,5	9,1	10,3	13,2	14,4	14,9
PRO 7						1,2	3,8	6,7	9,2	9,4
Übrige				4,4	7,1	9,3	9,9	12,1	14,6	16,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: DARSCHIN/FRANK 1995, S. 156 sowie frühere Zahlen der GfK-Fernsehforschung, zitiert nach Tonnemacher 1996, S. 141

Auch wenn sich die Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten inzwischen relativ konsolidiert hat, verursachte der Wettbewerb mit den Privaten dauerhafte finanzielle Schwierigkeiten. Die Einnahmen aus Werbung sind bei ARD und ZDF seit Einführung des dualen Systems dramatisch gesunken und betragen mittlerweile nur noch 8,3 % (ARD) bzw. 11,3 % (ZDF) des Gesamtbudgets.¹ Parallel dazu explodierten durch den Preiswettbewerb zwischen Öffentlich-Rechtlichen und Privaten die Kosten für Kaufprogramme (Spielfilme, Sportereignisse) und Personal (v.a. für quotenträchtige TV-Stars).²

Aufgrund dieser Entwicklungen sind ARD und ZDF zunehmend auf ihre Einnahmen aus Gebühren und damit verstärkt auf das politische Wohlwollen der Parteien angewiesen, weil seit 1968 die Länderregierungen das Recht haben, über die Höhe der Rundfunkgebühr zu entscheiden.³ Die Höhe der Gebühren war in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Anlaß für langwierige parteipolitische Auseinandersetzungen und wurde 1996 von der CDU/CSU sogar als Druckmit-

¹ Vgl. Media Perspektiven, Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 1999, Frankfurt/Main, S.11.

² Aus ökonomischer Sicht sinken normalerweise die Preise durch Wettbewerb. Die genannten Märkte stellen allerdings einen Sonderfall dar. Da sich bspw. Blockbuster und quotenträchtige Sportereignisse nicht in beliebiger Menge produzieren lassen, wird der Erwerb der Rechte an diesen Programmen letztlich teurer, da mehr potentielle Käufer um die gleiche Menge an Programminhalten konkurrieren.

³ In regelmäßigen Abständen ermittelt die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF), welche Finanzmittel ARD und ZDF zur funktionsgerechten Erfüllung ihrer Grundversorgung benötigen. Über die Neufestsetzung der Gebührenhöhe entscheiden allerdings die Ministerpräsidenten der Länder, deren Beschluß von allen Landesparlamenten ratifiziert werden muß. Bis 1968 lag die Rundfunkgebührenverantwortung bei der Post.



tel verwendet, um für die privaten Rundfunkveranstalter eine liberalere Konzentrationskontrolle im Rundfunkstaatsvertrag zu verankern.¹ Trotz diverser Reformvorschläge zur Gebührenfestsetzung² und obwohl das Bundesverfassungsgericht 1994 das bisherige Verfahren für teilweise verfassungswidrig erklärte, weil die Gefahr einer politischen Einflußnahme auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehe³, bleibt der Widerspruch zwischen verfassungsrechtlich geforderter Staatsferne und politisch implementierter Gebührenentscheidung bislang ungelöst.

Insgesamt ist festzustellen, daß der Druck der politischen Parteien auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugenommen hat. Dabei hat sich schon früh eine „klassische Aufgabenteilung“ herauskristallisiert, da die SPD und später auch Bündnis 90/Die Grünen – neuerdings auch die PDS – traditionell für die Öffentlich-Rechtlichen eintreten und privaten Veranstaltern sehr kritisch gegenüber stehen, während CDU und F.D.P. eine marktwirtschaftliche Rundfunkordnung befürworten und überwiegend die Position der privaten Medienunternehmen vertreten. Während allerdings zur Zeit des öffentlich-rechtlichen Monopols noch die Diskussion pro/contra privater Rundfunk im Mittelpunkt stand, kreiste die Auseinandersetzung seit Einführung des dualen Systems hauptsächlich um das Verhältnis bzw. die Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Der Dissens zwischen Befürwortern und Gegnern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks resultiert dabei zum großen Teil aus der Tatsache, daß der Mediensektor zugleich in die Systeme Wirtschaft und Publizistik eingebettet ist. Dieses Spannungsverhältnis besteht seit Einführung des dualen Systems auch im Rundfunksektor und stellt ein nicht unerhebliches Konfliktpotential dar, da die Aufgaben und Funktionen des Rundfunks sehr unterschiedlich aufgefaßt werden, je nachdem, ob man ihn primär als Kultur- oder als Wirtschaftsgut begreift.

3.3.1. Rundfunk im Spannungsfeld der Systeme Wirtschaft und Publizistik⁴

„Der Doppelcharakter der Medien als publizistische Leistungsträger und industrielle, also profitorientierte Unternehmen unterscheidet sich von allen anderen Branchen und offenbart die Widersprüche von Publizistik und Ökonomie: Funktionelle Erwartungen an Medien fordern steuernde Regelungen zur Durchsetzung von Meinungsvielfalt geradezu heraus, die Einbindung der Medien in wirtschaftliche Zusammenhänge steht Steuerungsabsichten entgegen.“⁵

¹ Vgl. Pitzer, Sissy: Vollzugsprobleme vorprogrammiert? In: tendenz III/96, S. 5 ff.

² Vgl. exemplarisch: Kiefer, Marie-Luise: Gebührenindexierung und neue Modelle für Werbelimits. In: MP 2/93, S. 46-53.

³ BVerfGE 90,60.

⁴ Die Abgrenzung: Wirtschaft – Publizistik stammt von Heinrich, Jürgen: Medienökonomie, Bd. 1, Opladen 1994, S. 87 ff.

⁵ Engelhardt (1989) zit. nach: Heinrich: Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1999, S. 595.

Dieses Zitat offenbart exemplarisch den entscheidenden Konflikt, der dem dualen System inhärent ist: Dort agieren zwei Systeme mit völlig konträrem Charakter – auf der einen Seite der am Gemeinwohl orientierte öffentlich-rechtliche Rundfunk, auf der anderen Seite der gewinnorientierte private Rundfunk.

Verfassungsrechtliches Ziel ist es, im dualen System den publizistischen Wettbewerb, also den Wettbewerb der Meinungen, zu erhöhen. Zentrale Norm ist die Meinungsvielfalt, wobei das Bundesverfassungsgericht hier vor allem auf die Artikulation der öffentlichen Meinung und damit auf die Verbesserung der Funktionsweise einer repräsentativen Demokratie abstellt.¹ Neben dieser politisch fundierten Vielfaltsnorm rangieren weitere – publizistische – Qualitätsmerkmale, wie Aktualität, Relevanz, Richtigkeit und Verständlichkeit.² Insgesamt wird die im Grundgesetz verankerte Medienfreiheit als funktional für das verfassungsrechtliche Ziel der Meinungsvielfalt gedeutet, und die Medien sind der *gesellschaftlichen* Wohlfahrt verpflichtet.

In der Ökonomie spielt Wettbewerb zwar ebenfalls eine zentrale Rolle als Steuerungsinstrument für die Marktwirtschaft, allerdings gelten hier völlig andere Normen und Verfahren. Ökonomischer Wettbewerb orientiert sich primär an den individuellen Bedürfnissen der Menschen bzw. hat die Maximierung des *individuellen* Nutzens (für den Produzenten und den Konsumenten) zum Ziel. Inhaltliche Vielfalt und Qualität spielen keine eigenständige Rolle im Normensystem der Ökonomie. Sie können nicht objektiv gemessen werden, sondern lassen sich allein durch die individuellen Konsumentenpräferenzen definieren.³ Ökonomische Vielfalt ist primär als Produktdifferenzierung zu verstehen, die zu einer größeren Auswahl beim Konsum führt.⁴ Im Bereich des Rundfunks bedeutet ökonomische Vielfalt beispielsweise, daß der Nutzer im Programmsegment „Talk-Show“ die Wahl zwischen „Arabella“, „Vera am Mittag“ oder „Hans Meiser“ hat. Insgesamt hängt ökonomische Vielfalt aber vor allem von der Kosten-Nutzen-Beziehung ab und setzt voraus, daß der Konsument bereit und in der Lage ist, für ein vielfältiges Angebot entsprechend zu zahlen.⁵

Auch die Qualitätskriterien der Rundfunkproduktion richten sich in erster Linie nach dem in der Ökonomie üblichen Kosten-Nutzen-Kalkül. Von ökonomischer Qualität wird dann gesprochen, wenn die individuellen Konsumentenpräferenzen optimal erfüllt werden *und* möglichst billig und damit gewinnorientiert produziert wird.⁶ Bei Medienproduktionen ist allerdings die Qualitätstransparenz gering, da es sich hier um Erfahrungsgüter handelt. Man kann den Wert einer Information nicht beurteilen, wenn man sie nicht kennt. Auch die Objektivität, Genauigkeit und Richtigkeit journalistischer Informationen kann der Rezipient meist nicht beurteilen. Daher besteht für die Produzenten in der Regel ein grö-

¹ Vgl. Heinrich (1994), S. 88.

² ebd. S. 93

³ ebd., S. 91

⁴ ebd., S. 93

⁵ Heinrich (1999), S. 139

⁶ ebd., S. 43 f.



ßerer Anreiz möglichst billig zu produzieren als in der Produktion von publizistischer Qualität.¹ Insgesamt sind Vielfalt und Qualität als publizistische Normen in der Ökonomie kein eigenständiger Zielwert, sondern lediglich Mittel zum Zweck, sofern der Konsument diese Werte nachfragt.

Wie die Definition von Vielfalt und Qualität zeigen, liegen dem publizistischen und dem ökonomischen Wettbewerb unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zugrunde. Aus ökonomischer Sicht ist die funktionale Deutung der Medienfreiheit, die Meinungsvielfalt als handlungsleitende Norm festlegt, daher nicht akzeptabel, weil sich Meinungsvielfalt nicht operational definieren läßt und eine vorgegebene Ergebnissnorm die Produktivität des Wettbewerbs behindert.² Außerdem geht man in der Ökonomie davon aus, daß durch ökonomischen Wettbewerb grundsätzlich eine Identität von individuellem Eigennutz und gesellschaftlichem Allgemeinwohl erreicht werden kann, „weil sich (nur) in diesem Verfahren die Präferenzen aller Nachfrager durchsetzen und weil (nur) diese Präferenzen zählen“.³ Diesen Ansatz hat Anthony Downs auf das politische System übertragen und legt dar, daß jede soziale Funktion primär als Mittel zur Erreichung privater Ziele erfüllt wird.⁴ Dieses Prinzip der Funktionsteilung läßt sich aus ökonomischer Sicht auch auf den Mediensektor übertragen. So wird beispielsweise im Pressesektor traditionell der ökonomische Wettbewerb als Steuerungsinstrument für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt weitgehend akzeptiert.⁵ Warum findet also dieses Prinzip nicht auch im Rundfunksector Anwendung?

Wie bereits dargestellt, begründet das Bundesverfassungsgericht seine Ablehnung des Marktprinzips im Rundfunk mit dessen Sondersituation, die darauf schließen läßt, daß ein Wettbewerb der Meinungen nicht funktioniert. Interessanterweise weist der Rundfunkmarkt darüber hinaus auch aus ökonomischer Perspektive eine Reihe von Besonderheiten auf, durch die sich die Behauptung von einer generellen Optimalität der Marktproduktion nicht aufrecht erhalten läßt. Rundfunk ist ein partiell öffentliches Gut, weil es ohne Rivalität konsumiert werden kann – das heißt ein Rundfunkprogramm kann von beliebig vielen Zuschauern genutzt werden, ohne sich „zu verbrauchen“ – und weil Nicht-Zahler vom Konsum weitgehend nicht ausgeschlossen werden können.⁶ Daher lassen sich Preise für ein öffentliches Gut nur schwer und unter hohem Kostenaufwand

¹ Heinrich (1994), a.a.O., S. 101 f.

² ebd. S. 90

³ Heinrich (1999), S. 601

⁴ So backt der Bäcker in erster Linie Brot, um Geld zu verdienen, erfüllt damit aber eine soziale Funktion, indem er die Bevölkerung mit Lebensmitteln versorgt. Ebenso verfolgen Politiker nach dieser Theorie in erster Linie private Interessen, wie Macht und Prestige. Um wiedergewählt zu werden und diese Macht zu halten, erfüllen sie die Interessen ihrer potentiellen Wähler und tragen so zum Gemeinwohl bei. Vgl. Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

⁵ Allerdings ergeben sich auch hier mit Blick auf die zunehmende Pressekonzentration Gefahren, vgl. Weischenberg (1992), S. 138 ff.

⁶ Dies gilt nicht für Pay-TV, das aber bislang im deutschen Rundfunk keine wesentliche Rolle spielt.

durchsetzen, weil es für die Konsumenten nicht rational ist, für ein Gut zu bezahlen, das ihnen bei Zahlungsverweigerung trotzdem nicht vorenthalten werden kann. Marktfähig wird Rundfunk erst als Zwischenprodukt für die Werbewirtschaft, die für den Zugang zum Publikum über das Rundfunkprogramm zahlt und damit die Rundfunkproduktion erst wirtschaftlich lukrativ macht.

Aus ökonomischer Sicht sind Massenmedien daher vor allem Werbeträger. Der Verbund von Information – hier allgemein im Sinne des Rundfunk-Outputs – und Werbung hat aber zur Folge, daß nur die Informationen produziert werden, die am billigsten die gewünschte Aufmerksamkeit erzeugen.¹ Das Angebot richtet sich daher primär an den Interessen der Werbewirtschaft und erst in zweiter Linie an den Konsumentenpräferenzen aus, so daß sich das Programm nicht an den Interessen der Allgemeinheit, sondern vor allem an dem Personenkreis der 14-49-jährigen Zuschauer, die für die Werbeindustrie als besonders konsumfreudig gelten, orientiert.²

Die mangelnde Konsumrivalität hat für den Produzenten den Vorteil, daß er ein einmal erstelltes Produkt ohne Mehrkosten an beliebig viele Konsumenten verteilen kann. Ein Rundfunkprogramm wird dadurch um so billiger, je mehr Zuschauer es erreicht, da jeder zusätzliche Zuschauer keine weiteren Kosten verursacht, aber die Werbeeinnahmen und damit den Gewinn erhöht. Dem Rundfunkmarkt ist deshalb eine Tendenz zur Mehrfachverwertung und zum Mainstream inhärent, weil sich seine Kostenvorteile wegen der hohen Fixkosten erst bei Massenkonsum realisieren lassen.³ Zudem bewirkt die Fixkostendegression eine Tendenz zur Monopolisierung bzw. Konzentration auf dem Rundfunkmarkt, weil die Produktionskosten pro Rezipient mit steigender Reichweite kontinuierlich sinken und steigende Reichweiten dadurch gleichzusetzen sind mit steigenden Einnahmen. Am effizientesten erfolgt die Rundfunkproduktion daher im Monopol.⁴

Rundfunk ist also gekennzeichnet durch Elemente des Marktversagens, die aus ökonomischer Perspektive zumindest als problematisch beurteilt werden. Aus publizistischer Sicht sind Konzentrationstendenzen und die Ausrichtung am Mainstream allerdings völlig inakzeptabel, da sie dem Gebot der Meinungsvielfalt fundamental entgegenstehen. Zudem sind Meinungsvielfalt und publizistische Qualität, wie bereits dargestellt, keine Erfolgsmaßstäbe für den ökonomischen Wettbewerb. Bei diesem handelt es sich überwiegend um einen Kostenwettbewerb, also einen Wettbewerb um die billigste Produktion. Vielfalt und Qualität sind aber Kategorien, die sich den ökonomischen Kriterien wie Gebrauchs- und Tauschwert generell entziehen. Sie liegen außerhalb der Wirkungsweise des Wettbewerbs und sind damit prinzipiell nicht marktfähig.⁵

¹ Heinrich (1999), S. 32

² ebd., S. 281

³ ebd., S. 146

⁴ Vgl. Heinrich (1999), a.a.O., S. 120 f.

⁵ ebd., S. 40 ff.



In der ökonomischen Theorie werden besonders wünschenswerte gesellschaftliche Leistungen als meritorische Güter bezeichnet, die der Markt nicht ausreichend produziert, weil sie von den Konsumenten nicht privat nachgefragt werden, an denen die Allgemeinheit jedoch ein begründetes Interesse hat. In diesem Fall müssen der Staat oder andere Institutionen für die Bereitstellung dieser Güter sorgen, weil die individuellen Präferenzen des Konsumenten mit den Interessen der Allgemeinheit nicht identisch sind.¹ Hierzu lassen sich vor allem jene Elemente der Meinungsvielfalt zählen, die zur demokratischen Willensbildung beitragen:

„Es ist [...] für die meisten Menschen eben nicht rational, allgemeine staatsbürgerlich-politische Informationen nachzufragen, obwohl alle Menschen an einer guten Funktionsweise des politisch-ökonomischen Systems interessiert sind, sie fragen vielmehr Informationen und Unterhaltung als privates Gut nach. [...] Dies nach dem Motto ‚Soll doch das Kanzleramt die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* abonnieren und dadurch lernen, was gute Ordnungspolitik ist‘ [...], ich, so wäre zu ergänzen, lese *Sport Bild* und die *Börsenzeitung*.“²

In der Konsequenz ist es daher auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll, im Rundfunk eine teils private, teils öffentlich-rechtliche Medienordnung zu konzipieren – vorausgesetzt das Prinzip der Meritorik findet Anerkennung.³ Allerdings würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus dieser Perspektive lediglich eine komplementäre Funktion erfüllen und wäre nur insoweit begründet, als der Markt die Versorgung mit Programmen von besonderem gesellschaftlichen Interesse nicht bereitstellen kann. Die duale Rundfunkordnung folgt aber gerade dem umgekehrten Prinzip. Hinzu kommt, daß der Privatrundfunk, obwohl sein Ziel vornehmlich darin liegt, seinen Gewinn zu maximieren, rechtlich ebenfalls der Meinungsvielfalt verpflichtet ist. Umgekehrt strebt der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen seines Grundversorgungsauftrags zwar in erster Linie nach Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit, steht durch die Konkurrenz mit den privaten Veranstaltern auf den Beschaffungsmärkten aber auch im ökonomischen Wettbewerb.

In der Literatur wird daher teilweise eine Schiefelage im dualen System konstatiert, weil der kommerziell orientierte Privatfunk im dualen System dazu neige, sich den verfassungsrechtlichen Auflagen, welche mit den ökonomischen Wertmaßstäben inkompatibel sind, weitmöglichst zu entziehen.⁴ Ein publizistischer Wettbewerb finde daher zwischen den beiden Säulen nicht statt, sondern vor allem ein ökonomischer Verdrängungswettbewerb, der nicht zu einem Mehr an

¹ Ebd., S. 42. Klassische Bereiche sind: Schulbildung, Kranken- und Altersvorsorge. Heinrich führt aus, daß das meritorische Konzept in der Ökonomie umstritten ist, weil streng genommen nur die individuellen Konsumentenpräferenzen zählen. Eingriffe in die Konsumentensouveränität werden vor allem mit mangelnder Informiertheit bzw. der systematischen Unterschätzung künftiger Bedürfnisse und künftiger Entbehrungen begründet.

² Heinrich (1994), S. 99

³ So zumindest die Meinung von Heinrich (1999), S. 33.

⁴ Vgl. Hesse, Albrecht: Das duale Rundfunksystem – rechtstheoretisch betrachtet. In: Hömberg, Walter/Pürer, Heinz (Hg.): Medien-Transformationen. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland, Konstanz 1996, S. 99.

Vielfalt und Qualität, sondern vor allem zur Wiederholung des ewig Gleichen geführt habe.¹ Der ökonomische Wettbewerb habe dabei aufgrund der ungleichen Wettbewerbschancen vor allem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk negative Konsequenzen.² Hierbei interessiert vor allem die Frage, wie sich die Konkurrenzsituation zwischen den beiden Säulen auf die Erfüllung der Grundversorgung auswirkt. Zum medienpolitischen Dauerthema hat sich in diesem Zusammenhang die Konvergenzthese entwickelt.

3.3.2. Die Konvergenzthese

Die Konvergenzthese – aufgestellt von Schatz, Immer und Marcinkowski 1989 im Rahmen einer Kabelpilotstudie³ – behauptet in ihrer ursprünglichen Fassung, daß es im dualen Rundfunksystem statt der erhofften Steigerung der Programmvielfalt eher zu einer Angleichung zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Fernsehprogrammen komme. Schatz präziserte diese These später dahingehend, daß „Konvergenz [...] ein Prozeß der Programmangleichung zwischen konkurrierenden Anbietern in Richtung auf ein optimal an den aktuellen Zuschauerpräferenzen ausgerichtetes Programmprofil (ist)“.⁴

In der rundfunkpolitischen Debatte wurde die Konvergenzthese allerdings dahingehend instrumentalisiert, eine einseitige Anpassung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme an die Programme der privaten Veranstalter zu behaupten. Die medienpolitische Brisanz ergibt sich vor allem aus der Unterstellung, ARD und ZDF entfernten sich durch eine schleichende Kommerzialisierung zunehmend von ihrem Grundversorgungsauftrag und gefährdeten dadurch ihre Legitimation.⁵ So fragte beispielsweise der CDU-Politiker Bernd Neumann, mit welchem Recht die Öffentlich-Rechtlichen einen derartigen Wettbewerbsvorteil wie das Gebührenprivileg noch in Anspruch nehmen dürfen, wenn sich ihr Programm kaum noch von dem der Privaten unterscheidet.⁶

Auch wenn an dieser Stelle nicht weiter auf die Konvergenzdebatte und ihre Hintergründe eingegangen werden kann, ist anzumerken, daß sich die Diskussion auf weitgehend unsicherer empirischer Grundlage bewegt. Zwar existieren mittlerweile eine Reihe vergleichender Programmstrukturanalysen zu diesem Thema, jedoch sind die Meßinstrumente noch nicht ausgereift und die Daten daher eher widersprüchlich.⁷

¹ Vgl. Meyn (1999), S. 247.

² Vgl. Kiefer, Marie-Luise: Wettbewerb im dualen Rundfunksystem? In: MP 9/94, S. 430.

³ Vgl. Schatz, Heribert et al.: Der Vielfalt eine Chance? Empirische Befunde zu einem zentralen Argument für die ‚Dualisierung‘ des Rundfunks in der BRD. In: RuF 37/1989, S. 5 - 24.

⁴ Vgl. Schatz, Heribert: Rundfunkentwicklung im ‚dualen System‘: die Konvergenzhypothese. In: Jarren, Otfried (Hg.): Politische Kommunikation in Hörfunk & Fernsehen, Opladen 1994, S. 70.

⁵ Vgl. Weiß, Hans-Jürgen: Programmnormen, Programmrealität und Programmforschung. In: Hömberg /Pürer (1996), S. 228.

⁶ Vgl. Schatz (1994), S. 73.

⁷ Ebd., S. 74. Studien zum Thema Konvergenz u. a.: Merten, Klaus: Konvergenz der deutschen Fernsehprogramme. Eine Langzeituntersuchung. Münster 1994, Bruns, Thomas/



Weiß kritisiert in diesem Zusammenhang, daß „die Konvergenzthese – insbesondere in ihrer medienpolitischen Verkürzung – so allgemein gehalten (ist), daß ihre Widerlegung oder Bestätigung beliebig möglich ist.“¹ Ein Grundproblem der Debatte sei, daß der ökonomische und rechtliche Kontext der aktuellen Rundfunkentwicklung weitgehend vernachlässigt werde.²

Wie bereits dargestellt, wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk von der Ökonomisierung des Rundfunks durch die Zulassung kommerziell orientierter Rundfunkprogramme zwangsläufig mit erfaßt. Auch wenn ARD und ZDF dem Gemeinwohl zu dienen haben, gebietet der Grundversorgungsauftrag, indem er einen Rundfunk für alle fordert, daß ihr Programm nicht nur für Minderheiten, sondern für ein breites Publikum produziert werden muß. Zu berücksichtigen ist hierbei, daß „das Fernsehen seit seinen Anfängen ein mehrdimensionales und multifunktionales Medium ist“ und „daß die Nachfrage nach Fernsehpublizistik deutlich geringer ist als nach Fernsehunterhaltung“.³ Nicht umsonst hat das Bundesverfassungsgericht den Bereich Unterhaltung explizit mit in die Grundversorgung aufgenommen. Die medienpolitische Konvergenzdebatte, in der vor allem das Unterhaltungsspektrum von ARD und ZDF kritisiert wird, trifft daher nur begrenzt den Kern der Sache.

Außerdem reicht es zum Nachweis bzw. zur Widerlegung von Programmkonvergenz nicht aus, die Programmleistungen nach strukturellen Vielfaltsaspekten – das heißt anhand der vier Sparten Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung⁴ - zu untersuchen, vielmehr müssen diese Sparten auch nach inhaltlichen und qualitativen Gesichtspunkten differenziert betrachtet werden. Diese Differenzierung hat Weiß in bezug auf die Informationsleistung der sechs großen Vollprogramme im deutschen Fernsehen vorgenommen und dabei erhebliche Unterschiede, vor allem im Hinblick auf die gesellschaftlich und damit für die Meinungsbildung relevante Informationsleistung, zugunsten der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme festgestellt.⁵

Letztlich liegt eine Ursache dafür, daß die Konvergenzthese immer wieder in der Politik dazu benutzt wird, die Legitimation der öffentlich-rechtlichen Anstal-

Marcinkowski, Frank: Konvergenz Revisited. Neue Befunde zu einer älteren Diskussion. In: RuF 44/1996, S. 461 – 478, sowie die regelmäßig in Media Perspektiven publizierten Programmstrukturanalysen von Udo Michael Krüger im Auftrag von ARD und ZDF. Insbesondere bei der Studie von Merten im Auftrag des VPRT, der im Ergebnis eine einseitig gerichtete Konvergenz bejaht und den Studien von Krüger, der seine Ergebnisse regelmäßig als Beleg für eindeutige Unterschiede der Programmprofile interpretiert, ist der jeweilige Interessenhintergrund bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen. Vgl. hierzu auch: Weiß, Hans-Jürgen: Auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten: eine Evaluations- und Machbarkeitsstudie, Berlin 1998, S. 13 - 49 (mit einer Übersicht über die bisherige Fernsehprogrammforschung).

¹ Weiß (1998), a.a.O., S. 18

² Vgl. Weiß (1994), a.a.O., S. 227.

³ Weiß, Hans-Jürgen: Programmalltag in Deutschland. In: epd medien Nr. 74/1999, S. 10.

⁴ Vgl. Vierter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, § 2 Abs. 2 Satz 1.

⁵ Vgl. Weiß (1998) sowie Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Öffentliche Streitfragen in privaten Fernsehprogrammen. Zur Informationsleistung von RTL, SAT 1 und Pro 7, Opladen 1994.



ten in Zweifel zu ziehen – so auch jüngst von CDU/CSU-Fraktionschef Friedrich Merz¹ - darin begründet, daß der Begriff der Grundversorgung mit Blick auf die Programmautonomie der Fernsehanstalten vom Verfassungsgericht relativ vage gehalten wurde. Generell dürfte es aber immer schwierig sein zu bestimmen, wann genau gleichgewichtige Vielfalt erreicht ist. Zudem sind die Bestandteile des klassischen Programmauftrags (Information, Bildung, Beratung, Unterhaltung) nicht hundertprozentig voneinander abzugrenzen, da beispielsweise politische Sendungen durchaus auch einen gewissen Unterhaltungswert haben und umgekehrt Unterhaltungssendungen (z.B. Quiz-Shows) auch bildende Elemente enthalten können.²

Da also eine objektive Definition der Vielfaltskriterien schwer möglich ist, ist der Begriff der Grundversorgung als bewußt offener, dynamischer Zielbegriff zu verstehen. Dementsprechend hat es das Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Anstalten überlassen, unter Aufsicht der binnenpluralistischen Kontrollgremien ihren gesellschaftlichen Auftrag mit Inhalt zu füllen. Eine Definition durch andere Instanzen, z. B. den Gesetzgeber, widerspräche der Rundfunkfreiheit und insbesondere dem Gebot der Staatsferne. Insgesamt zeigen die politischen Auseinandersetzungen um die Konvergenzthese, daß über die konkrete Umsetzung der Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks offenbar sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen, die in Kapitel 5 noch näher untersucht werden.

¹ Merz kritisiert Gebührensystem. Unions-Fraktionschef: ARD und ZDF erfüllen Auftrag nicht. In: Berliner Zeitung vom 30. 3. 2000.

² Zum Problem der mangelnden Trennschärfe der Programminhalte vgl. Weiß/Trebbe (1994), S. 31 ff.

4. Die Informationsgesellschaft

Die „Informationsgesellschaft“ ist in den neunziger Jahren zum Schlüsselbegriff der politischen und ökonomischen Diskussion über den sozialen Wandel der modernen Gesellschaften geworden. Dabei ist die Debatte keineswegs neu, denn bereits in den Sechziger Jahren entstand der Begriff im Kontext modernisierungspolitischer Auseinandersetzungen um die Zukunft der Industriegesellschaft. Im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien und Anwendungsformen – allgemein als „Multimedia“ bezeichnet – hat das Schlagwort „Informationsgesellschaft“ jedoch wieder an Aktualität gewonnen.¹ Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des ehemaligen EU-Kommissars Martin Bangemann hat 1994 den Begriff „Informationsgesellschaft“ erstmals im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Wandel durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) in die öffentliche Diskussion eingebracht.²

In der Wissenschaft ist die Relevanz dieser Bezeichnung für den gesellschaftlichen Wandel allerdings umstritten. Tauss et al. argumentieren, daß Information und Kommunikation schon immer eine wichtige Rolle in der Geschichte der Menschheit gespielt habe. „So besehen ist jede Gesellschaft, die Menschen konstituieren, zugleich eine Informationsgesellschaft – der Begriff verliert damit jegliche Trennschärfe.“³ Und Luhmann sieht in dem Begriff Informationsgesellschaft lediglich ein mit allen Zügen forcierter Einseitigkeit behaftetes Schlagwort.⁴ Tatsächlich könne die moderne Gesellschaft „sich selbst noch nicht ausreichend begreifen, also markiert sie ihre Neuheit durch Bestempelung des Alten und verdeckt damit zugleich die Verlegenheit, nicht zu wissen, was eigentlich geschieht.“⁵

Löffelholz und Altmeyen verstehen die Informationsgesellschaft dagegen nicht als universales Gesellschaftskonzept, sondern als einen unter mehreren Ansätzen, der erstmals Information und Kommunikation in den Mittelpunkt eine Gesellschaftsbeschreibung stellt. „Die Relevanz dieser Beschreibung beruht dabei in erster Linie auf der Prämisse, daß Informationen sowohl als Produktionsfaktor wie Konsumgut, als Kontroll- und Steuerungsmittel wichtiger werden.“⁶ Diese Definition soll im folgenden anhand der bekanntesten theoretischen Konzepte von Informationsgesellschaften verdeutlicht werden.

¹ Vgl. Wersig, Gernot: Informations- und Kommunikationstechnologien, Konstanz 2000, S. 143.

² Bangemann, Martin et al.: Europa und die globale Informationsgesellschaft, Brüssel 1994. Vgl. auch Losseff-Tillmanns, Gisela: Der Stellenwert des Rundfunks in einer dualen Informationsordnung. In: Dichanz, Horst: Medienerziehung im Jahre 2010, Gütersloh 1997, S. 69.

³ Tauss, Jörg et al.: Wege in die Informationsgesellschaft. In: Dies. (Hg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bonn 1996, S. 24.

⁴ Luhmann, Niklas: Beobachtungen der Moderne, Opladen 1992, S. 17.

⁵ ebd., S. 14

⁶ Löffelholz, Martin/Altmeyen, Klaus-Dieter: Kommunikation in der Informationsgesellschaft. In: Merten et al. (1994), S. 571.



4.1. Theoretische Konzepte der Informationsgesellschaft

Als eines der ersten Konzepte zum Thema Informationsgesellschaft gilt der „*information economy*“-Ansatz, der die Veränderungen der wirtschaftlichen Produktionstechniken als zentrales Kriterium für die gesellschaftliche Entwicklung ansieht. Angesichts der Internationalisierung und Globalisierung der Produktion und der Absatzmärkte sowie angesichts von weltweitem Wettbewerb und Währungskrisen schienen Anfang der sechziger Jahre die Grenzen des ökonomischen Wachstums erreicht. Auf der Suche nach neuen Wachstumsmärkten entstand Mitte der sechziger Jahre vor allem in Japan und den USA „eine strategische Allianz zwischen politischem und ökonomischem System, die der Informationsindustrie eine Schlüsselrolle im Modernisierungsprozeß zuwies und auf eine rasche informationstechnologische Expansion zielte“.¹

Ausgangspunkt für diese Modernisierungsstrategie war eine 1963 veröffentlichte Studie des japanischen Anthropologen Tadao Umesao.² Dieser stellte den jeweiligen Produktionssektor, der das Wirtschaftssystem einer Gesellschaft dominiert, in den Mittelpunkt seiner Gesellschaftsbeschreibung. Dabei werde der Informationssektor für den Strukturwandel der Industriegesellschaft die gleiche Bedeutung haben, wie die Maschinenbauindustrie für den Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft, so die These von Umesao.³ Langfristig sollen also nicht mehr Rohstoffe und Energie, sondern Informationen den entscheidenden Produktionsfaktor darstellen und die Güterökonomie gegenüber der Informationsökonomie an Bedeutung verlieren. Zur Abgrenzung zwischen Industrie- und Informationsgesellschaften gilt seitdem die Regel, daß nationale Wirtschaftssysteme, in denen mehr als die Hälfte der Berufstätigen im Informationssektor tätig sind (vgl. Abbildung 2) und in denen die Wertschöpfung dieses Sektors mehr als die Hälfte des Bruttosozialprodukts beträgt, als Informationsgesellschaften bezeichnet werden können.⁴

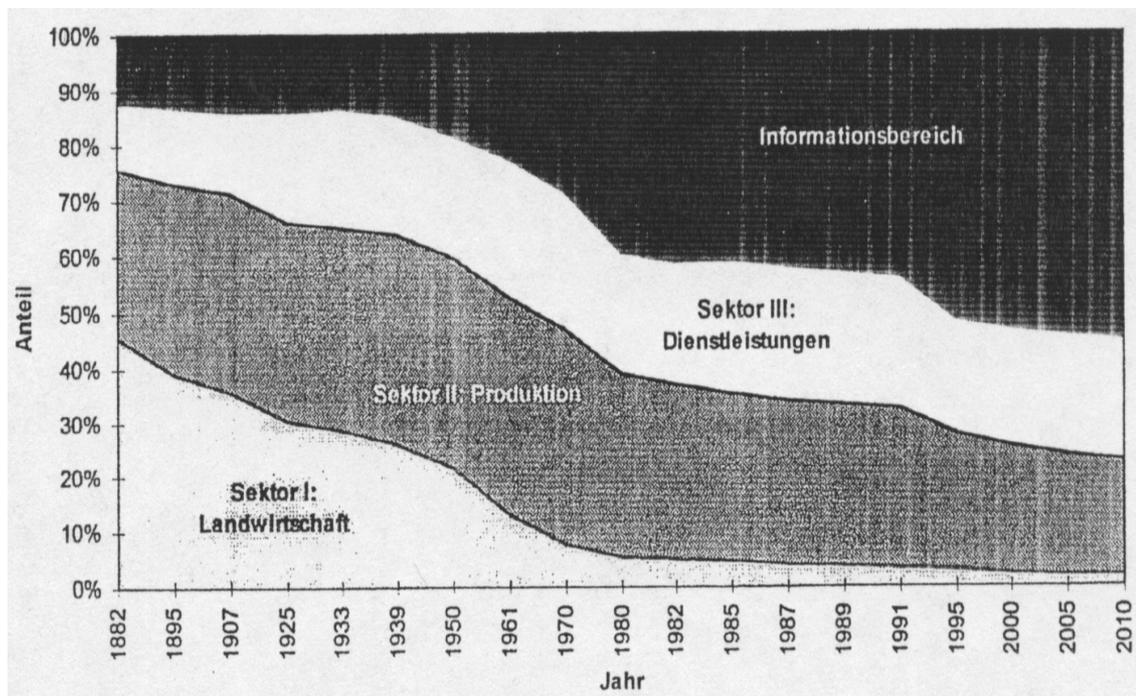
¹ ebd., S. 572

² ebd. Umesao gilt auch als Urheber des Begriffs Informationsgesellschaft (jap.: joho shakai), vgl. Tauss et al. (1996), S. 18, Fn. 6.

³ In der Ökonomie werden nationale Wirtschaftssysteme anhand des klassischen Drei-Sektoren-Modells differenziert: Landwirtschaft/Bergbau, Industrie/Handwerk und Dienstleistungen. Inzwischen wird aufgrund seiner wachsenden Bedeutung z. T. auch der Informationsbereich als eigenständiger Sektor hinzugefügt, vgl. Heinrich (1999), S. 59 ff.

⁴ So die Definition des Politologen Karl W. Deutsch, vgl. Löffelholz/Altmeyen 1994, S. 572 f. Als weitere Indikatoren gelten die finanziellen Aufwendungen und die Versorgung der Haushalte mit technischen Medien und deren Informationsgütern vgl. Tauss et al. (1996), S. 21 Fn. 11.

Abbildung 2:
Das Vier-Sektoren-Modell der Entwicklung der Beschäftigung



Quelle: Dostal (1995), Die Informatisierung der Arbeitswelt – Multimedia, offene Arbeitsformen und Telearbeit. MittLAB 4/95, S. 529, in: Heinrich 1999, S. 62

Der Soziologe Daniel Bell sieht zwar in seinem Konzept der *postindustriellen Gesellschaft* ebenfalls den Auslöser für den Übergang von der Industrie- in die Informationsgesellschaft in technischen Innovationen begründet, versucht aber darüber hinaus, weitere Dimensionen des sozialen Wandels mit einzubeziehen und diesen Wandel evolutionsgeschichtlich zu begründen.¹

Wie bereits unter 2.2. dargestellt, führt die Evolution der Gesellschaft dazu, daß sich deren Teilsysteme, also auch das Kommunikationssystem, zunehmend ausdifferenzieren. Die Evolution der Gesellschaft bringt aber nicht nur immer komplexere Kommunikationstechniken hervor, sie bewirkt insgesamt auch eine Beschleunigung der Kommunikationsentwicklung, wie Merten anhand einer Übersicht über die Medienentwicklung der letzten 400 Jahre darstellt (vgl. Abbildung 3). „In immer kürzerer Zeit entstehen immer mehr Medien und umgekehrt: Je mehr Medien entstehen, um so schneller entstehen noch mehr Medien.“² Da das Kommunikationssystem aufgrund seiner Integrationsfunktion schneller wachsen muß als alle anderen Teilsysteme, werde es diese daher ab einem bestimmten Zeitpunkt an Relevanz übertreffen.³

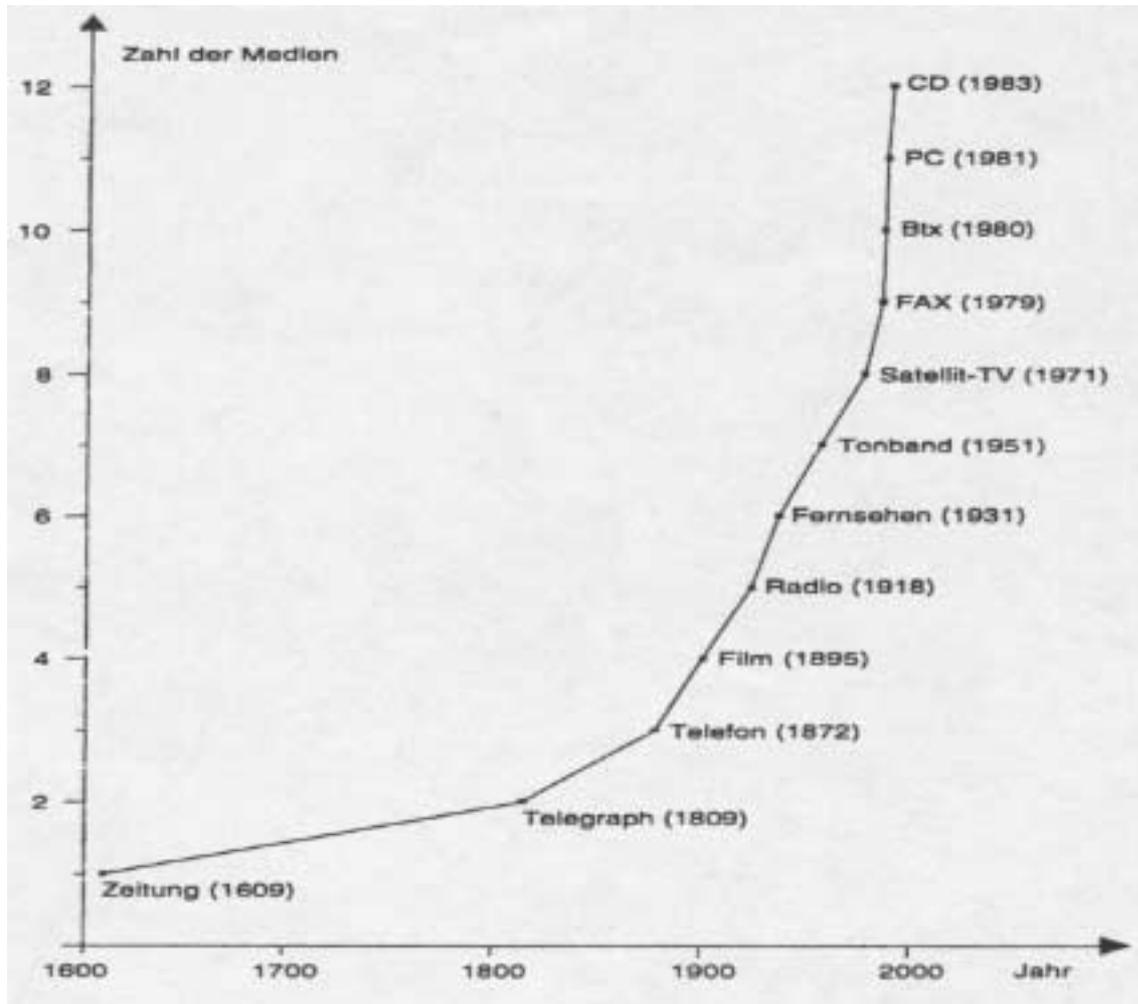
¹ Vgl. Bell, Daniel: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Forecasting*, New York 1973.

² Merten, Klaus: *Evolution der Kommunikation*. In: Merten et al. (1994), S. 143.

³ Merten verdeutlicht diesen Prozeß anhand folgender Gleichung: Eine Gesellschaft mit drei Teilsystemen benötigt formal nur drei Relationen zwischen diesen Systemen. Verdoppelt sich die Zahl der Teilsysteme auf sechs, so erhöht sich die Zahl kommunikativ herzustellender Relationen bereits auf 15. vgl. Merten (1996), S. 83, Fn. 2.



Abbildung 3:
Evolution der Kommunikation



Quelle: Merten 1994, S. 142

Hier setzt Bell an, der darlegt, daß die gesellschaftliche Evolution gekennzeichnet ist durch einen einheitlichen Mechanismus der Problemlösung, und zwar durch Vernetzung. Während in der vorindustriellen Gesellschaft der Transport von Waren das zentrale Problem darstellte und zur Vernetzung der Verkehrswege, sodann in der Industriegesellschaft der Transport von Energie als zentrales Problem zur Vernetzung der Verbundsysteme führte, bestehe in der postindustriellen Gesellschaft ein Engpaß bei der Versorgung mit Information. Die Erzeugung und Verwertung von Information und Wissen wird, so Bell, die Bedeutung der massenhaften Produktion und Verteilung von Gütern zunehmend überragen, theoretisches Wissen wird damit zur Leitlinie sozialer Organisationen. Wissenschaftlich fundierte Entscheidungen würden somit relativ zu anderen gesellschaftlichen Steuerungsmitteln erheblich an Einfluß gewinnen. Um den immer weiter ansteigenden Bedarf an Information zu decken, liege die zentrale Problemlösung in der Vernetzung der Informationsübertragungswege, so

daß die postindustrielle Gesellschaft auch als Informationsgesellschaft bezeichnet werden kann.¹

Im Gegensatz zu den beiden ersten Ansätzen gehen Vertreter der „*informatisierten Industriegesellschaft*“ nicht davon aus, daß die wachsende Bedeutung der IuK-Technologien für das Wirtschaftssystem letztlich zum Entstehen einer *neuen* Gesellschaft führen werde.² Diese Technologien würden die typischen Produktionsmechanismen der modernen Industriegesellschaft nicht wesentlich verändern, sondern im Sinne einer zweiten industriellen Revolution zur Informatisierung fortgeschrittener Industriestaaten führen. Denn die Einführung der neuen IuK-Technologien sei primär auf die Interessen der Industrie zurückzuführen und resultiere aus dem immer größer werdenden Bedarf der Wirtschaft an Informationen, um im Zuge der Globalisierung von Warenaustausch und Wettbewerb die industrielle Produktion überhaupt noch effektiv steuern und kontrollieren zu können.³

Der Automatisierung der Handarbeit folge die Automatisierung der Kopfarbeit; die Informatisierung der Gesellschaft wird in diesem Ansatz gewissermaßen als Nebenprodukt der Informatisierung der Industrie begriffen. Im Gegensatz zu Bell's Ansatz, der die Informatisierung als gesamtgesellschaftliches Bedürfnis ansieht und der Wissenschaft als Steuerungsmittel einen großen Stellenwert einräumt, wird das Kommunikationssystem in der informatisierten Industriegesellschaft dagegen zunehmend durch wirtschaftliche Bedürfnisse gesteuert:

„Ein Rückblick auf die Einführung und Diffusion der Telematik (Telekommunikation und Informatik – gemeint ist die Konvergenz zweier IuK-Technologien, die bspw. das Internet erst möglich macht – d.V.) beweist freilich, daß gerade die als Basistrend geltende Informatisierung der Gesellschaft ganz wesentlich den immanenten Regeln marktwirtschaftlich organisierter Systeme folgt. Nicht das [...] theoretische Wissen, sondern primär Profitmaximierung, Wettbewerb, technologischer Anpassungsdruck und der Staat als Aggregator einzelwirtschaftlicher Interessen bestimmen Dynamik und Modalität der Informationsgesellschaft.“⁴

Ob die wachsende Bedeutung des Informationssektors zum Entstehen einer neuen Gesellschaft führen wird oder lediglich die Grundlagen der modernen Industriegesellschaft fortschreibt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Faßt man die drei dargestellten Konzepten zusammen, so fällt auf, daß wirtschaftlicher und technologischer Fortschritt als entscheidendes Kriterium für die gesellschaftliche Entwicklung angesehen werden. Lediglich Bell betrachtet den technologischen Fortschritt in Wechselbeziehung zum steigenden Bedarf an Information und Wissen der gesamten Gesellschaft. In bezug auf den „information economy“-Ansatz kritisieren Löffelholz und Altmeyen, daß gesellschaftli-

¹ Vgl. Merten (1996), S. 85.

² So z. B. Beninger, James R.: The control revolution. Technological and economic origins of the information society (1986); vgl. Löffelholz/Altmeyen (1994), S. 575 f.

³ ebd.

⁴ ebd.



che Evolution bzw. sozialer Wandel als komplexer gesamtgesellschaftlicher Prozeß begriffen werden müsse, der nicht allein mit wirtschaftlichem und technologischem Fortschritt gleichgesetzt werden könne. Es dürfte zweifelhaft sein, ob sich gesellschaftliche Strukturveränderungen allein aus der Anzahl der Beschäftigten im Informationssektor und der Zusammensetzung des Bruttosozialprodukts ableiten ließen, zumal die statistische Abgrenzung des Informationssektors durchaus strittig sei.¹ Außerdem blieben die latenten Folgen und Konfliktpotentiale von Modernisierungsprozessen für die übrigen Bereiche der Gesellschaft unberücksichtigt.²

Die bisher in Deutschland vorgelegten politischen Konzepte basieren jedoch zum großen Teil auf dem „information economy“-Konzept. Im Zentrum der Argumentation steht die Sicherung des Standorts Deutschland, wobei der Informationssektor, der bereits jetzt eine relativ hohe wirtschaftliche Bedeutung hat, als die Wachstumsbranche der Zukunft und als Garant für die dringend benötigten Arbeitsplätze gesehen wird.³ Auch die von Bell prognostizierte Vernetzung der Informationswege wurde inzwischen – beispielsweise mit der Initiative von Bill Clinton und Al Gore zum Ausbau einer „National Information Infrastructure“ in den USA – in Angriff genommen.⁴ Offen bleibt die Frage, welche Auswirkungen die fortschreitende Ökonomisierung des Mediensystems auf die Gesellschaft als politisches und soziales System haben wird, wenn Kommunikationswege zunehmend als Wirtschaftsgut und Information als Ware betrachtet werden.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die IuK-Technologien einen regelrechten Modernisierungsschub in den modernen Industriegesellschaften verursacht haben. In den beiden folgenden Abschnitten soll daher näher untersucht werden, welche Konsequenzen die Einführung der IuK-Technologien für die klassischen Massenmedien haben werden - dargestellt am Beispiel des Fernsehens - und welche gesellschaftlichen Folgen in Wissenschaft und Politik diskutiert werden.

4.2. Die „digitale Revolution“ und ihre Auswirkungen auf den Rundfunk

Basisinnovation und Motor für die aktuelle Umgestaltung des Kommunikations- und Mediensektors ist die Digitaltechnik. Ihr Umwälzungspotential wird gelegentlich sogar mit der Erfindung des Buchdrucks verglichen.⁵ Die Digitalisierung

¹ So gehören z. B. in den vergleichenden Analysen der OECD (Organization für Economic Cooperation and Development) zum Informationssektor alle Erwerbspersonen, die Informationen produzieren, verarbeiten und verteilen oder den Apparat zur Vermittlung und Verbreitung in Gang halten. Unter diese Definition fielen dann auch Berufe, wie Rechtsanwälte, Buchhalter, Gastwirte. Vgl. Löffelholz/Altmeyen (1994), S. 572 f., sowie die Kritik von Kleinstaub, Hans J.: Das Elend der Informationsgesellschaft. In: Bulmahn et al. (Hg.): Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie, Marburg 1996, S. 23 ff.

² Vgl. Löffelholz/Altmeyen (1994), S. 573 f. Ähnlich äußern sich auch Tauss et al. (1996), S. 23 ff.

³ Vgl. Tauss et al. (1996), S. 25 ff., sowie Heinrich (1994), S. 54 ff.

⁴ Vgl. Burkart (1998), S. 180 ff.

⁵ Vgl. Gauron, André: Das digitale Zeitalter. In: Bollmann, Stefan: Kursbuch Neue Medien. Trends in Wirtschaft und Politik, Wissenschaft und Kultur, Mannheim 1995, S. 30.

von Informationen, d. h. die Verschlüsselung elektronischer Signale in Form binärer Zeichen, erlaubt es, alle Arten von Daten in eine einheitliche „Sprache“ zu übersetzen und ermöglicht die Integration von Sprache, Text, Ton, Grafik, Bewegtbildern etc. auf einer Kommunikationsplattform. Die beliebige Verknüpfung unterschiedlicher Datentypen zu sogenannten Multimedia-Anwendungen wiederum erlaubt die Vernetzung bislang getrennter Kommunikationstechniken und -formen, wie Telekommunikation, Unterhaltungselektronik und Computertechnik zu multifunktionalen Plattformen, auf denen alle möglichen unterschiedlichen Dienste, Medien und Datentypen angeboten werden können.¹ Dieser Prozeß der Verschmelzung von Telekommunikation, Medien- und Informationstechnologie wird in der Regel als Konvergenz bezeichnet.²

Nachdem die erste Ebene der Konvergenz - die gelegentlich auch als Telematik bezeichnete Integration von Telekommunikation und Computer – über das Internet bereits vollzogen wurde, stellt die Digitalisierung der Fernsehübertragungstechnik die zweite Ebene der Konvergenz zur sogenannten Mediamatik dar.³ Die digitale Revolution wird vermutlich mit erheblichen Konsequenzen für das Angebot des traditionellen Massenmediums Fernsehen verbunden sein, die im folgenden kurz skizziert werden:

Ein entscheidender Vorteil der digitalen gegenüber der analogen Medientechnik besteht in der Frequenzökonomie, die zu einer Kostensenkung, Kapazitätserweiterung und Qualitätsverbesserung bei der Übertragung und dem Empfang von Informationen führt. Die höhere Empfangsqualität ergibt sich aus der geringeren Störanfälligkeit der Übertragung und der Möglichkeit, Bilder und Töne nachträglich zu überarbeiten. Techniken der Datenkompression sowie Multiplexing-Verfahren reduzieren die notwendige Menge der zu übertragenden Signale auf ungefähr ein Zehntel der analogen Datenmenge, so daß in Zukunft pro Kanal statt einem analogen bis zu zehn digitale Programme ausgestrahlt werden können.⁴

Mittelfristig lassen sich mit diesen Komprimierungsverfahren – zumindest theoretisch – bis zu 500 Fernsehkanäle digital realisieren. Prognostiziert wird, daß neben den bisherigen Voll- und Spartenprogramme weitere Special-interest-

¹ Vgl. Wilke, Jürgen/Imhof, Christine (Hg.): Multimedia, Berlin 1996, S. 9 sowie Wersig (2000), S. 143 f.

² Die grundlegende Bedeutung des Begriffs der Konvergenz stammt aus den Bereichen der Mathematik und Medizin. Konvergenz bedeutet demnach Annäherung, Zusammenlaufen, Streben nach demselben Ziel, Übereinstimmung. Vgl. Zerdick, Axel et al.: Die Internet-Ökonomie, Berlin 1999, S. 129 ff. Fn. 150.

³ ebd. sowie Wersig (2000), S. 143 f.

⁴ Bei der sog. *Redundanz-Reduktion* werden nur Informationen übertragen, die eine Veränderung gegenüber der vorherigen Übertragung bedeuten. Bildelemente, die sich in einer Abfolge nicht verändern, werden nur einmal codiert. Auch Tonfrequenzen, die das menschliche Ohr nicht wahrnehmen kann, werden entfernt. Im sog. *Haffmann-Codierungsverfahren* werden sehr häufig vorkommende Datenmuster zusätzlich codiert werden, z. B. 10 aufeinanderfolgende Nullen als 10 x 0. Beim Multiplexing werden unterschiedliche Informationen zu Datenpaketen geschnürt, gespeichert und übertragen, so daß sich die Nutzung vorhandener Übertragungskapazitäten zusätzlich optimieren läßt. Vgl. Schrape, Klaus: Digitales Fernsehen. Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, München 1995, S. 7 ff.



Programme und individuell steuerbare Abrufdienste, wie Video-on-Demand, Pay-per-View, programmbezogene Hintergrundinformationen sowie Teleshopping und Telebanking angeboten werden. Außerdem wird daran gedacht, einen Teil der neu gewonnenen Übertragungskapazitäten für Online-Dienste und andere Internetangebote zur Verfügung zu stellen.¹

Angesichts der zu erwartenden Programmexpansion wird sich der Trend zur Verspartung vermutlich weiter fortsetzen. Die Einführung digitaler Fernsehangebote in Europa hat gezeigt, daß diese Spartenprogramme in der Regel nicht einzeln, sondern als Programmbouquets vermarktet werden. Ob diese Angebotsform langfristig an die Stelle des klassischen Vollprogramms treten wird, ist gegenwärtig noch unklar.²

Ein wesentliches Merkmal digitaler Netze und Angebote ist die Interaktivität, die über die Einführung eines Rückkanals auch für das Fernsehen realisiert werden kann. Interaktives Fernsehen bietet neue Möglichkeiten für die Rezipienten, z.B. Programmangebote zeitlich flexibel abzurufen und auf die Programmgestaltung direkt Einfluß zu nehmen.³ Darüber hinaus können auch differenzierte Abrechnungssysteme in Zukunft wesentlich kostengünstiger als bisher installiert werden, so daß neben den bisherigen werbefinanzierten Fernsehprogrammen verstärkt auch Pay-TV-Angebote für die Programmveranstalter lukrativ werden. Die Entgeltfinanzierung eröffnet den Unternehmen eine bessere Programmsteuerung durch Nachfrage, so daß im Prinzip auch Minderheitenprogramme rentabel werden, sofern sich genügend zahlungsbereite Kunden dafür finden.⁴

Die fortschreitende Differenzierung des Programmangebots sowie die neuen interaktiven Nutzungsmöglichkeiten werden voraussichtlich zu einer Individualisierung der Nutzung führen.⁵ Allerdings muß nicht alles, was technisch möglich ist, von den Nutzern auch zwangsläufig akzeptiert werden. Der entscheidende Schlüssel für die Akzeptanz der neuen Programmformen dürfte in dem Zusatznutzen der Inhalte, den Kosten und der Bedienungsfreundlichkeit der neuen Techniken liegen. Bisherige Versuche mit interaktiven Fernsehangeboten stießen jedenfalls bislang auf recht geringe Resonanz.⁶

Auch auf die Einführung des Pay-TV reagierte das Publikum in Deutschland bislang eher verhalten und bescherte dem Betreiber des bislang einzigen digitalen Pay-TV-Kanals Premiere World (ehemals DF 1), Leo Kirch sehr hohe An-

¹ Vgl. Wersig (2000), S. 163 ff. sowie Wilke, Jürgen: Zukunft Multimedia. In: Ders. (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999, S. 751 - 774.

² Vgl. Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme. In: RuF 1/98, S. 24 - 57.

³ Eine Option ist z. B. die Wahl unterschiedlicher Kameraperspektiven, die Premiere World bei der Übertragung von Formel-Rennen eingeführt hat. Theoretisch besteht auch die Möglichkeit, daß der Zuschauer künftig bei Unterhaltungssendungen oder Spielfilmen auf den Gang der Handlung Einfluß nehmen kann. Vgl. Schrape (1995), S. 34.

⁴ Vgl. Heinrich (1999), S. 54.

⁵ Vgl. Stolte, Dieter: Bleibt Fernsehen Fernsehen? ZDF-Schriftenreihe, Mainz 1997, S. 11.

⁶ Vgl. Reiter, Udo: Die Strategie der ARD im digitalen Zeitalter, MP 8/97, S. 410.

laufverluste. Angesichts von ca. 40 frei empfangbaren Programmen¹ im deutschen Medienmarkt scheinen generell nur sehr wenige Angebote, wie Spielfilme, Sport und Erotik, den Nutzern einen echten Mehrwert zu bieten, für den sie bereit sind zu zahlen.² Da der Werbemarkt inzwischen aber als weitgehend gesättigt anzusehen ist und derartige Angebote mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sind, scheint sich ein Großteil der zusätzlichen Angebotsformen künftig nur über solche Bezahlangebote realisieren zu lassen.³

Experten gehen jedenfalls davon aus, daß sich das digitale Fernsehen mittelfristig durchsetzen wird, weil es technisch unvermeidbar und politisch gewollt ist. Am 18. Juli 1998 haben die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen, daß bis zum Jahre 2010 die analoge Fernsehausstrahlung durch die digitale ersetzt wird.⁴ Spätestens dann werden alle Haushalte ihre Fernsehgeräte mit einem Decoder ausrüsten müssen, der für die Entschlüsselung der digitalen Signale und für die neuen Abrechnungsformen benötigt wird. Wahrscheinlich wird es bis dahin auch schon Geräte mit eingebauter Decoderfunktion geben. Insgesamt wird der analoge Switch-off den Trend zur Konvergenz der Medientechnologien voraussichtlich erheblich beschleunigen.

Mit Blick auf die prognostizierte Individualisierung der Mediennutzung stellt sich die Frage, welche Auswirkungen sich daraus für die traditionellen Formen öffentlicher Kommunikation ergeben. Wird die Individualisierung des Nutzungsverhaltens das Ende der Massenkommunikation einläuten?

Für diese Annahme spricht, daß das Internet als Prototyp für den zukünftigen „Information Superhighway“ - die weltweite Vernetzung unterschiedlicher Übertragungswege – und als *die* Kommunikations-Infrastruktur der Zukunft angesehen wird. Das „Netz der Netze“, gekennzeichnet durch eine dezentrale und multidirektionale Struktur, stellt bereits jetzt einen offenen Kommunikationsraum dar, der unterschiedliche Nutzungsformen auf einer einzigen Plattform möglich macht. Daher glauben einige Autoren, daß der Computer langfristig alle anderen Medienformen absorbieren werde und dem Nutzer Zugang zu einer Art elektronischen Kiosk bieten werde, aus dem in Zukunft jeder ganz nach seinen individuellen Interessen und zu jedem beliebigen Zeitpunkt jede Art von Information beziehen könne.⁵

Die These vom globalen Kiosk unterstellt, daß die Konvergenz der Medientechniken letztlich auch zu einer Konvergenz der Nutzungsformen führen wird. Ge-

¹ Vgl. Heinrich (1999), S. 482. Frei empfangbare Programme heißt hier: ohne zusätzliches Entgelt. Fernsehen verursacht generell bestimmte Grundkosten durch die Fernseh- und Kabelgebühren. Auch die Werbefinanzierung wird durch Aufpreis bei den umworbenen Produkten letztlich auf den Konsumenten abgewälzt.

² Vgl. ARD-Forschungsdienst: Digitales und interaktives Fernsehen: Nutzererwartungen und Akzeptanzchancen. In: MP 8/99, S. 430-436.

³ Vgl. Heinrich (1999), S. 214.

⁴ Vgl. Kleinstaub/Rosenbach (1998) sowie Knothe, Matthias/Schwalba, Michael: Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter. In: MP 3/99, S. 111.

⁵ Vgl. Negroponce, Nicolas: Total digital, München 1997, S. 63 ff.; Bolz, Norbert: Am Ende der Gutenberg-Galaxis, München 1993, S. 201 ff.



gen diese Annahme lassen sich allerdings mehrere Gründe anführen. Eine der wenigen bislang unwiderlegten Theorien in der Publizistik - das Gesetz von der Komplementarität der Medien von Wolfgang Riepl - besagt, daß in der Geschichte der Kommunikation noch niemals ein neues Medium herkömmliche Medienformen verdrängt hat, denn die verschiedenen Medien befriedigen ganz unterschiedliche Informationsbedürfnisse.¹ Auch Internet und Fernsehen zeichnen sich durch recht unterschiedliche Nutzungs- und Anwendungsstrukturen aus. Das Fernsehen ist ein klassisches Freizeitmedium und wird typischerweise zur Entspannung und Unterhaltung konsumiert, das Internet dagegen wird eher zielgerichtet und informationsorientiert bzw. für interpersonale Kommunikation (e-mails und chat) genutzt.² Daher spricht vieles dafür, daß die Neuen Medien das Fernsehen zwar ergänzen, aber nicht ersetzen werden. Denn während beispielsweise das Internet durch die Möglichkeit des individuellen Informationsabrufs zwar objektive Vorteile bietet, aber auch ein erhebliches Maß an Medienkompetenz und Eigeninitiative voraussetzt, liegt die wichtigste Gratifikation des Fernsehkonsums gerade in der Möglichkeit, „nichts tun zu müssen und trotzdem dabei zu sein“.³ Auch wenn künftige technische Verbesserungen dazu führen sollten, daß die Anwendung interaktiver Medienangebote immer leichter wird und bereits die jüngere Generation ganz selbstverständlich mit den Neuen Medien aufwächst, ist davon auszugehen, daß der rein passive Konsum vorgefertigter Inhalte auch in Zukunft nicht allzuviel an Attraktivität einbüßen wird.⁴ Gerade im Hinblick auf die prognostizierte Informationsflut könnte die Selektionsfunktion der Massenmedien, die aus der Fülle von Informationsströmen bestimmte Inhalte herausgreifen und diese für die massenhafte Rezeption aufbereiten, noch an Bedeutung gewinnen.⁵

Die These vom Ende der Massenkommunikation trifft auch deswegen nicht ganz zu, weil ein wesentlicher Unterschied der Individualkommunikation in der Möglichkeit des Rollenwechsels zwischen Kommunikator und Rezipient liegt. Die oben beschriebenen Strukturänderungen im Fernsehen zeichnen sich zwar durch eine größere Individualisierung und Interaktivität in der Rezeption aus, allerdings nur insoweit, als der Rezipient zeitlich flexibel auf ein umfangreiches Angebot zurückgreifen kann und dadurch mehr Freiheit bei der Auswahl gewinnt. Die neuen Technologien werden aber nichts daran ändern, daß die Inhalte nach wie vor von den Anbietern vorstrukturiert werden, so daß der Nutzer letztlich nach wie vor keinen direkten Einfluß auf den Inhalt des Gesamtangebots hat. Auch dürfte zweifelhaft sein, ob der Rezipient wirklich frei über ein unbegrenztes Angebot verfügen kann, wenn im digitalen Fernsehen - wie in der

¹ Vgl. Riepl, Wolfgang: Das Gesetz von der Komplementarität (1913). In: Bobrowsky/Duchkowsch/Haas (Hg.): Medien- und Kommunikationsgeschichte, Wien 1992, S.144 - 148.

² Vgl. ARD-Forschungsdienst: Digitale Kommunikation: Nutzung, Chancen und Wirkung von Onlinemedien. In: MP 8/97, S. 456 ff.

³ Vorderer, Peter: Will das Publikum neue Medien(angebote)? In: RuF 43, 4/1995, S. 494 - 505.

⁴ Vgl. Gauron (1995), S. 34; ARD-Forschungsdienst (1997), S. 456.

⁵ Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas: Ende der Massenkommunikation? Zum Strukturwandel der technischen Medien. In: Dies. (Hg.): Perspektiven der Informationsgesellschaft, Baden-Baden, Hamburg 1995, S. 18.

Filmindustrie seit langem üblich – die Angebote nicht einzeln, sondern als Programmpakete vermarktet werden.

Ein zweites zentrales Kriterium für die Unterscheidung von Individual- und Massenkommunikation ist der Grad an Öffentlichkeit der Kommunikation. Definiert man Öffentlichkeit als Kommunikationsvorgang, bei dem der Kommunikator nicht mehr alle Empfänger individuell vor Augen hat, dann dürfte dieses Kriterium auch in Zukunft für einen Großteil der medialen Angebote zutreffen.¹ Denn die meisten Medienprodukte zeichnen sich durch ein hohes Maß an Standardisierung aus. Angesichts der hohen Fixkosten bei der Programmproduktion im Rundfunksektor bieten sich diese Produkte für die massenhafte Verwertung geradezu an und sind unter ökonomischen Gesichtspunkten wesentlich rentabler als individuelle Angebotsformen (vgl. 3.3.1.). „Hochstandardisierte Unterhaltungsangebote, wie Spielfilme und Serien verlieren aber nicht ihren Charakter, Massenware zu sein, wenn man sie durch individuellere Rezeptionsmöglichkeiten ergänzt.“²

Gerade Informationsangebote, die der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung dienen, setzen Öffentlichkeit der Kommunikation zwingend voraus, die in der modernen Gesellschaft allein durch Massenmedien hergestellt werden kann. „Insbesondere gesellschaftliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, mithin also ein demokratisches Regierungssystem, wären ohne diese publizistische Funktion der Massenmedien nicht denkbar.“³

Insgesamt ist davon auszugehen, daß durch Entwicklungen im Mediensektor - ausgelöst durch Digitalisierung und Konvergenz - zwar die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation unschärfer werden. Ob dadurch der Charakter der öffentlichen Kommunikation in seinen Grundfesten erschüttert wird, darf jedoch zumindest angezweifelt werden. Geht man von der klassischen Definition von Massenkommunikation nach Maletzke aus,⁴ so läßt sich insgesamt eher von einer Individualisierung der Massenkommunikation sprechen, weil das Kriterium der einseitigen Kommunikation durch interaktive Rückkopplung teilweise aufgeweicht wird. Die zentralen Charakteristika von Massenkommunikation, die Öffentlichkeit der Kommunikation und das unveränderte Rollenverhältnis von Kommunikator und Rezipient werden aber weiterhin für einen Großteil der digitalen und multimedialen Informations- und Unterhaltungsangebote zutreffen.⁵

¹ Vgl. Jarren, Otfried/Donges, Patrick: Ende der Massenkommunikation – Ende der Medienpolitik? In: Mast, Claudia/Fünfgeld, Hermann (Hg.): Massenkommunikation, Wiesbaden 1997, S.237 f.

² Hoffmann-Riem/Vesting (1995), S. 21

³ Jarren/Donges (1997), S. 236 f.

⁴ „Massenkommunikation ist eine Form öffentlicher, indirekter und einseitiger Kommunikation, die sich technischer Verbreitungsmittel bedient und sich an ein disperses Publikum wendet.“ Zit. nach Maletzke, Gerhard: Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg 1963.

⁵ Vgl. Jarren/Donges (1997), S. 238.



4.3. Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels zur Informationsgesellschaft

Über die Konsequenzen des gesellschaftlichen Wandels zur Informationsgesellschaft wird in Wissenschaft und Politik seit Jahren kontrovers diskutiert. Da einige dieser Positionen Bestandteil der Analyse der Strategiepapiere sind, werde ich im folgenden nur die wichtigsten Entwicklungslinien der Folgeabschätzungen kurz darstellen.

Das Kommunikationsnetz der Zukunft bietet durch elektronische Speichersysteme, Datennetze und Online-Dienste einen potentiellen Zugriff auf riesige Datenmengen, so daß es zu einer eklatanten Vergrößerung des Informationsangebots kommen wird. Die zu erwartende Vernetzung von Wissensbeständen ermöglicht einen bequemen Zugriff auf Wissen aller Art. Das interaktive Potential der neuen Medien erlaubt dem Rezipienten eine individuelle Nutzung. Wenn er will, kann er selbst Programmdirektor spielen und sich aus dem Angebot nach seinen speziellen Interessen bedienen.

Enthusiasten, die allein von der Existenz weltweit vernetzter Datenbanken auf die „informierte Gesellschaft“ schließen, ist allerdings mit Vorsicht zu begegnen. Denn diese Sichtweise setzt den Austausch von Daten gleich mit Informationen und ignoriert die Inhaltsleere vieler Daten, die zur Entstehung von Datenmüll und damit auch – mehr noch als bisher - zu einer Informationsflut führt, die erst einmal bewältigt werden will.¹ Die Existenz von Wissen ist wertlos, wenn es nicht kognitiv verarbeitet wird. Da die Kapazität für menschliche Informationsverarbeitung jedoch begrenzt ist, führt die Explosion des Angebots zu einer Informationsüberlastung. Diese hat den gleichen Effekt, wie ein Informationsmangel; der Mensch fühlt sich nicht ausreichend informiert, wenn er nicht sicherstellen kann, daß er die für ihn relevanten Informationen herausgefiltert hat.²

Die Steuerungs- und Filterfunktion der Medien bleibt daher vermutlich auch unter den Bedingungen der Interaktivität relevant. Gleichzeitig verlangen die neuen Techniken aber auch mehr Selbststeuerung und Medienkompetenz sowie ein gewisses finanzielles und zeitliches Budget von den Nutzern. In diesem Zusammenhang erfährt die Wissensklufthypothese eine Renaissance, die eine Spaltung der Informationsgesellschaft in eine kleine Informations-Elite und in eine große Zahl von „Analphabits“ prophezeit.³ Ob es zu einer solchen Wissensklufft, bzw. zu einer derartigen gesellschaftlichen Spaltung kommt, dürfte von der unterschiedlichen Verteilung der Nutzungsmöglichkeiten dieser neuen Techniken abhängen. Hierfür dürften vor allem die Verfügbarkeit von Zugangsgaräten sowie die Vermittlung von Fertigkeiten zu ihrer Nutzung ausschlaggebend sein.⁴

¹ Vgl. Kleinstaub (1996), S. 28

² Vgl. Merten (1996), S. 87.

³ Vgl. Merten (1996), S. 92 ff.; Meyn (1999), Konstanz, S. 15.

⁴ Vgl. Wilke (1999b), S. 771.



Daneben wird vermutet, daß die Ausweitung des Angebots, die eine stärker individualisierte Nutzung erlaubt, den Rezipienten aber auch zu einer stärkeren Selektion zwingt, zu einer Verringerung des sozial gemeinsam und verbindlich unterstellten Wissens und damit zu einer Segmentierung von Werten und Normen führt. Dies erzeuge Verständigungs- und Konsensprobleme, die beim Einzelnen einen sozialen Orientierungsverlust bewirken und zu gesamtgesellschaftlichen Desintegrationstendenzen führen können.¹

Letztlich ist die weltweite Vernetzung des Kommunikationsnetzes eng verbunden mit dem wirtschaftlichen Phänomen der Globalisierung, also der weltweiten Verflechtung der Märkte, ein Prozeß, der weit davon entfernt ist, abgeschlossen zu sein. Die Globalisierung des Kommunikationssystems trägt entscheidend zu dessen wachsender Kommerzialisierung bei. Dabei wird die Kommerzialisierung, nicht nur des Mediensystems, sondern aller Lebensbereiche, zum Teil als Gefahr für die Demokratie gesehen, weil „die ökonomischen Prozesse ein Tempo und Ausmaß erreicht haben, mit denen die üblichen Mechanismen der politischen Kontrolle über sie und ihre Auswirkungen nicht Schritt halten können“.²

Damit stellt sich auch die Frage, inwieweit durch die Kommerzialisierung des Mediensystems dessen demokratische Funktionen auf Dauer untergraben könnten. Globalisierung und Individualisierung der Gesellschaft stellen in jedem Fall eine große Herausforderung für die politischen und sozialen Funktionen des Mediensystems dar.

¹ Vgl. Merten (1996), S. 92 ff.

² Pinzani, Alessandro: Demokratisierung als Aufgabe. Läßt sich Globalisierung demokratisch gestalten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“, B 12/2000 vom 11. 8. 2000, S. 33.

5. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Informationsgesellschaft. Eine Analyse ausgewählter Strategiepapiere

Im vorangegangenen Kapitel ist deutlich geworden, daß die skizzierten technischen Entwicklungen erhebliche Auswirkungen auf das traditionelle Mediensystem mit sich bringen werden, wobei über das konkrete Ausmaß dieser Entwicklungen jedoch keinesfalls Einigkeit herrscht. Das Fernsehen – als eine der drei zentralen Säulen der Konvergenz - scheint jedenfalls von der multimedialen Entwicklung besonders betroffen zu sein. Da diesem Medium einerseits eine besondere gesellschaftliche Bedeutung zugesprochen wird und es andererseits zunehmend als Wirtschaftsgut relevant wird, ist die Zukunft des Fernsehens neben der Entwicklung des Internets als eines der zentralen medienpolitischen Themen der letzten Jahre anzusehen.

Bevor die medienpolitische Diskussion über die Gestaltung einer digitalen Medienordnung und über die Funktionen, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Informationsgesellschaft erfüllen soll, anhand ausgewählter Strategiepapiere der betroffenen Akteure analysiert wird, möchte ich Hintergrund und Verlauf dieser Debatte kurz darstellen.

5.1. Überblick über die Debatte um einen Funktionsauftrag für die öffentlich-rechtlichen Anstalten

Die Diskussion über Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht ganz neu, wie die Auseinandersetzung um die Konvergenzhypothese gezeigt hat. Mit der Entwicklung der neuen Mediendienste hat die Diskussion jedoch eine neue Qualität bekommen, da sich für die Medienpolitik u.a. die Frage stellt, inwieweit diese Dienste unter den Rundfunkbegriff fallen. Entscheidend ist diese Frage einerseits wegen der kompetenzrechtlichen Zuordnung und Regulierung der Neuen Medien, andererseits aber auch hinsichtlich der Entscheidung, ob diese Dienste unter den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fallen oder nicht.¹

Während die Ministerpräsidenten der Länder im Zuge der Verhandlungen zur vierten Novelle des Rundfunkstaatsvertrags u.a. über die Frage diskutierten, ob die Versuchsklausel für die digitalen Programme der Öffentlich-Rechtlichen in

¹ Bund und Länder einigten sich 1997 vorerst darauf, auch die Regelungskompetenz für Online-Medien anhand der Kriterien Individual- und Massenkommunikation aufzuteilen. Am 22. 7. 1997 verabschiedete der Bund das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz für sog. Teledienste (Telebanking, Teleshopping, Provider), am 1. 8. 1997 trat der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder in Kraft, der sog. Abrufdienste, wie Online-Datenbanken umfassen soll. Vgl. dazu: Held, Thorsten/Schulz, Wolfgang: Überblick über die Gesetzgebung für elektronische Medien von 1994 bis 1998. In: RuF, 47. Jg., 1999/1, S. 78 - 117; Goldhammer, Klaus/Zerdick, Axel: Rundfunk Online, Berlin 1999, S. 79 - 105. Die Autoren bemängeln übereinstimmend bestehende Abgrenzungsprobleme und deuten an, daß sie eine einheitliche rechtliche Regelung für vorteilhaft halten.



eine Genehmigung zum Regelbetrieb umgewandelt werden soll¹, nahm die private Medienwirtschaft das Problem auf ihre Weise in Angriff. Am 23. Juni 1997 legte der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) vor der EU-Kommission Beschwerde gegen die öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle Phoenix und Kinderkanal ein mit der Begründung, Spartenkanäle fielen nicht unter den Grundversorgungsauftrag von ARD und ZDF. Daher verstoße die Gebührenfinanzierung dieser beiden Kanäle sowie deren bevorzogter Zugang im Kabelnetz gegen die Regelung staatlicher Beihilfen des EG-Vertrags. Als eigentlichen Grund für die Klage gab der VPRT an, daß seiner Meinung nach Auftrag und Umfang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, insbesondere vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen der letzten Jahre, „mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Grundversorgung vollkommen unzulänglich definiert“ seien. Die derzeitige Rechtslage führe zu einer unbegrenzten Expansion der Öffentlich-Rechtlichen zu Lasten der privaten Wettbewerber.²

Da auch andere Medienunternehmen wie die spanische Gestelevision Telecino derartige Klagen bei der Wettbewerbskommission der EU eingereicht hatten, unternahm der damalige Kommissar Karel van Miert im Oktober 1998 den Versuch, europaweit einheitliche Kriterien des *public service broadcasting* zu entwickeln, um künftig etwaige Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Rundfunkveranstaltern ein für allemal auszuschließen.³ Dieser Vorstoß wurde jedoch von den Nationalstaaten einhellig abgelehnt, welche die EU-Initiative als unzulässigen Eingriff in die nationale Autonomie der Mitgliedstaaten ansahen. In der Folge wurde auch die erwähnte Beschwerde des VPRT von der EU-Kommission als nicht gerechtfertigt zurückgewiesen.⁴ Dennoch frohlockte der VPRT-Vorsitzende Jürgen Doetz, daß sein Verband durch den „jahrelangen Barrikadenkampf“ immerhin erreicht habe, daß ein konkreter Funktionsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk endlich auf der Agenda der nationalen und europäischen Medienpolitik stehe.⁵

Auf die Agenda der nationalen Medienpolitik geriet die Debatte um den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten vor allem durch die Initiative der Bertelsmann Stiftung. Angesichts des sich entwickelnden „Vielfaltsmarkts mit Hunderten von Programmen“ war auch diese der Ansicht, daß es „einer Präzisierung der Rolle öffentlich-rechtlicher Anbieter innerhalb des dualen Systems

¹ Am 19. 8. 1996 war die dritte Novelle verabschiedet worden, die am 1. 01. 1997 in Kraft trat. Zwischen 1997 und Frühjahr 1999 zogen sich die Verhandlungen über die vierte Novelle hin, die am 24. 6. 1999 verabschiedet wurde und am 1. 4. 2000 in Kraft getreten ist. Herzstück dieser Novelle bilden umfangreiche Regelungen zum digitalen Fernsehen.

² Vgl. epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999: VPRT bedauert Spartenentscheidung der EU, S. 15.

³ Vgl. epd medien Nr. 77 vom 3. 10. 1998: EU-Kommission erwägt Funktionsaufteilung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 20.

⁴ Vgl. epd medien Nr. 29 vom 21. 4. 1999: Begründung der EU-Kommission in Beschwerdesache Phoenix/Kinderkanal, S. 27 ff.

⁵ Vgl. epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999, S. 14.

bedarf, um seine Existenz auch in Zukunft zu garantieren“.¹ Bereits Anfang 1997 hatte die Stiftung das Eckwertepapier „Kommunikationsordnung 2000“ präsentiert, welches umfangreiche Reformvorschläge für eine neue Ordnung der elektronischen Medien enthielt. Mitte Januar 1999 trafen sich auf Einladung der Stiftung Ministerpräsidenten von CDU und SPD sowie mehrere Intendanten der öffentlich-rechtlichen Anstalten in Dresden, um über die Zukunft des deutschen Rundfunks zu diskutieren und verständigten sich darauf, die Stiftung mit der Moderation von Gesprächen zwischen jeweils drei Spitzenvertretern öffentlich-rechtlicher und privater Sender zu beauftragen.²

Doch dazu kam es dann nicht mehr, weil die Bertelsmann Stiftung kurz darauf ein in ihrem Auftrag vom Rechtswissenschaftler Martin Bullinger erstelltes Gutachten zur Konkretisierung des Funktionsauftrags für die öffentlich-rechtlichen Anstalten veröffentlichte und damit eine heftige Kontroverse auslöste.³ Die ARD verweigerte daraufhin ihre Teilnahme an einer weiteren Diskussion, da – so der ARD-Vorsitzende Peter Voß – ein Funktionsauftrag im Sinne Bullingers mit dem Grundgesetz und der Rundfunkfreiheit unvereinbar sei, weil „am Ende das Interesse der kommerziellen Sender bestimmen kann, was die Öffentlich-Rechtlichen noch machen dürfen“.⁴

Das ZDF reagierte im April 1999 mit einem Gegengutachten, in dem es sich vom Rechtswissenschaftler Bernd Holznagel konstatieren ließ, daß einen spezifischer Funktionsauftrag für das ZDF bereits hinreichend gesetzlich konkretisiert sei.⁵ Insgesamt zeigte sich der Sender den Gesprächen über eine Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anstalten gegenüber aufgeschlossener als die ARD, da es seinem Intendanten Dieter Stolte darum ging, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk „auch unter radikal veränderten Voraussetzungen eine verlässliche und dauerhafte Position zu verschaffen“.⁶ Dies mag aber auch daran liegen, daß Stolte seinerseits Mitglied im Beirat der Bertelsmann Stiftung ist.⁷

Letztlich waren jedoch auch die Bemühungen der Bertelsmann Stiftung nicht von Erfolg gekrönt. Auf dem Symposium „Zukunftsentscheidungen in der Kommunikationsordnung. Neue Wege bei der Aufsicht und im dualen Rundfunk“ am 31. Mai/1. Juni 1999 erklärte Stiftungschef Mark Wössner die Debatte bis auf weiteres für beendet, da die Diskussion definitiv festgefahren sei und sich weder rechtlich noch politisch eine durchgreifende Reform des dualen Systems erwarten lasse.⁸ Zu diesem Zeitpunkt lag bereits die endgültige Fassung der

¹ Vgl. www.stiftung.bertelsmann.de/ueberbl/bereiche/medges.htm (Stand: 17. 8. 2000).

² Vgl. epd medien Nr. 11 vom 13. 2. 1999: ARD will nicht mehr über Funktionsauftrag diskutieren, S. 10.

³ Vgl. Claus Morhart: Den Privaten in die Hände. In: epd medien Nr. 7 vom 30. 1. 1999, S. 3 ff.

⁴ Vgl. epd medien Nr. 11 vom 13. 2. 1999, S. 9.

⁵ Vgl. epd medien Nr. 34 vom 5. 5. 1999

⁶ Vgl. Kammann, Uwe: Rat und Tat. In: epd medien Nr. 34 vom 5. 5. 1999, S. 3.

⁷ Vgl. <http://www.stiftung.bertelsmann.de/ueberbl/organe/index.htm>. (Stand: 10. 8. 2000).

⁸ Vgl. Thomas Schuler: Vom Adler zum Suppenhuhn. Wie die unabhängige Bertelsmann Stiftung die deutsche Medienpolitik zu lenken versucht. In: Berliner Zeitung vom 3. 6. 1999.



vierten Novelle des Rundfunkstaatsvertrag vor, die unter anderem eine Genehmigung zum Regelbetrieb der öffentlich-rechtlichen Digitalprogramme sowie eine must-carry-Regel für diese Programme enthielt.¹

Der abrupte Schlußstrich unter den jahrelangen Streit über das Verhältnis von öffentlichem und privatem Rundfunk erscheint jedoch nicht ganz so überraschend, wenn man bedenkt, daß sich der Bertelsmann-Konzern unter Wössners Nachfolger Thomas Middelhoff nach der gescheiterten Pay-TV-Allianz mit dem Kirch-Konzern weitgehend aus dem Geschäft mit dem digitalen Fernsehen zurückgezogen hat. Middelhoff bezeichnet digitales Fernsehen im Vergleich zu den Chancen des Internets als „Fliegendreck“ und hat die Aktivitäten seines Konzerns inzwischen verstärkt auf das e-commerce-Geschäft ausgerichtet.²

Insgesamt ist anzumerken, daß seit dem Bertelsmann-Symposium im Juni letzten Jahres die Zukunft des dualen Systems und der Funktionsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen in der Öffentlichkeit keine derartige Relevanz mehr erhalten hat, obwohl die diskutierten Problemfelder vermutlich nach wie vor aktuell geblieben sind. Im folgenden Abschnitt sollen daher die Positionen der betroffenen Akteure im Zuge der Debatte anhand ausgewählter Strategiepapiere herausgearbeitet und analysiert werden.

Bei der Auswahl habe ich mich entschlossen, neben den Gutachten, die sich explizit mit dem Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auseinandersetzen, auch Papiere mit einzubeziehen, die in einem größeren Kontext auch das zukünftige Verhältnis der beiden Säulen des dualen Systems sowie deren Position in einer digitalen Medienordnung behandeln, da sich die Diskussion um den Funktionsauftrag nicht unabhängig von diesen beiden Problemfeldern angemessen untersuchen läßt.

Der Zeitraum, auf den sich die Auswahl bezieht, deckt sich mit dem Verhandlungszeitraum über die vierte Novelle des Rundfunkstaatsvertrags, also vom Zeitpunkt seit Verabschiedung der dritten Novelle im August 1996 bis zur Verabschiedung der vierten Novelle im Juni 1999. Auch wenn kein direkter Zusammenhang zwischen den Verhandlungen zur vierten Novelle und der Funktionsdebatte nachgewiesen werden kann, entstanden alle wesentlichen Strategiepapiere während dieser Verhandlungsphase, wie die chronologische Zusammenstellung in Abbildung 4 verdeutlicht:

¹ Vgl. die in epd medien Nr. 36/1999 veröffentlichte Fassung vom 31. 3. 1999, die am 24. 6. 1999 in Bonn verabschiedet wurde.

² Nachdem der Wettbewerbskommissar Van Miert am 27. 5. 1998 die Digital-TV-Allianz zwischen Bertelsmann und Kirch wegen der Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung untersagt hatte, verkaufte der Gütersloher Konzern seine Anteile an dem Pay-TV-Kanal Premiere. Vgl. Berliner Zeitung vom 1. 3. 1999: Bertelsmann zieht sich aus Pay-TV zurück, S. 18, sowie epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999: Bertelsmann setzt verstärkt aufs Internet, S. 12.

Abbildung 4:
Chronologische Zusammenstellung der Strategiepapiere
zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk

14. 10. 1996	Verabschiedung des ersten Zwischenberichts der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien“
Anfang 1997	Die Bertelsmann-Stiftung veröffentlicht das Grundsatzpapier „Kommunikationsordnung 2000“
23. 6. 1997	Der VPRT legt bei der EU-Generaldirektion IV (Wettbewerb) Beschwerde gegen die Gründung der öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle Phoenix und Kinderkanal ein
27. 11. 1997	Der VPRT legt auf seiner Mitgliederversammlung das Konzeptpapier „Medienordnung 2000 plus“ vor
03. 12. 1997	Die EU-Kommission veröffentlicht das Konvergenz-Grünbuch
05. 02. 1998	Auf einem internationalen Symposium in Gütersloh stellt die Bertelsmann Stiftung ihre Studie „Fernsehen auf dem Prüfstand“ vor und regt die Definition eines Funktionsauftrags für ARD und ZDF an
Oktober 1998	EU-Wettbewerbskommissar Karel van Miert legt ein Diskussionspapier zu Auftrag und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor
Dezember 1998	Als indirekte Reaktion auf das VPRT-Papier „Medienordnung 2000 plus“ legt der ARD-Vorsitzende Udo Reiter das „ARD-Weißbuch 2000“ vor
15. 01. 1999	Die Bertelsmann Stiftung initiiert ein Treffen von Medienfachleuten in Dresden; Vereinbarung von Gesprächen über die Arbeitsaufträge der beiden Säulen des dualen Systems
Januar 1999	Bertelsmann veröffentlicht das Rechtsgutachten von Martin Bullinger: „Aufgaben des öffentlichen Rundfunks. Wege zu einem Funktionsauftrag“.
08. 03. 1999	Die EU-Kommission entscheidet die VPRT-Beschwerde gegen die öffentlich-rechtlichen Spartenkanäle abschlägig
April 1999	Das ZDF legt als Antwort auf das Bullinger-Gutachten ihrerseits ein Rechtsgutachten von Bernd Holznagel zum „Spezifischen Funktionsauftrag des ZDF“ vor
31.05./01.06. 1999	Auf dem Bertelsmann-Symposium „Zukunftsentscheidungen in der Kommunikationsordnung. Neue Wege bei der Aufsicht und im dualen Rundfunk“ wird u. a. die Debatte um einen Funktionsauftrag für ARD und ZDF von Stiftungschef Mark Wössner „offiziell“ für beendet erklärt
24. 06. 1999	Die Ministerpräsidenten der Länder verabschieden die 4. Novelle zum RfStV



5.2. Die Position der bundesdeutschen Politik I: CDU/CSU und F.D.P.

Der Deutsche Bundestag hat sich relativ frühzeitig mit den Auswirkungen der Konvergenz auf das deutsche Mediensystem und speziell mit den Konsequenzen für den Rundfunk beschäftigt und zu diesem Zweck eine Enquete-Kommission eingerichtet. Zwar liegt die Gesetzgebungs- und Regulierungskompetenz für Rundfunk bekanntermaßen bei den Ländern, der Bund hielt es jedoch angesichts der fortschreitenden Konvergenz und der prognostizierten Individualisierung der Massenkommunikation für gerechtfertigt, auch den Rundfunk in seine Untersuchungen mit einzubeziehen. Von den Ländern liegt indes leider keine offizielle Stellungnahme zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor.

Die Einrichtung einer Kommission zu Fragen der zukünftigen Gestaltung der elektronischen Medienlandschaft soll auf einen Vorschlag des Bundestagsabgeordneten Rezzo Schlauch von Bündnis 90/Die Grünen zurückgehen. Anlaß für diesen Vorschlag war eine Debatte im Deutschen Bundestag zur Strukturreform der ARD, ausgelöst durch die Vorschläge der Ministerpräsidenten Edmund Stoiber (CSU) und Kurt Biedenkopf (CDU), das Gemeinschaftsprogramm der ARD-Anstalten abzuschaffen.¹ Auf Antrag der SPD-Fraktion wurde die Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ am 7. Dezember 1995 auf Beschluß des Bundestags eingesetzt, die am Ende Januar 1996 ihre Arbeit aufnahm und am 22. Juni 1998 ihren Schlußbericht vorlegte.

5.2.1. Die Strategiepapiere

In ihrem ersten Zwischenbericht hat sich die Enquete-Kommission schwerpunktmäßig mit den Auswirkungen der neuen Medien auf die duale Rundfunkordnung befaßt. Aufgrund tiefgreifender Meinungsverschiedenheiten gelang es den Mitgliedern jedoch nicht, ein gemeinsames Papier zu verabschieden. Nach einer Kampfabstimmung wurde am 14. Oktober 1996 der Entwurf der Koalitionsparteien CDU/CSU und F.D.P. mehrheitlich als offizieller Zwischenbericht verabschiedet.²

5.2.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem

Die damalige Regierungskoalition schätzt die Entwicklung, die durch die neuen IuK-Technologien ausgelöst wurde, ganz überwiegend positiv ein. Die neuen Techniken führten nicht nur zu einer Vervielfachung des Informations- und Unterhaltungsangebots, sondern eröffneten dem Bürger durch die Interaktivität der neuen Dienste ohne großen Aufwand die Möglichkeit der aktiven und selbstbestimmten Teilnahme am Kommunikationsmarkt. Diese Entwicklung werde sich weitgehend im Internet vollziehen, das sich in seiner Struktur fundamental von

¹ Vgl. Plenarprotokoll 13. Wahlperiode /17. Sitzung vom 8. 2. 1995, S. 1057

² Vgl. Vorwort von Siegmur Mosdorf (SPD), Vorsitzender der Kommission, in: Enquete Kommission „Zukunft der Medien“: Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb, 1. Zwischenbericht, Bonn 1997 (im folgenden: ZB).

den auf Passivität und Vorselektion beruhenden traditionellen Fernsehangeboten unterscheide.¹

Dem Rundfunk wird bezüglich dieser Entwicklung keine bedeutende Rolle beigemessen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten besitze die Individualkommunikation, also Telefon, Datenverkehr und Onlinedienste, angesichts der enormen Wachstumsraten schon jetzt eine weit größere Bedeutung als der Rundfunkmarkt. Dazu komme noch, daß auch die hohe politische Bedeutung, die der Rundfunk bislang als meinungsbildendes Kommunikationsforum besaß, durch die Digitalisierung abgeschwächt werde, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Trennungslinie zwischen Individual- und Massenkommunikation werde durch die Konvergenz der bislang getrennten Systeme Fernsehen, Computer und Telekommunikation unscharf oder sogar ganz verschwinden. Multimedia werde das Fernsehangebot weitgehend individualisieren.
- Die Meinungsrelevanz einzelner Informationsquellen werde angesichts der Ausweitung des Gesamtangebots abnehmen.
- Da sich das Zeitbudget der Zuschauer nicht unbegrenzt erweitern, seien Substitutionsprozesse zu Lasten der traditionellen Medien zu erwarten, d.h. der Fernsehkonsum werde zugunsten der Nutzung des Internets zurückgehen.²

Die Autoren verweisen darauf, daß die neuen IuK-Technologien nicht nur das Wachstum der betroffenen Branchen beeinflussen, sondern auch zu einer revolutionären Umgestaltung des gesamten Wirtschaftssystems führen würden. Nach einer Prognos-Studie soll der Medien- und Kommunikationssektor im Jahr 2000 mehr Arbeitsplätze zur Verfügung stellen als die Automobilindustrie.³ Allerdings sei dieses Potential abhängig von den Standortbedingungen. In diesem Zusammenhang werden in Deutschland erhebliche Standortprobleme konstatiert, weil die hohen Produktionskosten, die Abgabenhöhe und Regulierungsdichte in Deutschland zu einer Abwanderung der Unternehmen führen und das Arbeitsmarktpotential zunichte machen könnten.⁴

Insgesamt läge das größte Handicap für die Entwicklung einer zukunftsfähigen Kommunikationsinfrastruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Medien-sektor aber in den nach Meinung von CDU/CSU und F.D.P. zu umfangreichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Investitionen in Märkte, die sich gerade entwickeln, seien immer besonders riskant, weil nicht vorauszusehen ist, welche Dienstleistungen sich bei den Konsumenten durchsetzen werden. Zudem verliefen die technischen Entwicklungen derzeit äußerst stürmisch, so daß wirtschaft-

¹ Vgl. ZB, S. 13.

² ebd.

³ Die Quelle wird im Text nicht näher belegt. Vgl. auch Kap. 4.1. dort: „information-economy“-Ansatz.

⁴ ZB, S. 19



liche Planungen auf wenig gesicherter Grundlage erfolgten und die finanziellen Aufwendungen für eine erfolgreiche Marktdurchdringung beträchtlich seien.¹

Daher seien zusätzliche Unsicherheiten, wie sie in der bestehenden komplexen Regulierungsstruktur des deutschen Mediensystems bestünden, unbedingt zu vermeiden. Nicht nur angesichts der erheblichen Standortprobleme in Deutschland sei ein Abbau der Regulierungsdichte dringender angezeigt. Auch mit Blick auf die zunehmend schwieriger werdende Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation sei generell eine Vereinheitlichung von Regulierung und Konzentrationskontrolle bzw. eine Deregulierung des gesamten Sektors anzustreben.²

Die ehemaligen Koalitionsparteien sind insgesamt der Ansicht, daß die Aufgabe der Politik in erster Linie in einem umfangreichen Abbau der bestehenden Hemmnisse liegen sollte. Die Gewährleistung eines offenen Marktes mit freiem Zugang für alle Medienangebote sei der beste Garant dafür, daß die sich die großen Potentiale von Multimedia sowohl für die Wirtschaft als auch für die Gesellschaft voll entfalten können.³

Der freie Wettbewerb werde nicht nur zu mehr Wirtschaftlichkeit, Verlässlichkeit und Vielfalt der neuen Dienstleistungen, sondern auch zur Beseitigung bestehender technischer Hemmnisse führen, die derzeit als Hauptgrund für die bislang verhaltene Akzeptanz der Neuen Medien durch die Bevölkerung anzusehen seien. Darüber hinausgehende politische Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz werden im offiziellen Zwischenbericht nicht angesprochen. Das Problem der zunehmenden Kostenpflichtigkeit der neuen Angebote beurteilen die Autoren eher positiv, da hierdurch die Entwicklung attraktiver Informationsangebote erstmals kommerziell interessant werde und die Kostenfrage im übrigen die Nutzer zu „selektiverem und bewußterem Medienkonsum“ veranlasse.⁴

5.2.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem

Unabhängig von den beschriebenen künftigen Entwicklungen halten die Autoren die bisherige Ausgestaltung des dualen Systems für überholt. Die spezifische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Gewährleistung der Grundversorgung bestehe lediglich situationsbezogen und nur so lange, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk *als einziger* die Grundversorgung leisten könne. Die Koalition geht aber davon aus, daß inzwischen auch der private Rundfunk den Anforderungen der Grundversorgung genügt, und zwar aus folgenden Gründen:

¹ ZB, S. 29

² ZB, S. 28 ff.

³ ZB, S. 11

⁴ ZB, S. 16 ff.

- Technisch gesehen sei die Empfangsdichte der privaten Sender in den letzten Jahren enorm gestiegen und durch die Digitalisierung der Übertragungswege könnten diese künftig die Bevölkerung in gleichem Maße versorgen wie die Öffentlich-Rechtlichen.
- Die Meinungsvielfalt werde durch die privaten Veranstalter insofern gewährleistet als deren Programme weltanschaulich *neutral* seien, da sie mit Rücksicht auf möglichst hohe Einschaltquoten und die davon abhängigen Werbeeinnahmen von vornherein Extrempositionen und Einseitigkeiten in der Berichterstattung vermeiden würden.
- Der Anteil an Nachrichten und Meinungsbeiträgen im privaten Rundfunk sei im Laufe der Jahre erheblich gestiegen, so daß die Sender inzwischen ein inhaltlich vielfältiges Programm anbieten. Ein besonderes Angebotsniveau, das ohnehin nicht meßbar sei, werde vom Bundesverfassungsgericht nicht verlangt, sondern lediglich ein „Mindestmaß an Ausgewogenheit“. Die Tatsache, daß diese Sendungen in einem anderen, eher unterhaltungsorientierten Format dargeboten werden, als bei ARD und ZDF üblich, widerspreche dem Vielfaltsgebot nicht.
- Zwar seien die privaten Programme finanzierungsbedingt durch eine Tendenz zur Massenattraktivität gekennzeichnet, allerdings müsse die Zahl massenorientierter Programme schon wegen der steigenden Beschaffungskosten beschränkt bleiben. Angesichts der zunehmenden Übertragungswege durch die Digitalisierung eröffneten sich außerdem zusätzliche Möglichkeiten für die Ausstrahlung von Spartenprogrammen, die von einer stärkeren Zielgruppenorientierung geprägt seien und die gegenständliche Vielfalt im Rundfunk weiter erhöhten.
- Letztlich nivellierten sich die Programmunterschiede im dualen System immer mehr, da sich bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten die Tendenz zeige, ihre Massenattraktivität zu erhöhen und vor allem im Vorabendprogramm ihr Angebot den Privaten anzugleichen. Unter der Prämisse, daß ein zunehmend massenattraktiver öffentlich-rechtlicher Rundfunk seine Grundversorgungsfunktion noch erfülle, müsse aber auch anerkannt werden, daß die Programmleistung der Privaten sich ebenfalls der Grundversorgung annähere. Beide Säulen seien daher gleichberechtigt zu behandeln.¹

Vor diesem Hintergrund sind nach Ansicht von CDU/CSU und F.D.P. folgende Konsequenzen zu ziehen: Unter der Annahme, daß der private Rundfunk ebenfalls Grundversorgung leistet, müsse seine finanzielle Absicherung verbessert werden, indem ihm allein die Möglichkeit der Werbung zugewiesen wird. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wiederum könne durch eine ausschließlich Gebührenfinanzierung wesentlich besser seinen Grundversorgungsauftrag erfüllen, der allein seine Existenz und das „Gebührenprivileg“ rechtfertige.²

¹ ZB, S. 33 ff.

² ZB, S. 32 und 36



Das Gesamtangebot des privaten Rundfunks habe sich, wie oben dargestellt, inzwischen immer mehr dem Pressemarkt angenähert. Spätestens im Zuge einer technisch möglichen Entwicklung hin zu einer Art „elektronischer Kiosk“ entfalle die Sondersituation im Rundfunkmarkt. Daher sei eine unterschiedliche Behandlung der elektronischen Medien im Vergleich zu den Printmedien nicht mehr gerechtfertigt.¹

5.2.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt sich nach Meinung der Autoren ausschließlich auf den klassischen Programmauftrag (vgl. 3.2.). Daher gefährde er durch eine Ausweitung seiner Tätigkeit über die Grundversorgung hinaus seine Grundlagen.² Darüber hinaus erkennen CDU/CSU und F.D.P. weder eine Sondersituation noch einen spezifischen Funktionsauftrag des Rundfunks an. Die u. a. vom Bundesverfassungsgericht zuerkannten Funktionen, wie Kulturauftrag, aktive Funktion für die öffentlichen Meinungsbildung (vgl. Medium-und-Faktor-Funktion in 3.2.), Integrations- und Sozialisationsfunktion, sehen die Autoren als „Vorstellungen in der Nachbarschaft elitärer Anmaßung“, welche „die Idee einer freien Gesellschaft in ihrer Wurzel treffen.“³

Auch wenn sich die privaten Veranstalter in Zeiten der Werbefinanzierung am sogenannten Massengeschmack orientieren mußten, so biete die fortschreitende Individualisierung des Programms in Zukunft die Möglichkeit, daß sich jeder ein Programm nach seinem Geschmack zusammenstellen könne und auch „Hochkultur“ beziehen könne, „soweit er bereit ist, dafür einen Anbieter zu vergüten“.⁴

Bestimmte Programme, die politisch gewünscht sind, aber nicht auf ausreichende Zahlungsbereitschaft stoßen, könnten ggf. als meritorische Güter deklariert und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen werden. „Gerade und letztlich nur bei einem Angebot solcher [meritorischer] Güter findet der überkommene öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Rechtfertigung.“⁵ Insgesamt wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit primär eine *Kompensationsfunktion* zugesprochen. Er soll Defizite des Marktes ausgleichen und im übrigen weiter für ein inhaltlich und meinungsmäßig ausgeglichenes Angebot sorgen. Meinungsvielfalt sei aber in Zukunft keine spezifische Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten mehr, da ein ausdifferenziertes kommerzielles Angebot, ähnlich wie der Pressemarkt, ebenfalls hinreichende Gewähr für die (außenplurale) Meinungsvielfalt biete.

¹ ZB, S. 34 und S. 38

² ZB, S. 32 und S. 36. Welche Tätigkeiten außerhalb der Grundversorgung liegen sollen, bleibt im Zwischenbericht unklar. Da die Autoren generell bezogen auf die zukünftigen technischen Entwicklungen das Marktmodell bevorzugen, könnte man schlußfolgern, daß entsprechende neue Dienste nicht unter den Grundversorgungsauftrag fallen sollen.

³ ZB, S. 39

⁴ ebd.

⁵ ZB, S. 39

5.2.5. Zusammenfassung

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. verfolgen einen wettbewerbs- bzw. marktorientierten Ansatz. Offene Märkte und der Schutz des *wirtschaftlichen* Wettbewerbs gewährleisten am ehesten die Chancen für *publizistischen* Wettbewerb. Die Funktionsfähigkeit von Wettbewerb und der freie Zugang zu den Märkten seien ein hinreichender Garant für Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt. Elemente des Marktversagens, wie sie bislang für den herkömmlichen Rundfunk konstatiert wurden und dessen Sondersituation begründeten, würden angesichts der Ausweitung der Übertragungskapazitäten beseitigt. Da im Zuge der Medienkonvergenz Abgrenzungen von Individual- und Massenkommunikation zunehmend künstlich erschienen, müsse der Rundfunk in eine einheitliche Medienordnung integriert werden. Regulierung und Konzentrationskontrolle des privaten Rundfunks seien auf das allgemeine Recht zurückzuführen. Insgesamt sei eine umfassende Deregulierung des Medienrechts und die Gewährleistung eines freien wirtschaftlichen Wettbewerbs durch das Kartellrecht für das gesamte Mediensystem anzustreben.

Da die Meinungsrelevanz und das Beeinflussungspotential des klassischen Rundfunks angesichts der neu auf den Markt drängenden Angebote an Bedeutung verlören, werden diesem auch keine spezifischen Aufgaben und Funktionen mehr zugesprochen. Die weitere Existenz des gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird nun ihrerseits als Sonderfall interpretiert, seine Daseinsberechtigung soll auf eine Art Kompensationsfunktion, das heißt etwaige Defizite des Medienmarkts durch ein entsprechendes Angebot auszugleichen, beschränkt werden.

5.3. Die Position der bundesdeutschen Politik II: SPD, DIE GRÜNEN und PDS

5.3.1. Die Strategiepapiere

Die SPD und die Grünen haben je einen eigenen Zwischenbericht entworfen, die PDS hat eine Stellungnahme zum Zwischenbericht veröffentlicht. Diese Papiere sind dem offiziell verabschiedeten Zwischenbericht beigelegt und werden nachfolgend zu einer Position zusammengefaßt. Dieses Vorgehen macht Sinn, weil sich die Entwürfe in ihrem Ansatz, vor allem bezüglich der Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nicht wesentlich voneinander unterscheiden.

5.3.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem

Bei der Beurteilung der digitalen Entwicklung versucht die SPD nach eigenen Angaben, die Auswirkungen der IuK-Technologien sowohl auf die Wirtschaft als auch die Gesellschaft gleichgewichtig zu behandeln, während Grüne und PDS



die neuen Technologien hauptsächlich unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten untersuchen.¹

Die SPD sieht, ähnlich wie die Unionsfraktionen und die F.D.P., in der Anwendung und Verbreitung der IuK-Technologien ebenfalls ein großes Potential für die Wirtschaftskraft der Unternehmen und den Standort Deutschland, geht allerdings nicht davon aus, daß sich die Chancen, welche die Neuen Medien bieten, allein durch den Abbau rechtlicher Hemmnisse – den die SPD zumindest für die neuen Dienste durchaus befürwortet – voll entfalten werden. Entscheidend sei vielmehr, den Bürgern eine entsprechende Medienkompetenz im Umgang mit den neuen Techniken zu vermitteln. Diese erforderten vor allem Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen. Bezüglich Bildung und Ausbildung sieht die Fraktion trotz des derzeit hohen Qualifikationsniveaus weit größere Probleme für den Standort Deutschland als in dem bestehenden Regulierungssystem für die Medien und fordert dementsprechend von der Regierung größere Anstrengungen, um die Ausbildungsstätten für die Anforderungen der Informationsgesellschaft fit zu machen.²

Die Bedeutung des Rundfunks bei der Entwicklung einer neuen Kommunikationsinfrastruktur werden höher eingeschätzt als von CDU/CSU und F.D.P. Nicht allein die Technik entscheide über die Durchsetzung der neuen Dienste, sondern die Inhalte, und diese würden auch bei den neuen Multimedia-Formen überwiegend von den traditionellen Massenmedien bereitgestellt.³

Außerdem sei bislang unklar, in welcher Richtung sich die Konvergenz vollziehen werde. Zwar gingen die Prognosen davon aus, daß das Internet auch künftig die wichtigste Basis aller Online-Dienste darstellen werde; ob es allerdings das Potential zum Massenmedium des 21. Jahrhunderts habe, hänge davon ab, inwieweit sich dessen Nutzung bei der Bevölkerung durchsetzen werde. Deren Mediennutzungsverhalten sei aller bisherigen Erfahrung nach als mehrheitlich konservativ bzw. rezeptiv einzuschätzen. Dadurch bestehe die Gefahr, daß sich nur eine Minderheit durch aktive Informationssuche im Netz zu einer Informationselite mausere, während sich die Mehrheit mit 500 Fernsehkanälen begnüge. Daher müßten vor allem Multimedia-Anwendungen, die einen konkreten Zusatznutzen im Alltag erwarten lassen, gefördert werden. Entscheidend sei auch eine leichte Bedienung der neuen Techniken sowie eine verbesserte Strukturierung der Informationsflut.⁴

Die Grünen beurteilen die wirtschaftliche Bedeutung für den Standort Deutschland insgesamt eher kritisch. Bezüglich des von anderer Seite propagierten „Beschäftigungswunders Multimedia“ konstatiert die Fraktion, daß sich der betriebswirtschaftlich erwünschte, beschäftigungspolitisch aber ambivalente Trend zu höherer Effizienz und Produktivität mit weniger Beschäftigten durch die neuen IuK-Technologien eher noch verschärfen werde. Daher sei fraglich, ob die

¹ ZB S. 51

² Entwurf der SPD-Fraktion. In: ZB (1997), S. 87 (im folgenden: SPD).

³ Vgl. SPD, Tabelle, S. 70.

⁴ SPD, S. 75 ff.

neu entstehenden Arbeitsplätze die Stellenverluste in anderen Bereichen kompensieren können.¹

Einig sind sich alle drei Fraktionen in der Auffassung, daß die neue Angebotsvielfalt nicht automatisch zu einer größeren Inhalts- und Meinungsvielfalt führen werde. Insbesondere Grüne und PDS sind der Ansicht, daß die von Konservativen und Liberalen beschworene Formel „Liberalisierung = mehr Wettbewerb = sinkende Preise = mehr Vielfalt“ nicht aufgehe, da schon jetzt angesichts des hohen Konzentrationsgrads bei Telekommunikation und Fernsehen nur eingeschränkter Wettbewerb herrsche und sich durch die Konvergenz der Trend zu Oligopolen hochgradig verflochtener Konzerne noch verstärken werde.²

Die These von der Entstehung eines „elektronischen Kiosk“ sei schon deshalb zweifelhaft, weil die Unternehmen ihre Angebotspalette nicht nach publizistischen, sondern nach ökonomischen Verwertungskriterien zusammenstellen würden, so daß umsatzträchtige Dienste, wie Pay-TV, e-commerce und Tele-spiele den Markt dominieren werden. Auch die vielbeschworene Interaktivität stehe nicht im Interesse kommerzieller Veranstalter, da diese ihren Einfluß auf den Konsumenten wesentlich einschränken würde. Zu beobachten sei außerdem, daß das Internet inzwischen verstärkt für kommerzielle Zwecke entdeckt werde und dadurch seine typische dezentrale und demokratische Struktur zu verlieren drohe.³

Durch die zunehmende Kostenpflichtigkeit von Serviceleistungen und Informationsangeboten stehe zudem die Spaltung der Gesellschaft in *information rich* und *information poor* bevor. Daher sei es vornehmliche Aufgabe der Politik, nicht nur einen funktionsfähigen Wettbewerb, sondern auch einen offenen, diskriminierungsfreien Zugang für alle Bürger zu der entstehenden Infrastruktur zu gewährleisten. Dabei fordern die Grünen ein aktives Mitgestaltungsrecht für den Gesetzgeber und die Bevölkerung bei der Entwicklung von Multimedia-Konzepten, ggf. sogar den Ausbau einer komplementären öffentlichen Infrastruktur, damit nicht allein die Wirtschaft ihre Interessen durchsetze.⁴

Insgesamt lehnen alle drei Fraktionen eine reine Wettbewerbsregulierung des Mediensystems ab, weil die Sicherung der Meinungsvielfalt weiterhin im Vordergrund stehe und der Markt dazu auch in Zukunft nicht in der Lage sei. Allerdings sollte der bisherige medien-spezifische Regulierungsansatz angesichts der verschwimmenden Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation durch einen angebotsspezifischen Ansatz abgelöst werden. Nicht die Verbreitungsform, sondern die Art der Inhalte und deren Meinungsrelevanz sollten künftig maßgebliches Kriterium dafür sein, ob vielfaltssichernde Maßnahmen Anwendung finden und ein öffentliches Grundversorgungsangebot bereitgestellt werden muß.⁵ Mit Blick auf die Konvergenz der Medientechnologien sollten

¹ Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. In: ZB (1997), S. 150 (im folgenden: Grüne).

² Grüne, S. 142, Stellungnahme der PDS. In: ZB (1997), S. 208 (im folgenden: PDS)

³ Grüne, S. 148; PDS, S. 204

⁴ Grüne, S. 144 und S. 154

⁵ SPD, S. 93; Grüne, S. 164



auch die bisherige Kompetenzverteilung von Telekommunikation (Bund) und Rundfunk (Länder) aufgegeben werden. Anzustreben sei eine einheitliche Regulierungsbehörde für den gesamten Kommunikationsbereich, etwa nach dem Vorbild der *Federal Communications Commission* in den USA oder der kanadischen Kontrollbehörde CRTC.¹ Die SPD plädiert hier für eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern in einem Kommunikationsrat. Da sich aus der Globalisierung des Mediensystems Probleme hinsichtlich der nationalen Regulierbarkeit ergeben, müsse die internationale Zusammenarbeit verbessert werden und auch über die verstärkte Einführung von Selbstkontrollmechanismen, gerade im Online-Bereich, nachgedacht werden.²

5.3.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem

Die Fraktionen von SPD, Grünen und der PDS sehen keinen Grund, etwas an der bestehenden Organisation des dualen Rundfunksystems zu ändern. Im Gegensatz zu den Unionsfraktionen und den Freidemokraten sprechen sie dem Rundfunk auch weiterhin eine Sonderrolle zu. Wegen seiner überragenden Bedeutung für die gesamtgesellschaftliche Willensbildung sei der Rundfunk auch in Zukunft ein bedeutender Bestandteil der Demokratie und damit ein öffentliches Gut im politischen Sinne, das einer besonderen Regulierung bedürfe. Jedenfalls könne den Privaten kein uneingeschränktes kommerzielles Verwertungsrecht an diesem Gut zugesprochen werden, weil jeder Anbieter im Sinne der dienenden Rundfunkfreiheit einen publizistischen Beitrag zur Vielfalt der Meinungen zu leisten habe.³

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei nach wie vor als einzige Organisationsform in der Lage, die Grundversorgung im Sinne einer für den Meinungsbildungsprozeß unerläßlichen Basisversorgung zu leisten.⁴ Zwar bieten nach Meinung der SPD auch die privaten Veranstalter mittlerweile Elemente der Grundversorgung an, eine rechtliche Verpflichtung bestehe aber diesbezüglich nicht. Grüne und PDS sind dagegen der Meinung, daß die Privaten aufgrund von systemimmanenten Defiziten keine Grundversorgung leisten können. Zum einen seien die privaten Veranstalter Wirtschaftsinteressen gegenüber nicht neutral und damit nicht unabhängig. Zum anderen führten die Besonderheiten der Rundfunkökonomie mit extrem hohen Fixkosten und extrem niedrigen Stückkosten zwangweise zu Produkten, die sich massenhaft verwerten lassen, so daß das Angebot der Privaten den Grundsätzen des *Public Broadcasting*, genannt werden hier technische und inhaltliche Universalität, Berücksichtigung von Minderheiten, Unabhängigkeit von Einzelinteressen sowie publizistische Qualität, nicht genügen könne.⁵

¹ SPD, S. 103; Grüne, S. 198

² SPD, S. 105 und 133, Grüne, S. 200

³ Grüne, S. 187

⁴ SPD, S. 106 f.

⁵ Grüne, S. 170; PDS, S. 202

Abgesehen davon, daß sich der elektronische Medienmarkt aufgrund der oben genannten Leistungsdefizite in seiner Struktur eben nicht dem Zeitungsmarkt annähert, sei eine unterschiedliche Behandlung von Print- und Rundfunkbereich wegen dessen besonderer Bedeutung auch weiterhin erforderlich. Gerade, weil es im Pressesektor keine Grundversorgung gebe - obwohl auch dort aufgrund der hohen Konzentration Defizite bei der regionalen Vielfalt bestünden - müsse wenigstens im Rundfunk eine gleichgewichtige Meinungsvielfalt gewährleistet bleiben.¹

Angesichts der wachsenden Konzentration, nicht nur im Privatrundfunk, sondern im gesamten Mediensystem, nehme die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks künftig eher noch zu. Dabei sehen alle drei Fraktionen durch den hohen ökonomischen Wettbewerbsdruck eine Gefahr der Konvergenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit der privaten Angebotsstruktur und halten mehrheitlich einen schrittweisen Ausstieg aus der Werbefinanzierung für angebracht. Allerdings müßten die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch weiterhin Zugang zu massenattraktiven Veranstaltungen haben. Angesichts des zu beobachtenden Preiskampfs beim Erwerb von Rechten für die Übertragung von sportlichen Großereignissen drohe eine Verdrängung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens. Hier müsse der Gesetzgeber gewährleisten, daß auch in Zukunft derartige Veranstaltungen von besonderem öffentlichen Interesse von jedermann kostenfrei empfangen werden können.² Daneben seien auch Spartenprogramme und Online-Dienste, soweit deren Inhalte den Kriterien der Grundversorgung entsprechen, von der Bestands- und Entwicklungsgarantie gedeckt.³ Um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Zukunft zu stärken, sei in allen Anstalten im Hinblick auf den gegenwärtigen Regierungs- und Parteieneinfluß für eine größere Staatsferne in den Gremien zu sorgen. Außerdem müßten die Sender ihre Wirtschaftlichkeit durch Kostenreduzierung und Verschlinkung ihrer Anstalten erhöhen, um auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben.⁴

Vor dem Hintergrund der Konvergenz im Mediensystem streben die drei Fraktionen an, das Konzept der Grundversorgung im Rundfunk zu einer allgemeinen Informations-Grundversorgung zu erweitern bzw. die duale Rundfunkordnung zu einer dualen Informationsordnung auszubauen. Die technische Grundversorgung im Bereich der Telekommunikation, der sogenannte Universaldienst soll inhaltlich erweitert und auch auf die Neuen Medien übertragen werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte dann in eine öffentliche Kommunikationsinfrastruktur integriert werden, die neben den neuen Mediendiensten auch öffent-

¹ SPD, S. 100 und S. 108

² Grüne, S. 178 f.; PDS, S. 212; SPD, S. 110 f. Die SPD vertritt die Auffassung, daß Werbeeinnahmen in dem gegenwärtigen geringen Umfang weiterhin vertretbar erscheinen und halten sogar den Wegfall der 20-Uhr Werbegrenze, z. B. zur Finanzierung von Sportgroßereignissen für denkbar. Allerdings ist diese Position innerhalb der Fraktion umstritten (vgl. SPD, S. 110).

³ SPD, S. 110; Grüne, S. 182; PDS, S. 212

⁴ Grüne, S. 178



liche Informationsträger, wie Bibliotheken Universitäten, öffentliche Datennetze etc. umfaßt.¹

5.3.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Vor dem Hintergrund einer drohenden Wissenskluft zwischen Informationsreichen und Informationsarmen sowie der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung im Prozeß der Postmoderne erhält für die drei Parteien vor allem die *Integrationsfunktion* einen neuen Stellenwert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk biete einen kostenfreien Zugang für die gesamte Bevölkerung zu einem universellen Angebot und damit ein gesamtgesellschaftliches Forum für alle relevanten Meinungen, das eine umfassende Meinungsbildung ermöglicht.²

Die *Forumsfunktion* beinhalte auch die Funktion öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stelle Öffentlichkeit für Bereiche her, für die noch keine Foren öffentlicher Selbstdarstellung bestehen, thematisiere übergeordnete gesellschaftliche Problemfelder und trage somit auch aktiv zur öffentlichen Meinungsbildung bei. Dazu gehöre auch die Berücksichtigung von Minderheiten sowie der Kulturauftrag, der die Identität des Gemeinwesens stärke.³

Des weiteren wird die Qualität als handlungsleitender Maßstab des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit seine *Vorbildfunktion* herausgestellt. Ein starker funktionsfähiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk bilde einen qualitativen Maßstab für die Privaten, der neben dem kommerziellen auch für publizistischen Wettbewerb im dualen System Sorge und „Qualitätsdumping durch ein Duopol der kommerziellen Veranstalter“ verhindere.⁴

Letztlich komme den öffentlich-rechtlichen Anstalten in diesem Zusammenhang auch eine *Komplementär- bzw. Kompensationsfunktion* zu, d. h. die öffentlich-rechtlichen Anstalten sollen mit den Privaten nicht nur in publizistischer Konkurrenz um das Publikum stehen, sondern auch durch die Betonung ihrer eigenen Stärken Defizite der kommerziellen Veranstalter ausgleichen.⁵

5.3.5. Zusammenfassung

Die Fraktionen von SPD, Grünen und die PDS verfolgen im Gegensatz zu den drei anderen im Bundestag vertretenen Parteien einen stärker gesellschaftspolitischen Ansatz. Vor allem Grüne und PDS sind der Ansicht, daß den Erforder-

¹ SPD, S. 99 f.; Grüne, S.180; PDS, S. 212. Vgl. dazu auch die schriftliche Stellungnahme „Die Bedeutung des Rundfunkbegriffs in einer dualen Informationsordnung“ des sachverständigen Mitgliedes der Kommission Gisela Losseff-Tillmanns vom 26. 4. 1996 (unveröffentl. Manuskript).

² SPD, S. 99; Grüne, S. 171 ff.

³ Grüne, ebd.

⁴ ebd.

⁵ SPD, S. 89; Grüne, S. 175.

nissen der Demokratie als gesellschaftlichen Lebensinteresse Vorrang einzuräumen ist gegenüber den „privaten Interessen des Profitstrebens“.¹

Daher dominiert in allen drei Papieren die Auffassung, daß wirtschaftlicher Wettbewerb keinesfalls zwangsläufig zu einer den demokratischen Erfordernissen entsprechenden Angebots- und Meinungsvielfalt führen werde. Dies einerseits, weil angesichts der fortschreitenden Konzentrationstendenzen im Mediensystem ein optimaler Wettbewerb schon jetzt nicht bestehe und andererseits, weil sich aufgrund der kommerziellen Funktionslogik der privaten Veranstalter deren Qualitätskriterien generell nicht anhand von Meinungsvielfalt, sondern anhand von massenhafter Verwertung bzw. Kontaktmaximierung bemessen.

Daher halten die drei Parteien nicht nur den Bestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Grundversorgungsauftrag in seiner bisherigen Form weiterhin für unverzichtbar, sondern plädieren auch für eine Ausweitung dieser Grundversorgung auf die neuen Medien. Im Hinblick auf die enge Vernetzung des Medien- und Telekommunikationswesens im Zuge der fortschreitende Konvergenz streben die Fraktionen eine einheitliche Medienregulierung durch die Verknüpfung von technischem Universaldienst und inhaltlicher Grundversorgung an. Das entscheidende Kriterium bei der Zuordnung der neuen Dienste sollte nicht der technisch geprägte und damit veraltete Rundfunkbegriff, sondern allein die potentielle Meinungsrelevanz der angebotenen Dienste sein, da hieraus Gefahren durch entstehende publizistische Machtpositionen abgeleitet werden können.

Bei der Beurteilung der zukünftigen Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks steht dessen Integrationsfunktion im Mittelpunkt. Angesichts der drohenden Gefahr einer Wissenskluft bekomme die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, allen Bürgern einen offenen kostenfreien Zugang zu Informationen zu gewährleisten, eine neue Bedeutung. Weiterhin müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Garant für publizistische Qualität bleiben und Maßstäbe für kommerzielle Veranstalter setzen. Hier klingt leise Kritik an den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern an, denen eine Neigung unterstellt wird, ihre Programme, zumindest in der „prime-time“, den kommerziellen Sendern anzupassen. Jedenfalls zieht sich durch alle Positionspapiere die Auffassung, daß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Zukunft deutlich von den privaten Anstalten durch Betonung seines eigenen Profils abzugrenzen habe und seine Aufgabe auch darin bestehe, Defizite der privaten Konkurrenz inhaltlich und qualitativ auszugleichen.

5.4. Die Position der Europäischen Kommission

Auch wenn sich die vorliegende Arbeit ausschließlich mit der medienpolitischen Diskussion in Deutschland beschäftigt, kommt man nicht umhin, auch die Politik der EU in die Analyse mit einzubeziehen, da diese im Zuge der wirtschaftlichen Integration Europas immer mehr Einfluß auf die Entscheidungen der einzelnen

¹ Diese Auffassung vertritt besonders dezidiert die PDS, vgl. S. 208.



Mitgliedstaaten gewinnt. Schon jetzt gilt - auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Rundfunk - der Vorrang von EU-Recht und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vor den nationalen Regelungen.¹

Medien unterliegen als Güter bzw. Dienstleistungen den allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrags. Dabei wurde die Kompetenz der EU zur Regelung im Rundfunkbereich in den 80er Jahren sehr kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob Rundfunk wegen seiner besonderen Bedeutung für die kulturelle Vielfalt und die demokratische Meinungsbildung als Kultur- und nicht als Wirtschaftsgut zu klassifizieren sei und damit der primär auf wirtschaftliche Ziele ausgerichteten EU-Politik von vornherein entzogen werde. Durchgesetzt hat sich allerdings die Auffassung, daß auch für den Rundfunk, soweit er Gegenstand des grenzüberschreitenden Handels ist, ebenso die Ziele und Erfordernisse des Binnenmarkts gelten wie für andere Wirtschaftsgüter auch.²

Demzufolge existiert keine spezifische Medienpolitik der EU, diese ist vielmehr Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Die EU verfolgt hierbei das Prinzip des Freihandels; die wirtschaftliche Integration Europas soll durch den Abbau von Wettbewerbshemmnissen, also durch Deregulierung, vorangetrieben werden. Dabei gerät der Rundfunkbereich, bzw. der gesamte Bereich der audiovisuellen Medien (AV), zunehmend ins Blickfeld der Eurokraten, da diese Branche zusammen mit den Neuen Medien mittlerweile nicht nur als eine der wenigen Wachstumsbranchen, sondern vor allem auch als Schlüsselbranche für die Entwicklung und Modernisierung der Wirtschaft angesehen wird.³

In dem Wirtschaftskonzept der EU stellt eine nicht-marktwirtschaftliche Organisationsform wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen begründungsbedürftigen Sonderfall dar, während die privatwirtschaftliche Veranstaltung von Rundfunk grundsätzlich als Normalfall akzeptiert wird. Dieses Subsidiaritätsprinzip⁴ steht in fundamentalem Gegensatz zum bundesdeutschen Rundfunkrecht, das die institutionelle und nicht die individuelle Rundfunkfreiheit zum Grundsatz und damit den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum Regelfall macht, dessen Existenz unabdingbare Voraussetzung für die Zulassung privater Veranstalter ist (vgl. 3.2.).

Zwar erkennt die Europäische Union an, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine maßgebliche Rolle spielt und hat daher 1997 im Anhang zum EG-Vertrag (sog. „Amsterdamer Protokoll“) festgelegt, daß die Definition von Programmauftrag und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten allein in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liege.⁵ Dennoch ist

¹ Vgl. Heinrich (1999), S. 85.

² Vgl. Heinrich (1994), S. 177 f. sowie Heinrich (1999), S. 107 ff.

³ ebd. Vgl. auch Kap. 4.1., insbesondere die Ausführungen zum „information-economy“-Ansatz.

⁴ Gemeint ist, daß das Marktprinzip grundsätzlich optimal funktioniert und staatliche Eingriffe, zu denen aus dieser Perspektive auch die Einrichtung öffentlicher Rundfunkanstalten gehört, nur im Falle eines Marktversagens ihre Berechtigung finden. Vgl. auch Kap. 3.3.1.

⁵ Vertrag von Amsterdam, Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, EG-AB1. 1997 Nr. C 340

und bleibt „die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und ihre Begründung mit dem Grundversorgungsauftrag ein Fremdkörper im strikt ökonomischen Denksystem der EU“.¹

5.4.1. Die Strategiepapiere

Mit den Auswirkungen der Digitalisierung der Medien beschäftigte sich die EU-Kommission in ihrem „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“, das am 4. Dezember 1997 verabschiedet wurde. Da derartige Grünbücher in der Regel Regulierungsaktivitäten der EU vorbereiten, entspann sich während der fünfmonatigen Konsultationsperiode zum Grünbuch eine intensive Debatte in den einzelnen Mitgliedstaaten.²

Obwohl sich das Konvergenz-Grünbuch hauptsächlich mit den zukünftigen Regulierungsoptionen für das gesamte Mediensystem und weniger mit der Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschäftigt, habe ich das Papier wegen seiner Bedeutung für die medienpolitische Diskussion in Deutschland mit in die Analyse aufgenommen. Zwar ist das Grünbuch in erster Linie als Diskussionspapier angelegt, bezieht aber durch die Anlage seiner Argumentationsstruktur dennoch dezidiert Stellung. Dadurch kommt die Position der EU hinsichtlich der künftigen Struktur einer digitalen Medienordnung klar zum Ausdruck.

Als Ergänzung zum Konvergenz-Grünbuch ist das Diskussionspapier der EU-Generaldirektion IV unter Leitung des damaligen Kommissars Karel van Miert zu verstehen. Vor dem Hintergrund mehrerer Beschwerden privater Rundfunkanbieter wegen angeblicher Wettbewerbsverzerrungen durch die staatliche Alimentierung der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz (vgl. 5.1.) ist dieses Papier als Versuch zu verstehen, den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu konkretisieren und in Abgrenzung zu den privaten Rundfunkveranstaltern neu zu definieren. Ein derartiges Vorgehen wurde zuvor auch schon im Konvergenz-Grünbuch angeregt.

5.4.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem

Die EU-Kommission geht davon aus, daß die neuen Technologien und Dienste das gesamte Wirtschaftssystem umwälzen und sich auf alle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens positiv auswirken werden. Die technische Konvergenz, also die Fähigkeit verschiedener Netzplattformen, ähnliche Dienste zu übermitteln, werde zu einer Konvergenz der Märkte und Angebote, vor allem auf den Ebenen Online/Rundfunk führen.³

¹ Heinrich (1999), S. 108

² Vgl. Schulz, Wolfgang: Konvergierende Technik – divergierende Interessen. In: BLM (Hg.): tendenz 1/98, S. 12. Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörungen zum Grünbuch sind abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/index2_de.html (Stand: 29. 7. 1998)

³ Vgl. EU-Kommission: Grünbuch zur Konvergenz, Brüssel 1997, S. 1 (im folgenden: Grünbuch).



Das Internet wird dabei als Symbol und treibende Kraft der Plattformkonvergenz angesehen, die zu einer Individualisierung der Massenkommunikation und zu einer Veränderung des Verbraucherverhaltens im Sinne von mehr Interaktivität führen werde. Dabei sei das Internet als Konkurrenzmedium zum Fernsehen zu begreifen, da der Fernsehkonsum bei Internet-Nutzern deutlich zurückgehe, wie Studien in den USA belegt hätten.¹ Zwar sei zu vermuten, daß der passive TV-Konsum mittelfristig Hauptbestandteil der Mediennutzung bleiben werde, dennoch verliere dieses Massenmedium mit der zunehmenden Verbreitung von Online-Diensten an Bedeutung. Wichtig sei allerdings, daß die neuen Dienstleistungen dem Verbraucher einen konkreten Alltagsnutzen bringen.²

Aus diesem Grunde hält die Kommission eine größeren Beschäftigung mit den Inhalten für wünschenswert, vor allem im Hinblick darauf, daß durch die Beseitigung der Übertragungsengpässe neue Engpässe bei den Inhalten entstehen, was zu einem verschärften Wettbewerb auf dieser Ebene führen werde. Da die Vervielfachung der Kanäle auf Kosten der Marktanteile bestehender Sender vonstatten gehe, würden diese ihre Aktivitäten auf neue Geschäftsfelder ausdehnen. Zu diesem Zweck würden die von der Konvergenz betroffenen Unternehmen zur Erschließung neuer Märkte verstärkt Fusionen und Joint Ventures eingehen. Die Konvergenz der Märkte werde also auch zu einer verstärkten vertikalen Integration führen und schaffe im Mediensystem völlig neue Marktstrukturen. Da die konvergierenden Kommunikationsplattformen ihrem Wesen nach global seien, werde sich diese Integration auch international fortsetzen und zum Entstehen einer eng vernetzten globalen Medienwirtschaft führen.³

Etwaige Risiken, die sich aus diesen Konzentrationstendenzen ergeben, mag die Kommission nicht erkennen. Erwartet wird, daß die konvergierenden Dienste das Informationsangebot insgesamt ausweiten werden, da angesichts der globalen Infrastruktur die Unternehmen ihr Zielpublikum über nationale Grenzen hinaus erweitern könnten und die geringen Kosten der Präsenz im Netz die Marktzutrittschancen für neue bzw. kleinere Anbieter wesentlich erleichtere. Insgesamt bergen die kommunikationstechnischen Innovationen als Motor von Beschäftigung und Wachstum ein großes Potential nicht nur für eine stärkere Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit aller Wirtschaftsunternehmen auf den globalen und nationalen Märkten, sondern auch für die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung durch die bessere Integration der europäischen Regionen und die Förderung der kulturellen Vielfalt.⁴

Aufgabe der Regierungen sei es daher einerseits, die Annahme der neuen Technologien und Dienste durch die Bevölkerung zu fördern und einen Zugang für jedermann zu sichern, andererseits aber vor allem Wachstum und Wettbewerb der Branchen zu stärken. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stelle die entscheidende Grundlage dafür dar, daß sich die Potentia-

¹ Grünbuch, S. 15. Zu der Studie, auf die sich die Autoren beziehen, findet sich keine Quellenangabe.

² ebd.

³ Grünbuch, Einleitung S. iii sowie S. 2 und S. 14.

⁴ Grünbuch, Einleitung S. ii.

le der neuen Medien für die Öffentlichkeit optimal entfalten könne und sich Marktwachstum in Arbeitsplätzen niederschlage.¹

Die Kommission geht davon aus, daß die bestehenden Regulierungsmechanismen in den Mitgliedstaaten ein Hindernis für die wirtschaftlich als sinnvoll angesehene Konvergenz darstelle, so daß eine Deregulierung und die Vereinheitlichung bestehender Normen erforderlich seien.² Die Fragmentierung und Vielfalt der Rechtsvorschriften führe angesichts der konvergierenden Branchen zu Überschneidungen, da eine strikte Abgrenzung zwischen Diensten und Netzen nicht mehr möglich sei. Auch hinsichtlich der Geschwindigkeit und Dynamik der Innovationen sei eine Überregulierung in den konvergierenden Märkten schädlich, da sich neue Märkte erst noch entwickeln müßten.³

Bei einer zukunftsorientierten Regulierung komme es vor allem darauf an, dominierende Marktpositionen und Marktabschottung durch geeignete Kontrollmechanismen zu verhindern und einen freien Zugang für vielfältige Anbieter zu gewährleisten. Gesellschaftliche Ziele bzw. öffentliche Interessen wie der Schutz der Privatsphäre, Daten- und Jugendschutz etc. sollten künftig auf der Basis von Selbstkontrollmechanismen der Industrie gewährleistet werden, da geeignete staatliche Sicherheitsmaßnahmen angesichts der Globalisierung des Mediensystems zunehmend schwieriger durchzusetzen seien.⁴

5.4.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem

Grundsätzlich ist in den Strategiepapieren der EU-Kommission die Tendenz erkennbar, privaten Rundfunk genau wie die neuen Mediendienste als Wirtschaftsgut zu behandeln. Dies ist angesichts der in 5.4. erwähnten Entscheidung, Rundfunk aufgrund seiner Wachstumspotentiale als wirtschaftliche Dienstleistung in den Kompetenzkanon der EU mit einzubeziehen, nicht überraschend. Daher wird in den dargestellten Papieren auch nicht eine etwaige Bedeutung des kommerziellen Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung thematisiert. Eine zusammenhängende Behandlung der beiden Säulen des Rundfunksystems erfolgt nur bezüglich der Finanzierung, da sich hieraus Wettbewerbsverzerrungen zuungunsten der privaten Veranstalter ergeben könnten.

Vor dem Hintergrund des von der EU verfolgten Subsidiaritätsprinzips hält die Kommission eine genaue Beschreibung und Festlegung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben und einen einheitlichen Ordnungsrahmen für „staatliche Beihilfen im Rundfunk“ für unumgänglich.⁵

Ihre Kompetenz für dieses Vorhaben begründet die Kommission dabei mit dem bereits genannten Amsterdamer Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

¹ Grünbuch, S. 12

² Grünbuch, S. 39

³ EU-Kommission, Generaldirektion IV (Wettbewerb): Diskussionspapier. Anwendung der Artikel 90, Abs. 2, 92 und 93 EG-Vertrag im Rundfunksektor, in: epd medien Nr. 77/98, S. 26 (im folgenden: Van-Miert-Papier).

⁴ Grünbuch, S. 8 und S. 36

⁵ Grünbuch, S. 33; Van-Miert-Papier, S. 26



Dort heißt es: „Die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wurde, dient und die Handels- und Wirtschaftsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das den gemeinsamen Interessen zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben Rechnung zu tragen ist.“¹

Mit anderen Worten: zwar sind die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunkauftrags prinzipiell souverän, allerdings nicht uneingeschränkt, denn dieser Auftrag darf nicht mit den Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr kollidieren. Dabei scheinen diese wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft im Zweifel Vorrang zu haben, da sich die Kommission vorbehält zu prüfen, ob der öffentlich-rechtliche Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten festgelegt ist, mit dem Gemeinschaftskonzept des freien Warenverkehrs von Dienstleistungen in allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vereinbar ist.²

Um etwaige Wettbewerbsverzerrungen zwischen öffentlichen und privaten Rundfunkveranstaltern zu vermeiden, präferiert die Wettbewerbskommission die sogenannte Einzelfinanzierung, das heißt, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren sich ausschließlich aus Gebühren und die privaten aus Werbung, da in diesem Fall die öffentlichen Veranstalter nicht mehr direkt mit den kommerziellen konkurrieren und damit Wettbewerbsverzerrungen so gut wie ausgeschlossen seien. Dies setze aber voraus, daß die öffentliche Alimentierung ausschließlich für die Erfüllung des öffentlichen Auftrags aufgewendet werde. Darüber hinausgehende Programmangebote müßten anderweitig finanziert werden, bei diesen Aktivitäten unterlägen die öffentlich-rechtlichen Anstalten den allgemeinen Wettbewerbsregeln. Der Transparenz wegen plädiert die Kommission dafür, derartige Aktivitäten durch gesonderte Tochterunternehmen zu verfolgen.³

Die Wettbewerbskommission hält aber auch die sogenannte Mischfinanzierung, die außer in Deutschland auch in vielen anderen Mitgliedstaaten üblich sei, für akzeptabel, weil öffentliche Anstalten, die sich am Wettbewerb beteiligten, gezwungen seien, effizient zu arbeiten und dadurch nicht Gefahr liefen, immer stärker auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Daher sollten die öffentlichen Anstalten sogar ermutigt werden, sich am Wettbewerb auf dem Markt zu beteiligen, da nur effiziente und moderne Sender unter schärfer werdenden Wettbewerbsbedingungen zukunftsfähig bleiben würden.⁴

¹ Vertrag von Amsterdam (1997), S. 109.

² Van-Miert-Papier, S. 28

³ ebd.

⁴ Van-Miert-Papier, S. 34

Allerdings steige hier auch das Risiko, daß staatliche Beihilfen für kommerzielle Aktivitäten „zweckentfremdet“ würden. In diesem Fall sei daher ein getrenntes Rechnungslegungssystem einzuführen, damit „buchhalterisch eindeutig zwischen öffentlich-rechtlichem Dienst und kommerziellen Aktivitäten unterschieden“ werden könne.¹

Insgesamt müsse die Rolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten vor dem Hintergrund der Konvergenz neu beurteilt werden. Die Kommission geht davon aus, daß ihr Marktanteil vermutlich weiter sinken und somit deren Bedeutung schwinden wird, weil das Verbraucherpotential im AV-Markt weitgehend gesättigt sei und sich künftig auf mehr Alternativen verteile. Daneben sei angesichts der eskalierenden Preise für hochwertige Inhalte fraglich, ob die Öffentlichen weiterhin Zugang zu diesen attraktiven Programmangeboten haben werden, weil deren Finanzierungsmechanismen dem harten Wettbewerb nicht gewachsen sein dürften.²

Prinzipiell befürwortet die Kommission die Beteiligung der öffentlichen Anstalten an den neuen Techniken und Diensten, da ihnen diese Aktivitäten auch die Möglichkeit zur Erschließung neuer Finanzquellen erlaube. Allerdings seien Quersubventionen auch auf diesen „benachbarten Märkten“ zu vermeiden, das heißt Online-Angebote der öffentlichen Rundfunkveranstalter dürften nicht mit staatlichen Geldern oder Zuschüssen finanziert werden.³

5.4.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Gemäß dem Amsterdamer Protokoll ist „das System des öffentlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie der Notwendigkeit zur Erhaltung medialer Vielfalt“ verknüpft.⁴ Als zentrale Funktion sieht die Kommission dabei die Gewährleistung der *kulturellen Vielfalt* an, wozu neben der Förderung von Kultur und der Pflege des kulturellen Erbes auch die Aufrechterhaltung der Meinungsvielfalt gehöre.⁵ Dabei betont die Kommission, daß es jedoch ihre Pflicht sei, die von den Mitgliedstaaten festgelegten Aufgaben auf ihre Verhältnismäßigkeit gegenüber den angestrebten Zielen und deren Übereinstimmung mit dem EU-Grundsatz des freien Wettbewerbs zu überprüfen. Gegebenenfalls müsse die EU darauf einwirken, die Beihilfen für öffentlich-rechtliche Anstalten in einzelnen Mitgliedstaaten schrittweise auf eine mit dem gemeinsamen Markt zu vereinbarende Höhe zu verringern.⁶

Zwar stellt die Kommission klar, daß der öffentliche Rundfunk keinesfalls auf eine reine *Kompensationsfunktion* reduziert werden solle und wegen der Gefah-

¹ Van-Miert-Papier, S. 29.

² Grünbuch, S. 34

³ Grünbuch, S. 35

⁴ Vgl. Amsterdamer Protokoll (1997) sowie Grünbuch, S. 35.

⁵ Grünbuch, ebd.; Van-Miert-Papier, S. 30 f.

⁶ Van-Miert-Papier, S. 29 f.



ren möglicher Wettbewerbsverzerrungen nur noch das anbieten dürfe, was die Privaten nicht anbieten können oder wollen. Denn die Öffentlich-Rechtlichen sollen nicht nur passiv auf die Entwicklungen im kommerziellen System reagieren, sondern aufgrund ihrer *Vorbildfunktion* im publizistischen Sinne wettbewerbsfähig bleiben. In den Bereichen Information, Bildung und Kultur gebe es zwar auch ein kommerzielles Angebot, doch sei dieses vor allem eine Folge der Präsenz öffentlicher Anstalten. Diese böten hier ein breites Spektrum an und setzten qualitative Maßstäbe, die dazu beitragen, die Qualität bei den Privaten in puncto Objektivität, Neutralität und Pluralismus zu erhöhen.¹

Andererseits könne aber auch nicht jedes Angebot der öffentlichen Anstalten automatisch zum öffentlichen Auftrag gezählt werden. Insbesondere Programme, die „unter genau denselben Bedingungen auch bei Nichtvorhandensein öffentlicher Anstalten von privatwirtschaftlichen Veranstaltern erbracht werden können“ sollten künftig aus dem Funktionsauftrag ausgeklammert werden.² Hierzu zählen nach Meinung der Kommission z. B. Sportübertragungen, Unterhaltungsshow und fiktionale Sendungen (Filme), es sei denn, für diese Sparten könne der Nachweis erbracht werden, daß einzelne Sendungen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung sind bzw. die öffentlichen Sender diesbezüglich speziellen Pflichten (z. B. bei regionalen Auftragsproduktionen) unterliegen und ihnen dadurch höhere Kosten als unter Marktbedingungen entstehen. Allerdings erkennt die Kommission höhere Qualitätsanforderungen allein in diesem Fall als Argument nicht an. Derartige Unterhaltungssendungen müßten also in irgendeiner Art und Weise unter den Informations-, Bildungs- oder Kulturauftrag fallen.³

Nach Auffassung der Kommission werden die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch durch die Entwicklungen, die sich aus der technischen Konvergenz ergeben, nicht hinfällig. Allerdings müsse angesichts der Vervielfältigung der Informationsangebote durch die Verbreitung der Neuen Medien ebenfalls geprüft werden, in welchem Ausmaß diese gesellschaftlich erwünschten Aufgaben nicht auch durch normale Marktaktivitäten erreicht werden. Auch zu diesem Zweck sei eine genaue Beschreibung und Festlegung dieser Aufgaben unumgänglich.⁴

¹ Van-Miert-Papier, S. 31

² ebd.

³ Van-Miert-Papier, S. 31 f.

⁴ Grünbuch, S. 33 f.

5.4.5. Zusammenfassung

Die Europäische Kommission sieht es als zentrale politische Aufgabe an, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medienunternehmen zu stärken, um die Chancen der IuK-Technologien für Wirtschaft und Gesellschaft zu maximieren. Das bestehende Regulierungssystem in den Mitgliedstaaten wird dabei als Hindernis für die wirtschaftlich als sinnvoll angesehene Konvergenz begriffen. Daher steht die EU auf dem Standpunkt, daß nur eine Deregulierung und Harmonisierung der bestehenden Regelungen für das Mediensystem dazu beitragen, daß sich das wirtschaftliche Potential des neuen Technologien voll entfalten kann.

Der Rundfunk wird von der EU prinzipiell als Wirtschaftsgut begriffen, wobei der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner demokratischen und kulturstaatlichen Funktion einen Sonderfall darstellt, der insoweit eine staatliche Finanzierung rechtfertigt. Wegen des in der EU-Politik geltenden Subsidiaritätsprinzips müssen Funktionsauftrag und Finanzierung der öffentlichen Anstalten aber so ausgestaltet sein, daß Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der privaten Veranstalter vermieden werden. Zu diesem Zweck sei eine getrennte Finanzierung dadurch anzustreben, daß staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausschließlich zur Erfüllung seines öffentlichen Auftrags verwendet werden. Voraussetzung dafür ist eine genaue Definition dieses spezifischen Funktionsauftrags durch die Mitgliedsstaaten unter Ausgestaltungsvorbehalt der EU.

Hinsichtlich der Definition des Funktionsauftrags für den öffentlichen Rundfunk plädiert die Kommission dafür, diesen in Zukunft stärker komplementär zu den privaten Programmangeboten zu gestalten. Entscheidend sei, daß die angebotenen Dienste einerseits zu den öffentlichen Interessen der Gesellschaft gehören und andererseits diese Dienste entweder von den privaten Veranstaltern nicht oder nur in geringerer Qualität angeboten werden. Anerkannt wird, daß gerade bei diesen Diensten im öffentlichen Interesse die öffentlichen Anbieter qualitative Maßstäbe setzen und somit eine Vorbildfunktion gegenüber den kommerziellen Veranstaltern einnehmen.

Inhaltlich umfaßt der Funktionsauftrag nach Meinung der EU-Kommission in erster Linie Information, Bildung, Kultur sowie regionale Angebote und Programme für Minderheiten. Unterhaltungsangebote fielen demnach weitgehend nicht unter den Funktionsauftrag der öffentlichen Anbieter. Dies dürfte nach Lage der Dinge vor allem auf sogenannte Kaufprogramme wie Sportübertragungsrechte und Spielfilme oder Serien, zutreffen.¹ Letztlich sieht die Kommission den Funktionsauftrag, wie er im Van-Miert-Papier vorläufig definiert wurde, als situationsbezogen an. Angesichts der zu erwartenden Angebotsvervielfachung bei den Neuen Medien müsse in Zukunft geprüft werden, ob diese oder andere

¹ Ausgenommen sind hier Veranstaltungen, die in der EU-Fernsehrichtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ 1997 als Veranstaltungen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung eingestuft wurden. Dazu gehören u.a. die Olympischen Spiele, Fußball-EM und WM. Diese Veranstaltungen dürfen vor allem nicht exklusiv im Pay-TV vermarktet werden.



Veranstalter die bislang vom öffentlichen Rundfunk erbrachten Leistungen nicht ebenso unter Marktbedingungen anbieten könnten.

5.5. Die Position der Medienwirtschaft

Wie in 5.1. bereits deutlich geworden ist, wurde die Diskussion um einen Funktionsauftrag für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland wesentlich durch den VPRT und die Bertelsmann Stiftung initiiert. Der VPRT ist die offizielle Interessenvertretung der privaten Hörfunk- und Fernsehveranstalter sowie von Unternehmen der Telekommunikations- und Multimediaindustrie in Deutschland mit gegenwärtig 160 Mitgliedsunternehmen und damit offizielles Sprachrohr der privaten Konkurrenz von ARD und ZDF. Im Gegensatz dazu versteht sich die Bertelsmann Stiftung als *gemeinnützige* Stiftung, die „das traditionelle gesellschaftspolitische, kulturelle und soziale Engagement der Inhaberfamilien Bertelsmann und Mohn“ fortsetzt. Sie wurde 1977 vom Eigentümer der Bertelsmann AG, Reinhard Mohn, in der Überzeugung gegründet, „daß große Vermögen sich der Sozialverpflichtung des Eigentums, wie sie das deutsche Grundgesetz postuliert, unterzuordnen haben“.¹

Dieses Selbstverständnis kann aber nicht darüber hinweg täuschen, daß die Stiftung bei der Diskussion um den Funktionsauftrag eine sehr ambivalente Rolle gespielt hat. Der Stiftung gehören insgesamt 68,8 % der Kapitalanteile der Bertelsmann AG. Damit ist die „gemeinnützige Stiftung“ die größte Eigentümerin eines Unternehmens, das neben dem Kirch-Konzern als größter Wettbewerber der öffentlich-rechtlichen Anstalten gelten muß.² Ferner war der Vorstandsvorsitzende der Stiftung, Mark Wössner, bis November 1998 Vorstandsvorsitzender eben jener Bertelsmann AG und ist bis heute deren Aufsichtsratsvorsitzender.

Daher ist der von verschiedenen Seiten erhobene Vorwurf, der Konzern versuche sehr geschickt und mit subtilen Methoden eine Debatte zu steuern, nicht ganz von der Hand zu weisen.³ Zu bedenken ist, daß die Diskussion über den Funktionsauftrag parallel zu den Verhandlungen zum vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag geführt wurde. Da an den Gesprächsforen, welche die Bertelsmann Stiftung in dieser Zeit initiierte, auch Wolfgang Clement (SPD) und Kurt Biedenkopf (CDU) beteiligt waren, ist nicht auszuschließen, daß die beiden Ministerpräsidenten die Interessen, welche die betroffenen Rundfunkanstalten bei dieser Gelegenheit in erlesenem Kreis vortrugen, in die Verhandlungen über den neuen Rundfunkstaatsvertrag mit einbrachten.

¹ Vgl. <http://www.stiftung.bertelsmann.de/ueberbl/grundl/index.htm>. (Stand: 10. 8. 2000).

² Zum Bertelsmann-Konzern gehören über dessen Tochterunternehmen CLT/UFA mehrheitlich u.a. RTL, RTL 2, Super RTL und Vox. Vgl. Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1998/99. In: MP 7/99, S. 345 ff.

³ Vgl. Thomas Schuler: „Vom Adler zum Suppenhuhn“, Berliner Zeitung vom 03.06.1999, S. 21, sowie Morhart, Claus: Den Privaten in die Hände. Erst Dresden, dann Bullinger: Gütersloh regiert mit. In: epd medien Nr. 7/1999, S. 3 - 5.

Aus vorgenannten Gründen bin ich der Meinung, daß die Rolle der Bertelsmann Stiftung bei der medienpolitischen Diskussion nicht als neutral eingestuft werden kann und habe die von ihr initiierten Positionspapiere den Positionen der Medienwirtschaft zugeordnet.

5.5.1. Die Strategiepapiere

Im November 1997 legte der VPRT den Entwurf zu seinem Grundsatzpapier „Medienordnung 2000 plus“ vor, mit dem der Interessenverband anlässlich der Gespräche zum vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag rechtzeitig die Position der Privaten zu den anstehenden Entscheidungen deutlich machen wollte.¹ Die Reaktionen auf dieses Papier waren überaus heftig; Vertreter von ARD und ZDF, aber auch der Landesmedienanstalten und der SPD interpretierten das Positionspapier als „ein Manifest zur Eliminierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“.²

Bereits Anfang 1997 hatte auf Initiative der Bertelsmann Stiftung eine Expertengruppe das Grundsatzpapier „Kommunikationsordnung 2000“ fertiggestellt, in dem Eckwerte für eine neue Ordnung der elektronischen Medien erarbeitet worden waren, mit dem Ziel, die Rundfunkpolitik zur Kommunikationspolitik weiterzuentwickeln. Diese Expertengruppe bestand aus Politikern wie Kurt Biedenkopf, Rechts- und Medienwissenschaftlern wie Peter Glotz, Jo Groebel und Ernst-Joachim Mestmäcker, aber auch den beiden führenden Bertelsmann-Leuten Reinhard Mohn und Mark Wössner. Zu erwähnen ist auch die Beteiligung des ZDF-Intendanten Dieter Stolte, dessen Mitarbeit bei dem nachfolgenden Vergleich der Position der Medienwirtschaft mit der Position der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu berücksichtigen sein wird.

Anschließend beschäftigte sich die Stiftung speziell mit der Zukunft des dualen Rundfunksystems. Im Februar 1998 stellte sie eine von der Unternehmensberatung Booz Allen & Hamilton erstellte empirische Studie „Fernsehen auf dem Prüfstand“ vor, die einen Systemvergleich der Rundfunksysteme in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Australien, Neuseeland und USA vorgenommen hatte.³ Dabei kam heraus, daß Systeme mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Programm mit größerer Vielfalt und höherer Qualität bereitstellen als solche, die vornehmlich auf private Anbieter setzen. Dennoch war die Stiftung der Meinung, daß in einem Vielfaltsmarkt mit Hunderten von Programmen eine Präzisierung der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb des dualen System dringend erforderlich sei und beauftragte daraufhin den Freiburger Rechtswissenschaftler Martin Bullinger mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens.

¹ Vgl. Stellungnahme des Verbandsvorsitzenden Jürgen Doetz in: VPRT: Rahmenkonzept ist keine Kampfansage an ARD und ZDF. In: epd medien 93/1997, S. 19.

² Vgl. Lilienthal, Volker: Konkurrenzausschluß. In: epd medien 93/97, S. 3. Weitere Stellungnahmen ebd., S. 17 ff. sowie epd medien Nr. 95/96/1997, S. 16.

³ Vgl. Hamm, Ingrid (Hg.): Fernsehen auf dem Prüfstand. Aufgaben des dualen Rundfunksystems. Internationale Studien im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000, Gütersloh 1998.



5.5.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem

Da sich die Grundsatzpositionen der „Kommunikationsordnung 2000“ und der „Medienordnung 2000 plus“ im wesentlichen entsprechen, werden sie im folgenden zusammengefaßt. Beide Papiere basieren auf folgenden Zielvorstellungen: Der Wandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft erfordere eine grundlegende Strukturreform des Mediensystems. Zum einen sei ein einheitlicher Rahmen für die verschiedenen Kommunikationsangebote zu schaffen, zum anderen solle die Kommunikationsordnung in Zukunft vollständig in das Wirtschaftssystem integriert werden. Begründet wird diese Auffassung wie folgt:

Die Bedeutung der Medien als Wirtschaftsfaktor hat bereits jetzt stetig zugenommen. In der Informationsgesellschaft werde die Kommunikationsindustrie zur zentralen Wachstumsbranche und zum Wachstumsmotor für die gesamte Volkswirtschaft. Daher müsse bei der Gestaltung der künftigen Kommunikationsordnung der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Kommunikationsindustrie ins Zentrum der Wirtschaftsentwicklung rückt. Dabei schaffe die Digitalisierung eine völlig neue Ausgangslage; der technische Fortschritt revolutioniere und vervielfältige die Möglichkeiten der Mediennutzung und ihrer Inhalte, und zwar:

- durch die technische und inhaltliche Konvergenz der Medien,¹
- durch die Globalisierung des gesamten Mediensystems und
- durch die Vervielfältigung des Angebots.

Die neuen Technologien besäßen nicht nur ein durchgreifendes Veränderungs- und Innovationspotential für das Wirtschafts-, sondern für das gesamte Gesellschaftssystem. Sie erfaßten fortschreitend die Vermittlung von Informationen in allen Lebensbereichen und würden die Lebenswelt der gesamten Bevölkerung stark verändern. Zwar seien diese Veränderungen „angesichts der Ubiquität der neuen Techniken“, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht konkret vorherzusagen.² Insgesamt werden aber die Konsequenzen von Digitalisierung und Konvergenz in den Papieren in erster Linie positiv bewertet, da durch die neue Technik ein „Quantensprung in der Informationsvielfalt bevorstehe und variable Nutzungsformen möglich würden.“³

Über die Art und Weise des Nutzens für die Gesellschaft entscheide dabei allerdings nicht die Technik, sondern einzig und allein die Wirtschafts- und Medienordnung. In Anbetracht der Tatsache, daß sich die IuK-Technologien zum entscheidenden Faktor für die wirtschaftliche Prosperität und damit als Motor für den gesellschaftliche Fortschritt in Richtung Informationsgesellschaft entwickelt hätten, sei in erster Linie dafür zu sorgen, daß der Wettbewerb im Mediensystem

¹ Die Autoren des Bertelsmann-Papiers bezweifeln allerdings eine Konvergenz der Inhalte und gehen nur von einer technischen Konvergenz, durch die Übertragungswege und Endgeräte kompatibel werden, aus.

² Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Kommunikationsordnung 2000, Gütersloh 1997, S. 3 (im folgenden: Bertelsmann).

³ Bertelsmann ebd.; VPRT (Hg.): Diskussionspapier des VPRT-Vorstands zum Rahmenkonzept einer Medienordnung 200 plus, o. O. 1997, Teil II, S. 1 (im folgenden: VPRT).

stem gestärkt werde, damit die Potentiale der neuen Technologien optimal genutzt würden und sich die Wirtschaft angesichts der globalen Verfügbarkeit dieser Technologien gegenüber der internationalen Konkurrenz behaupten könne.

Das bestehende Regulierungssystem wird einhellig als hinderlich für Innovationen und Wettbewerb der Kommunikationsindustrie angesehen. Das gegenwärtige System, gekennzeichnet durch die Zersplitterung der Zuständigkeiten und die Trennung von Individual- und Massenkommunikation, sei angesichts der konvergierenden Dienste und der Globalisierung des gesamten Mediensystems weder zeitgemäß noch praktikabel. Auch das „Prinzip der Daseinsvorsorge“, das durch den Versuch, Markt und Wettbewerb zu kanalisieren, zu einem komplizierten Regulierungsgeflecht geführt habe, wirke sich kontraproduktiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, da dies für die hiervon betroffenen nationalen Unternehmen zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen auf einem von scharfer Konkurrenz gekennzeichneten internationalen Markt führe.

Als Konsequenz aus den oben beschriebenen Entwicklungen fordern VPRT und Bertelsmann Stiftung die Rückführung staatlicher Kontrolle durch einen Paradigmenwechsel vom Prinzip staatliche Daseinsfürsorge zum Subsidiaritätsprinzip. „Selbständige aktive Teilnahme und frei zu wählende Teilhabe der Bürger an allen Formen der Kommunikation sollten in Zukunft die nicht begründungsbedürftige Regel sein.“¹ Staatliche Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt verstießen gegen die Meinungs- und Wettbewerbsfreiheit und seien in der Vergangenheit nur durch technische Beschränkungen bzw. die Frequenzknappheit zu begründen gewesen. Die Vervielfältigung der Kanäle durch die Digitalisierung und Konvergenz der Übertragungswege steigere aber erheblich die Chancen, den Prozeß der freien Meinungsbildung auf einem funktionierenden Meinungsmarkt durch den Wettbewerb und die Vielfalt selbständiger Akteure wirkungsvoll zu sichern. Darüber hinaus mache, wie das Beispiel Internet zeige, die Globalisierung der Kommunikationsinfrastruktur sowie die Globalisierung des Wettbewerbs von zunehmend international ausgerichteten Medienkonzernen ohnehin einzelstaatliche Regelungen künftig wirkungs- und damit gegenstandslos.²

Dabei sollen, so zumindest die Bertelsmann Stiftung, die wirtschaftlichen Ziele aber keine Priorität über gesellschaftliche Werte erlangen. Vielmehr werde die besondere gesellschaftliche Verantwortung der Medien – auch der kommerziellen – ausdrücklich anerkannt.³ Dabei gehen insbesondere die Autoren der „Kommunikationsordnung 2000“ davon aus, daß Meinungs- und Medienfreiheit nicht im Widerspruch zur Wettbewerbsfreiheit stehen, sondern sich gegenseitig ergänzen. Die Gewährleistung der entsprechenden inhaltlichen Standards sollte daher durch Selbstkontrolle und die Erstellung von *codes of practice* künftig in den Händen der Unternehmen liegen, wobei die Autoren davon ausgehen, daß es generell keine Garantie für eine gesellschaftlich ausgewogene Meinungsbil-

¹ Bertelsmann, S. 9

² Bertelsmann, S. 15; VPRT, Teil II, S. 1

³ Bertelsmann, S. 16 ff.



derung gebe. Daneben müsse die Medienkompetenz der Nutzer gefördert werden. Diese werde ohnehin zur Schlüsselqualifikation in der Informationsgesellschaft. Eine entsprechende Medienkompetenz werde die Eigenverantwortung stärken und auf diese Weise die Qualitätsansprüche der Medienanbieter durch eine entsprechende Nachfrage stützen.

Insgesamt fordern Bertelsmann und VPRT für die Konzeption einer neuen Kommunikations- und Medienordnung eine Rückbesinnung auf individuellen Grundrechte aus Art. 5 GG. Es gelte das Prinzip der individuellen und informatorischen Selbstbestimmung des mündigen Bürgers auf der einen und das Prinzip Unternehmerfreiheit auf der anderen Seite. In Zukunft liege die Verantwortung des Staates primär auf der Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und auf einer aktiven Sicherung der Gesellschaftsverträglichkeit der Medien durch die Förderung von Eigeninitiative und Medienkompetenz bei den Nutzern. Dem gegenwärtigen dynamischen Entwicklungsprozeß in den Kommunikationsbranchen sei durch eine Politik offener Märkte zu entsprechen. Angesichts der wachsenden Internationalisierung der Märkte würden regionale Aufsichtsgremien durch komplizierte Vorgaben den Wettbewerb behindern und dadurch erhebliche Standortnachteile für deutsche Medienunternehmen schaffen.

5.5.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem

Das Konzept der Medienwirtschaft, die Medienordnung mittelfristig komplett in die bestehende Wirtschaftsordnung zu integrieren, würde zu einem kompletten Bruch mit dem bisherigen Prinzipien bedeuten, auf denen die Rundfunkordnung in Deutschland beruht. Denn der oben skizzierte Denkansatz der beiden Strategiepapiere widerspricht grundlegend der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts von der institutionellen Rundfunkfreiheit und der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung als Basis des dualen Systems (vgl. 3.2.). Eine besondere Bedeutung des Fernsehens als Leitmedium für die öffentliche Meinungsbildung können die Bertelsmann Stiftung und der VPRT mit Blick auf die Individualisierung der Kommunikation parallel zur Vervielfältigung des Informationsangebots nicht mehr erkennen. Daher sei das gegensätzliche verfassungsrechtliche Verständnis von Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit nicht mehr gerechtfertigt.¹

Etwaige Vielfaltsdefizite auf Seiten der privaten Veranstalter werden in beiden Papieren auf die Konstruktion der dualen Rundfunkordnung zurückgeführt. Die Bertelsmann Stiftung kritisiert hier vor allem die medienspezifische Konzentrationskontrolle. Diese habe die Konzentration im Rundfunksektor bislang eher gefördert als behindert, weil ordnungsrechtliche Prinzipien, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelt wurden, unter Mißachtung der völlig andersartigen Organisationsstruktur analog auf private Unternehmen übertragen worden seien.²

¹ Bertelsmann, S. 6, VPRT, Teil III, S. 3

² Bertelsmann, S. 16

Der VPRT führt dagegen die „erheblichen Fehlentwicklungen“ im dualen System vor allem auf den unbestimmten Begriff der Grundversorgung zurück. Dieser habe zusammen mit der Mischfinanzierung zu einer ungehemmten Expansion der öffentlich-rechtlichen Anstalten beigetragen und zu einer Schieflage im dualen System geführt. Insbesondere durch die Mischfinanzierung, aber auch durch den medienpolitischen Druck zur Legitimation der Gebühren seien die Öffentlich-Rechtlichen einem erheblichen Quotendruck ausgesetzt, so daß es im dualen System nicht zu einem publizistischen, sondern vor allem zu einem ökonomischen Verdrängungswettbewerb gekommen sei. Die Privaten seien hier durch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen benachteiligt, da die Öffentlich-Rechtlichen durch die Gebührenabsicherung die Werbepreise nach unten, die Beschaffungspreise dagegen nach oben drücken könnten. Durch die zunehmende Kommerzialisierung ihrer Programme beraubten sich die Sender darüber hinaus allmählich ihrer Legitimationsgrundlage.¹

Trotz dieser recht unterschiedlichen Analysen des dualen Systems kommen beide Strategiepapiere zum gleichen Ergebnis: In einer neuen Kommunikationsordnung, in der die bestimmenden Ordnungsprinzipien offene Märkte und freier Wettbewerb sind, bildet auch die Bereitstellung von Rundfunkgütern durch den Markt die Basis des dualen Systems. Der öffentlich-rechtlichen Rundfunk habe hier eine kultur- und gesellschaftspolitische Sonderstellung, die sich nur aufgrund seiner besonderen Funktionen rechtfertige und seine Gebührenfinanzierung legitimiere. Dabei geht der VPRT noch einen Schritt weiter und fordert nicht nur eine strikte Aufgabenteilung zwischen den beiden Säulen, sondern auch eine umfassende Neupositionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Sein Auftrag müsse grundlegend neu begründet und klar definiert werden. Er müsse künftig ausschließlich dem Gemeinwohl verpflichtet werden und außerhalb der Marktordnung weiter existieren.

Auch die Bertelsmann Stiftung fordert eine Neupositionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer digitalen Medienordnung. Dort hätten die Öffentlich-Rechtlichen kein Monopol für die Grundversorgung mehr, da auch andere Dienste ein umfangreiches Angebot bereitzustellen in der Lage seien. Außerdem sei dieser Begriff nicht mehr zeitgemäß, da eine technische Grundversorgung angesichts des Aufbaus einer globalen Kommunikationsinfrastruktur obsolet geworden und die Grundversorgung in Zukunft vor allem inhaltlich zu bestimmen sei.² Gesetzgebung und Rechtsprechung hätten aber die Beschreibung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bislang zu allgemein gehalten, so daß der Begriff Grundversorgung insgesamt konturenlos und umstritten geblieben sei. Um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber angesichts des härter werdenden Wettbewerbs eine stabile Legitimationsgrundlage zu schaffen, sei es dringend erforderlich zu klären, welche spezifischen Funktionen öffentlich-rechtlicher Rundfunk erfüllen soll, mit denen er sich von den privaten Ver-

¹ VPRT, Teil I, S. 12

² Bertelsmann, S. 11



anstaltem abgrenze und mit denen er seine Gebührenfinanzierung letztlich rechtfertige.¹

Die Konkretisierung des Funktionsauftrags für die Öffentlich-Rechtlichen sei aus folgenden Gründen zwingend geboten:

1. Zum Schutz der Anstalten selbst: Da diese aufgrund ihrer Mischfinanzierung mit den Privaten im Wettbewerb um Einschaltquoten stünden, bestehe die latente Gefahr, sich der Konkurrenz zu weit anzupassen und den Funktionsauftrag zu vernachlässigen. Eine konkrete Definition des Funktionsauftrags bilde eine Barriere gegen den Marktsog und verschaffe den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine stabile Legitimationsgrundlage.
2. Zum Schutz der Wettbewerbsfreiheit anderer Anbieter: Werden nicht funktionsnotwendige Angebote aus Gebühren finanziert, führe dies zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Anbieter, deren Chancen auf demselben Markt gemindert würden.
3. Zum Schutz der Gebührenzahler: Die Finanzierung nicht funktionsnotwendiger Angebote aus Gebühren führe zu einer nicht gerechtfertigten Belastung der Allgemeinheit. Hierbei bestehe wiederum die Gefahr, daß durch zu hohe Gebühren und angesichts der Angebotsvielfalt auf dem privaten Medienmarkt der Konsens zur Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks brüchig werden könnte.²

Eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrags wird im übrigen auch rechtlich für möglich gehalten, weil die Programmautonomie der Anstalten unter dem Vorbehalt der gesetzlich festgelegten Aufgaben stehe und das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet habe, eine positive Ordnung zu schaffen, in der die Erfüllung der gesellschaftlich für notwendig erachteten Aufgaben möglich sei.³ Auch hinsichtlich der europarechtlichen Bestimmungen sei eine Konkretisierung des Funktionsauftrags rechtlich möglich und erforderlich.⁴

Eine Definition des Funktionsauftrags sollte in einem dynamischen Zusammenspiel von „gesetzlicher und anstaltsinterner Konkretisierung“ erfolgen. Der Gesetzgeber dürfe „nur allgemein den verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag konkretisieren“, indem er ein Mindestmaß unmittelbar verbindlicher inhaltlicher Regeln aufstelle. Nach dem Vorbild der BBC sollten sich dann ARD und ZDF durch die Erstellung von *codes of practice* einer autonomen Selbstverpflichtung unterziehen. Die Kontrolle über die Einhaltung dieser Verpflichtungen sollte ein unabhängiges externes Kontrollgremium übernehmen.⁵

¹ Bullinger, Martin: Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag, Freiburg i.Br. 1998, S. 8 (im folgenden: Bullinger).

² Bullinger, S. 11 ff.

³ Bullinger bezieht sich hier auf BVerfGE 90,60 (S.92): „Auf die Verwirklichung von Programmen, die für diese Funktionen nicht erforderlich sind, haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von Verfassungs wegen keinen Anspruch“.

⁴ Vgl. Zitat aus dem Amsterdamer Protokoll auf S. 66 der vorliegenden Arbeit.

⁵ Bullinger hält die Rundfunkräte als interne Kontrollgremien für diese Aufgabe nicht geeignet, S. 10 und S. 75 ff.

5.5.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Sowohl Bertelsmann als auch VPRT verstehen den spezifischen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im weitesten Sinne als *kulturellen Auftrag*. Dabei reduziert der VPRT die öffentlich-rechtlichen Anstalten letztlich auf eine reine *Kompensationsfunktion*. Bei stringenter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips finde der gebührenfinanzierte Rundfunk seine Rechtfertigung nur auf der Grundlage nachweislicher Angebotsdefizite im privaten Rundfunk. Insgesamt geht der VPRT aber davon aus, daß sich vor dem Hintergrund des sich erheblich ausweitenden Spektrums an Informations- und Kommunikationsangeboten in einer digitalen Medienwelt die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots perspektivisch nur noch schwer und letztlich gar nicht mehr begründen lasse.¹

Dagegen geht die Bertelsmann Stiftung grundsätzlich davon aus, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch unter den veränderten Bedingungen der Informationsgesellschaft seine Berechtigung finden werde. Als besonders wichtig erachten die Bertelsmann-Papiere in diesem Zusammenhang die *Integrationsfunktion* der öffentlich-rechtlichen Sender. Die ständige Erneuerung des kulturellen und sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft bilde schon jetzt den Kern des Rundfunkauftrags und erlange angesichts der verstärkten Fragmentierung der Medienangebote durch die von der Digitalisierung verursachten Angebotsexplosion für die Zukunft eine noch größere Bedeutung. Hier läge die Aufgabe der öffentlichen Anstalten vor allem darin, die negativen Auswirkungen einer wettbewerbsorientierten Medienordnung aufzufangen. Der verschärfte Wettbewerb sowie die Individualisierung der Gesellschaft verursache dabei eine Reduktion des inneren Zusammenhalts in der Gesellschaft. Während sich die privaten Anbieter mit ihrem Angebot an der zunehmenden Individualisierung des Konsum orientieren müßten, sollten die öffentlichen Veranstalter auch in Zukunft dafür sorgen, einen Ort für die Meinungs- und Konsensbildung der gesamten Gesellschaft zu schaffen, indem sie weiter ein Programm für alle und nicht nur für bestimmte Zielgruppen anböten.²

Allerdings sei die Auffassung, nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk könne eine umfassende Grundversorgung leisten, angesichts der sich in Zukunft noch erheblich ausweitenden Angebotsvielfalt im privaten Mediensektor nicht mehr überzeugend. Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einer marktorientierten Medien- und Kommunikationsordnung nicht mehr deren Basis, sondern einen zu begründenden Sonderfall darstelle, müsse er sich in erster Linie durch ein unterscheidbares Angebotsprofil offensiv von den privaten Veranstaltern abgrenzen.

In der bereits genannten Studie „Fernsehen auf dem Prüfstand“ haben die Autoren in einem internationalen Vergleich dualer Rundfunksysteme vier typische

¹ VPRT, Teil III, S. 7 f.

² Bertelsmann, S. 10.



Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgemacht, die Bullinger zur Grundlage seiner Definition des Funktionsauftrags macht.¹

Neben der schon erwähnten Integrationsfunktion gehöre dazu die *Forumsfunktion*. Aufgrund ihrer Integrationsfunktion stellten die öffentlich-rechtlichen Anstalten einen Ort der Meinungs- und Konsensbildung und damit ein kontinuierliches Forum für gesellschaftlich zentrale Themen dar. Daneben setzten die öffentlich-rechtlichen inhaltliche Qualitätsstandards für das gesamte Mediensystem und nähmen dadurch eine *Vorbildfunktion* für andere Programmveranstalter wahr. Letztlich böten sie auch Sendungen an, die unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausreichend vorhanden wären und hätten daher in bezug auf das gesamte Programmangebot eine *Komplementärfunktion*.

Diese Funktionen kämen inhaltlich in erster Linie in einem Kernbereich von Programmen mit besonderem gesellschaftlichen Interesse zum Ausdruck, wie z. B. Nachrichten, Information, Kultur, Kinder- und Jugendsendungen. Daher sollten solche Sendungen auch zum Kernbereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gehören und die Sender hierin den Schwerpunkt ihrer Programmgestaltung sehen. Dabei wird durchaus anerkannt, daß auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten massenattraktive Programme anbieten müßten, wollten sie wirklich alle Bevölkerungsschichten erreichen und damit ihrer Integrationsfunktion genügen.

Dementsprechend wird die Komplementärfunktion auch nicht dahingehend verstanden, daß der öffentliche Rundfunk nur noch Defizite der privaten Veranstalter kompensieren dürfe. Es gehe vielmehr darum, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten durchaus die gesamte Breite der Angebotsvielfalt anbieten und dadurch die Defizite der Privaten gleichfalls ergänzen. Allerdings gehöre dazu auch, daß sie nicht allen Programmsparten *gleiches* Gewicht beimäßen, wie der herkömmliche Grundversorgungsbegriff impliziere, sondern gerade in den genannten Kernbereichen Information, Bildung und Kultur ihren Programmschwerpunkt sähen und sich so gegenüber den privaten Veranstaltern profilierten.²

5.5.5. Zusammenfassung

Ebenso wie die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und F.D.P. sowie die Europäische Kommission vertrauen die Vertreter der Medienwirtschaft bei der Entwicklung der neuen Kommunikationsstruktur primär auf Mechanismen von Markt und Wettbewerb. Angesichts der fortschreitenden Konvergenz im Mediensystems soll der gesamte Kommunikationsmarkt ungehindert seiner Entwicklung überlassen werden, damit sich die Chancen, die sich aus der Umwälzung des Mediensystems ergeben, optimal entfalten können. Ziel von Bertelsmann und VPRT ist daher, einen einheitlichen liberalen Ordnungsrahmen zu schaffen, der sich vollständig in die bestehende Wirtschaftsordnung einfügt. Mit diesem Vorgehen wäre ein umfangreicher Abbau medienspezifischer Vorschriften ver-

¹ Hamm, Ingrid (Hg.): Fernsehen auf dem Prüfstand. Gütersloh, 1998, S. 10.

² Bullinger, S. 7; Hamm (1998), S. 10

bunden. Die allgemeinen Gesetze betreffend Jugend-, Datenschutz sowie der verfassungsrechtliche Schutz der Menschenwürde seien als Regulativ völlig ausreichend. Zur Aufrechterhaltung der Medienvielfalt und zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht genügten die Regeln des Gesetzes zum Schutz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dessen Kontrolle durch das Kartellamt. Eine staatlich moderierte Kommunikationsordnung sei demnach auf Dauer nicht erforderlich und mit Blick auf die Globalisierung der Medienwirtschaft ohnehin nur noch begrenzt möglich.

Bezogen auf das duale Rundfunksystem bedeutet dieses Konzept, daß künftig der Sonderstellung des Rundfunks als Wirtschafts- und Kulturgut Rechnung getragen wird, indem strikt zwischen diesen beiden Komponenten unterschieden wird. Der private Rundfunk soll zusammen mit den anderen Medien in privater Trägerschaft in oben beschriebener Kommunikationsordnung aufgehen. Die gesellschaftliche Verantwortung, die zumindest die Bertelsmann Stiftung aufgrund ihrer Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Fortbestand der Demokratie für *alle* Medien gleichermaßen anerkennt, soll künftig durch die Unternehmen selbst gewährleistet werden. Bei der Medienpolitik fordert die Medienwirtschaft einen Paradigmenwechsel von der Daseinsvorsorge hin zur Stärkung der Medienkompetenz und der Eigenverantwortung der Nutzer beim Umgang mit den neuen und alten Medien.

In einer Kommunikationsordnung, in der die Wettbewerbsfähigkeit der Medien ins Zentrum staatlicher Maßnahmen rücken soll, nimmt der öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Sonderrolle ein. Angesichts der technischen Entwicklungen und der Vervielfältigung des Kommunikationsangebots im privatwirtschaftlichen Mediensektor halten die Vertreter der Medienwirtschaft den Begriff der Grundversorgung für überholt. In Zukunft kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Existenz vor allem durch seine Komplementärfunktion rechtfertigen, indem er für die Bereitstellung eines Angebots sorgt, das der Markt nicht leisten kann.

Während der VPRT die öffentlich-rechtlichen Anstalten allein auf diese Funktion reduzieren will und ihre Daseinsberechtigung generell als zeitlich begrenzt einstuft, solange sich der neue Medienmarkt noch im Entwicklungsstadium befindet, halten die Bertelsmann-Vertreter öffentlich-rechtlichen Rundfunk wegen seiner spezifischen Funktionen für die Gesellschaft auch in Zukunft für notwendig. Dies werden als Integrations-, Forums-, Vorbild- und Komplementärfunktion beschrieben. Auf Grundlage dieser vier Funktionen ist für die Zukunft ein konkreter Funktionsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu definieren, der detaillierter als bisher auch inhaltlich den Kernbereich beschreibt, in dem die genannten Funktionen zur Geltung kommen.

Das führt nach Auffassung von Bertelsmann nicht zu einer umfassenden Neupositionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, da er auf Grundlage der genannten Funktionen auch künftig ein umfassendes Programm, bestehend aus Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung anbieten könne. Gefordert wird aber eine Akzentverschiebung bei der Programmgestaltung. Um sich in Zukunft deutlicher gegenüber den privaten Veranstaltern zu profilieren, müsse der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Schwerpunkt verstärkt auf die sog. „Kernbe-



reiche des Funktionsauftrags“, d. h. Information, Bildung, Kultur und Jugendsendungen, legen.

5.6. Die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland haben sich erst relativ spät in der Diskussion zu Wort gemeldet. Dabei sind die Reaktionen von ARD und ZDF recht unterschiedlich. Während sich die Vertreter der ARD der Debatte weitgehend entzogen (vgl. 5.1.), setzte ZDF-Intendant Stolte verstärkt auf Kooperation, was sich deutlich an seiner Mitarbeit an der Kommunikationsordnung 2000 zeigt. Den Grund für die Zurückhaltung der ARD verdeutlicht eine Äußerung des WDR-Intendanten Fritz Pleitgen: „Mich hat gestört, daß die Debatte von privaten Unternehmen angestoßen wurde, die nur über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk reden wollen, nicht aber über sich. Man kann doch nicht rangehen wie der frühere sowjetische Außenminister Gromyko, der immer gesagt hat: ‘Unseres ist unseres, und eures ist Verhandlungssache‘. Über ARD und ZDF wird andauernd diskutiert, als wenn da Übles zu beseitigen wäre. Dabei ist die private Medienkonzentration viel bedrohlicher für unsere Gesellschaft.“¹

Dieter Stolte war dagegen der Ansicht: „Nichts bleibt so, wie es ist“ und plädierte für den Entwurf von Szenarien, welche dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch unter radikal veränderten Voraussetzungen eine verlässliche und dauerhafte Position verschaffen können.²

5.6.1. Die Strategiepapiere

Die gegensätzliche Haltung von ARD und ZDF gegenüber der Funktionsdebatte ist vermutlich der Grund dafür, daß kein gemeinsames Strategiepapier für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk existiert. Das ARD-Weißbuch, mit dem nach Aussagen des Vorsitzenden Udo Reiter „die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ begründet wird, ist als Reaktion auf die umstrittenen Vorschläge des VPRT in der „Medienordnung 2000 plus“ zu verstehen.³

Während das Weißbuch der ARD noch für sich in Anspruch nimmt, für beide Anstalten gemeinsam zu sprechen, ließ sich das ZDF vom Medienrechtler Bernd Holznagel ein Gegengutachten zur Martin Bullingers Definition des Funktionsauftrags im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellen, das gleichzeitig einen spezifischen Funktionsauftrag des ZDF in Abgrenzung zur ARD konstatiert. Zwar hatte daraufhin auch die ARD ein eigenes Funktionsgutachten bei dem Rechtswissenschaftler Wolfgang Hoffmann-Riem in Auftrag gegeben. Dieser

¹ „Da wird soviel Unsinn erzählt...“ Fritz Pleitgen zum Funktionsauftrag und zur Finanzausstattung der ARD. In: Berliner Zeitung vom 20. 4. 1999

² Kammann, Uwe: Rat und Tat. Funktions-Gutachten: per Auftrag zum Auftrag. In: epd medien 34/99, S. 3

³ Vgl. „ARD bereitet „Positions- und Strategiepapier“ vor. Udo Reiter bekräftigt Kritik an VPRT. In: epd medien 95/96 vom 6. 12. 1997, S. 16 f.; „Gegenoffensive der ARD“. In: Berliner Zeitung vom 8. 12. 1997, S. 13.

ließ sich aber im November 1999 wegen seiner Nominierung zum Bundesverfassungsrichter kurz vor Fertigstellung des Gutachtens von seinem Auftrag entbinden: „Ein neues Gutachten ist seitens der ARD nicht in Auftrag gegeben worden ist, nicht zuletzt, weil seitens der Privaten die Debatte über einen Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten beigelegt wurde. Seitens der ARD sind wir der Auffassung, daß der Grundversorgungsauftrag, den wir verantwortungsvoll erfüllen, vom Bundesverfassungsgericht gewollt entsprechend definiert wurde.“¹

Auch wenn der Gutachter Holznagel der Meinung ist, daß ein gemeinsamer Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht bestehe,² bin ich nach Durchsicht seines über 200 Seiten starken Gutachtens zur gegenteiligen Ansicht gelangt und werde daher die Positionen von ARD und ZDF im folgenden zusammenfassen.

5.6.2. Entwicklungstendenzen im Mediensystem

Wie schon von anderer Seite mehrfach hervorgehoben, sprechen auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Digitaltechnik ein großes Umwälzungspotential, vergleichbar mit der Erfindung des Buchdrucks, zu. Durch die rasante Entwicklung der IuK-Technologien habe sich der Übergang von der herkömmlichen Industrie- in die globale Wissens- und Informationsgesellschaft in den letzten Jahren erheblich beschleunigt. In dieser Gesellschaft würden Kommunikation und Information die tragenden Säulen der zukünftigen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur bilden.³

ARD und ZDF sind allerdings nicht davon überzeugt, daß Markt und Wettbewerb in einer digitalen Medienordnung hinreichende Garanten für ein ausgewogenes Informationsangebot und echte Meinungsvielfalt sein werden. Digitalisierung und Konvergenz der Übertragungsplattformen würden zwar das Ende der Frequenzknappheiten einleiten und eine Vielzahl neuer Angebote ermöglichen, diese quantitative Angebotsvermehrung sei aber keinesfalls gleichzusetzen mit einer größeren inhaltlichen Angebotsvielfalt.⁴

Auch in einer digitalen Medienordnung sei der Markt gekennzeichnet durch alle Elemente des Marktversagens. Das Ende der Frequenzknappheit führe zwar dazu, daß sich die Zahl der Programme erhöhe. Da sich die Zuschauer bzw. deren Zeitbudget, ebenso wie die Zahl attraktiver Inhalte, hingegen nicht beliebig vermehren lasse, werde die Programmproduktion letztlich teurer, weil die Durchschnittskosten steigen, ein Effekt, der bei den meisten Marktgütern nicht

¹ Antwort der ARD-Zuschauerredaktion per e-mail vom 6. 7.2000 auf meine Anfrage, ob noch mit der Erstellung eines Funktionsgutachtens von seiten der ARD zu rechnen ist.

² vgl. Ralph Kotsch: Im Informations-Dschungel. Der neue Holznagel ist da. Diesmal: Ein Gutachten zur Zukunft des ZDF. In: Berliner Zeitung vom 28. 4. 1999.

³ ARD (Hg.): ARD-Weißbuch 2000, Frankfurt 1999, Vorwort sowie S. 38 f. (im folgenden: ARD); Holznagel, Bernd: Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF, Mainz 1999, S. 59 (im folgenden: ZDF)

⁴ ARD, S. 4



eintritt, da durch Wettbewerb die Produkte in der Regel billiger würden. Die Kostenexplosion auf den Beschaffungsmärkten dürfte dazu führen, daß eine Refinanzierung nur durch Mehrfachverwertung über abgestufte Verwertungsketten möglich sei mit der Folge, daß die gleichen bzw. ähnliche Medieninhalte immer wieder neu zu Paketen für unterschiedliche Zielgruppen zusammengestellt würden. Dies habe weder etwas mit echter inhaltlicher Vielfalt noch mit einer wirklich freien Programmauswahl für den Zuschauer zu tun.¹

Auch durch die zunehmende Entgeltfinanzierung, habe der Nutzer weiterhin keinen freien Zugang zu Informationen. Für finanzschwache Haushalte werde der Zugang zu Informationen künftig sogar schwieriger, so daß der Zerfall der Gesellschaft in *information rich* und *information poor* drohe. Diese Entwicklung stehe in eklatantem Widerspruch zu den Prognosen von einer „informierten Gesellschaft“.²

Ein zweiter Aspekt des Marktversagens sei die fortschreitende horizontale und vertikale Konzentration in der LuK-Industrie. Die technische Konvergenz schaffe neue Wertschöpfungsketten für bislang unabhängig voneinander operierende Branchen und fördere neue Unternehmensallianzen, vor allem zwischen Netzbetreibern und Programmproduzenten. Bereits die Einführung des digitalen Fernsehens habe eine Welle der Fusionen ausgelöst. Zwar seien die Motive hierfür verständlich, da die Unternehmen sich auf einem zunehmend globalen Markt in einem verschärften Wettbewerb befänden und gleichzeitig hohe finanzielle Aufwendungen tätigen müßten, um die notwendigen Investitionen in die neue Technik überhaupt aufbringen und die hohen Anlaufverluste verkraften zu können. Diese Kosten ließen sich um so eher amortisieren, je größer die Marktmacht eines Unternehmens sei. Allerdings führten *mergermania* und Globalisierung der Märkte letztlich zu einem verschärften Verdrängungswettbewerb, an dessen Ende nur noch eine Handvoll Großkonzerne die nationalen Märkte unter sich aufteilen würden.³

Ebenso skeptisch beurteilen die öffentlich-rechtlichen Sender die These von der Individualisierung der Massenkommunikation. Zwar würden die Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation bei einzelnen Angebotsformen wie dem Internet fließend und auch bei den herkömmlichen Massenmedien werde sich die Tendenz zur Segmentierung und Verspartung der Angebote fortsetzen. Dennoch würden sich auch in Zukunft die meisten Anbieter mit vorgefertigten, ausgewählten Informationen an die Allgemeinheit wenden. Dies entspräche einerseits dem vermutlich wachsenden Selektierungsbedürfnis der Zuschauer angesichts der unüberschaubaren Informationsflut, so daß die Öffentlich-Rechtlichen davon ausgehen, daß Fernsehen Leitmedium bleiben werde und die neuen Online-Medien das Fernsehen zwar ergänzten, aber nicht ersetzen. Andererseits liege die Möglichkeit einer echten Interaktivität für die neuen Angebote, die dem Nutzer eine wirklich freie und selbstbestimmte Aus-

¹ ARD, S. 14 ff.; ZDF, S. 81

² ZDF, S. 82 ff.

³ ARD, S. 11 ff.; ZDF, S. 67 ff.

wahl ermöglichen könnte, aber auch nicht im Interesse der kommerziellen Unternehmen. Für sie habe die Interaktivität vor allem insofern Bedeutung, weil dadurch Programme gezielt an zahlende Zuschauer geliefert und abgerechnet werden können. Daher werden in einer digitalen Welt die Programme nicht mehr eigenständig, sondern in Bouquets angeboten, auf deren Zusammenstellung der Zuschauer kaum Einfluß habe.¹

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Überlegungen warnen die öffentlich-rechtlichen Anstalten davor, angesichts der Bedeutung der IuK-Technologien für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze die gesellschaftlichen Auswirkungen einer rein marktwirtschaftlich dominierten Gestaltung der künftigen Kommunikationsordnung zu vernachlässigen. Letztendlich benötigten Spitzenleistungen in Wirtschaft und Gesellschaft immer einen breiten Unterbau an Bildung und Wissen. Daher gehörten die Sicherstellung eines chancengleichen Zugangs zu den Medienangeboten für alle Bevölkerungsschichten und die Bereitstellung eines durch Pluralismus und Vielfalt gekennzeichneten Informationsangebots zu den dringendsten Aufgaben der Informationsgesellschaft.²

Weiterhin hänge das Ausmaß der Wirtschaftsentwicklung eines Landes wesentlich davon ab, wie die Menschen die neuen Techniken akzeptierten und inwieweit sie sinnvoll mit der Informationsflut umgehen könnten. Angesichts der hohen Geschwindigkeit der technischen Entwicklung seien hier erhebliche Ausbildungsanstrengungen nötig, um der Gefahr einer neuen Wissenskluft entgegenzuwirken.³

5.6.3. Konsequenzen für das duale Rundfunksystem

Aufgrund der dargelegten Defizite des ökonomischen Wettbewerbs in einer digitalen Medienordnung sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten der Auffassung, daß das duale Rundfunksystem in seiner jetzigen Form keiner Reform bedürfe. Der Konsens, daß eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung für eine Demokratie lebensnotwendig sei, bleibe unabhängig von den gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungen bestehen. Vielfalt und Pluralismus in den Medien seien daher als fundamentaler Verfassungswert anzusehen, die von einem Markt, der sich am Gesetz von Angebot und Nachfrage orientiert, nicht aufrecht erhalten werden könnten.⁴

Wie bereits dargestellt, verstärken sich im digitalen Zeitalter aus Sicht von ARD und ZDF die Konzentrationstendenzen im privaten Rundfunksektor sogar noch, so daß allein die Beseitigung der Übertragungsempässe kein hinreichendes Argument für einen Wegfall der Sondersituation im Rundfunk darstelle. Daher bleibe auch unter sich verändernden Umständen die Schutzrichtung des Art. 5

¹ ARD, S. 7 und S 12; ZDF, S. 90 ff.

² ARD, S. 38 ff.

³ ZDF, S. 121 ff.

⁴ ARD, S. 20 ff.; ZDF, S. 110 ff.



GG, also die Interpretation der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit und nicht als individuelles Abwehrrecht gegen den Staat, aktuell.¹

Abgesehen von den Konzentrationstendenzen, die bereits für sich eine Gefahr für die Meinungsvielfalt darstellten, garantiere der Markt auch durch die Ausdifferenzierung des Angebots im Zuge der Digitalisierung kein umfassendes, vielfältiges Informationsangebot. Qualitätsprodukte wie Bildung und meinungsbildende Information seien meritorische Güter und als solche prinzipiell nicht marktfähig.

Das klassische Gegenargument, daß der Markt konsumentenorientiert arbeite und daher ein eher unterhaltungsbetontes Programm somit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Bürgers entspreche, lassen die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht gelten. Selbstbestimmung setze Mündigkeit voraus, die nur durch „die Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit in all ihrer Komplexität“, also durch umfassende Information, erlangt werden könne.² Gerade diese umfassende Information leisteten die Privaten aber eben nicht, weil sie aufgrund der hohen Fixkosten bei der Produktion dem Zwang zu kostengünstigen und massenattraktiven Angeboten unterlägen und daher systembedingt nur eine eingeschränkte Vielfalt hervorbringen könnten. Deswegen könnten sie sich auch nicht auf das Selbstbestimmungsrecht des Bürgers berufen.³

Außerdem taugten Informationen, vor allem solche, die zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen sollen, prinzipiell nicht als Ware, da Informationen in erster Linie der Wahrheitsvermittlung dienen und sich Wahrheit nicht nachfrageorientiert vermitteln lassen. Informationen, die nach den klassischen publizistischen Qualitätskriterien einer umfassenden, wahrheitsgetreuen, sachlichen Recherche und Berichterstattung „produziert“ würden, erforderten aber einen hohen finanziellen und personellen Aufwand, der sich nicht mit dem hohen Rentabilitätsdruck, dem private Programmveranstalter unterlägen, vereinbaren lasse.⁴

Aufgrund der dargelegten Leistungsdefizite und der fortschreitenden Konzentration im privaten Rundfunk- und Mediensektor sind ARD und ZDF der Ansicht, daß ihre Bedeutung für die Erfüllung der gesellschaftlichen Funktionen der Medien in Zukunft noch steigen werde. Nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk biete weiterhin die gesamte inhaltliche Bandbreite an Information und Unterhaltung an. Die These von der Programmkonvergenz sei unhaltbar, weil die Unterhaltungsdominanz in den Programmen eindeutig auf die privaten Veranstalter zurückzuführen sei, während sich im Langzeitvergleich die Programmstruktur von ARD und ZDF nicht verändert habe.⁵ Zwar wird anerkannt, daß sich in den vergangenen 15 Jahren auch die Vielfalt der kommerziellen Programme,

¹ ARD, ebd.; ZDF, ebd.

² ARD, S. 20

³ ebd.

⁴ ARD, S. 20 und S. 40

⁵ Die ARD bezieht sich hier zum Beweis u.a. auf die bereits genannte Studie „Fernsehen auf dem Prüfstand“, zu der auch eine Programmstrukturanalyse von EMNID gehört.

gangenen 15 Jahren auch die Vielfalt der kommerziellen Programme, insbesondere im Hinblick auf Informationsangebote, erhöht habe, allerdings sei dies das Ergebnis des publizistischen Wettbewerbs, in den die Privaten mit den Öffentlich-Rechtlichen gezwungen worden seien. Betont wird, daß nach wie vor große qualitative Unterschiede im Informationsangebot der beiden Säulen bestünden. Der Schwerpunkt der Berichterstattung bei den Privaten liege auf sogenannten Human-Interest-Themen mit Tendenz zur Sensationsberichterstattung, die insgesamt zu einer schleichenden Banalisierung und Trivialisierung des Fernsehens geführt habe.¹

Insgesamt sind ARD und ZDF der Meinung, daß wegen der fundamentalen Bedeutung von Vielfalt und Pluralismus der Medien für die Gesellschaft die bislang praktizierte Arbeitsteilung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung mit einem umfassenden Angebot für die gesamte Bevölkerung leiste, die Privaten dagegen nur eine additive Funktion besitzen, unbedingt aufrecht erhalten werden müsse. Uneinig sind sich ARD und ZDF nur in der Frage, wie der private Rundfunk in Zukunft zu regulieren sei. Während die ARD die private Konkurrenz nicht aus der staatlichen Daseinsvorsorge entlassen sehen möchte, da auch die Privaten in Zukunft eine gesellschaftspolitische Funktion zu erfüllen hätten, ist das ZDF der Meinung, daß sich angesichts der Globalisierung des Medienmarkts und des daraus entstehenden größeren Wettbewerbsdrucks für private Unternehmen Programmverpflichtungen sich vermutlich immer schwerer durchsetzen lassen, weil nationale Regulierung angesichts der internationalen Märkte an Druckmitteln verliere. Gerade deswegen sei es aber um so notwendiger, die Funktionsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch in einer digitalen Medienordnung zu garantieren.²

Schließlich sind sich ARD und ZDF auch darüber im klaren, daß ihre Legitimation auch auf der Akzeptanz durch die Zuschauer beruhe. Daher müßten die behaupteten Qualitätsunterschiede auch in Zukunft für breite Bevölkerungsschichten klar erkennbar bleiben. Andererseits dürften die Anstalten nicht auf den Informations- und Kulturbereich beschränkt werden. Letztlich müßten sie auch weiterhin die Balance zwischen öffentlichem Auftrag und der für die Gebührenlegitimierung notwendige breite Zuschauerakzeptanz durchhalten.³

5.6.4. Aufgaben und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Da ARD und ZDF der Ansicht sind, daß sich in einer digitalen Kommunikationsordnung nichts am bisherigen Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern ändert, gehen sie davon aus, daß auch ihr bisheriger Funktionsauftrag nichts von seiner Aktualität eingebüßt habe. Lediglich einzelne Dimensionen müßten für die digitale Zukunft neu interpretiert werden es bedürfe aber weder Ergänzungen noch Einschränkungen. Eine Präzisierung

¹ Die Autoren des ARD-Weißbuchs zitieren hier aus einer Rede des damaligen Bundespräsidenten Herzog vom 29. 5. 1996. Vgl. ARD, S. 23.

² ARD, S. 36; ZDF, S. 75

³ ARD, S. 28



des bestehenden Funktionsauftrags widerspreche im übrigen der verfassungsrechtlich garantierten Staatsferne und Programmautonomie Rundfunks. Die Funktionen, die als Bestandteil der bisherigen Grundversorgung zu sehen sind, werden von den Anstalten wie folgt beschrieben:

Die *freie und öffentliche Meinungsbildung* sei nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zentrale Verpflichtung. Diese Funktion sei umfassend zu verstehen und nicht auf politische Berichterstattung und die Vermittlung politischer Meinungen beschränkt. Basisaufgabe der Anstalten sei die Vermittlung objektiver Informationen, die sich an den Qualitätskriterien einer umfassenden, wahrheitsgetreuen und sachlichen Berichterstattung orientiere. Unter die Meinungsbildungsfunktion fielen ferner die *Orientierungsfunktion* – Öffentlich-rechtliche sollen eine Quelle unabhängiger, unparteiischer Information sein, die dem Zuschauer verlässliche und glaubwürdige Anhaltspunkte für die freie Meinungsbildung biete – und die *Forumsfunktion*. Die Sender seien ein Ort für den öffentlichen Diskurs vielfältiger gesellschaftlicher Interessen. Diese Meinungsvielfalt sei Basis für den Prozeß der freien Meinungsbildung, der öffentliche Dialog die Voraussetzung für die politische Partizipation der Bürger.¹

Die *Integrationsfunktion* stehe in engem Zusammenhang mit der *Forumsfunktion*. Die Programmangebote sollten der Gesellschaft eine gemeinsame Informations- und Kommunikationsbasis eröffnen. Voraussetzung sei auch hier die Bereitstellung eines umfassenden Programmangebots für die gesamte Bevölkerung, das auch massenattraktive Inhalte umfasse und zu dem alle Zuschauer freien Zugang haben. Unter die Integration falle auch der *Kulturauftrag* der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Sie sollten die nationale und regionale Vielfalt in ihren Programmen widerspiegeln, ein umfassendes Bild von der deutschen Wirklichkeit sowie einen Überblick über das Weltgeschehen vermitteln und zum Entstehen einer gesamtgesellschaftlichen Solidarität unter Berücksichtigung von Minderheiten beitragen.²

Die *Leitbildfunktion* verpflichte die Anstalten vor allem zu einem innovativen, qualitativ hochwertigen Programmangebot, mit dem sie den publizistischen Wettbewerb mit den Privaten aufrecht erhielten und Maßstäbe für die Programmgestaltung der kommerziellen Konkurrenz setzten. Dies beziehe sich explizit auch auf das Unterhaltungsangebot, bei dessen inhaltlicher Gestaltung in besonderem Maße die gesellschaftspolitische Funktion und Bedeutung dieses Genres berücksichtigt werden müsse.³ In diesem Zusammenhang stehe auch die *Innovationsfunktion*, durch die die Anstalten bei der Programmgestaltung zur permanenten Erprobung neuer Programmformen verpflichtet seien.

¹ ARD, S. 20; ZDF, S. 36 ff.

² ARD, S. 23 ff.; ZDF, S. 39 ff. Hier sieht das ZDF im übrigen auch seinen spezifischen Funktionsauftrag in Abgrenzung zur ARD. Das ZDF ist ein gesamtnational ausgerichtetes Programm und hat laut ZDF-StV den expliziten Auftrag, die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland sowie den europäischen Integrationsprozeß zu fördern. Die ARD wiederum habe einen regional orientierten Auftrag. Vgl. ZDF, S. 30 ff.

³ ARD, S. 28; ZDF, S. 42 ff.

Letztlich seien die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch verpflichtet, Vielfaltsdefizite des kommerziellen Rundfunks durch die Bereitstellung von Angeboten, die der Markt allein nicht hervorbringt, auszugleichen. Diese *Komplementärfunktion* ergebe sich jedoch automatisch dadurch, daß die Öffentlich-Rechtlichen im Rahmen ihres Grundversorgungsauftrags ohnehin ein inhaltlich umfassendes und ausgewogenes Programm bereitstellen müßten. Dem Verständnis einer Komplementärfunktion analog des VPRT, die ARD und ZDF auf eine reine Nischenfunktion beschränken würde, wird ausdrücklich widersprochen. Vielmehr unterlägen die Privaten nur aufgrund der besonderen Programmleistung der Öffentlich-Rechtlichen nicht gleich hohen Vielfaltsanforderungen.¹

Durch die Veränderungen, die Digitalisierung und Konvergenz für das gesamte Mediensystem mit sich bringen, ergäben sich vor allem neue Dimensionen bezüglich der Integrations- und der Orientierungsfunktion: Die zunehmende Ausdifferenzierung und Verspartung des Medienangebots führe dazu, daß sich auch die Zuschauer in vielfältige Interessengruppen aufspalten würden. Durch die Informationsflut und die Fragmentarisierung des Angebots verliere einerseits das klassische Fernsehvollprogramm an Integrationskraft, andererseits nehme der Bestand des gemeinsamen Wissens durch die Individualisierung der Mediennutzung stetig ab. ARD und ZDF müßten diesem Trend gegensteuern, wobei sich andererseits die klassische Umsetzung des Integrationsauftrags via Vollprogramm für alle nur noch eingeschränkt verwirklichen lasse. Daher könnten sie sich der Tendenz zur Verspartung nicht ganz verschließen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Integration müsse in Zukunft vielmehr analog zur Vernetzung der Übertragungswege durch eine Vernetzung des öffentlich-rechtlichen Angebots und eine entsprechende Zusammenstellung der Programmbouquets erfolgen.²

Ferner gewinne die Strukturierungsleistung der Medien an Bedeutung, um die zu erwartende Informationsflut bewältigen zu können. Hier sei es Aufgabe der Öffentlich-Rechtlichen, durch adäquate Angebote sowie als zuverlässige, unabhängige Quelle und Vertrauensinstanz bei der Vermittlung von Fakten und Wissen Orientierungshilfen zu geben. Zur Vermeidung einer Wissenskluft zwischen der sogenannten Informationselite und Leuten, die eher Probleme mit der Aneignung der neuen Techniken haben, sei überdies eine Bildungsoffensive mit einem eigenständigen Bildungsangebot im Verbund mit anderen Medien zu erwägen.³

Einen neuen Aspekt erhalte auch der technische Aspekt der Grundversorgung durch die zunehmende Entgeltfinanzierung privater Angebote. In der Informationsgesellschaft sei es vor allem Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, allen Nutzern einen offenen Zugang zu gesellschaftlich relevanten Informationsangeboten und massenattraktiven Inhalten zu gewährleisten. Die Bereitstellung einer offenen technischen Plattform trage ihrerseits dazu bei, daß die Vorteile

¹ ARD, S. 24 ff.; ZDF, S. 176

² ARD, S. 23; ZDF, S. 84

³ ARD, S. 39; ZDF, S. 119 ff.



der digitalen Entwicklung der gesamten Gesellschaft zugute kommt und die Integration der Gesellschaft trotz der zunehmenden Differenzierung der Bevölkerungsgruppen gewährleistet wird.¹

Da ARD und ZDF insgesamt davon ausgehen, daß ihre Bedeutung für die Erfüllung der genannten gesellschaftlichen Funktionen in der Informationsgesellschaft eher noch wachsen werde, ist für sie nicht ersichtlich, warum ihr Funktionsauftrag in Zukunft präzisiert werden müsse. Zumindest für das ZDF existierten bereits detaillierte Bestimmungen seines Funktionsauftrags im ZDF-Staatsvertrag.² Angesichts des schnellen Wandels im Mediensystem müßten die Anstalten zügig und flexibel reagieren können, so daß eine weitere gesetzliche Einengung die Erfüllung ihrer Funktionen eher behindere. Eine Präzisierung im Rahmen einer Selbstverpflichtung nach dem Vorbild der BBC könnte lediglich insofern zweckmäßig sein, um den Konsens über die Legitimität der öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber der Öffentlichkeit auch für die Zukunft zu stärken. Um die Unabhängigkeit der Anstalten zu wahren, könne dieser Funktionsauftrag allerdings nur eigenständig und im Rahmen einer internen Kontrolle erstellt und überwacht werden.³

Letztlich sei zur Erfüllung des Funktionsauftrags der Öffentlich-Rechtlichen nicht so sehr dessen Präzisierung erforderlich, sondern vielmehr unter Einhaltung der Bestands- und Entwicklungsgarantie dafür zu sorgen, daß ARD und ZDF auch in Zukunft zu allen neuen technischen Entwicklungen, insbesondere zum Online-Bereich, Zugang haben.⁴

5.6.5. Zusammenfassung

Insgesamt sind ARD und ZDF der Meinung, daß Markt und Wettbewerb prinzipiell keine geeigneten Mechanismen sind, um der besonderen gesellschaftlichen Verantwortung der Medien gerecht zu werden. Die von unterschiedlicher Seite propagierte neue Angebotsvielfalt, die Digitalisierung und Konvergenz in der Informationsgesellschaft ermöglichen sollen, werde keinesfalls zwangsläufig zu einer echten inhaltlichen Vielfalt führen. Im Gegenteil: Die Konzentrations-tendenzen werden sich weiter fortsetzen und die Zahl selbständiger, unabhängiger Anbieter weiter verringern, so daß ein echter Wettbewerb gar nicht erst entstehen könne.

Zum anderen seien Information, Bildung und Kultur als meritorische Güter prinzipiell nicht marktfähig, so daß bei alleiniger Anwendung des Marktprinzips im Mediensystem mit einer permanente Unterversorgung mit diesen wichtigen Gütern zu rechnen sei. Die Ausweitung des Programmangebots wird daher nicht zu einer Vielfalt der Inhalte, sondern lediglich zu einer „vielkanaligen Einfalt“ der Medienangebote führen.⁵ Sowohl der freie Wettbewerb der Meinungen als auch

¹ ARD, S. 23; ZDF, ebd.

² ZDF, S. 129 f.

³ ZDF, S. 129 ff.

⁴ ARD, S. 34; ZDF, S. 89 ff.

⁵ ARD, S. 18.



die Sicherung einer ausgewogenen Meinungsvielfalt seien aber unabdingbare Voraussetzungen für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung in einer Demokratie.

Im übrigen drohe durch die zunehmende Entgeltfinanzierung der neuen Angebote eine Wissenskluft, da weniger begüterte Bevölkerungsschichten von den Chancen der Informationsgesellschaft ausgeschlossen würden. Dies behindere sowohl den gesellschaftlichen als auch den wirtschaftlichen Fortschritt, der sich ohne qualifiziertes Wissen nicht einstellen wird.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seien daher auch in Zukunft als einzige in der Lage, ein umfassendes, inhaltlich vielfältiges Angebot für die gesamte Gesellschaft bereitzustellen. Angesichts der Bedeutung von Bildung und Wissen für die Informationsgesellschaft und angesichts der Gefahren, die der steigende Wettbewerbsdruck und die fortschreitende Konzentration auf dem kommerziellen Medienmarkt mit sich brächten, werde ihre gesellschaftliche Bedeutung für die freie Meinungsbildung und die Demokratie sogar noch zunehmen.

Daher habe der bestehende Grundversorgungsauftrag nichts von seiner Aktualität verloren. Die genannten Funktionen, wie Integrations-, Forums-, Leitbild- und Komplementärfunktion seien bereits im Grundversorgungsauftrag enthalten. Die einzelnen Dimensionen müßten zwar im Licht der neuen Herausforderungen interpretiert werden, einer Ergänzung oder gar einer Einschränkung bedürfe es nicht. Vielmehr müsse der Gesetzgeber auch in Zukunft dafür Sorge tragen, daß die Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtlichen Anstalten garantiert werde, indem sie sich an allen neuen technischen Entwicklungen beteiligen dürfen. Nur so bleibe der öffentlich-rechtliche Rundfunk wettbewerbsfähig, um auch in Zukunft seinen Funktionsauftrag in vollem Umfang erfüllen zu können.

6. Kritische Diskussion der Strategiepapiere

Die im vorangegangenen Kapitel dargestellten Positionen lassen sich analog zur Doppelrolle des Rundfunks als Kultur- und Wirtschaftsgut in einen gesellschaftspolitisch orientierten Ansatz und einen marktorientierten Ansatz differenzieren. Die Positionspapiere von CDU/CSU/FDP, der EU-Kommission, der Bertelsmann Stiftung und des VPRT lassen sich in diesem Sinne unter den marktorientierten Ansatz zusammenfassen und die Papiere von SPD, Grünen und PDS sowie ARD und ZDF unter den gesellschaftspolitischen Ansatz.

Das zentrale Problem, um das sich die dargestellte Funktionsdebatte dreht, ist die Frage, inwieweit der Markt in einer digitalen Medienordnung fähig ist, aus sich heraus Meinungsvielfalt und Pluralismus zu gewährleisten und ob daher eine Neudefinition des bisherigen Grundversorgungsauftrags der öffentlich-rechtlichen Anstalten erforderlich ist.

Die Vertreter des marktorientierten Ansatzes sind der Meinung, daß durch die Einführung der digitalen Techniken die letzten Übertragungsengpässe beseitigt würden und somit das Wettbewerbsprinzip auch im Rundfunk für eine hinreichende Angebotsvielfalt sorgen werde. Der Rundfunksektor sei daher weitgehend zu deregulieren und seine weitere Entwicklung allein dem Markt zu überlassen. Eine offene Wettbewerbspolitik wird insbesondere deswegen für unabweichlich angesehen, weil die technische Entwicklung noch völlig offen sei und staatliche Interventionen Produktivität und Innovationen und damit die Chancen, welche die Neuen Medien für Wirtschaft und Gesellschaft böten, behinderten.

In der Konsequenz fordern die Vertreter des marktorientierten Ansatzes mit Blick auf das duale Rundfunksystem eine Trennung von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk in dreierlei Hinsicht: erstens bei der Finanzierung, zweitens bei der Regulierung und drittens hinsichtlich der Funktionen. Während bezüglich der ersten beiden Punkte Einigkeit besteht, werden die spezifischen Funktionen des Rundfunks recht unterschiedlich bewertet. Insbesondere bei CDU/CSU/FDP und VPRT zeigt sich die Tendenz, Rundfunk primär als Wirtschaftsgut und damit die öffentlich-rechtliche Organisationsform als Auslaufmodell zu begreifen. Angesichts des wachsenden und sich immer weiter differenzierenden privaten Angebots lasse sich die Notwendigkeit dieser nicht-marktlichen Organisationsform perspektivisch nur noch schwer begründen. Generell wird öffentlich-rechtlicher Rundfunk auf eine reine Kompensationsfunktion reduziert, das heißt ARD und ZDF sollen primär bestehende Angebotsdefizite der Privaten ausgleichen.

Dabei sehen vor allem die drei Parteien die Aufgabe der Öffentlich-Rechtlichen ausschließlich darin, für eine ausgewogene Meinungsvielfalt zu sorgen. Weitere Funktionen, vor allem die über die reine Vermittlungsfunktion hinausgehende aktive Meinungsbildungsfunktion (Medium und Faktor der Meinungsbildung), den kulturellen Auftrag oder die Integrationsfunktion, erkennen CDU/CSU/FDP nicht an. Während das Bundesverfassungsgericht die Sicherung der Meinungs-



vielfalt gewissermaßen als *Voraussetzung* für die gesellschaftlichen Funktionen und als konstitutive Bedingung der Demokratie versteht, wenden sich die Parteien gegen diese funktionale Deutung des Art. 5 GG. Die Argumentation im Zwischenbericht der Enquete-Kommission, das funktionale Verständnis der Meinungsfreiheit sei eine „elitäre Anmaßung“ und widerspreche dem individuellen Selbstbestimmungsrecht des Bürgers, läßt darauf schließen, daß die genannten Parteien Meinungs- und Informationsfreiheit ausschließlich als individuelles Grundrecht verstehen und die Vorstellung von einer öffentlichen Aufgabe der Medien prinzipiell ablehnen.¹

Diese Aussage aus der Feder von politischen Parteien zu lesen, ist einigermaßen erstaunlich, dürfte doch inzwischen allgemein anerkannt sein, daß die Massenmedien in der modernen Demokratie einen Großteil der politischen Informationen vermitteln und damit allein schon eine öffentliche Aufgabe bzw. eine spezifische Funktion für die demokratische Gesellschaft wahrnehmen. Außerdem verkennen sie, daß Kommunikation per se Wirkung impliziert und dieser Prozeß nie zweckfrei ist, sondern immer mit bestimmten Funktionen verknüpft ist, die über die bloße Bereitstellung von Informationsangeboten hinausgehen.² Das Verständnis von der „neutralen“ Informationsvermittlung der Medien greift auch deswegen nicht, weil jeder Informationsvermittlung immer auch ein Auswahl- und Interpretationsprozeß vorangeht. Allein diese Tatsache dafür spricht, daß Massenmedien immer auch Faktor der Meinungsbildung sind (vgl. 2.3.1.).

Im Gegensatz zu den Verfechtern des reinen Marktmodells gehen die EU-Kommission und die Bertelsmann Stiftung prinzipiell von einer Doppelfunktion des Rundfunks als Wirtschafts- und Kulturgut aus. In Übereinstimmung mit den Vertretern des gesellschaftspolitischen Ansatzes erkennen sie daher grundsätzlich eine besondere gesellschaftliche Verantwortung *aller* Medien an. Allerdings zeigt sich auch bei EU und Bertelsmann Stiftung die Tendenz, Rundfunk primär als Wirtschaftsgut zu begreifen. Sie sind der Auffassung, daß der Wettbewerb in einer digitalen Medienordnung weitgehend dazu geeignet ist, der gesellschaftlichen Verantwortung durch Selbstkontrolle gerecht zu werden. Jedoch werde es dauerhaft bestimmte Angebote von besonderem gesellschaftlichen Interesse geben, die der Markt nicht in ausreichendem Maße hervorbringen könne. Die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten bestehe künftig primär in der Bereitstellung dieser meritorischen Güter. Die spezifische Funktion von ARD und ZDF wird nach diesem Verständnis also hauptsächlich als kultureller Auftrag bzw. als Komplementärfunktion verstanden.

Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, eine Bewertung dieser Position vorzunehmen. Dazu sind vorab zwei Fragen zu klären: Ist der ökonomische Wettbewerb in einer digitalen Medienordnung ein geeignetes Steuerungsinstrument für die Gewährleistung von Meinungsvielfalt? Sollte das duale System in Zukunft aufgegeben werden, um der Bedeutung des Rundfunks als Kulturgut

¹ Vgl. die Ausführungen im offiziellen Zwischenbericht, S. 39.

² Vgl. Schulz (1982), S. 51.

und seiner wachsenden Bedeutung als Wirtschaftsgut in der Informationsgesellschaft besser Rechnung zu tragen?

Hinsichtlich der ersten Frage ist den Vertretern des gesellschaftspolitischen Ansatzes zuzustimmen, welche diese Frage einhellig verneinen. Insbesondere mit Blick auf die bereits weit fortgeschrittene Konzentration auf dem Rundfunkmarkt stellt sich die Frage, wie freier Wettbewerb in Zukunft gewährleistet werden soll, wenn schon jetzt der deutsche Markt von den beiden großen Medienkonzernen Kirch und Bertelsmann (über CLT/UFA) beherrscht wird. Erst kürzlich hat Leo Kirch seine Beteiligungen an deutschen Fernsehprogrammen ganz offiziell zur neuen Senderfamilie ProSieben Sat 1 Media AG gebündelt und damit Deutschlands größtes kommerzielles Fernsehunternehmen geschaffen. Auch wenn die Kirch-Sender – wie auch die von Bertelsmann dominierte RTL-Senderfamilie – zusammen bislang nur jeweils 24 % Marktanteil erreichen und damit rechtlich nicht von einer vorherrschenden Meinungsmacht auszugehen ist, läßt sich doch sagen, daß die Meinungsmacht einzelner Konzerne im deutschen Fernsehmarkt allmählich bedrohliche Ausmaße annimmt.¹

Daher ist zweifelhaft, ob neben ausländischen Medienmoguln, wie Rupert Murdoch, der jüngst bei Kirchs Pay-TV-Sender Premiere World eingestiegen ist, neuen Anbietern der Zutritt zu dem von Bertelsmann prophezeiten „Vielfaltsmarkt mit Hunderten von Programmen“ gelingen wird.² Dazu kommt, daß sich durch die Konvergenz der Medien nicht nur die horizontale, sondern auch die vertikale Konvergenz verstärken wird. Indizien dafür sind beispielsweise die geplante Multimedia-Allianz zwischen der Kirch-Gruppe und dem Telekommunikations-Multi Deutsche Telekom.³ Vor dem Hintergrund ähnlicher Zusammenschlüsse auf den internationalen Märkten, so auch der bislang spektakulärsten Fusion von AOL und Time/Warner in den USA läßt sich prognostizieren, daß letztlich auch der Multimedia-Markt kaum zum Entstehen von mehr Meinungsvielfalt führen wird.

Auf die Gefahren der zunehmenden Medienkonzentration für das gesetzliche Gebot der Meinungsvielfalt hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1998 hingewiesen: „Das hat seinen Grund nicht allein darin, daß auf diese Weise Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden, die sich gesetzlich nur schwer eindämmen lassen. Vielmehr sind Monopole im Informationssektor auch deswegen der freien Meinungsbildung abträglich, weil sie uniforme Information begünstigen. [...] Eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Ver-

¹ Vgl. Marcel Rosenbach: Die neue Einfach. Ein Markt. Zwei Konzerne. Und die Medienwächter sehen zu. In: Berliner Zeitung vom 30.06.2000, S. 21. Von einer vorherrschenden Meinungsmacht geht das Gesetz ab 30 % Zuschauerreichweite aus, vgl. § 26 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung des Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, gültig ab 1. 1.1997.

² Wie bereits in 3.3.1. dargestellt, ist das Prinzip der Fixkostendegression die Ursache für die latente Tendenz zur Monopolisierung im Rundfunkmarkt. Dieses Prinzip trifft generell für den gesamten elektronischen Medienmarkt, also auch Online-Produkte zu.

³ Vgl. Berliner Zeitung vom 21.02.2000: Der Widerstand wächst. Kartellamt hält Multimedia-Allianz für „problematisch“.



wertungsrechte gestattete, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, würde den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht.“¹

Wenn also davon auszugehen ist, daß im Zuge der Globalisierung und der damit einhergehenden internationalen Verflechtung der Unternehmen in Zukunft voraussichtlich ein Oligopol von wenigen Global Playern den internationalen Medienmarkt unter sich aufteilen wird, hätten öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten schon allein deswegen eine Existenzberechtigung, weil sie ein Gegengewicht zu der geballten Marktmacht darstellen.

Aber selbst wenn man nicht in Rechnung stellt, daß allein die hohe Konzentration auf dem Rundfunk- bzw. Medienmarkt für sich gegen das Gebot der Meinungsvielfalt spricht, ist auch die Aussicht, daß Digitalisierung und Konvergenz zu einer bislang nicht gekannten Angebotsvielfalt im Mediensystem führen werden, kein Indiz für eine größere inhaltliche, geschweige denn Meinungsvielfalt. Es fällt auf, daß die Vertreter des marktorientierten Ansatzes in ihren Positionspapieren kein einziges Mal explizit von Meinungsvielfalt sprechen, sondern diese implizit mit Angebotsvielfalt gleichsetzen. Wie bereits in 3.3.1. dargestellt, hat das eine aber nicht unbedingt etwas mit dem anderen zu tun. Vielmehr spricht einiges dafür, daß das Überangebot an Information zu weiteren Kosteneinsparungen bei der Programmproduktion führen und Mehrfachverwertungen weiter zunehmen werden.

Wie die Vertreter des gesellschaftspolitischen Ansatzes darlegen, wird die Vielfältigung des Programmangebots dazu führen, daß die Reichweiten der einzelnen Programme sinken. Gleichzeitig verschärft sich der Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten weiter, weil mehr Veranstalter um ein begrenztes Angebot an attraktiven Inhalten konkurrieren, so daß die Kosten für diese Inhalte letztlich steigen. Da sich an der mangelnden Qualitätstransparenz für den Rezipienten nichts ändert (vgl. 3.3.1.), sondern diese im Gegenteil angesichts der wachsenden Informationsflut eher noch geringer wird, wird am Markt auch weiterhin in erster Linie der Wettbewerb um die billigste Produktion dominieren, so daß auch die Qualität der Rundfunkproduktion weiter abnehmen wird.²

Daran dürfte auch die Einführung von Pay-TV nichts ändern, weil die dargestellten Produktionsmechanismen auch für diese Angebotsform gelten. Lediglich die Bedingungen für die Produktion von Vielfalt verbessern sich, da die direkte Finanzierung durch die Rezipienten es ermöglichen kann, auch Programme mit geringerer Reichweite kostendeckend zu produzieren.³ Allerdings setzt dieser Finanzierungsmodus eine kaufkräftige Nachfrage voraus. Im Hinblick auf Informationen, die für die Meinungs- und Willensbildung relevant sind und der Allgemeinheit unabhängig von deren Kaufkraft zur Verfügung stehen sollten, ist

¹ Urteil zur Kurzberichterstattung im Fernsehen, BVerfGE MMR 1998, 202, zit. nach: Holznaegel (1999), S. 113

² Zum Nachweis, daß sich ein Überangebot an Information im Rundfunk zwangsläufig negativ auf die Qualität auswirkt, vgl. Heinrich (1994), S. 64 f., sowie Kap. 3.3.1. der vorliegenden Arbeit.

³ Vgl. Heinrich (1999), S. 290.

diese Alternative daher inakzeptabel. Der Argumentation im CDU/CSU/FDP-Positionspapier, die zunehmende Entgeltfinanzierung veranlasse die Bürger zu einem bewußteren und selektiveren Medienkonsum, kann vor diesem Hintergrund nicht gefolgt werden. Außerdem zeigt sich in bezug auf das Internet bereits jetzt, daß die als zu hoch empfundenen Kosten neben dem Bildungsstand die größte Eintrittsbarriere ins multimediale Datennetz darstellen: „Die Gefahr einer Wissensklufft ist groß. Bei zunehmender Bedeutung der neuen Medien profitieren diejenigen, die ohnehin schon privilegiert, wohlhabend und gebildet sind. Die Übrigen drohen zu Verlierern der Informationsgesellschaft zu werden.“¹

Inzwischen scheinen allerdings auch die betroffenen Unternehmen selbst der Wirkung von Markt und Wettbewerb nicht mehr uneingeschränkt zu vertrauen, denn über die Gefahr einer Wissensklufft wird mittlerweile nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in den Wirtschaftsetagen intensiv diskutiert. Jüngst warnte die „Initiative D21“, ein Zusammenschluß führender Unternehmen zur Förderung der Informationsgesellschaft, vor einer „digitalen Spaltung“ und forderte rasche staatliche Gegenmaßnahmen, ohne die sich die soziale Spaltung in Deutschland verschärfen werde.²

Wenn also auch im Online-Bereich allem Anschein nach das reine Marktprinzip allein nicht dazu geeignet ist, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu fördern und staatliche Steuerungsmaßnahmen nötig bleiben, dann spräche vieles dafür, nicht nur das duale System im Rundfunk aufrecht zu erhalten, sondern auch die Erweiterung zu einer dualen Informationsordnung in Erwägung zu ziehen, wie SPD und Grüne es vorgeschlagen haben.

Damit kommen wir zum zweiten Aspekt der Funktionsdebatte: der geforderten Trennung der Rahmenbedingungen für die privatrechtlich organisierten Rundfunkunternehmen und dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die von den privaten Medienunternehmen, aber auch von der EU verfolgte Intention, eine Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen den beiden Säulen des dualen Systems festzulegen, beruht auf einem fundamentalen Mißverständnis, denn eine solche Aufgabenteilung ist in der dualen Rundfunkordnung überhaupt nicht vorgesehen. Vielmehr unterliegen beide Säulen genau den gleichen gesellschaftlichen Verpflichtungen, lediglich das Anforderungsniveau wurde für den privaten Rundfunk mit Blick auf seine marktwirtschaftliche Orientierung reduziert. Zur Begründung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß es im dualen System deswegen nicht zulässig sei, die privaten Veranstalter unter Hinweis auf die zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlich-rechtlichen Anstalten von dem Erfordernis der strukturellen und inhaltlichen Vielfalt zu entbinden, weil „jede Verengung oder Einseitigkeit des privaten Sek-

¹ Zitat von Siegfried Weischenberg in: Jens Schröder: Die Verlierer der Informationsgesellschaft, Berliner Zeitung vom 25. 2. 2000.

² Vgl. Jörg Michel/Hendrik Munsberg: Studie: Durch Internet droht soziale Spaltung Deutschlands. In: Berliner Zeitung vom 24. 8. 2000, S. 31.



tors zu einer Unausgewogenheit des Gesamtangebots führen und [...] so das Ziel von Art. 5 Abs. 1 GG verfehlen (würde)“.¹

Auch wenn aus dieser Überlegung heraus eine medienspezifische Kontrolle für die privaten Rundfunkveranstalter auch im digitalen Zeitalter beibehalten werden sollte, ist zu vermuten, daß sich durch den verschärften Wettbewerb im Zuge der Globalisierung der Märkte die Tendenz, sich den als wesensfremd empfundenen Auflagen so weit als möglich zu entziehen, weiter fortsetzen wird. Daneben wird es für die Politik angesichts des globalen Wettbewerbs und der Konvergenz im Mediensystem, die das bisherige Regulierungssystem vor diffizile Abgrenzungsprobleme stellt, zunehmend schwierig, Kontrollmechanismen durchzusetzen. Auch wenn dieses Argument, das auch in einigen Positionspapieren vorgetragen wird, kein Argument dafür sein sollte, daß sich die Politik von ihren hoheitlichen Aufgaben verabschiedet, zeigen die umfangreichen Deregulierungsmaßnahmen in den westlichen Industriestaaten, daß viele Politiker geneigt sind, sich im Zweifel für die wirtschaftliche Bedeutung der Medien zu entscheiden, die – wie unter 4.1. dargestellt – Wachstum und Arbeitsplätze verspricht.² So äußerte sich beispielsweise der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement (SPD) folgendermaßen: „Wir müssen das Risiko von Machkonzentration im nationalen Rahmen zulassen, wenn wir international weiter eine Rolle spielen wollen.“³ Und auch der damalige saarländische Ministerpräsident Reinhard Klimmt sowie Staatsminister Michael Naumann (beide SPD) glauben, daß Mechanismen der Selbstkontrolle eine immer wichtigere Rolle spielen bzw. Regelungen auf ein unabdingbares Maß zu beschränken seien.⁴ Wenn also insgesamt zu erwarten ist, daß sich im privat organisierten Medienbereich die genannten Marktmechanismen in Zukunft weitgehend ungehindert entfalten können, dann gewinnen die gesellschaftlichen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Demokratie und die soziale Integration in der Informationsgesellschaft eine neue Relevanz. Allerdings werden sich die Voraussetzungen zur Erfüllung dieser Aufgaben zum Teil erheblich verändern, da sich Kommerzialisierung und Individualisierung des Medienangebots auch auf die Situation von ARD und ZDF auswirken werden.

Ob das klassische Vollprogramm, das bislang als bestmögliche Umsetzung der Integrationsfunktion galt, im digitalen Fernsehen langfristig überlebt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sollten aber auf jeden Fall dafür sorgen, daß ihr Programm - in welcher Form auch immer - seinen Forumscharakter beibehält, auch wenn Spartenprogramme und Online-Aktivitäten von der Bestands- und Entwicklungsgarantie gedeckt sind.⁵ Die Integration der Gesellschaft dürfte allerdings in Zukunft schwieriger

¹ BVerfGE 83, 238 (Nordrhein-Westfalen-Urteil 1991)

² Vgl. auch Losseff-Tillmanns (1997), S. 77.

³ Oliver Herrgesell: „Das Risiko des Pragmatismus“ In: Berliner Zeitung vom 26. 10. 1998.

⁴ Vgl. Berliner Zeitung vom 21. 4. 1999: Kontrollieren, aber nicht zuviel. Staatsminister Naumann für staatliche Regulierung der Medien, S. 20.

⁵ Die Bestands- und Entwicklungsgarantie umfaßt auch neue rundfunkähnliche Dienste, vgl. BVerfGE 74, 297.

zu meistern sein, wenn sich das Publikum zunehmend segmentiert und der Zuschaueranteil von ARD und ZDF durch die Vervielfältigung des Programmangebots weiter abnehmen wird. Die Chance der öffentlich-rechtlichen Anstalten besteht unter Umständen aber gerade darin, eine Alternative zum allgemeinen Individualisierungstrend zu bieten: „Denn Individualisierung stößt früher oder später an die Grenze zur Unübersichtlichkeit. Man darf daher unterstellen, daß es mit dem Individualisieren irgendwann sein Bewenden haben wird. Je spezieller die Angebote werden, desto elementarer wird das Bedürfnis nach Überblick.“¹

Auch in technischer Hinsicht bekommt die Integrationsfunktion eine ganz neue Qualität, falls sich Pay-TV im digitalen Fernsehen etablieren sollte. Bereits jetzt zeigt sich, daß private Veranstalter versuchen, attraktive Angebote den werbefinanzierten Programmen zu entziehen und exklusiv im Pay-TV zu vermarkten.² Falls sich dieser Trend auch auf den Bereich der Information ausdehnen sollte, böten zumindest die öffentlich-rechtlichen Anstalten einen offenen, diskriminierungsfreien Zugang zu einem umfassenden Programmangebot.

Der wachsende Kommerzialisierungsdruck stellt vermutlich das größere Problem für ARD und ZDF dar, weil sie von dem sich verschärfenden Wettbewerb um schwindende Zuschauerquoten zwangsweise mit erfaßt werden. Zum einen schafft die konzentrierte Marktmacht auf privater Seite auf Dauer eine Schiefelage im dualen System und birgt die Gefahr, daß ARD und ZDF langfristig in ein Nischendasein gedrängt werden.³

Auf der anderen Seite bleibt auch das schon im Zusammenhang mit der Konvergenzdebatte erörterte Dilemma in Zukunft bestehen: Die öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen einerseits ein umfassendes, qualitativ hochwertiges Universalangebot bereitstellen, das sich nicht nur am sogenannten Massengeschmack orientiert, stehen andererseits aber auch mit diesem Programm im Wettbewerb um Zuschauer mit der privaten Konkurrenz, unterliegen also einem gewissen Anpassungs- bzw. „Quotendruck“. Die Frage, wie dem Marktsog auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam begegnet werden kann, führt zu den beiden weiteren Argumenten der Vertreter des marktorientierten Ansatzes: Getrennte Finanzierung sowie Konkretisierung des Funktionsauftrags.

Das Argument, die teilweise Werbefinanzierung setze die öffentlich-rechtlichen Anstalten einem verstärkten Quotendruck aus und trage zu deren Kommerzialisierung bei, ist m. E. insofern nicht schlüssig, weil die Werbeeinnahmen mittlerweile im Vergleich zur Gebührenfinanzierung nur noch eine *quantité négligeable* darstellen und sich ARD und ZDF auch bei hundertprozentiger Gebührenfinanzierung weiterhin dem Wettbewerb um Zuschauer stellen müssen (vgl. 3.2.). Angesichts der marginalen Werbeerlöse wäre aber zu überlegen, ob eine

¹ Schneider, Norbert: Von Karpfen, Hechten und Teichen. ARD/ZDF zwischen Kommerz und Konvergenz. In: epd medien Nr. 77 vom 27. 9. 2000, S. 32.

² Beispielsweise sind die Bundesliga-Fußballspiele seit dieser Saison nur noch auf Premiere World zu sehen.

³ So die Befürchtung von Kleinsteuber/Rosenbach (1998), S. 49 ff.



reine Gebührenfinanzierung eingeführt wird, da sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit einem werbefreien Programm besser gegenüber den privaten Veranstaltern profilieren könnten. Andererseits scheint auch bei den Gebührenerhöhungen nach Meinung der Politik die Schmerzgrenze allmählich erreicht zu sein.¹ Bei einer reinen Gebührenfinanzierung wäre auch über ein staatsfernere Verfahren nachzudenken, um die Abhängigkeit der Anstalten von der Politik nicht zu erhöhen.

Der Vorwurf, die Grundversorgung sei nur unzulänglich definiert, bezieht sich unmittelbar auf die behauptete Konvergenz der öffentlich-rechtlichen Programme an die Programmstruktur der Privaten. Auch in den Positionspapieren taucht dieser Vorwurf – nicht nur von marktorientierter Seite – immer wieder auf. Als vorrangige Ziele und wesentliche Legitimationsgrundlage für die Gebührenfinanzierung sehen *alle* Positionspapiere nicht nur Programmvielfalt, sondern auch Qualität an. ARD und ZDF müssen sich inhaltlich und qualitativ von den Programmen der Privaten deutlich abgrenzen, dies ergäbe sich aus ihrer Vorbild- und Komplementärfunktion. Wie soll nun der Funktionsauftrag im Unterschied zur Grundversorgung konkretisiert werden, damit etwaigen Konvergenztendenzen ein Riegel vorgeschoben werden kann?

Grundsätzlich ist anzumerken, daß die Beschreibung der Funktionen – abgesehen von CDU/CSU/FDP und VPRT – über alle Positionspapiere hinweg annähernd identisch ist und weitgehend der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts entspricht. Genannt werden neben der bereits erwähnten Vorbild- und Komplementärfunktion, die Forumsfunktion, die Integrationsfunktion sowie der kulturelle Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Umstritten ist dagegen die Unterhaltungsfunktion. Während die EU generell dafür plädiert, Unterhaltung weitgehend nicht unter den Funktionsauftrag fallen zu lassen, tritt die Bertelsmann Stiftung dafür ein, daß die Unterhaltung nicht mehr gleichgewichtiges Element des Funktionsauftrags sein soll, wie es bei der Grundversorgung der Fall ist, sondern zugunsten der sogenannten Kernbereiche Information, Bildung, Kultur, Kinder- und Jugendprogramme zurücktritt.

Anhand der Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf den Bereich der Unterhaltung zeigt sich, was eigentlich mit dem Funktionsauftrag gemeint ist. Es geht nicht um eine Konkretisierung der Funktionen an sich, sondern um eine konkrete Definition ihrer inhaltlichen bzw. programmlichen Umsetzung. Eine derartige Definition ist aber weder rechtlich möglich noch in der Sache sinnvoll. Weder lassen sich die einzelnen Funktionen eindeutig bestimmten Programmsparten zuordnen noch lassen sich diese Sparten zweifelsfrei voneinander abgrenzen (vgl. Kap. 2 sowie 3.3.2.). Abgesehen davon, daß sich die Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung nicht auf die bloße Berichterstattung bzw. Vermittlung politischer Meinungen beschränkt und der kulturelle Auftrag nicht nur die sogenannte Hochkultur umfaßt, hat das Bundesverfassungsgericht bereits bei Einführung der dualen Rundfunkordnung festgestellt, daß

¹ Vgl. Berliner Zeitung vom 13.10.1999: „Sechs Mark plus X sind untragbar“ Ministerpräsident Kurt Beck über die ARD-Strukturreform und die Gebührenerhöhung.

sich die Frage, was zur Grundversorgung der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehört, nicht isoliert für einzelne Programme beantworten lasse.¹ Außerdem verkennen die Befürworter einer Begrenzung des Funktionsauftrags, daß der Unterhaltungsaspekt eine übergeordnete Rolle beim Fernsehkonsum spielt. Der komplette Verzicht auf Unterhaltungsprogramme würde die öffentlich-rechtlichen Sender daher in eine Nischenrolle drängen.²

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Diskussion um einen Funktionsauftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht den eigentlichen Kern der Problematik trifft. Der Funktionsauftrag, wie ihn das Bundesverfassungsgericht seinerzeit definiert hat, bleibt unabhängig von den künftigen technischen Entwicklungen im Mediensystem bestehen. Eine Konkretisierung im Sinne einer inhaltlichen Begrenzung dieses Auftrags ist nur schwer möglich, weil die einzelnen Funktionen eng miteinander verzahnt sind und sich kaum gezielt bestimmten Programmen zuordnen lassen. Außerdem steht eine inhaltliche Begrenzung der Erfüllung dieser Funktionen eher entgegen. Die Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags wird sich angesichts eines mächtiger werdenden privaten Mediensektors, der Angebotsexpansion und der Fragmentierung des Publikums ohnehin in Zukunft schwieriger gestalten.

Daher dürfte die Hauptaufgabe von ARD und ZDF darin bestehen, dem Publikum auf lange Sicht die Unverzichtbarkeit ihrer spezifischen Programmleistungen zu vermitteln. Zwar sind die spezifischen Funktionen der öffentlich-rechtlichen Anstalten verfassungsrechtlich hinreichend begründet worden und ihre Existenz bis auf weiteres durch ihre Bestands- und Entwicklungsgarantie gesichert. Prinzipiell fußt diese Existenz aber vor allem auf dem gesellschaftlichen Konsens, daß öffentlich-rechtlicher Rundfunk unverzichtbar ist und hängt damit auch ganz erheblich von der Akzeptanz des Publikums ab. Das Pfund, mit dem die Anstalten hier wuchern können, ist vor allem ihre Kompetenz bei der politischen Berichterstattung (vgl. Abbildung 5). Unabhängig davon, daß Unterhaltung auch weiterhin eine wichtige Rolle im öffentlich-rechtlichen Programm spielen wird, sollten ARD und ZDF stärker als bisher diesen wesentlichen Unterschied zu den privaten Programmen betonen. Ein eigenständiges Profil stellt in dem von der Bertelsmann Stiftung beschworenen „Vielfaltsmarkt mit Hunderten von Programmen“ sicher die zuverlässigste Grundlage für die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar.

¹ Vgl. BVerfGE 74, 297 (Baden-Württemberg-Beschluß 1987).

² Vgl. Darschin, Wolfgang/Frank, Bernward: Tendenzen im Zuschauerverhalten 1997. In: MP 4/98, S. 154 - 166. Danach betrug der Unterhaltungskonsum 1997 54 Min pro Tag, der Informationskonsum 46 Min. pro Tag.



Abbildung 5:
Erwartungen an die Fernsehprogramme
(beschreiben anhand ausgewählter Items, in %, Top Boxes 1)

! Vom Programm x erwarte ich ...	! ARD 1	! ZDF	! RTL	! SAT.1	! PRO 7
ausführliche und gründliche Berichte über die Tagesereignisse	89	84	60	60	51
Kommentare und Stellungnahmen in den Nachrichten	80	76	50	51	43
politische Mißstände aufdeckt und kritisiert	72	67	51	50	43
auf Qualität achtet und nicht alles mitmacht, was der Zuschauer angeblich will	71	69	56	52	54
Ratgebersendungen	70	64	38	40	34
nicht nur Themen aufgreift, die gerade diskutiert werden, sondern selbst Diskussionen anregt	63	59	47	47	41
Sendungen, heiße Eisen aufgreifen; Themen über die man sonst nicht spricht	59	55	53	52	42
auch schwierige Themen und Probleme auf unterhaltsame Weise bringt	59	54	50	49	46
Sendungen über Kultur und Wissenschaft	58	56	28	28	24
schöne alte Filme und Serien, die man immer wieder gerne sieht	55	52	43	43	45
Unterhaltung, die es leicht macht, den Alltag zu vergessen	50	51	66	65	63
neue Serien, aktuelle Filme	50	51	66	65	67
darauf Rücksicht nimmt, daß der Zuschauer vor allem Erholung und Entspannung sucht	49	48	39	39	38
sich mehr um die Probleme des Alltags kümmert als um große Politik	47	47	49	47	41
vor allem für gute Laune sorgt	47	47	65	62	64
Shows, bei denen die Zuschauer mitmachen und gewinnen können	24	28	46	45	31

! Top Boxes = Anteil der Fernsehschauber, die „sehr und ganz“ und „weitgehend“ mit den genannten Erwartungen übereinstimmen
 (= Wert 1 und 2 auf einer 5-stufigen Skala)

Quelle: Media Perspektiven 4/98, S. 166

7. Fazit und Ausblick

Die eingangs gestellte Frage, welche Funktionen der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Informationsgesellschaft erfüllen soll, läßt sich verkürzt mit einem Zitat des ZDF-Intendanten Dieter Stolte beantworten: „Die Technik ändert sich, die Programmatik bleibt!“¹

An der gesellschaftlichen Verantwortung des Rundfunks, seinem Auftrag, Pluralität von Informationen und Meinungen zu garantieren, ein Forum für eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung und damit Öffentlichkeit herzustellen, ohne die eine Demokratie nicht funktionieren und der Zusammenhalt der Gesellschaft nicht gewährleistet werden kann, wird sich auch in der Informationsgesellschaft nichts ändern.

Ein Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist daher, daß die Frage, welche Funktionen der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Informationsgesellschaft erfüllen soll, weniger bedeutend ist als die Frage, wie er diese Funktionen unter den veränderten Voraussetzungen der Globalisierung, der zunehmenden Informationsflut und der Individualisierung der Mediennutzung als Teil eines multimedialen Kommunikationssystems erfüllen soll. Die Umsetzung seines gesellschaftlichen Auftrags wird in der Informationsgesellschaft schwieriger. Einerseits müssen sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten gegenüber der zunehmenden Marktmacht der privaten Medienkonzerne behaupten und vor allem stärker als bisher dem Sog des Marktes widerstehen, andererseits ist es ihre Aufgabe, innerhalb eines fortschreitend differenzierten Medienangebots und gegen den Trend der Individualisierung der Kommunikationsprozesse weiterhin ein kontinuierliches Forum für gesellschaftlich zentrale Themen und einen Ort für die Meinungs- und Konsensbildung der Gesellschaft darzustellen.

Wie in der vorangegangene Diskussion dargelegt wurde, kann die Sicherung der Meinungsvielfalt als wesentliche Voraussetzung für den demokratischen Meinungsbildungsprozeß auch in der Informationsgesellschaft nicht garantiert werden, wenn sich eine Medienordnung nur noch an den Gesetzen des Marktes orientiert. Insbesondere meinungsrelevante Information ist keine Ware, die nachfrageorientiert produziert werden kann. Während die Analyse der Strategiepapiere gezeigt hat, daß vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen im Mediensystem die Tendenz, Rundfunk primär als Wirtschaftsgut zu begreifen, zugenommen hat sowie die Neigung, die gesamtgesellschaftliche Verantwortung in der Informationsgesellschaft in erster Linie der globalisierten (Medien-) Wirtschaft und dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu überantworten, zeichnet sich in Wirtschaft und Politik mittlerweile ein Paradigmenwechsel ab. In Deutschland ist die anfängliche Euphorie hinsichtlich der Chancen, die den Neuen Medien für Wachstum und Arbeitsplätze zugeschrieben wurden, leiser Ernüchterung gewichen. Der Ruf nach staatlicher Steuerung und Maßnahmen gegen die drohende digitale Spaltung auf dem Weg in die Informationsgesellschaft zeigt, daß wirtschaftlicher Fortschritt nicht nur Chancen, sondern auch

¹ Stolte, Dieter: Bleibt Fernsehen Fernsehen? ZDF Schriftenreihe, Heft 52, Mainz 1997, S. 30.



gesellschaftliche Risiken birgt, die Markt und Wettbewerb allein nicht mindern können.¹ Nicht die Technik allein schafft gesellschaftlichen Fortschritt, sondern vor allem der qualifizierte Umgang mit ihr. Wesentliche Voraussetzungen für diese in allen Lebensbereichen wichtiger werdende Medienkompetenz sind – neben einem chancengleichen Zugang für alle Bevölkerungsschichten – vor allem auch Wissen und Bildung.

Auch auf europäischer Ebene hat sich die neue EU-Kommission kürzlich entschlossen, bei der künftigen europäischen Medienpolitik kulturelle und gesellschaftliche Aspekte stärker einzubeziehen. Im Rahmen eines Fachkolloquiums in Lille verständigten sich die Kultur- und Medienminister der Union darauf, daß die Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den „wichtigsten Anliegen moderner Medienpolitik in Zeiten der Digitalisierung und Globalisierung gehöre“ und zu klären, ob es weiterer politischer und rechtlicher Maßnahmen auf der Ebene der EU bedürfe, um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern.²

Ein weiteres Ergebnis der Debatte um den Funktionsauftrag ist, daß über die gesellschaftlichen Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weniger Uneinigkeit besteht, als über deren inhaltliche Umsetzung. Da nicht nur der Programmauftrag der Öffentlich-Rechtlichen vielschichtig und komplex ist, sondern auch die Ansichten darüber, wird die Diskussion um die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vermutlich dauerhaft ein zentrales Thema der öffentlichen Diskussion bleiben. Insbesondere die Frage, wieviel Unterhaltung der gesellschaftliche Auftrag von ARD und ZDF verträgt, war nicht nur zentraler Bestandteil der Konvergenzdebatte und der hier behandelten Funktionsdebatte, sondern wird voraussichtlich auch weiterhin die Gemüter beschäftigen, wie die aktuelle Qualitätsdebatte zeigt. Richtig ist, daß ein eigenständiges Profil der öffentlich-rechtlichen Programme ihre Position in der digitalen Medienflut entscheidend stärken wird. Den Spagat zwischen Qualität und Quote werden ARD und ZDF aber auch in Zukunft bewältigen müssen: „In einer Phase von Konzentration und Konglomeration bleibt denen, die sich daran nicht voll beteiligen können, nur der Weg in den Unterschied, in die Unterscheidbarkeit, in die Unverwechselbarkeit. Statt Profit Profil ! Allerdings, um ein beliebtes Mißverständnis erst gar nicht aufkommen zu lassen: nicht als quotenarmes Gegenprogramm. Der Unterschied der Systeme ist nicht der Gegensatz im Programm. Es geht um das bessere Programm. Ich verhehle nicht hinzuzufügen, daß es sich hier um das eigentliche Kunststück handelt. Aber hat jemand gesagt, es sei leicht?“³

¹ Vgl. den Artikel von Michel/Munsberg, Berliner Zeitung vom 24. 8. 2000.

² Michael Naumann lobt Sicherung des öffentlichen Rundfunks. In: epd medien Nr. 59 vom 26. 7. 2000, S. 7.

³ Schneider, Norbert (2000), S. 34.

Literaturverzeichnis

1. Die Strategiepapiere

- ARD (Hg.): ARD-Weißbuch 2000. Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt. Ein Diskussionsbeitrag. Frankfurt: ARD 1999. http://www.mdr.de/intern/einblick/index_weissbuch.html (Stand: 3. 3. 2000)
- Bertelsmann Stiftung (Hg.): Kommunikationsordnung 2000. Grundsatzpapier der Bertelsmann Stiftung zu Leitlinien der zukünftigen Kommunikationsordnung. Beraten durch: Kurt Biedenkopf, Peter Glotz, Jo Groebel, Johannes Gross, Manfred Lahnstein, Ernst-Joachim Mestmäcker, Reinhard Mohn, Dieter Stolte, Mark Wössner. Gütersloh 1997. <http://www.stiftung.bertelsmann.de/publika/download/medien.htm> (Stand: 2. 7. 2000)
- Bullinger, Martin: Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Freiburg i. Br., Dez. 1998. <http://www.stiftung.bertelsmann.de/publika/download/medien.htm> (Stand: 2. 7. 2000)
- Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft; Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ Deutscher Bundestag (Hg.): Meinungsfreiheit – Meinungsvielfalt – Wettbewerb. Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien, Schriftenreihe „Enquete-Kommission Zukunft der Medien“, Bd. 1 (erster Zwischenbericht), Bonn 1997
- Losseff-Tillmanns, Gisela: Die Bedeutung des Rundfunkbegriffs in einer dualen Informationsordnung. Schriftliche Stellungnahme zum ersten Zwischenbericht der Enquete-Kommission, unveröffentlichtes Manuskript, 26. 4. 1996
- EU-Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen. Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft, Brüssel, Dez. 1997. <http://www.ispo.cec.be/convergencegp/greenp.html> (Stand: 21. 7. 2000)
- EU-Kommission, Generaldirektion IV (Wettbewerb): Diskussionspapier. Anwendung der Artikel 90, Abs. 2, 92 und 93 EG-Vertrag im Rundfunksektor, abgedruckt in: epd medien Nr. 77/1998, S. 26-35
- Holznagel, Bernd: Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens. Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft, ZDF-Schriftenreihe 55, Mainz, April 1999
- Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (Hg.): Diskussionspapier des VPRT-Vorstands zum Rahmenkonzept einer Medienordnung 2000 plus vom 26. November 1997. <http://www.vprt.de/aktuelles/positionen9798.html> (Stand: 02.07.2000)



2. Monographien, wissenschaftliche Aufsätze, empirische Studien

- ARD-Forschungsdienst: Digitale Kommunikation: Nutzung, Chancen und Wirkung von Onlinemedien. In: Media Perspektiven 8/97, S. 456 - 462
- Ders.: Digitales und interaktives Fernsehen: Nutzererwartungen und Akzeptanzchancen. In: Media Perspektiven 8/99, S. 430 - 436
- Bausch, Hans: Rundfunk in Deutschland – Versuch eines Überblicks. In: *Reimers, Karl-Friedrich/Steinmetz, Rüdiger (Hg.): Rundfunk in Deutschland – Entwicklungen und Standpunkte*, München 1988, S. 9 - 20
- Bell, Daniel: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Forecasting*, New York 1973
- Berg, Klaus: Grundversorgung. Begriff und Bedeutung im Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Media Perspektiven 5/87, S. 265 - 274
- Bethge, Herbert: Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. In: Media Perspektiven 2/96, S. 66 - 72
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem, Wolfgang: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven. In: Media Perspektiven 7/92, S. 402 - 415
- Bobrowsky, Manfred/Duchkowitsch, Wolfgang /Haas, Hannes (Hg.): *Medien- und Kommunikationsgeschichte. Ein Textbuch zur Einführung*, Wien 1992
- Bollmann, Stefan (Hg.): *Kursbuch Neue Medien. Trends in Wirtschaft und Politik, Wissenschaft und Kultur*, 2. Auflage, Mannheim 1995
- Bolz, Norbert: *Am Ende der Gutenberg-Galaxis. Die neuen Kommunikationsverhältnisse*, München 1993
- Braun, Gabriele: *Massenmedien und Gesellschaft. Eine Untersuchung über die institutionelle Ordnung eines Kommunikationsprozesses freier Meinungsbildung*, Tübingen 1990
- Bruns, Thomas/Marcinkowski, Frank: Konvergenz Revisited. Neue Befunde zu einer älteren Diskussion. In: *Rundfunk und Fernsehen* 44, 1996, S. 461 - 478
- Bulmahn, Edelgard et al.(Hg.): *Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie. Kritik – Positionen – Visionen*, Marburg 1996
- Burkart, Roland: *Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder, Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft*, 3. aktualisierte Auflage, Wien, Köln, Weimar 1998
- Darschin, Wolfgang/Frank, Bernward: Tendenzen im Zuschauerverhalten. Fernsehgewohnheiten und Programmbewertungen 1997. In: Media Perspektiven 4/98, S. 154 - 166
- Dichanz, Horst (Hg.): *Medienerziehung im Jahre 2010*, Gütersloh 1997



- Diller, Ansgar: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk. In: *Wilke, Jürgen (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 146 - 166
- Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957
- Fromm, Michael: Jedenfalls. Zum Funktionsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen. In: *epd medien* Nr. 55 vom 17. 7. 1999, S. 6 - 9
- Gauron, André: Das digitale Zeitalter. In: *Bollmann, Stefan (Hg.): Kursbuch Neue Medien. Trends in Wirtschaft und Politik, Wissenschaft und Kultur*, Mannheim 1995, S. 24 - 40
- Geißler, Rainer: *Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie. Ansätze zu einer normativ-empirischen Theorie*, Tübingen 1973
- Glötz, Peter: Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie. In: *Bulmann et al. (Hg.): Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie*, Marburg 1996, S. 9 - 16
- Goldhammer Klaus/Zerdick, Axel: *Rundfunk Online. Entwicklung und Perspektiven des Internets für Hörfunk- und Fernsehanbieter*. Schriftenreihe des Landesmedienanstalten, Berlin 1999
- Hamm, Ingrid (Hg.): *Fernsehen auf dem Prüfstand - Aufgaben des dualen Rundfunksystems – Internationale Studien im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000*, Gütersloh 1998
- Heinrich, Jürgen: *Medienökonomie, Band 1: Mediensystem, Zeitung, Zeitschrift, Anzeigenblatt*, Opladen 1994
- Ders.: *Medienökonomie, Band 2: Hörfunk und Fernsehen*, Opladen/Wiesbaden 1999
- Held, Thorsten/Schulz, Wolfgang: Überblick über die Gesetzgebung für elektronische Medien von 1994 bis 1998: Aufbau auf bestehenden Regelungsstrukturen. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 47. Jg. 1999/1, S. 78 - 117
- Hesse, Albrecht: Das duale Rundfunksystem – rechtstheoretisch betrachtet. In: *Hömberg, Walter/Pürer, Heinz (Hg.): Medien-Transformationen. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland*, Konstanz 1996, S. 98 - 105
- Hömberg, Walter/Pürer, Heinz (Hg.): *Medien-Transformationen. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland*, Konstanz 1996
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas: Ende der Massenkommunikation? Zum Strukturwandel der technischen Medien. In: *Dies. (Hg.): Perspektiven der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, Hamburg 1995
- Jarren, Otfried /Donges, Patrick: Ende der Massenkommunikation – Ende der Medienpolitik? In: *Mast, Claudia/Fünfgeld, Hermann (Hg.): Massenkommunikation*, Wiesbaden 1997, S. 231 - 252
- Kaase, Max/Schulz, Winfried (Hg.): *Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*, Opladen 1989



- Kepplinger, Hans Mathias: Massenkommunikation. Rechtsgrundlagen, Medienstrukturen, Kommunikationspolitik, Stuttgart 1982
- Kiefer, Marie-Luise: Gebührenindexierung und neue Modelle für Werbelimits. In: *Media Perspektiven* 2/93, S. 46 - 53
- Dies.: Wettbewerb im dualen System? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: *Media Perspektiven* 9/94, S. 430 - 438
- Dies.: Massenkommunikation IV: Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1990 (hrsg. von Klaus Berg und Marie-Luise Kiefer). Schriftenreihe Media-Perspektiven; Bd. 12, Frankfurt/Main, Berlin 1992
- Dies.: Massenkommunikation V: Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964-1995. Baden-Baden, 1996
- Kleinsteuber, Hans J.: Das Elend der Informationsgesellschaft. In: *Bulmahn et al. (Hg.): Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie*, Marburg 1996, S. 23 - 33
- Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 46. Jg., 1998/1, S. 24 - 57
- Knothe, Matthias/Schwalba, Michael: Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter. In: *Media Perspektiven* 3/99, S. 111 - 118
- Krüger, Udo-Michael: Konvergenz im dualen Fernsehsystem? Programmanalyse 1989. In: *Media Perspektiven* 12/89, S. 776 - 808
- Ders.: Zur Konvergenz öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehprogramme. Entstehung und empirischer Gehalt einer Hypothese. In: *Rundfunk und Fernsehen* 1/1991, S. 83 - 96
- Ders.: Kontinuität und Wandel im Programmangebot. In: *Media Perspektiven* 6/93, S. 246 - 266
- Kubicek, Herbert: Deutschlands dritter Anlauf in die Informationsgesellschaft. In: *Bulmahn et al. (Hg.): Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie*, Marburg 1996, S. 241 - 268
- Kübler, Hans-Dieter: Kommunikation und Massenkommunikation. Ein Studienbuch, Münster, Hamburg 1994
- Kutsch, Arnulf: Rundfunk unter alliierter Besatzung. In: *Wilke, Jürgen (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 59 - 90
- Löffelholz, Martin/Altmeppen, Klaus-Dieter: Kommunikation in der Informationsgesellschaft. In: *Merten et al.: Die Wirklichkeit der Medien*, Opladen 1994, S. 570 - 591
- Losseff-Tillmanns, Gisela: Der Stellenwert des Rundfunks in einer dualen Informationsordnung. In: *Dichanz, Horst (Hg.): Medienerziehung im Jahre 2010*, Gütersloh 1997, S. 69 - 92



- Luhmann, Niklas: Funktionale Methode und Systemtheorie. In: *Ders.: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Köln und Opladen 1970, S. 31 - 53
- Ders.: Veränderungen im System gesellschaftlicher Kommunikation und die Massenmedien. In: *Schatz, Oskar (Hg.): Die elektronische Revolution. Wie gefährlich sind die Massenmedien?* Graz Wien Köln 1975
- Ders.: *Beobachtungen der Moderne*, Opladen 1992
- Maletzke, Gerhard: *Psychologie der Massenkommunikation*, Hamburg 1963
- Ders.: Integration – eine gesellschaftliche Funktion der Massenkommunikation. In: *Publizistik* 2-3/1980, S. 199 - 206
- Mast, Claudia/Fünfgeld, Hermann (Hg.): *Massenkommunikation*, Wiesbaden 1997
- Merten, Klaus: Evolution der Kommunikation. In: *Merten et al.: Die Wirklichkeit der Medien*, Opladen 1994
- Ders.: Chancen und Risiken der Informationsgesellschaft. In: *Tauss et al. (Hg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 1996, S. 82 - 96
- Merten, Klaus/Media Gruppe: *Konvergenz im dualen Fernsehen. Konvergenzanalyse 1980 - 1992. Abschlußbericht*, Münster 1992
- Merten, Klaus/Schmidt, Siegfried J./Weischenberg, Siegfried (Hg.): *Die Wirklichkeit der Medien*, Opladen 1994
- Merton, Robert K.: Funktionale Analyse. In: *Hartmann, Heinz (Hg.): Moderne amerikanische Soziologie*, Stuttgart 1967, S. 119 - 150
- Meyn, Hermann: *Massenmedien in Deutschland*, Neuauflage, Konstanz 1999
- Negroponce, Nicolas: *Total digital. Die Welt zwischen 0 und 1 oder: Die Zukunft der Kommunikation*, dt. Ausgabe, München 1997 (Original: *Being digital*, New York 1995)
- Parsons, Talcott: Einige Grundzüge der allgemeinen Theorie des Handelns. In: *Hartmann, Heinz (Hg.): Moderne amerikanische Soziologie*, Stuttgart 1967, S. 153 - 171
- Pinzani, Alessandro: Demokratisierung als Aufgabe. Läßt sich Globalisierung demokratisch gestalten? In: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B12/2000 vom 11. 8. 2000, S. 32 - 38
- Reiter, Udo: Die Strategie der ARD im digitalen Zeitalter. In: *Media Perspektiven* 8/97, S. 410 - 417
- Riepl, Wolfgang: Das Gesetz von der Komplementarität. In: *Bobrowsky /Duchkowitsch/Haas (Hg.): Medien- und Kommunikationsgeschichte*, Wien 1992, S. 144 - 148



- Röper, Horst: Formationen deutscher Medienmultis 1998/99. In: *Media Perspektiven* 7/99, S. 345 ff.
- Ronneberger, Franz: Integration durch Massenkommunikation. In: *Saxer Ulrich (Hg.): Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien?* München 1985, S. 3 - 18
- Rühl, Manfred: Integration durch Massenkommunikation? Kritische Anmerkungen zum klassischen Integrationsbegriff. In: *Saxer, Ulrich (Hg.): Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien?* München 1985, S. 19 - 32
- Saxer, Ulrich (Hg.): *Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenmedien?* München 1985
- Schatz, Heribert: Rundfunkentwicklung im „dualen System“: Die Konvergenzhypothese. In: *Jarren, Otfried (Hg.): Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen*, Opladen 1994, S. 67 -79
- Schatz, Heribert/Immer, Nikolaus/Marcinowski, Frank: Der Vielfalt eine Chance? Empirische Befunde zu einem zentralen Argument für die „Dualisierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland“. In: *Rundfunk und Fernsehen*, 37. Jg. 1989/1, S. 5 - 24
- Schmidt, Siegfried J.: Die Wirklichkeit des Beobachters. In: *Merten et al.(Hg.): Die Wirklichkeit der Medien*, Opladen 1994, S. 3 - 19
- Schrabe, Klaus: *Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf* /Klaus Schrabe. Prognos AG. Erstellt im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, München 1995
- Schulz, Winfried: Ausblick am Ende des Holzweges. Eine Übersicht über die Ansätze der neuen Wirkungsforschung. In: *Publizistik* 27/1982, S. 49 - 73
- Ders.: Massenmedien und Realität. Die „ptolemäische“ und die „kopernikanische“ Auffassung. In: *Kaase, Max /Schulz, Winfried (Hg.): Massenkommunikation. Theorien, Methoden, Befunde*, Opladen 1989, S. 135 - 149
- Ders.: Fernsehen und sozialer Wandel: Untersuchungen zur Integrations- und Fragmentierungsthese. In: *Wilke, Jürgen (Hg.): Massenmedien und Zeitgeschichte*, Konstanz 1999, S. 90 - 105
- Sell, Friedrich-Wilhelm, von (Hg.): *Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961 - 1991*, Berlin 1992
- Staab, Joachim Friedrich: *Nachrichtenwert-Theorie. Formale Struktur und empirischer Gehalt*, Freiburg/München 1990
- Steinmetz, Rüdiger: Initiativen und Durchsetzung privat-kommerziellen Rundfunks. In: *Wilke, Jürgen (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 167 - 191
- Stolte, Dieter: *Bleibt Fernsehen Fernsehen? Ein Diskussionsbeitrag zu den Veränderungen des Fernsehens in einem sich verschärfenden multimedialen Wettbewerb*, ZDF-Schriftenreihe, Heft 52, Mainz 1998



- Tauss, Jörg/Kollbeck, Johannes/Mönikes, Jan (Hg.): Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft. Herausforderungen und Perspektiven für Wirtschaft, Wissenschaft, Recht und Politik, Baden-Baden 1996
- Tonnemacher, Jan: Kommunikationspolitik in Deutschland. Eine Einführung, Konstanz 1996
- Vorderer, Peter: Will das Publikum neue Medien(angebote)? In: Rundfunk und Fernsehen 43, 4/1995, S. 494 - 505
- Weigend, Norbert: Ein folgenreicher Geniestreich. Der Verfassungsverstreit um die Deutschland-Fernsehen-GmbH. In: *Adolf-Grimme-Institut (Hg.): Unsere Medien – Unsere Republik*, Marl, Nr. 3 1989, S. 8 - 11
- Weischenberg, Siegfried: Journalistik. Theorie und Praxis aktueller Medienkommunikation, Band 1: Mediensysteme, Medienethik, Medieninstitutionen, Opladen 1992
- Weiß, Hans-Jürgen: Programmnormen, Programmrealität und Programmforschung. In: *Hömberg, Walter /Pürer, Heinz (Hg.): Medien-Transformationen. Zehn Jahre dualer Rundfunk in Deutschland*, Konstanz 1996, S. 227 - 243
- Ders.: Auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Berlin 1998
- Ders.: Programmalltag in Deutschland. Ein Werkstattbericht aus der kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten. In: *epd medien* Nr. 74 vom 22. 9. 1999, S. 2 - 11
- Weiß, Hans-Jürgen/Trebbe, Joachim: Öffentliche Streitfragen in privaten Fernsehprogrammen. Zur Informationsleistung von RTL, SAT.1 und Pro7, Opladen 1994
- Wersig, Gernot: Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine Einführung in Geschichte, Grundlagen und Zusammenhänge, Konstanz 2000
- Wilke, Jürgen (Hg.): Massenmedien und Zeitgeschichte, Schriftenreihe der deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft, Konstanz 1999 (a).
- Ders. (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999 (b)
- Ders.: Zukunft Multimedia. In: *Ders. (Hg.): Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 751 - 774
- Wilke, Jürgen/Imhof, Christiane (Hg.): Multimedia. Voraussetzungen, Anwendungen, Probleme, Berlin 1996
- Zerdick, Axel et al.: Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, Berlin 1999



3. Zeitungs- und Zeitschriftenartikel

Die folgenden Artikel werden der Übersichtlichkeit halber nach Namen und Erscheinungsdatum der Publikation zitiert. Sofern Verfasser und Seitenzahl des jeweiligen Artikels recherchiert werden konnte, sind beide Angaben beigefügt.

Berliner Zeitung vom 8. 12. 1997: Gegenoffensive der ARD, Medienseite

Berliner Zeitung vom 26. 10. 1998: Oliver Herrgesell: „Das Risiko des Pragmatismus“ Keine Angst vor Konzentration, Sicherung von ARD und ZDF: Wolfgang Clement verdeutlicht die neue Medienpolitik.

Berliner Zeitung vom 1. 3. 1999: Bertelsmann zieht sich aus Pay-TV zurück.

Berliner Zeitung vom 20. 4. 1999: „Da wird soviel Unsinn erzählt...“ Fritz Pleitgen zum Funktionsauftrag und zur Finanzausstattung der ARD. Interview von Ralph Kotsch, S. 18

Berliner Zeitung vom 21. 4. 1999: Kontrollieren, aber nicht zuviel. Staatsminister Naumann für staatliche Regulierung der Medien, S. 20

Berliner Zeitung vom 28. 4. 1999: Ralph Kotsch: Im Informations-Dschungel. Der neue Holznagel ist da. Diesmal: Ein Gutachten zur Zukunft des ZDF, S. 20

Berliner Zeitung vom 03. 6. 1999: Thomas Schuler: Vom Adler zum Suppenhuhn. Wie die unabhängige Bertelsmann-Stiftung die deutsche Medienpolitik zu lenken versucht, S. 19

Berliner Zeitung vom 13. 10. 1999: „Sechs Mark plus X sind untragbar“ Ministerpräsident Kurt Beck über die ARD-Strukturreform und die Gebührenerhöhung

Berliner Zeitung vom 21. 2. 2000: Der Widerstand wächst. Kartellamt hält Multimedia-Allianz für „problematisch“

Berliner Zeitung vom 25. 2. 2000: Jens Schröder: Die Verlierer der Informationsgesellschaft. Eine Studie der GfK zeigt: Internetzugang ist immer noch ein Privileg von Besserverdienenden.

Berliner Zeitung vom 30. 3. 2000: Merz kritisiert Gebührensystem. Unions-Fraktionschef: ARD und ZDF erfüllen Auftrag nicht.

Berliner Zeitung vom 4. 7. 2000: Netz – Nutzung. Gewinner und Verlierer

Berliner Zeitung vom 30. 6. 2000: Marcel Rosenbach: Die neue Einfalt. Ein Markt, Zwei Konzerne. Und die Medienwächter sehen zu, S. 21

Berliner Zeitung vom 24. 8. 2000: Jörg Michel/Hendrik Munsberg: Studie: Durch Internet droht soziale Spaltung Deutschlands, S. 31

Berliner Zeitung vom 9./10. 9. 2000: Ralph Kotsch: Die Unentbehrlichen, S. 4

epd medien Nr. 93 vom 29. 11. 1997: Volker Lilienthal: Konkurrenzausschluß. Was der VPRT bezweckt, wo er schweigt und wo er recht hat, S. 3 - 6



- epd medien Nr. 93 vom 29. 11. 1997: Stolte weist „Kriegserklärung“ des VPRT zurück, S. 17
- epd medien Nr. 93 vom 29. 11. 1997: SPD wirft VPRT gezielte Attacke vor, S. 18
- epd medien Nr. 93 vom 29. 11. 1997: VPRT: Rahmenkonzept ist keine Kampfansage an ARD und ZDF, S. 19
- epd medien Nr. 95/96 vom 6. 12. 1997: ARD bereitet „Positions- und Strategiepapier“ vor, S. 16 - 17
- epd medien Nr. 77 vom 3. 10. 1998: EU-Kommission erwägt Funktionsaufteilung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 20 - 21
- epd medien Nr. 7 vom 30. 1. 1999: Claus Morhart: Den Privaten in die Hände. Erst Dresden, dann Bullinger: Gütersloh regiert mit, S. 3 - 5
- epd medien Nr. 11 vom 13. 2. 1999: ARD will nicht mehr über „Funktionsauftrag“ diskutieren, S. 9 - 10
- epd medien Nr. 11 vom 13. 2. 1999: Dietrich Schwarzkopf: Untauglich und gefährlich. Ein runder Tisch (öffentlich-rechtlich und privat): Warum? S. 3 - 6
- epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999:
- epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999: Bertelsmann setzt verstärkt aufs Internet, S. 12
- epd medien Nr. 15 vom 27. 2. 1999: VPRT bedauert Spartenentscheidung der EU, S. 14 - 15
- epd medien Nr. 29 vom 21. 4. 1999: Begründung der EU-Kommission in Beschwerdesache Phoenix/Kinderkanal, S. 27 - 32
- epd medien Nr. 34 vom 5. 5. 1999: Uwe Kammann: Rat und Tat. Funktions-Gutachten: per Auftrag zum Auftrag, S. 3 - 6
- epd medien Nr. 43 vom 5. 6. 1999: Uwe Kammann: Suppenadler. Der Bertelsmann-Stiftungschef beerdigt eine Debatte, S. 3 - 4
- epd medien Nr. 43/44 vom 3. 6. 2000: „Konsequente Kontrolle und Durchsetzung“ ARD-Papier zur Optimierung bei Fernsehfilm und Hauptabendserie, S. 23 - 24
- epd medien Nr. 70 vom 2. 9. 2000: Uwe Kammann: Der Quoten-Jäger. Wer verachtet das Publikum: und wie? S. 3 - 8
- epd medien Nr. 77 vom 27. 9. 2000: Themenheft: Auswahl von Diskussionsbeiträgen zur sog. Qualitätsdebatte
- Spiegel Online vom 20.06.1998: Comeback der Dinos <http://www.spiegel.de/netzwelt/telekommunikation/0,1518,13595,00.html> (Stand: 22. 6. 2000)
- Süddeutsche Zeitung Nr. 179 vom 5./6. 8. 2000: Herbert Riehl-Heyse: Die Süßstoff-Offensive, S. 20



tendenz. Magazin für Funk und Fernsehen der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, Nr. III/1996: Sissy Pitzer: Vollzugsprobleme vorprogrammiert? Rundfunkstaatsvertrag regelt Konzentrationskontrolle neu, S. 4 - 7

tendenz, Nr. I/1998: Freie Fahrt für das „Wirtschaftsgut“ privater Rundfunk?

tendenz, Nr. 1/1998: Wolfgang Schulz: Konvergierende Technik – divergierende Interessen. S. 12 - 13

Die Zeit Nr. 36 vom 31. 8. 2000: Jens Jessen: Die Quoten-Idioten. Warum ARD und ZDF die Zuschauer verachten, S. 1

Die Zeit Nr. 37 vom 7. 9. 2000: Jens Jessen: Boulevard ZDF. Die Flucht des Senders aus der Politik, S. 1

4. Datenmaterial, Gesetzestexte, Internetquellen

Media Perspektiven, Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 1999, Frankfurt /Main 1999

Bundesverfassungsgerichtsurteile: Sell, Friedrich-Wilhelm, von (Hg.): Verfassungsrecht und Rundfunk. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961-1991, Berlin 1992

Vertrag von Amsterdam, Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, EG-AB1. 1997 Nr. C 340

Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, gültig vom 1. 1. 1997 bis 31. 3. 1999

Vierter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, gültig seit 1. 4. 1999

Selbstdarstellung der Bertelsmann Stiftung: <http://www.stiftung.bertelsmann.de/ueberbl/grundl/index.htm> (Stand: 10. 8. 2000)

Bertelsmann Stiftung zum Thema Medien und Gesellschaft: <http://www.stiftung.bertelsmann.de/ueberbl/bereiche/medges.htm> (Stand: 17. 8. 2000)

Ergebnisse der öffentlichen Anhörung zum Konvergenz-Grünbuch der EU-Kommission: http://www.europa.eu.int/dg10/avpolicy/key_doc/index2_de.html (Stand: 29. 7. 1998)

ISSN 0945-899

ISBN 3-934156-31-2