Christian Brenner

Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernseh-, Hörfunk- und Online-Bereich

Juristische Reihe TENEA / www.jurawelt.com Bd. 17

Juristische Reihe TENEA / www.jurawelt.com Bd. 17

17

TENEA

TENEA

Zur Sicherung der Demokratie ist ein staatsfreier und vielfältiger Rundfunk erforderlich. Zur Sicherung von Vielfalt im Rundfunk ist in den Augen des Bundesverfassungsgerichts und sogar der Europäischen Union ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht nur gerechtfertigt, sondern wird sogar gefordert. Damit nimmt der Rundfunk eine Sonderstellung in der Rechtsordnung (Sondersituation des Rundfunks) ein.

Die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten. Vielfalt kann es jedoch nicht zu jedem Preis geben; die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können in der dualen Rundfunkordnung nicht uneingeschränkt sein, vielmehr ist zwischen der größtmöglichen Programmvielfalt und den Interessen der Gebührenzahler sowie dem privaten Rundfunk ein verhältnismäßiger Ausgleich zu erreichen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den Begriffen »Grundversorgung« sowie »Funktionsauftrag« belegt. Eine materiell-rechtliche Konkretisierung der Grundversorgung bzw. Funktionsauftrag ist bislang noch nicht erfolgt.

Ausgehend vom Grundgesetz, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gegenwärtigen Situation im Rundfunk, soll durch die vorliegende Arbeit die duale Rundfunkordnung an die gegenwärtigen Herausforderungen so angepasst werden, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten die ihnen auferlegten Aufgaben unter den veränderten Bedingungen tatsächlich gewährleisten. Ein dem Gebot der Vielfalt und Ausgewogenheit entsprechendes Rundfunkprogramm kann nur durch einen rechtlich konkretisierten Programmauftrag/Funktionsauftrag wirksam gewährleistet und kontrolliert werden. Erst durch die positive und konkrete Festlegung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird deutlich, wie und wann die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Aufgaben entsprechen.

Neben dem Fernsehen, bei dem der Schwerpunkt der Arbeit liegt, wird auch auf die Konkretisierung des Funktionsauftrages in den Bereichen Hörfunk und Online eingegangen.

TENEA

ISBN 3-936582-45-9 30 € 60 SFr

TENEA

Juristische Reihe TENEA / www.jurawelt.com Bd. 17

Tenea (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit […]

Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly.* Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

CHRISTIAN BRENNER

Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernseh-, Hörfunk- und Online-Bereich

TENEA

Christian Brenner:

Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.
Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernseh-, Hörfunk-und Online-Bereich

(Juristische Reihe TENEA/www.jurawelt.com; Bd. 17)

Zugleich Eberhard-Karls-Universität Tübingen
Dissertation 2002

© TENEA Verlag für Medien
Berlin 2002
Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.
Digitaldruck und Bindung:
Digital-Print-Service · 10119 Berlin (Mitte)
Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München
TENEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin
Printed in Germany 2002

ISBN 3-936582-45-9

Selbst wenn alle Fachleute einer Meinung sind,
können sie sehr wohl im Irrtum sein.
Bertrand Russell

Gliederung

Inhaltsverzeichnis.....4

A. **Einleitung** 18

B. Die verfassungsrechtlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .22

I. Der Rundfunkbegriff.....22
II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.34
III. Die Grundversorgung im dualen System.....59
IV. Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag 82
V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 93

C. Der Funktionsauftrag und die Pflichten daraus 102

I. Die einzelnen Funktionen des Funktionsauftrages 102
II. Die programmliche Umsetzung des Funktionsauftrags.....106
III. Gewährleistung des Funktionsauftrages.....118
IV. Eingriffspflicht bei Nichterfüllung des Funktionsauftrags.....123

D. Die Umsetzung des Funktionsauftrages - Programmanalyse.....130

I. Fernsehen.....131
II. Hörfunk 187
III. Online 203
IV. Rundfunkfremde Aktivitäten 208
V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 209

E. Funktionsauftrag wird von öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht gewährleistet 215

I. öffentlich-rechtliches Fernsehen.....215
II. öffentlich-rechtlicher Hörfunk 232
III. Online 237
IV. Strukturelle Gründe 246

F. Konkretisierung des Funktionsauftrages im Fernsehbereich.....256

I. Notwendigkeit der Konkretisierung.....256
II. Konkretisierungsansätze im Ausland 265
III. Gesetzliche Konkretisierung.....303
IV. Grenzen der Konkretisierung.....328

G. Neue Hörfunkordnung 334

I. Eingriffspflicht des Gesetzgebers 334
II. Andere Hörfunkordnung erforderlich 336
III. Die neue Hörfunkordnung 339

H. Zusammenfassung 347

Literaturverzeichnis 352

Inhaltsverzeichnis

A. **Einleitung** 18

B. Die verfassungsrechtlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 22

I. Der Rundfunkbegriff 22

1. Definition 23
   a) Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff 23
      aa) Adressierung an die Allgemeinheit 24
      bb) Darbietung 24
      cc) Verbreitung 26
   b) Einfachrechtlicher Rundfunkbegriff 26
      aa) Rundfunkstaatsvertrag (RFStV) 27
      bb) Mediendienstestaatsvertrag (MDStV) 27
2. Einordnung einzelner Dienste 28
   a) Fernsehen, Hörfunk 28
   b) Teletext (Videotext) 29
   c) Pay-TV / Pay-per-view 29
   d) near-video-on-demand 29
   e) video-on-demand 30
   f) Online-Dienste 30
   g) kein Rundfunk 33
3. Rundfunkbegriff und öffentlich-rechtlicher Rundfunk 33

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 34

1. Rundfunkfreiheit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG 34
   a) Die Staatsfreiheit im Rundfunk 35
   b) Programmfreiheit 36
   c) Die öffentliche Aufgabe des Rundfunks 36
      aa) Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit 37
      bb) Subjektiv-rechtliches Verständnis 38
      cc) Objektiv-rechtliche Auffassung 38
      dd) subjektiv-objektiv-rechtliche Auffassung des BVerfG 39
2. Der Pluralismus im Rundfunk 41
   a) Programmpluralismus 42
   b) Organisationspluralismus 43
      aa) Binnenpluralismus 43
      bb) Außenpluralismus 46
3. Die positive Ordnung des Rundfunks 50
   a) durch den Gesetzgeber 50

b) Wahlfreiheit 52
c) Rundfunkmodelle 53
aa) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk 53
bb) Das Bayern-Modell 54
cc) Alternative öffentlich-rechtliche Modelle 55
dd) Der private Rundfunk 56
ee) Zwei-Säulen-Modell in Nordrhein-Westfalen 56
b) Das duale System 57

III. Die Grundversorgung im dualen System 59

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 59
a) Übertragungstechnik für alle 63
b) Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags 63
c) Sicherung der Meinungsvielfalt 64
2. Die Grundversorgung in der Literatur 65
3. Gewährleistung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk .. 66
a) Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 66
b) Grundversorgung durch privaten Rundfunk 67
aa) Übertragungstechnik für alle 68
bb) Klassischer Rundfunkauftrag 69
cc) Sicherung der Meinungsvielfalt 69
c) öffentlich-rechtlicher Rundfunk weiterhin erforderlich 71
4. Die Grundversorgung als umfassender Programmauftrag 73
a) Keine Mindestversorgung 73
b) Keine Vollversorgung 74
c) Kurzberichterstattung 75
5. Bestands- und Entwicklungsgarantie 77
a) Die Dynamik der Grundversorgung 77
b) Der Inhalt der Bestands- und Entwicklungsgarantie 79
aa) Neue Übertragungsformen 79
(1) Satelliten- und Kabelübertragung 79
(2) Lokal- und Regionalrundfunk 80
bb) Neue Publikumsinteressen 81
cc) Finanzierungsgarantie 81

IV. Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag 82

1. Entwicklung 82
2. Die essentiellen Funktionen des Rundfunks 83
3. Der klassische Rundfunkauftrag 85
a) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts 85
b) Einordnung des klassischen Rundfunkauftrags 86
c) Klassische Programmgegenstände 87
aa) Information 87
bb) Bildung 87

cc) Unterhaltung ... 88
dd) Kultur ... 88
d) Klassische Art der Darbietung ... 89
aa) Vollprogramme ... 89
bb) Ausgewogenheit der Programmbereiche ... 90
cc) Verteilung der Sendezeit ... 90
dd) Programmniveau ... 91
ee) Produktionsart der Programme ... 91
ff) Programmprinzipien ... 91
4. Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ... 92

V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ... 93

1. Die „spezifischen" Funktionen ... 93
2. Finanzierungsart ... 94
a) Rundfunkgebühren ... 94
b) Steuern ... 95
c) Werbung ... 95
d) sonstige Einnahmen ... 96
3. Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren ... 96
4. Feststellung der Höhe der Rundfunkgebühr ... 98
a) Funktionsgerechte Finanzierung ... 98
b) Erforderlichkeit ... 99
c) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ... 100
d) Sozialverträglichkeit ... 100

C. Der Funktionsauftrag und die Pflichten daraus ... 102

I. Die einzelnen Funktionen des Funktionsauftrages ... 102

1. Informationsauftrag ... 103
2. Forumsfunktion ... 103
3. Komplementärfunktion ... 103
4. Integrationsfunktion ... 104
5. Vorbildfunktion ... 105
6. Innovationsfunktion ... 105
7. Kultur- und Produktionsauftrag ... 105

II. Die programmliche Umsetzung des Funktionsauftrags ... 106

1. Vielfältige und ausgewogene Programminhalte ... 106
a) Programmgegenstände ... 107
b) vielfältiges Programm ... 108
c) angemessene Gewichtung ... 108
d) Programmabstimmungen ... 109
2. Art der Programme ... 109

a) Vollprogramme ... 109
b) Spartenprogramme ... 110
aa) Definition ... 110
bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ... 112
cc) zulässige Spartenprogramme ... 114
3. Qualitätsrundfunk ... 117
a) wenige Wiederholungen ... 117
b) Eigenproduktionen ... 117
c) keine Programmkopien ... 118

III. Gewährleistung des Funktionsauftrages ... 118

1. Duale Rundfunkordnung des Gesetzgebers ... 118
2. Keine gesetzliche Ausgestaltung des Funktionsauftrages ... 120
3. „Verfahren" zur Gewährleistung des Funktionsauftrages ... 122

IV. Eingriffspflicht bei Nichterfüllung des Funktionsauftrags ... 123

1. öffentlich-rechtliche Anstalten ... 124
2. Gesetzgeber ... 125
a) Konkretisierung des Funktionsauftrages ... 126
b) neue / andere Rundfunkordnung ... 127

D. Die Umsetzung des Funktionsauftrages - Programmanalyse ... 130

I. Fernsehen ... 131

1. Situation im Fernsehbereich / Statistik ... 131
a) Fernsehkonsum ... 132
b) Quoten/Marktanteile ... 133
c) täglicher Zuschauerverlauf ... 134
d) Hohe Kompetenz der Privaten ... 136
aa) Nachrichten ... 137
bb) Eigen-Produktionen ... 137
cc) Moderatoren von öffentlich-rechtlichen Sendern ... 138
dd) Programmstruktur ... 138
ee) Werbeeinnahmen ... 139
2. Das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm ... 139
a) Programmanalyse ... 140
aa) Programmprofile ... 140
bb) Spartengewichtung bei öffentlich-rechtlichen Programmen ... 143
cc) Zuschauer-Struktur ... 145
b) Verspartung ... 146
aa) 3 Sat ... 147
bb) ARTE ... 147
cc) Phoenix ... 148

dd) Kinderkanal ... 149
ee) Bayern alpha ... 150
c) Angleichung / Konvergenz ... 151
aa) Der Begriff der Konvergenz ... 151
bb) Meinungsstand zur Konvergenz ... 152
cc) Programmuntersuchung ... 153
(1) Programmniveau sinkt ... 153
(2) Hohe Zuschauer-Quoten werden angestrebt ... 154
(3) Minderheitenprogramme werden aus dem Programm genommen ... 156
(a) Verlegung in die Nacht ... 156
(b) Verlagerung in Spartenprogramme ... 158
(c) Herausnahme aus dem Programm ... 158
(4) Boulevardisierung ... 159
(5) Programmformate werden kopiert ... 161
d) Wiederholungen / Eigenproduktionen ... 162
e) Verlust massenattraktiver Sendungen ... 163
aa) TV-Rechte explodiert ... 164
(1) Rechtekosten Olympischer Sommerspiele ... 165
(2) Olympische Winterspiele ... 165
(3) Rechtekosten für Fußballeuropameisterschaften ... 166
(4) Rechtekosten der Fußballweltmeisterschaften ... 167
(5) Rechtekosten für Wimbledon-Tennis ... 168
(6) Rechtekosten für Fußball-Bundesliga ... 168
bb) Einschränkungen ... 169
(1) Kurzberichterstattung, § 5 RFStV ... 169
(2) Listenregelung, § 5a RFStV ... 170
cc) öffentlich-rechtliche Anstalten erwerben teure TV-Rechte ... 173
f) Die 3. Programme ... 174
aa) Reichweite der Dritten Programme ... 175
bb) Marktanteile der Dritten ... 175
cc) Spartenanteile der Dritten Programme ... 177
3. Die zukünftige Entwicklung im Fernseh-Bereich ... 178
a) Digitales Fernsehen wird Standard ... 179
b) öffentlich-rechtliche Programmbouquets ... 181
aa) Rechtsgrundlage ... 181
bb) ZDF.vision ... 182
cc) ARD Digital ... 183
dd) Programmbouquets statt Vollprogramme ... 184
c) Konvergenz ... 185
d) Wettbewerb um massenattraktive Programme ... 186
e) Zusammenfassung ... 187

II. Hörfunk ... 187

1. Die abnehmende Bedeutung des Hörfunk / Hörfunk-Statistik ... 188
a) Nutzungsdauer ... 188

b) Radio-Nutzung im Tagesverlauf 189
c) Begleitmedium 189
d) Hörfunkempfang überwiegend terrestrisch 190
e) Entwicklung der Hörfunkprogramme 190
aa) Entwicklung der Senderzahlen 190
bb) Zunahme privater Hörfunksender in bestimmten Bundesländern 191
cc) Private Sender im Vergleich in Europa 192
2. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk 192
a) Programmzahl und Verbreitung 193
b) Marktanteile 193
c) Verspartung / öffentlich-rechtliche Programmbouquets 195
aa) Entwicklung 196
bb) Die Programmprofile in den Hörfunkketten / Hörfunkbouquets 196
(1) Hörfunkvollprogramme 196
(2) Tagesbegleitprogramm 197
(3) Kulturprogramme 197
(4) Sparten- und Zielgruppenprogramme 198
cc) Die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme 198
d) Konvergenz im Hörfunk 201
3. Die zukünftige Entwicklung 201
a) DAB 202
b) Data-Broadcasting über UKW 202
c) Web-Radio 202

III. Online 203

1. Online ist überwiegend Rundfunk 203
2. Die Entwicklung im Online-Bereich 204
a) technische Entwicklung 204
b) Konvergenz / Multimedia 205
c) „Programm“-Entwicklung 205
3. Online-Auftritte öffentlich-rechtlicher Anstalten 207

IV. Rundfunkfremde Aktivitäten 208

1. ZDF-Medienpark 208
2. Online-Shopping 209

V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 209

1. Gebühren 209
a) Gebührenhöhe 210
b) Gebührenentwicklung 210
c) Gebührenaufteilung 211
d) Unzufriedene Gebührenzahler 211
e) Gebührenhöhe in anderen Staaten 212

2. Werbung 212
3. Sponsoring 214

E. Funktionsauftrag wird von öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht gewährleistet 215

I. öffentlich-rechtliches Fernsehen 215

1. Programmdefizite 216
a) keine Programmvielfalt 216
b) kein ausgewogenes Programm (Forumsfunktion) 217
c) Selbstkommerzialisierung (Komplementärfunktion) 221
d) kein Qualitätsrundfunk (Vorbildfunktion) 222
e) nicht innovativ 224
2. Programmbouquets 224
a) keine Vollprogramme (Integrationsfunktion) 225
b) Digitalisierung/Konvergenz 226
3. Programmexpansion 228
a) Die Dritten Programme 228
b) Die neuen Programme in den Bouquets 230
c) Rundfunkfremde Einrichtungen 231
4. Zusammenfassung 232

II. öffentlich-rechtlicher Hörfunk 232

1. Vielfaltsdefizite (Forumsfunktion) 233
2. Programmbouquets (Integrationsfunktion) 234
3. kein Qualitätshörfunk (Vorbildfunktion) 235
4. öffentlich-rechtlicher und privater Hörfunk unterscheiden sich kaum 235
5. Zusammenfassung 236

III. Online 237

1. Kein 3. Verwaltungsweg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 237
a) Kein öffentlich-rechtlicher Programmauftrag für Online-Angebote 238
b) Programmbegleitende öffentlich-rechtliche Online-Angebote 239
c) Grenzen öffentlich-rechtlicher Online-Dienste 240
2. Keine Rundfunkgebühren für Online-Nutzung 242
a) Anknüpfungspunkt für Rundfunkgebühren 243
b) Keine duale Rundfunkordnung im Online-Bereich 244
c) Keine Online-Verbreitung öffentlich-rechtlicher Programme 244
3. Zusammenfassung 246

IV. Strukturelle Gründe 246

1. Funktionsauftrag nicht ausreichend konkretisiert 247

2. Kontrollsystem zur Gewährleistung des Funktionsauftrags nicht effektiv 247
a) Intendant ist für Programmgestaltung alleinverantwortlich 248
b) Aufgaben des Rundfunkrates 248
c) keine effektive Kontrolle 250
aa) Zusammensetzung 250
bb) Kein Einfluß auf Programmgestaltung 251
cc) Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts 252
dd) Einschätzung der Rundfunkräte 253
3. Folgen 254

F. Konkretisierung des Funktionsauftrages im Fernsehbereich 256

I. Notwendigkeit der Konkretisierung 256

1. Konkretisierungspflicht aus Verfassung 257
a) unbestimmter Rechtsbegriff 258
b) erforderliche Funktionen 259
c) Rechtssicherheit / Kompetenzabgrenzung 260
2. Konkretisierungspflicht aus EU-Recht 261
3. Konkretisierungspflicht augrund der Kompetenzen in den öffentlich- 263
rechtlichen Anstalten 263
4. Konkretisierungspflicht aufgrund der Entwicklung im Fernseh-Bereich 264

II. Konkretisierungsansätze im Ausland 265

1. Dem deutschen dualen System vergleichbare Rundfunkordnungen 266
2. Frankreich 269
a) Entwicklung des Rundfunks 269
b) Rundfunksystem heute 271
c) Konkretisierung 273
aa) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 274
bb) Konkretisierung für den öffentlichen Rundfunk 275
cc) Konkretisierung für den privaten Rundfunk 277
dd) Kritik an Quotenregelung 278
3. Großbritannien 278
a) Entwicklung des Rundfunksystems 279
b) Rundfunksystem heute 282
aa) BBC 283
bb) ITV (Channel 3) 285
cc) Channel 4 286
dd) Channel 5 287
c) Konkretisierung der Aufgaben des öffentlichen Rundfunks 288
aa) BBC 288
bb) Channel 4 289
4. Italien 290
a) Entwicklung des Rundfunks 291

b) Rundfunksystem heute ... 294
aa) RAI ... 294
bb) Marktsituation im terrestrischen Fernsehen ... 294
cc) Privatisierung der RAI ... 296
c) Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks ... 296
5. Konkretisierungsformen ... 298
a) Nähere Präzisierungen des Funktionsauftrages ... 299
b) Konkretisierung durch Gesetz oder Verfahren ... 300
c) Erfolg versprechende Konkretisierung durch Gesetz ... 302

III. Gesetzliche Konkretisierung ... 303

1. Zuständigkeit ... 304
a) Rundfunkanstalten / Rundfunkräte ... 304
b) unabhängige (anstaltsexterne) Kommission ... 305
c) Landesgesetzgeber ... 306
2. Präzisierung des Aufgabenbegriffs ... 306
a) Informationsauftrag ... 307
b) Forumsfunktion ... 307
c) Komplementärfunktion ... 308
d) Integrationsfunktion ... 308
e) Vorbildfunktion ... 308
f) Innovationsfunktion ... 309
g) Kultur- und Produktionsauftrag ... 309
3. Konkretisierung der öffentlich-rechtlichen Programme ... 309
a) Zahl der Programme ... 309
aa) Spartenprogramme / digitale Programmbouquets ... 310
bb) Reduzierung der Dritten-Fernsehprogramme ... 311
cc) ein Landes- / Regional-Fernsehprogramm ... 311
b) Verbot von Zielgruppenfernsehen ... 312
c) Aufgabenzuordnung / Art der Programme ... 313
4. Inhaltliche Konkretisierung ... 314
a) Programmvorgaben ... 315
b) Gewichtung der Programmgegenstände ... 315
c) Programm-Abstimmungen der öffentlich-rechtlichen Programme ... 317
d) Wiederholungen im öffentlich-rechtlichen Programm ... 318
e) keine teuren massenattraktiven Sendungen ... 318
f) Qualität der Sendungen ... 321
g) innovatives Programm ... 321
5. Konkretisierung in Mengen- und/oder Zeiteinheiten ... 322
6. Finanzierung ... 324

IV. Grenzen der Konkretisierung ... 328

1. Gesetzliche Konkretisierung ist Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ... 329
2. Besondere Berücksichtigung der Programmautonomie ... 330

3. Kein Verstoß gegen Rundfunkfreiheit 331

G. Neue Hörfunkordnung 334

I. Eingriffspflicht des Gesetzgebers 334

1. Funktionsauftrag nicht erfüllt 334
2. Anstalten können / wollen nicht eingreifen 335
3. Notwendigkeit der Änderung 335

II. Andere Hörfunkordnung erforderlich 336

1. Nutzungsgewohnheiten der Hörer 337
2. Funktionsauftrag von Hörfunknutzern nicht gewollt 337
3. Konkretisierung des Funktionsauftrages nicht ausreichend 338

III. Die neue Hörfunkordnung 339

1. kein öffentlich-rechtlicher Hörfunk 340
2. Zulässigkeit 342
3. Gewährleistung von Programmvielfalt durch privaten Hörfunk 344
   a) Frequenzvergabe 344
   b) Kontrollsystem 344
   c) Konkretisierung des Funktionsauftrags 345
4. Übergang 346

H. Zusammenfassung 347

Literaturverzeichnis 352

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht (bis 1994) Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (seit 1995)
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
BayMG	Bayerisches Mediengesetz
BayVBl.	Verwaltungsblätter des Freistaates Bayern
BBC	The British Broadcasting Corporation (früher: Company)
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMWT	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR	Bayerischer Rundfunk
BRFG	Gesetz über die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (Bayerisches Rundfunkgesetz)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CD	Compact Disc
Corp.	Corporation
Corte cost.	Corte costituzionale
Corriere giur.	Il corriere giuridico
CNCL	Commission Nationale de la Communication et des Libertés
CSA	Conseil Supérieur de l’Audiovisuel
DAB	Digital Audio Broadcasting
ders.	derselbe

d.h.	das heißt
DVB	Digital Video Broadcasting
DVB-T	Digital Video Broadcasting Terrestric
DW	Deutsche Welle
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung Zeitschrift für Verwaltungs-recht und Verwaltungspolitik
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBU	Europäische Rundfunk Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (ursprünglich EWG-Vertrag)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht - Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht
HR-G	Gesetz über den „Hessischen Rundfunk“
HR-S	Satzung des Hessischen Rundfunks
Hrsg.	Herausgeber
IBA	Independent Broadcasting Authority
ISPR	Internationale Sportrechteverwertungsgesellschaft
ITA	Independent Television Authority
ITC	Independent Television Commission
ITV	Independent Television
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung
JAPrO	Verordnung der Landesregierung Baden-Württemberg über die Ausbildung und Prüfung der Juristen
Jura	Jura / Juristische Ausbildung
JZ	Juristen Zeitung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs
KiKa	Kinderkanal

K & R	Kommunikation und Recht
KW	Kurzwelle
LMA	Landesmedienanstalt
LMedienG	Landesmediengesetz
LRG	Landesrundfunkgesetz
Ltd.	Limited
MA	Media Analyse
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MDR-StV	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk
MDStV	Mediendienstestaatsvertrag
Mio.	Millionen
MMR	Multi Media und Recht
MP	Media Perspektiven
Mrd.	Milliarden
M & K	Medien und Kommunikationswissenschaft - bis 1999: RuF – Rundfunk und Fernsehen
MW	Mittelwelle
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
N 3	Fernsehprogramm des Norddeutschen Rundfunks
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-S	Satzung des Norddeutschen Rundfunks
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westphalen
ORB	Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg
ORB-G	Gesetz über den Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg
PC	Personal Computer
RAI	Radiotelevisione italiana
RB	Radio Bremen
RB-G	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Radio Bremen“
Rdn. / Rn.	Randnummer
RfGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
RFStV	Rundfunkstaatsvertrag
Rspr.	Rechtsprechung
RuF	Rundfunk und Fernsehen
S.	Seite
SDR	Süddeutscher Rundfunk

SFB	Sender Freies Berlin
SFB-S	Satzung der Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Saarländischer Rundfunk
SR-S	Satzung des Saarländischen Rundfunks
StV	Staatsvertrag
SW	Südwest (Fernsehprogramm des Südwestrundfunks)
SWF	Südwestfunk
SWR	Südwestrundfunk
SWR-StV	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk
u.a.	unter anderem
UKW	Ultra Kurzwelle
vgl.	vergleiche
VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-G	Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“
www	world wide web
z.B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-StV	Staatsvertrag über das Zweite Deutsche Fernsehen
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

A. Einleitung

Es gibt wohl kein Spezialgebiet in der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtslehre, welches zu so vielen und inhaltlich kontroversen Abhandlungen anregte, wie das Rundfunkrecht. Gleichwohl ist ein defizitärer Befund auffällig. Das Interesse in der juristischen Literatur richtete sich in der Vergangenheit überwiegend auf den privaten Rundfunk und die damit zusammenhängenden Gefahren in der dualen Rundfunkordnung. Ebenso standen in der juristischen Aufarbeitung die Begriffe, welche das Bundesverfassungsgericht zur Beschreibung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendete (Grundversorgung, Funktionsauftrag), im Vordergrund. Eine juristische Konkretisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe erfolgte aber nicht. Dies wurde anderen Disziplinen, vornehmlich den Kommunikationswissenschaftlern, Soziologen, Politologen und den öffentlich-rechtlichen Anstalten, somit den Intendanten, Redakteuren und Programmitarbeitern überlassen. Die Folge war und ist ein Auseinanderfallen von Rundfunkrecht, also dem Idealzustand im Rundfunk, und der Rundfunkwirklichkeit.[1] Der Status quo des öffentlich-rechtlichen Programms wurde als Maßstab und Vorbild für den privaten Rundfunk genommen. Ob das öffentlich-rechtliche Programm aber tatsächlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, wurde bislang nicht untersucht. Trotz der zwölf Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,[2] welche die Grundzüge der Rundfunkordnung und die Aufgaben des Rundfunks wesentlich beeinflusst haben, sind die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehr allgemein geblieben. Primäre Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, Vielfalt im Rundfunk („Grundversorgung“, „Funktionsauftrag“) zu gewährleisten. Mit seiner Rechtsprechung zu öffentlich-rechtlichen Sparten-programmen und der Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühren, machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, daß es nicht Vielfalt um jeden Preis geben könne, also daß die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht uneingeschränkt sind. Der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten ergibt sich damit durch einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen der größtmöglichen Programmvielfalt und den Interessen der Gebührenzahler sowie

---

1 So schon 1977 *F. Ossenbühl* DÖV 1977 S. 381

2 BVerfGE 12, 205 ff. ; 31, 314 ff. ; 57, 295 ff. ; 73, 118 ff. ; 74, 297 ff. ; 83, 238 ff. ; 87, 181 ff. 90, 60 ff. ; 95, 163 ff. ; 95, 220 ff. ; 97, 228 ff. ; 97, 298 ff.

dem privaten Rundfunk. Solch eine materiell-rechtliche Konkretisierung dieses Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist jedoch nicht erfolgt.

In den letzten Jahren geriet der öffentlich-rechtliche Rundfunk verstärkt in die Kritik. In der Öffentlichkeit wurde unter anderem über die sinkenden Zuschauerquoten, die zunehmende Boulevardisierung und die Angleichung der öffentlich-rechtlichen Programme an die der privaten Konkurrenz, den Kauf von teuren Sportrechten durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten und den Fehlbetrag bei den Anstalten[3], trotz ständig steigenden Rundfunkgebühren, diskutiert. Zudem stehen die öffentlich-rechtlichen digitalen Programmbouquets und die Online-Auftritte der öffentlich-rechtlichen Anstalten in der Kritik. Die duale Rundfunkordnung hat sich in den letzten 15 Jahren seit ihres Bestehens so stark verändert, daß sie heute im Vergleich zu den Anfängen des dualen Rundfunksystem Mitte der 80er Jahre nicht wieder zu erkennen ist. Sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Programme haben sich besonders programminhaltlich stark verändert. Trotz der erheblichen tatsächlichen Veränderungen im Rundfunk hat sich die duale Rundfunkordnung normativ kaum geändert. Aufgrund der rasanten technischen und programmlichen Entwicklung im Rundfunksektor ist es an der Zeit, die Rundfunkordnung an die gegenwärtige Situation im Rundfunk anzupassen.

Die Reformvorschläge und Denkmodelle zum öffentlich-rechtlichen Rundfunks kommen aus unterschiedlichen Richtungen und sind von unterschiedlichen Motiven getragen. Es bestehen sogar Überlegungen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vollständig zu privatisieren,[4] und auf die Kräfte des Marktes zu vertrauen, so wie dies in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (Telekommunikation, Post, Strom, Wasser) bereits erfolgt.[5] Diese Stimmen sind heute noch in der Minderheit. Es ist zwar nicht auszuschließen, daß in 15 Jahren ernsthaft über die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesprochen wird, schließlich konnte sich zu Beginn der 80er Jahre auch niemand vorstellen, daß die Post in so naher Zukunft privatisiert werden würde. Jedoch nimmt der Rundfunk heute noch immer eine Sonderstellung (Sondersituation des Rundfunks) ein.[6] Für die Sicherung der Demokratie ist ein staatsfreier und vielfältiger Rundfunk von entscheidender Bedeutung. Selbst die ansonsten sehr

---

3 Die ARD wird in der laufenden Gebührenperiode (bis 2004) einen Fehlbetrag von 1.150 Mio. DM erwirtschaften. In: DIE WELT vom 28.06.2001 S. 33

4 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in: Gutachten über eine „Offene Medienordnung"

5 *L. Gramlich* ZUM 1998 S. 367

6 a.A. unter anderem *M. Stock* Zur Theorie des Koordinationsrundfunks S. 16 f. ; *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 363

privatisierungsfreudige Europäische Union stuft den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch heute noch als legitim ein, solange dieser dem festgelegten und ausgestalteten öffentlich-rechtlichem Auftrag dient.[7]

Es ist nicht davon auszugehen, daß heute oder in naher Zukunft die Festsetzung eines anderen Rundfunkmodells in Betracht kommt. Will man nicht an der Realität vorbei diskutieren, ist das duale Rundfunksystem allen Überlegungen zugrunde zu legen. Das Ziel dieser Arbeit ist somit nicht, ein möglicherweise besseres Rundfunksystem der gegenwärtigen Rundfunkordnung entgegenzusetzen, sondern die gegenwärtige duale Rundfunkordnung an die gegenwärtigen Herausforderungen anzupassen. Ausgehend vom Grundgesetz, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der gegenwärtigen Situation im Rundfunk soll für den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk unvoreingenommen überlegt werden, welche Maßnahmen unternommen werden müssen, damit die öffentlich-rechtlichen Anstalten die ihnen auferlegten Aufgaben unter den veränderten Bedingungen gewährleisten. Solange die Rundfunkordnung als duales System konzipiert ist und das öffentlich-rechtliche Angebot innerhalb dieser Ordnung durch Gebühren finanziert wird, wird die Frage nach Art und Umfang eben dieses öffentlich-rechtlichen Angebots aktuell bleiben.[8] Unumstritten beruht der gesellschaftliche Konsens für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf bestimmten Qualitätsmerkmalen und Qualitätsunterschieden zu den privaten Anbietern.[9] Dabei haben die nachfolgenden Ausführungen nicht die Absicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuschränken oder zu schwächen, sondern entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verbessern.

Mittlerweile hat auch die Politik erkannt, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk reformiert werden muß. Seit September 2001 arbeitet die Ministerpräsidenten-konferenz an einer Neuregelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die bis zum nächsten Gebührenstaatsvertrag abgeschlossen sein soll. Das Ziel der Reform soll offenbar insbesondere die Staats- bzw. Politikfreiheit im Rundfunk sein.[10]

---

7 Entscheidung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (1999 / C 30 / 01).

8 *C. Degenhart* ZUM 2000 S. 356

9 *C. Breunig* Media Perspektiven 3 / 99 S. 94

10 Heide Simonis, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein, im Interview in: DIE WELT vom 17. Juli 2001 S. 34

Es wird verkannt und teilweise bewusst nicht zur Kenntnis genommen, daß die Gegenwarts- und Zukunftsprobleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks darin bestehen, daß die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht konkretisiert sind. Der in der Kritik stehende öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zur Gewährleistung von Programmvielfalt und –ausgewogenheit verpflichtet. Wie und wann diese Zielvorgabe erreicht wird, kann weder der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst, noch die Gesellschaft kontrollieren. Die Lösung dieser Probleme ist ohne Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kaum anders zu erreichen.

Neben dem Fernsehen, bei dem der Schwerpunkt der Arbeit liegt, soll vorliegend auch auf die Bereiche Hörfunk und Online eingegangen werden. Durch eine positive Festlegung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird deutlich, wie und wann die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Aufgabenbereich erreichen und gegebenenfalls überschreiten.

B. Die verfassungsrechtlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Um die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmen zu können, ist zunächst auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Rundfunkfreiheit und dementsprechend auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einzugehen. Eine eingehende Untersuchung sollen dabei die Begriffe „Grundversorgung", „klassischer Rundfunkauftrag" und „Funktionsauftrag" erhalten, welche das Bundesverfassungsgericht im Laufe seiner Rechtsprechung zur Bestimmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendete.

I. Der Rundfunkbegriff

Eine Definition des Rundfunkbegriffs ist in dieser Untersuchung erforderlich, um den Rundfunk von anderen Diensten abzugrenzen.[1] Dies ist notwendig, da sich der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausschließlich auf die der Information und Meinungsbildung dienende Funktion des Rundfunks im Interesse aller und auf die Nutzung des Mediums als Mittel der Massenkommunikation beschränkt.[2] Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es verwehrt, andere Dienste neben dem Rundfunk anzubieten, denn die Veranstaltung von Diensten, die nicht zum Rundfunk gehören, sondern der Individualkommunikation zuzurechnen sind, bedürfen keiner rundfunkspezifischen Sicherung zum Schutz des Pluralismus.[3] Die

---

1 Die Abgrenzung des Rundfunkbegriffs von anderen Diensten wird vorwiegend wegen Kompetenzkonflikten zwischen dem Bund, der gemäß Art. 73 Nr. 7 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Post- und Fernmeldewesen besitzt, und den Ländern, die für den Rundfunk gemäß Art. 70 GG die Gesetzeskompetenz besitzen, vorgenommen ; vgl. *R. von der Horst* Europäisches Rundfunkrecht 1995 S. 71 ; *A. Hesse* Rundfunkrecht 1999 S. 77 ; *D. Schuster* Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung 1990 S. 44. Aufgrund dieses Kompetenzkonfliktes wurde der Rundfunk von den Ländern im Rundfunkstaatsvertrag, die Mediendienste durch die Länder im Mediendienstestaatsvertrag und die Teledienste vom Bund im Teledienstegesetz geregelt. Dadurch wurden die Zuständigkeiten aber nicht gelöst, vielmehr ist dadurch noch größere Verwirrung entstanden ; vgl.

2 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 80

3 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 80, 82

Veranstaltung solcher Dienste gehört nicht zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der Rundfunkbegriff begrenzt die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.[4]

1. Definition

Gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wird die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet. Das Grundgesetz enthält jedoch keine weitergehende Definition des Begriffs Rundfunk.[5] Im einzelnen ist der Rundfunkbegriff heute umstritten. Einigkeit besteht jedoch insoweit, daß Hörfunk und Fernsehen unter den Rundfunkbegriff fallen.[6]

a) Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff

Trotz seiner zahlreichen und grundlegenden Entscheidungen zur Rundfunkfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht keine präzise Definition des Rundfunks gegeben.[7] Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff könne aufgrund des technischen Wandels nicht abschließend definiert werden, er sei funktionsbedingt und daher dynamisch, damit die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren könne.[8]

Um den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff zu bestimmen, wird Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG grammatikalisch, historisch, systematisch und teleologisch ausgelegt. Demnach liegt Rundfunk bei einer an die Allgemeinheit adressierten Darbietung durch fernmeldetechnische Übermittlung vor.[9]

---

4 *C. Degenhart* Rundfunk und Internet ZUM 05/1998 S. 340

5 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 61 Rdn 34 ; *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 12 Rdn. 11

6 *D. Schuster* Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung 1990 S. 44 ; *I. von Münch* Grundgesetz-Kommentar Art. 5 Rdn. 38 ; BVerfGE 12, 205, 226 ; 31, 314, 315

7 *H.D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet in: AfP 2 / 1998 S. 133 ;

8 BVerfGE 74, 297, 350 ; 83, 238, 302 ;

9 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 61 ff. ; *H.D. Jarass* AfP 2 / 1998 S. 133 ff. ; *R. Scholz* in: Maunz-Dürig Grundgesetz Art. 5 Rdn.192 ; *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 778

aa) Adressierung an die Allgemeinheit

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG betrifft im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Individualkommunikation schützt, ausschließlich die Massenkommunikation. Daher setzt Rundfunk die Verbreitung von Darbietungen an eine beliebige Öffentlichkeit voraus.[10] Kein Rundfunk liegt vor bei einer Übertragung an einzelne oder an eine sehr begrenzte Teilnehmerzahl.[11] Gerade weil es sich beim Rundfunk um ein Massenkommunikationsmittel handelt und dadurch die Gefahr der Meinungsmacht besteht, forderte das Bundesverfassungsgericht für den Rundfunk staatlichen Schutz und eine positiven Ordnung.[12]

bb) Darbietung

Die Adressierung an die Allgemeinheit ist nur eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Voraussetzung für die Abgrenzung von Rundfunk (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) zur Individualkommunikation (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Für Rundfunk bedarf es noch einer Darbietung, also einer Präsentation, die vom Rundfunkveranstalter[13] selektiert wird. Eine Darbietung in diesem Sinne beschreibt die Vermittlungsfunktion des Rundfunks, indem er die Informationen, bevor er sie an den Rezipienten weiterleitet, redaktionell bearbeitet und publizistisch aufarbeitet.[14] Dadurch wirkt der Rundfunk als „Faktor und Medium“[15] an der Meinungsbildung mit. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die Darbietung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung bestimmt und geeignet ist und somit von publizistischer Relevanz ist.[16] Dies sind Inhalte aller Art aus den Bereichen Information, Bildung, Beratung, Kultur und Unterhaltung.[17] Für das Merkmal der Darbietung ist die Form der Inhalte (Bild, Ton, Text) unerheblich.[18]

---

10 *A.K. Pieper / P. Wiechmann* ZUM 1995, 89 ; *H.D. Jarass* AfP 2-98 S. 134 ; *R. Ricker / P. Schiwy* S. 66

11 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 65 ; R. Scholz in: *Maunz / Dürig* Grundgesetz Art. 5 Rdn. 195

12 BVerfGE 12, 205, 263 ; 31, 314, 326 ; 57, 295, 320 ; 73, 118, 152 f. ; 74, 297, 324

13 *R. Ricker / P. Schiwy* sprechen vom „Kommunikator“ S. 67

14 *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 05/1998 S. 351 ; *H.D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 135

15 BVerfGE 83, 238, 296

16 *G. Herrmann* Rundfunkrecht § 5 Rdn. 3 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 67 ; *H. Gersdorf* AfP 1995 S. 565, 569 ; *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 05/1998 S. 351

17 *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 05/1998 S. 351 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 68

18 *H.D. Jarass* AfP 2-98 S. 134 ; *H. Gersdorf* Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit als „Supergrundrecht“

Anknüpfend an die Funktion der Rundfunkfreiheit wird das Merkmal der Darbietung von Teilen der Literatur weiter eingeschränkt. Die Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft, die das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunk als besonderes Merkmal zugeschrieben hat,[19] und damit die Möglichkeit der Beeinflussung eines Massenpublikums, könne nur durch ein zeitlich planmäßig ablaufendes Gesamtprogramm erfolgen.[20] Kein Rundfunk liege demnach bei Zugriffs- und Abrufdiensten und damit auch bei Online-Diensten vor, wo die Übermittlung der im Einzelfall von dem Besteller jeweils konkret gewünschten Darbietung erst auf dessen Abruf an ihn erfolgt.[21] Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings dargelegt, daß auch Zugriffs- und Abrufdienste unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff fallen.[22] Die Schutzwirkung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasse auch die „rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste", denn auch von an die Allgemeinheit gerichtete Verteil- und Abrufdienste kann erhebliche Meinungsmacht ausgehen. Solche Dienste sind folglich auch den Massenmedien zuzuordnen.[23]

Für die Bestimmung des Rundfunkbegriff ist allein auf die Funktion des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzustellen. Sobald Sendungen gleichen Inhalts von einem Veranstalter an eine unbestimmte Vielzahl von Zuschauern oder Hörern verbreitet werden und der Rezipient ausschließlich die Auswahlentscheidung durch Ein- oder Ausschalten treffen kann, handelt es sich um Rundfunk.[24] Es wird also allein darauf abgestellt, ob die Darbietung massenkommunikativ geprägt ist oder nicht.[25] Lediglich bei der Individualkommunikation liegt demnach kein Rundfunk vor.[26]

S. 141 spricht sich gegen das Merkmal „Darbietung" aus.

19 BVerfGE 90, 60, 87

20 *M. Bullinger / E.-J. Mestmäcker* Multimediadienste 1997 S. 54 ; *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 § 17 Rdn. 21 f. ; *C. Degenhart* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 341 ff., 349

21 *M. Bullinger / H.-J. Mestmäcker* Multimediadienste 1997 S. 55 ff., 57 ff. ; *C. Degenhart* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 349 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 80 ff. ; *M. Bullinger* ZUM 1996, 749, 751 ; *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 § 2 Rdn. 27, 28 S. 16 unterscheidet zwischen Abruf- und Zugriffdiensten. Zugriffsdienste sollen danach Rundfunk sein, Abrufdienste dagegen sollen kein Rundfunk sein.

22 BVerfGE 74, 297, 350 f.

23 *H.D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 136

24 BVerfGE 74, 297, 352

25 *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 353 f.

26 *R. Hochstein* Die Entwicklung der digitalen Mediendienste aus praktischer Sicht S. 11 ff.

cc) Verbreitung

Auf die Art der technischen Verbreitung kommt es nicht an, soweit diese geeignet ist, die Zugänglichkeit der Darbietung an die Allgemeinheit herzustellen.[27] Da der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff dynamisch zu verstehen ist, werden alle, auch heute noch unbekannte, Übertragungsformen erfaßt.[28] Neben der terrestrischen Frequenzübertragung sind dies auch die Übertragungen über Satellit, das breitbandige Kabelnetz, das schmalbandige Telefonnetz und das Glasfasernetz.[29]

b) Einfachrechtlicher Rundfunkbegriff

Die Ausgestaltung des Rundfunks unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes.[30] Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die wesentlichen grundrechtsrelevanten unbestimmten Rechtsbegriffe normativ zu regeln. Einfachgesetzliche Definitionen des Rundfunkbegriffs finden sich im Rundfunkgebührenstaatsvertrag[31] und dem Rundfunkstaatsvertrag.[32] Rundfunk ist danach „die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters“[33]. Diese Definition entspricht in etwa dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Nach der gesetzlichen Regelung wird durch den Rundfunkstaatsvertrag jedoch nur ein Teil des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs abgedeckt. Der übrige Bereich, der zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff gehört, unterfällt der Regelung des Mediendienstestaatsvertrags.

---

27 *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 353

28 BVerfGE 74, 297, 350 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 69

29 *E.-M. Michel* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 353

30 BVerfGE 57, 295, 320 ; 73, 118, 153 f. ; 74, 297, 323 f. ; 83, 238, 296 ; 90, 60, 88

31 Art. 1 des Staatsvertrages über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. Dezember 1974, z. B. GVBl. Schleswig-Holstein 1975, 76

32 § 2 Abs. 1 RFStV vom

33 Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 RFStV ; Die Rundfunkdefinition des Gebührenstaatsvertrages findet sich in derselben oder in ähnlicher Formulierung in einzelnen Rundfunk- und Landesmediengesetzen. Vgl. *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 62 Rdn. 34 ; zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen ausführlich *R. Kressin* Neue Medien zwischen Rundfunk und Individualkommunikation S. 41 ff.

aa) Rundfunkstaatsvertrag (RFStV)

Der in § 2 Abs. 1 Satz 1 RFStV normierte Rundfunkbegriff entspricht dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Obwohl der Rundfunkstaatsvertrag vom verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff ausgeht, ist sein Anwendungsbereich eingeschränkt, da der Rundfunkstaatsvertrag gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 RFStV nicht für Mediendienste gilt. Die Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag beziehen sich daher nur auf einen Rundfunk im engeren Sinne, der die Mediendienste nicht erfaßt.[34]

bb) Mediendienstestaatsvertrag (MDStV)

Um eine Abgrenzung der verschiedenen Erscheinungsformen elektronischer Medien zu erreichen,[35] wurden der Mediendienstestaatsvertrag[36] und das Teledienstegesetz[37] normiert. Das Teledienstegesetz findet Anwendung in Bereichen der Individualkommunikation und bei Informations- und Kommunikationsangeboten, soweit dabei nicht die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht.[38] Der Mediendienstestaatsvertrag hingegen gilt „für das Angebot und die Nutzung von an die Allgemeinheit gerichteten Informations- und Kommunikationsdiensten (Mediendienste) in Text, Ton oder Bild, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitungen oder längs oder mittels eines Leiters verbreitet werden“[39]. Mediendienste sind damit insbesondere Verteildienste in Form von Fernsehtext (Videotext) und Abrufdienste, „bei denen Text-, Ton- oder Bilddarbietungen auf Anforderung aus elektronischen Speichern zur Nutzung übermittelt werden“.[40]

Die Abgrenzung der elektronischen Medien ist mit dieser Regelung klar geworden: Teledienste sind Dienste, die der Individualkommunikation dienen oder Individualkommunikation sind, während Mediendienste an die Allgemeinheit gerichtet werden, inklusive Abrufdienste.[41] Abruf- und Verteildienste werden, unabhängig davon, ob sie auch nur Textdienste sind, vom

---

34 *H. D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 140
35 Dies wurde erforderlich, nachdem das Internet Mitte der 90er Jahre seinen Siegeszug begann.
36 Er trat am 1. August 1997 in Kraft. Zum Inhalt vgl. *H. Kuch* ZUM 1997 S. 225 ff.
37 Das Bundesgesetz trat ebenfalls am 1. August 1997 in Kraft.
38 *W.-D. Ring* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 360
39 § 2 Abs. 1 Satz 1 MDStV
40 § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV
41 *W.-D. Ring* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 360

verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff umfaßt. Folglich sind Mediendienste im Sinne des Mediendienstestaatsvertrags zu einem erheblichen Teil Rundfunk im Sinne des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs. Obwohl Abrufdienste und Textdienste generell als Mediendienste eingestuft werden und damit vom Rundfunkstaatsvertrag nicht erfaßt werden, handelt es sich dabei um Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne.[42]

Der Gesetzgeber hat somit den ihm vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff auf unterschiedliche Weise geregelt, eine abgestufte Regelungsdichte vorgenommen.[43] Textdienste und Abrufdienste erfahren im Mediendienstestaatsvertrag aufgrund der geringeren Suggestivkraft dieser Dienste ein weniger intensives Regelungsniveau wie „der Rundfunk im engeren Sinne“, der im Rundfunkstaatsvertrag geregelt wird. Bei Mediendiensten im Sinne des Mediendienstestaatsvertrags handelt es sich aber trotz einer anderen Namengebung um Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne.[44]

2. Einordnung einzelner Dienste

Durch die zunehmende technische Entwicklung insbesondere seit Beginn der 90er Jahre im Bereich der Telekommunikation, ergeben sich bei der Einordnung einzelner Dienste unter den Rundfunkbegriff Schwierigkeiten.

a) Fernsehen, Hörfunk

Fernsehen und Hörfunk fallen unbestritten unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Dabei ist es unerheblich, ob die Übertragung terrestrisch, über Kabel, Satellit oder Telefonkabel erfolgt. Fernsehen und Hörfunk werden im Rundfunkstaatsvertrag geregelt.

---

42 *H. D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 140

43 *H. Kresse / M. Heinze* AfP 1995, 574, 576

44 Den Mediendienstestaatsvertrag haben die zuständigen Länder in ihrer Kompetenz für den Rundfunk beschlossen.

b) Teletext (Videotext)

Der Videotext erfüllt den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Dies hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich klargestellt.[45] Der Videotext besteht überwiegend aus Informationen von publizistischer Relevanz, so daß das Merkmal der Darbietung erfüllt ist. Er richtet sich wie das Rundfunkprogramm an die Allgemeinheit und wird ebenso wie das Rundfunkprogramm in nicht materialisierter Form verbreitet.[46] Teletext ist verfassungsrechtlich ein „rundfunkähnlicher Kommunikationsdienst“[47] und einfachgesetzlich ein Mediendienst, so daß eine gesetzliche Regelung im Mediendienstestaatsvertrag erfolgte.

c) Pay-TV / Pay-per-view

Beim Pay-TV fallen für das Programm Abonnementgebühren an den Veranstalter an, beim Pay-per-view werden vom Empfänger nur die konkret empfangenen Sendungen bezahlt. Folglich unterscheiden sich diese beiden Formen von dem herkömmlich durch Gebühren oder Werbung finanzierten Rundfunk allein durch das von den Teilnehmern erhobene Nutzungsentgelt, also durch die Finanzierungsmodalitäten.[48] Weder die Verschlüsselung noch die Entgeltpflicht als besondere Finanzierungsform schließen aus, daß die Darbietungen dieser Programme für die Allgemeinheit bestimmt sind und fernmeldetechnisch übertragen werden.[49] Sowohl das Pay-TV, als auch die Pay-per-view Angebote sind Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.[50] Beide Rundfunkformen fallen unter den Regelungsbereich des Rundfunkstaatsvertrags.

d) near-video-on-demand

Hierbei handelt es sich um eine besondere Form von pay-TV / pay-per-view mit der Besonderheit, daß ein bestimmtes Programm in kurzen Zeitabständen wiederholt gestartet wird.[51] Bei dieser zeitversetzten Verbreitung werden die

---

45 BVerfGE 74, 297, 350 f.
46 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 74
47 BVerfGE 74, 297, 351
48 *R. Kressin* Neue Medien zwischen Rundfunk und Individualkommunikation S. 82
49 *G. Herrmann* Rundfunkrecht S. 33 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 75
50 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 75 ; *S. Ory* ZUM 1988 S. 225
51 Bei Premiere wird derzeit near-video-on-demand angeboten. Dort werden die gleichen Spielfilme alle 15

Programminhalte nach wie vor einseitig von den Veranstaltern selektiert, so daß es sich um Sendungen „gleichen Inhalts“[52] handelt. Die Darbietungen richten sich ebenso wie beim Pay-TV oder pay-per-view an die Allgemeinheit. Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne liegt demnach auch beim near-video-on-demand vor.[53] Bei dieser Rundfunkform ist die Suggestivkraft trotz der vielen Wiederholungen sehr hoch, da der Empfänger an die bestimmten Zeiten, die der Veranstalter vorgibt, gebunden ist. Ein zeitlich planmäßig ablaufendes Gesamtprogramm liegt damit vor. Near-video-on-demand ist kein reiner Abrufdienst, so daß der Rundfunkstaatsvertrag bei dieser Form des Rundfunks zur Regelung kommt.

e) video-on-demand

Bei video-on-demand handelt es sich um eine Form des pay-TV. Dabei wird aber keine kontinuierliche Abfolge von Sendungen verbreitet, sondern der Empfänger selbst kann seinen persönlichen Wünschen entsprechend, Beiträge, Programme oder Filme aus einer Datenbank zu jeder von ihm gewünschten Zeit abrufen.[54] Video-on-demand ist damit ein Abrufdienst, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[55] ausdrücklich auch unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff fällt.[56] Bei Abrufdiensten handelt es sich um „rundfunkähnliche Kommunikationsdienste“, die sich auch an die Allgemeinheit richten.[57] Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne liegt bei video-on-demand folglich vor.[58] Einfachgesetzlich wird diese Rundfunkform im Mediendienstestaatsvertrag geregelt.

f) Online-Dienste

Online-Dienste sind Text-, Ton- und Bilddienste, die über das Internet verbreitet werden. Die Übertragung über das schmalbandige Telefonnetz, steht der

---

Minuten gestartet, so daß zu diesen Zeiten das Programm stets wiederholt wird. Der Empfänger kann auch nur aus einer begrenzten Anzahl von Spielfilmen auswählen.

52 BVerfGE 74, 297, 356

53 *R. Kressin* Neue Medien zwischen Rundfunk und Individualkommunikation S. 83

54 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 77 ; *R. Kressin* S. 86

55 BVerfGE 74, 297, 352

56 a.A. *A. Dittmann* S. 29

57 vgl. Ausführungen unter *B. I. 1. a) bb)*

58 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 77 f. ; *E. W. Fuhr* ZDF-Staatsvertrag § 1 III 26 rechnen video-on-demand der Individualkommunikation zu. Trotz der eindeutigen Zuordnung von Abrufdiensten zum Rundfunk durch das Bundesverfassungsgericht, stützen sich diese Verfasser bei ihrer Argumentation auf eben diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Einordnung als Rundfunk nicht entgegen, denn auch bei dieser Übertragungsform handelt es sich um eine Verbreitung im rundfunkverfassungsrechtlichen Sinne.[59] Es darf keinen Unterschied machen, ob beispielsweise ein Hörfunkprogramm terrestrisch, über Kabel, Satellit oder das Telefonnetz übertragen wird.

Bei Online-Diensten handelt es sich um Abrufdienste. Soweit diese an die Allgemeinheit gerichtet sind und nicht nur der Individualkommunikation zuzurechnen sind, ordnete das Bundesverfassungsgericht diese Dienste der Massenkommunikation und damit dem Rundfunk zu.[60] Online-Dienste sind infolgedessen teilweise Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne, teilweise hingegen nicht.[61] Die Abgrenzung erfolgt anhand des Merkmals, ob durch den jeweiligen Online-Dienst nur Einzelne oder die Allgemeinheit angesprochen werden.[62]

Diejenigen Autoren, die Online-Dienste ausschließlich als Individualkommunikation betrachten und dementsprechend ihre Rundfunkeigenschaft gänzlich ablehnen,[63] setzen sich mit ihrer Ansicht gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Während das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich auch „Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf und auf Zugriff“[64] ausdrücklich als Rundfunk einordnet, wollen Teile der Literatur den Rundfunk auf zeitlich planmäßig ablaufende Gesamtprogramme einschränken. Dabei stützen sie sich auf Auslegungen desselben Urteils des Bundesverfassungsgericht ohne den ausdrücklichen Wortlaut des Urteils zu beachten. Es wird argumentiert, bei Online-Diensten werde der Kommunikationsinhalt nicht vom Veranstalter selektiert, sondern von dem Rezipienten bestimmt. Daher richte sich der übermittelte Inhalt nicht an die Allgemeinheit, sondern an den individuellen Teilnehmer. Zudem stünde der Anbieter nicht einer Vielzahl von Teilnehmern gegenüber, die allein durch Ein- oder Ausschalten ihre Auswahl unter den zu empfangenden Programmangeboten treffe. Der Teilnehmer wähle nicht aus, sondern beteilige sich bei der Einflußnahme auf die Programmgestaltung. Online-Dienste seien

---

59 *H. D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 139

60 vgl. die näheren Ausführungen dazu unter *B. I. 2 a) bb)* ; BVerfGE 74, 297, 352 ; *R. Kressin* S. 102 ff.

61 *F. Scherer* AfP 1996 S. 218 ; *H. D. Jarass* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet AfP 2-98 S. 139

62 Beispielsweise handelt es sich beim Online-Banking oder e-mail nicht um Rundfunk. Hierbei erfolgt die Kommunikation ausschließlich zwischen den einzelnen Betroffenen. Bei diesen Vorgängen sind nicht „eine unbestimmte Vielzahl von Zuschauern oder Hörern beteiligt“(BVerfGE 74, 297, 352).

63 *M. Bullinger / H.-J. Mestmäcker* Multimediadienste 1997 S. 51 ff. ; *C. Degenhart* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 341 ff. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 79 f

64 BVerfGE 74, 297, 352

daher nicht massenkommunikativ geprägt, sondern eine neue Form der Individualkommunikation und damit kein Rundfunk.[65] Diese Argumentation geht fehl. Wenn ein Veranstalter bestimmte Programminhalte ins Internet stellt, will er sie der Allgemeinheit zugänglich machen. Der Rezipient muß auch bei diesen Diensten eine Auswahl der vom Veranstalter selektierten Programminhalte vornehmen. Die Tatsache, daß die Programminhalte von den Rezipienten nicht zeitgleich wahrgenommen werden, ist für die Funktion der Rundfunkfreiheit unerheblich. Entscheidend sind der Inhalt der Sendungen und die am Kommunikationsprozeß Beteiligten.[66] Die Inhalte der Online-Dienste entsprechen denjenigen anderer Rundfunkformen und haben daher eine hohe Suggestivkraft. Bestimmte Online-Diensten richten sich an die Allgemeinheit, so daß die Veranstalter und eine unbestimmte Vielzahl von Rezipienten beteiligt sind.

Die Autoren, welche die Online-Dienste nicht zum Rundfunk zählen wollen, verfolgen mit ihrer Argumentation die Absicht, eine Partizipation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an Online-Diensten zu unterbinden. Solange es sich bei Online-Diensten um Individualkommunikation handelt, bedarf es keiner rundfunkspezifischen Sicherung zum Schutze des Pluralismus, also auch keines öffentlich-rechtlichen Rundfunks.[67] Allein die Zugehörigkeit von Abrufdiensten und damit auch Online-Diensten zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff bedeutet noch nicht, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch Online-Dienste betreiben darf. Dies ist vielmehr eine Frage des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Soweit sich Online-Dienste an die Allgemeinheit wenden, fallen sie unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Einfachgesetzlich werden diese Dienste im Mediendienstestaatsvertrag geregelt. Soweit sich Online-Dienste nicht an die Allgemeinheit wenden, gehören sie zur Individualkommunikation und sind kein Rundfunk.[68]

---

65 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 79 f. ; im Ergebnis auch *A. Dittmann* in: Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien S. 29

66 BVerfGE 74, 297, 352

67 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 82

68 eine Übersicht dazu findet sich bei *R. Kressin* S. 124

g) kein Rundfunk

Kein Rundfunk sind alle Kommunikationsformen, die keine Darbietung an die Allgemeinheit verbreiten. Dazu gehört insbesondere die Individualkommunikation. Online-Dienste, die sich nicht an die Allgemeinheit wenden, sind kein Rundfunk. Ihre gesetzliche Regelung findet sich im Teledienstegesetz des Bundes.

3. Rundfunkbegriff und öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind auf die Veranstaltung von Rundfunk beschränkt. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist es daher untersagt, Darbietungen zu zeigen oder Dienste anzubieten, die nicht zum Rundfunk gehören, sondern der Individualkommunikation dienen. Die Dienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind bislang ausnahmslos dem Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne zuzuordnen. Die hier gewonnene Erkenntnis ist aber nicht unerheblich für die zukünftige digitale Entwicklung. Bereits heute ist es möglich, den einzelnen Rundfunkanstalten e-mails zu schreiben. Die e-mail-Korrespondenz gehört nicht zum Rundfunk, sondern zur Individualkommunikation. Dennoch wird man den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugestehen müssen, die Beantwortung von e-mails als Service-Leistung außerhalb ihrer Rundfunktätigkeit zu gestatten. In Zukunft wird durch die Konvergenz der Telekommunikationsbereiche der bislang über Kabel oder Satellit übertragene Rundfunk, wie Fernsehen oder Radio, mit Online-Diensten verschmelzen. Internet wird in Zukunft auch über das breitbandige Kabelnetz verbreitet werden. Im Ergebnis könnte es zu einer Verzahnung des Rundfunks mit den zum großen Teil zur Individualkommunikation zu zählenden Online-Diensten kommen. Heute ist es noch unvorstellbar, welche Möglichkeiten aus solch einer Verzahnung für den Rundfunk entstehen und wie der Rundfunk in wenigen Jahren oder Jahrzehnten aussehen wird. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in dieser Entwicklung aber darauf zu achten, daß sich sein Aufgabenbereich in der Veranstaltung von Rundfunk erschöpft.

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Rundfunkfreiheit wird durch das Grundgesetz verfassungsrechtlich festgesetzt. Um dieses Grundrecht auszufüllen, bedarf es des Pluralismus im Rundfunk und um es gewährleisten zu können, verpflichtete das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, eine positive Ordnung des Rundfunks zu bestimmen.

1. Rundfunkfreiheit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Im Grundgesetz wird in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. GG „die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk...“ gewährleistet. Die „Rundfunkfreiheit“ wurde damit ausdrücklich in den Grundrechtskatalog aufgenommen. Dies ist nicht selbstverständlich; in anderen Rechtsordnungen wie in Frankreich oder Italien enthalten die Verfassungen keine ausdrückliche Normierung der Rundfunkfreiheit. Dort wird sie lediglich als Unterfall der Meinungsfreiheit betrachtet.[1] Die ausdrückliche Regelung der Rundfunkfreiheit im deutschen Grundgesetz ist mit dem geschichtlichen Hintergrund zu erklären. Während des Nationalsozialismus wurden die Massenmedien und insbesondere der Rundfunk von dem totalitären Regime gezielt als Sprachrohr der Regierungspolitik eingesetzt.[2] Die Verstaatlichung des Rundfunks nach der Machtergreifung und der Einsatz des Rundfunks als Propagandainstrument[3] hatten zur Katastrophe des Zweiten Weltkrieges und aller damit verbundenen Folgen für das Deutsche Volk und nahezu aller Völker der Erde mit beigetragen. In der neuen Verfassung wurde daher auf die Verankerung der Rundfunkfreiheit viel Wert gelegt. Auch die Alliierten förderten beim Neuaufbau des Rundfunks die Staatsferne.[4] Man

---

1 *A. Hesse* Rundfunkrecht 1999 S. 69 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S.

2 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 90, 97

3 Bereits 7 Wochen nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten nahm die Reichsregierung am 24.03.1933 die Kulturhoheit für das Reich in Anspruch und übertrug die Rundfunkaufgaben auf das Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda, vgl. *K. Poll* Fernsehspartenprogramme und Pluralismus 1999 S. 34

4 Näheres dazu bei *H. Bausch* Rundfunk in Deutschland Bd. 3 S. 29 ff., *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 97

legte Wert darauf, einen dezentralen und föderativen Rundfunk zu schaffen. Die Neuordnung des Rundfunks und die Normierung der Rundfunkfreiheit im Grundgesetz hatten zum Ziel, die Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat zu sichern, um einen Machtübergriff wie Jahre zuvor zu verhindern.[5]

Um die Rundfunkfreiheit, die der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung dient, zu sichern, bedarf es neben der Staatsfreiheit und der damit zusammenhängenden Programmfreiheit auch einer positiven Ordnung des Rundfunks, damit die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommt.[6] Die Rundfunkfreiheit besteht somit aus der Staatsfreiheit des Rundfunks und dem Pluralismus in organisatorischer und programmlicher Hinsicht.[7]

a) Die Staatsfreiheit im Rundfunk

Das Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunk wird unmittelbar aus der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Rundfunkfreiheit abgeleitet.[8] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nimmt der Rundfunk als „Medium“ und „Faktor“ im Prozeß freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung eine besondere Mittlerfunktion ein.[9] Diese Aufgabe kann der Rundfunk aber nur dann erfüllen, wenn der Staat diesen Vermittlungsprozeß nicht stört, indem er ihn steuert oder kontrolliert.[10] Die Staatsfreiheit ist daneben auch für die Funktionsfähigkeit der Demokratie wichtig. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Staat, gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Diese Volkssouveränität kommt in der Form zum Ausdruck, daß die staatlichen Organe durch die öffentliche Meinung beeinflußt werden.[11] Die Willensbildung muß vom Volk zu den Staatsorganen und nicht in umgekehrter Form verlaufen.[12] Der Rundfunk, dem beim Prozeß der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Bedeutung zukommt, muß vor staatlichem Einfluß verfassungsrechtlich geschützt werden. Ein Staatsrundfunk, mit dem es der Regierung ermöglicht würde, den Meinungs-

---

5 *K. Poll* Fernsehspartenprogramme und Pluralismus 1999 S. 34 ; Weitere Ausführungen zur Entwicklung des Rundfunks nach 1945 vgl. auch

6 BVerfGE 57, 295, 319 f. ; 73, 118, 153 ; 83, 238, 314 ; 90, 60, 93 f.

7 *U.F.H. Rühl* ZUM 1995 S. 167

8 *H. Gersdorf* Staatsfreiheit des Rundfunks 1991 S. 50

9 BVerfGE 12, 205, 260 ; 57, 295, 320

10 vgl. bei *H. Gersdorf* Staatsfreiheit des Rundfunks 1991 S. 50

11 *H. Kratzmann* Die Erscheinungsformen der Volkssouveränität und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Methodenlehre S. 71 ff.

12 BVerfGE 35, 202, 221

und Willensbildungsprozeß unmittelbar zu beeinflußen, verstieße gegen die Rundfunkfreiheit und ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen.[13]

b) Programmfreiheit

Unter Programmfreiheit versteht man Unabhängigkeit der Programmgestaltung im Rundfunk von staatlichen Stellen, insbesondere der Exekutive. Das Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunk führt unmittelbar zur Programmfreiheit. Die Staatsfreiheit verbietet es, Einfluß auf den Inhalt und die Gestaltung von Rundfunkprogrammen zu nehmen.[14] Unter den Schutz der Rundfunkfreiheit fällt der gesamte Prozeß der Medientätigkeit, von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht oder Meinung.[15]

c) Die öffentliche Aufgabe des Rundfunks

Das Bundesverfassungsgericht hat die Veranstaltung von Rundfunk als eine „öffentliche Aufgabe“ betrachtet.[16] Dieser Begriff ist jedoch von der staatlichen Aufgabe zu unterscheiden. Zwar bildet der Begriff der öffentlichen Aufgabe den Oberbegriff zur staatlichen Aufgabe. Der Staat darf aber aufgrund der in der Rundfunkfreiheit manifestierten Staatsfreiheit im Rundfunk die Sachaufgabe Rundfunk nicht zu einer staatlichen Aufgabe machen.[17] Insoweit besteht Einigkeit. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch über die rechtlichen Konsequenzen der öffentlichen Aufgaben des Rundfunks.

Auf diesen Meinungsstreit soll vorliegend eingegangen werden, denn er zeigt deutlich die unterschiedlichen Positionen, die zur Rundfunkfreiheit eingenommen werden. Damit lassen sich auch die im Rundfunkrecht oft gegensätzlichen Meinungen erklären. Durch die divergierenden Auffassungen vom Gehalt der Rundfunkfreiheit ergeben sich natürlich auch Konsequenzen für die Ausgestaltung des Rundfunks.

---

13 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 91 ; *H.D. Jarass* Die Freiheit des Rundfunks vom Staat S. 28

14 *H. Gersdorf* Staatsfreiheit de Rundfunks 1991 S. 52 ; *A. Hesse* Rundfunkrecht 1999 S. 64 ; *J. Rodewald* Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern 1996 S. 13

15 *H.D. Jarass* Freiheit der Rundfunks vom Staat S. 31

16 BVerfGE 12, 205, 243 ; 31, 314, 329

17 vgl dazu *H. Gersdorf* Staatsfreiheit des Rundfunks 1991 S. 69 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 95

aa) Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit

Mit dem Begriff der öffentlichen Aufgabe des Rundfunks macht das Bundesverfassungsgericht deutlich, daß der Rundfunk im Interesse der Allgemeinheit erfüllt werden soll. Im Gegensatz zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes dient nach der Rechtsprechung des Bundesverfsassungsgerichts die Rundfunkfreiheit nicht allein zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung des jeweiligen Trägers des Grundrechts.[18] Die Rundfunkfreiheit sei auch zweckgebunden, „freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten".[19] Mit dieser Zweckbindung des Rundfunks habe die Rundfunkfreiheit eine „dienende Funktion" zu erfüllen. Damit versteht das Bundesverfassungsgericht die Rundfunkfreiheit nicht allein als ein subjektives Abwehrrecht des Individuums gegenüber staatlichen Eingriffen oder Übergriffen in Form der Staats- und Programmfreiheit im Rundfunk, sondern auch als eine objektiv-rechtliche Aufgabe in Form einer dienenden Funktion.[20] Eine der wichtigsten Voraussetzungen der Demokratie ist die Meinungsfreiheit als „objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung".[21] Die freie Meinungsbildung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, welche die Informationen und Meinungen aufbereiten und verbreiten, nicht aufrechterhalten werden kann.[22] Im Prozeß der freien Meinungsbildung fällt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung und daher eine Vermittlerfunktion zu.[23] Er ist „Medium" und „Faktor" des geschützten Prozesses freier Meinungsbildung und dient daher den Interessen der öffentlichen Meinungsbildung, also der Demokratie.[24] Das subjektiv-rechtliche Abwehrrecht der Rundfunkfreiheit bleibt von dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts unberührt. Beide Elemente der Rundfunkfreiheit ergänzen und verstärken sich im Gemeinwesen der Demokratie.[25]

---

18 BVerfGE 87, 181, 197

19 BVerfGE 57, 295, 320 ; 83, 238, 295 f. ; 87, 181, 197 ; dazu ausführlich *W. Brugger* Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation S. 4 ff. ; *C. Oermann* Rundfunkfreiheit und Funkanlagenmonopol S. 85 f.

20 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 94

21 BVerfGE 7, 198, 204 ; 57, 295, 320

22 BVerfGE 90, 60, 87

23 BVerfGE 12, 205, 260 ; 31, 314, 325 ; 90, 60, 87

24 BVerfGE 57, 295, 318 ff. ; 83, 238, 296 ; *R. Scholz* in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz Grundgesetz Kommentar Art. 5 I, II Rdn. 4 ff. ; *K. Hesse* Grundzüge des Verfassungsrechts § 31 Rdn. 16 ; *K. Stern* Staatsrecht Bd. 2 47 Kap. 5b ; *A. Hesse* Rundfunkrecht S. 32 ; *P. Badura* JZ 1989 S. 467

25 *J. Rodewald* Durchsetzungen von Programmbindungen 1996 S. 22 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunk-verfassungsrecht 1997 S. 94 ; *G. Herrmann* Fernsehen und Hörfunk S. 60 ff.

bb) Subjektiv-rechtliches Verständnis

Die subjektive oder individualrechtliche Sicht der Rundfunkfreiheit[26] folgt dem klassischen Grundrechtsverständnis als Abwehrrecht des Einzelnen gegenüber staatlichen Eingriffen.[27] Wesentlicher Bestandteil der Rundfunkfreiheit sei der ungehinderte Zugang jedes Einzelnen, Rundfunk zu betreiben und ein Abwehrrecht gegen Eingriffe in die Programmgestaltung.[28] Freiheit, die zum Dienen verpflichtet, wie dies vom Bundesverfassungsgericht für die Rundfunkfreiheit vorgegeben wird, sei keine Freiheit mehr, sondern werde zu einer Freiheit nach Maßgabe des Gesetzes.[29] Dadurch werde der Wesensgehalt der Rundfunkfreiheit angegriffen.[30]

Diese Ansicht verkennt, daß die Rundfunkfreiheit nicht allein auf ein Veranstaltergrundrecht reduziert werden darf. Bei der Rundfunkfreiheit, die ein Spezialfall der Meinungsfreiheit ist, ist zu deren Verwirklichung auch auf die Position der Rundfunkteilnehmer abzustellen.[31] Es wäre verfehlt, die Rundfunkfreiheit ausschließlich den Rundfunkveranstalter zuzuordnen und die Interessen der Rundfunkteilnehmer (Konsumenten) unberücksichtigt zu lassen.[32]

cc) Objektiv-rechtliche Auffassung

Der objektiv-rechtliche Ansatz wird durch die Betonung der Funktion der Rundfunkfreiheit gekennzeichnet. Dabei wird teilweise auf die organisatorisch-verfahrensrechtlichen, teilweise auf die institutionellen Rahmenbedingungen abgestellt.[33]

---

26 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 794 ff.

27 *F. Ossenbühl* DÖV 1977, 381, 383 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 89 ; *C. Oermann* S. 83 ; *P. Selmer* Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung S. 44 ff.

28 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 168 f.

29 *E. Kull* „Dienende Freiheit" – dienstbare Medien ? 1993 S. 663 ff. ; *U. Fink* Wem dient die Rundfunkfreiheit ? DÖV 1992 S. 805 ff. ; *C. Engel* Rundfunk in Freiheit AfP 1994 S. 185 ff. ; *C. Engel* Multimedia und das deutsche Verfassungsrecht S. 155 ff. ; *R. Scholz* Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot ? AfP 1995 S. 357 ff. ; *E. Kull* ZUM 1987, S. 386 ; *C. Pestalozza* NJW 1981 S. 2158

30 *E. Kull* Dienende Freiheit – dienstbare Medien ? 1993 S. 669

31 *E.G. Mahrenholz* Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ZUM 1995 S. 508 ff.

32 *H. Bethge* Freiheit und Gebundenheit der Massenmedien DVBl. 1983, 369, 374 ; *H.J. Engelke* Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes S. 22

33 *J. Rodewald* Durchsetzung von Programmbindungen 1996 S. 15

Nach denjenigen Autoren, die die Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht sehen, wird von der Rundfunkfreiheit nicht die Freiheit, Rundfunk zu veranstalten geschützt, sondern vielmehr werde „der Rundfunk als solcher, der die Freiheit geniessen soll“ geschützt.[34] Rundfunkfreiheit sei kein Grundrecht, das Jedermann in Anspruch nehmen könne. Ausschließlich die am Meinungsbildungsprozeß Beteiligten Rundfunkveranstalter (Mediatoren) hätten ein Grundrecht auf Rundfunkfreiheit.[35] Diese Ansicht lehnt damit im Fall der Rundfunkfreiheit die nach den herkömmlichen Grundrechtstheorien bestehende Einigkeit ab, daß Freiheitsgrundrechte zuerst Abwehrrechte des Individuums gegenüber staatlichen Eingriffen oder Übergriffen sind.[36]

Bei der institutionellen Betrachtungsweise wird der Prozeß der Meinungsbildung dem verfassungsrechtlichen Schutz der Rundfunkfreiheit unterstellt und nicht den Freiheitsrechten des Einzelnen.[37] Die binnenpluralistische Konstruktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten diene der Freiheitsverwirklichung im Sinne dieser Ansicht am besten. Nur die objektiv-rechtliche oder institutionelle Betrachtungsweise der Rundfunkfreiheit, könne dem Kommunikationsrecht effektiv Geltung verschaffen. Eine ausschließlich subjektiv-rechtlich verstandene Rundfunkfreiheit, die ausschließlich auf den Markt vertraue, könne den Prozeß der freien Meinungsbildung nicht ermöglichen, es bedürfe zum Schutz dieses demokratischen Prozeßes organisatorischer Vorkehrungen.[38] Im Ergebnis steht die Rundfunkfreiheit ausschließlich den Institutionen, also den Rundfunkveranstaltern, im Rahmen ihres Programmauftrages zu.[39]

dd) subjektiv-objektiv-rechtliche Auffassung des BVerfG

Die Darstellung der unterschiedlichen Meinungen zum Gehalt der Rundfunkfreiheit hat gezeigt, daß die subjektiv-rechtliche Ansicht in der Rundfunkfreiheit ausschließlich ein Freiheitsrecht des Individuums zur Abwehr gegenüber staatlichen Angriffen sieht, während die objektiv-rechtliche

---

34 *M. Stock* Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht S. 332

35 *M. Stock* AÖR 110 1985 S. 219, 225 ; *M. Stock* ZUM 1994 S. 206, 213 ; *M. Stock* Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht S. 184 f.

36 *K. Stern* Staatsrecht Bd. III § 65 IV. Rdn. 1 ; *E. Stein* Lehrbuch des Staatsrechts S. 144 ff. ; *K. Hesse* Grundzüge des Verfassungsrechts § 5 Rdn. 7

37 *H. Bethge* Zulassung von Rundfunkveranstaltern S. 19 ; *W. Hoffmann-Riem* AÖR 109 1984 S. 304, 309 ; *J. Wieland* Die Freiheit des Rundfunks 1984 S. 129

38 *F. Kübler* Massenkommunikation und Medienverfassung S. 649, 659 ; *D. Stammler* ZUM 1995, 104, 110

39 *J. Wieland* Die Freiheit des Rundfunks 1984 S. 130 ; *F. Ossenbühl* DÖV 1977, 381, 383

Auffassung die Rundfunkfreiheit als ein Funktionsgrundrecht betrachtet, das nur die „Freiheit einer Organisation“[40] schützt. Das Bundesverfassungsgericht wiederum geht wie bei allen Freiheitsgrundrechten bei der Rundfunkfreiheit zuerst vom subjektiv-rechtlichen Charakter aus.[41] Allerdings habe die Rundfunkfreiheit auch eine dienende Funktion, womit deutlich wird, daß es beim subjektiven Recht nicht um den Schutz des einzelnen im Sinne seiner Selbstentfaltung geht. Die Rundfunkfreiheit dient dem Schutz der Meinungsfreiheit, wobei der Einzelne und die Gesellschaft vor staatlicher Beeinflußung zu schützen sind.[42] Die Rundfunkfreiheit hat daher auch nach dem Bundesverfassungsgericht eine starke objektiv-rechtliche Seite.[43]

Bei der Untersuchung des Wortlauts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fällt auf, daß anders als für die Presse – nicht die Freiheit „des“ Rundfunks, sondern die Freiheit der Berichterstattung „durch Rundfunk“ geschützt ist.[44] Der Parlamentarische Rat hat diese unterschiedliche Formulierung bewußt gewählt und die Verwendung des Wortes „Rundfunkfreiheit“ ausdrücklich abgelehnt.[45] Da sich für den Rundfunk die Freiheit lediglich auf die Berichterstattung bezieht, kann die Freiheitsgewährung für den Rundfunk nicht so umfassend sein wie für die Presse. Der Rundfunk hat mit der Presse, mit Ausnahme der Tatsache, daß es sich bei beiden um Massenmedien handelt, nicht viel gemeinsam. Die Intensität und Wirkungsweise ist beim Rundfunk ungleich höher als bei der Presse. Bilder, Töne, Musik und gesprochenes Wort wirken auf den Konsumenten stärker ein und beeinflussen ihn in einem höheren Maße als ein gedruckter Text. Durch die Gleichzeitigkeit der Ausstrahlung und den gleichzeitigen Empfang und die Möglichkeit der Live-Übertragung wird die Suggestivkraft des Rundfunks noch weiter erhöht.[46] Aus dem Wortlaut der Verfassung allein ist daraus aber nicht zu entnehmen, daß das Grundrecht im institutionellen Sinne zu verstehen ist. Dagegen spricht auch, daß die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk innnerhalb des Art. 5 Abs. 1 GG aufgeführt wurde, der sonst nur Freiheiten der Individualkommunikation schützt.[47] Dieser Systemzusammenhang und die Nähe der Rundfunkfreiheit zum

---

40 *J. Wieland* Die Freiheit des Rundfunks 1984 S. 130

41 *J. Rodewald* Durchsetzung von Programmbindungen 1996 S. 28 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 89 f.

42 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S.. 90 ; *H.J. Engelke* Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Gesetzgebers S. 43

43 *J. Rodewald* S. 21, 22

44 *J. Wieland* Die Freiheit des Rundfunks 1984 S. 121 ; *J. Rodewald* S. 25 ; *A. Hesse* Rundfunkrecht S. 52

45 vgl. *J. Wieland* Freiheit des Rundfunks 1984 S. 121

46 Zum ganzen *J. Wieland* Freiheit des Rundfunks 1984 S. 121 f.

47 *J. Rodewald* S. 25

Demokratieprinzip bekräftigen eher die subjektiv-rechtliche Einordnung der Rundfunkfreiheit. Dem Staat soll es, nach den Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime, verboten sein, die Meinungs- und politische Willensbildung, die sich vom Volk zu den Staatsorganen und nicht in umgekehrter Richtung entwickeln soll, zu beeinflussen. Der Zweck des Demokratieprinzip und der Rundfunkfreiheit ist es, die freie Entwicklung einer öffentlichen Meinung zu ermöglichen.[48] Die Rundfunkfreiheit hat eine Vermittlungsfunktion und „dient" somit im Sinne des Bundesverfassungsgerichts dem Schutz der Meinungsfreiheit des einzelnen und der Gesellschaft vor staatlicher Beeinflussung. Die Gewährleistung der Meinungsfreiheit als „objektives Prinzip der Grundrechtsordnung"[49] erfordert aber nicht nur ein Abwehrrecht gegen den Staat, sondern generell gegen jegliche einseitige Einflußnahme.[50] Die Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat also neben dem subjektiv-rechtlichen auch einen ergänzenden objektiv-rechtlichen Charakter.

2. Der Pluralismus im Rundfunk

Um der dienenden objektiv-rechtlichen Funktion der Informations- und Meinungsfreiheit gerecht zu werden, müssen die Massenmedien die bestehende Vielfalt inhaltlich-gegenständlich und in ihren weltanschaulichen Tendenzen und Strömungen zum Ausdruck bringen.[51] Die Rundfunkfreiheit dient der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung,[52] die durch eine positive Ordnung gewährleistet wird. Sie soll sicherstellen, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Durch die positive Ordnung ist der Pluralismus als wesentliches Strukturprinzip der Rundfunkfreiheit zu sichern.[53] Die Verfassung wird mittels des Pluralismus umgesetzt, nicht der Pluralismus durch die Verfassung.[54]

---

48 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 90 f.

49 BVerfGE 57, 295, 317 f.

50 so auch das BVerfGE 57, 295, 319 f. ; 73, 118, 136 ; 87, 181, 201 ; 90, 60, 88 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 89 ff.

51 BVerfGE 83, 238, 324 ; 74, 297, 327 ; 87, 181, 199 f.

52 BVerfGE 57, 295, 319 f. ; 74, 118, 153 ; 83, 238, 314 ; 90, 60, 93 f.

53 BVerfGE 12, 205, 262 f. ; 57, 295, 323 ff. ; *A. Hesse* Rundfunkrecht § 7 Rdn. 77 ff. ; *W. Schmidt* Rundfunkvielfalt S. 36 ff. ; *C. Pestalozza* NJW 1981 S. 2158 f.

54 *K. Poll* S. 193

Das Pluralismusgebot[55] ist in der Verfassung nicht ausdrücklich festgeschrieben, es besitzt dennoch „verfassungsrechtliche Qualität“, da es der institutionellen Garantie eines freien und offenen Kommunikationsprozeßes dient.[56] Das Pluralismusgebot ergibt sich aus dem objektiv-rechtlichen Verständnis der Rundfunkfreiheit, wonach die Freiheit der Meinungsbildung und Meinungsäußerung zu schützen sind. Das Pluralitätsgebot ergibt sich also unmittelbar aus der Rundfunkfreiheit selbst.[57] Teilweise wird der Pluralismus auch aus dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet.[58]

Der rechtsdogmatischen Struktur der Rundfunkfreiheit ist kein Pluralitätsmodell zu entnehmen.[59] Pluralismus wird durch die „Vielfalt der Gegenstände“ und die „Vielfalt der Meinungen“ geprägt.[60] Im Rundfunk wird Pluralismus durch die Vielfalt der unterschiedlichen Programme und deren unterschiedliche Inhalte erreicht.[61] Dieser Programmpluralismus kann bspw. durch festgelegte Organisationsstrukturen gesetzlich gesichert werden - Organisationspluralismus. Dem Verfassungsrecht ist aber nicht zu entnehmen, daß der Pluralismus durch ein pluralistisch geprägtes Organisationsmodell zu erfolgen hat.[62]

a) Programmpluralismus

Der Programmpluralismus dient dem verfassungsrechtlichen Vielfaltsgebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und verwirklicht die der freien Meinungsbildung dienende Funktion des Rundfunks.[63] Der Pluralismus oder die Meinungsvielfalt wird nach der verfassungsrechtlichen Beurteilung vom Rundfunk insgesamt verlangt und nicht von einzelnen Programmen. Entscheidend aus verfassungsrechtlicher Sicht ist, daß die bestehende Vielfalt der Meinungen in der Gesellschaft auch im Rundfunk ihren Platz findet. Unerheblich ist dabei, auf welchen Kanälen oder Sendern die Meinungen verbreitet werden. Aber die

---

55 Weitere Ausführungen zum Begriff des Pluralismus und den Pluralismustheorien bei *K. Poll* Fernsehspartenprogramme und Pluralismus 1999 S. 129 ff. ; *M. Kops* S. 170 ff. mit empirischen Untersuchungen ; *G. Hallenberger* S. 11 ff., 14 ff. ; *G. Hallenberger* und *F. Kübler* in: *J. Krakies* ZUM 1996 S. 953

56 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 272 ; *K. Poll* Fernsehspartenprogramme und Pluralismus 1999 S. 131, 192 f.

57 *K. Poll* S. 193 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 272

58 *M. Kresse* ZUM 1995 S. 178, 186 ; *M. Schellenberg* AÖR 119 S. 427, 442 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 273 ; *K. Poll* lehnt die Herleitung aus dem Demokratieprinzip ab vgl. S. 193 f.

59 *U. Bumke* Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten S. 120; *K. Poll* S. 194

60 BVerfGE 83, 238, 315

61 *G. Hallenberger* Dimensionen des Begriffs „Vielfalt“ S. 12 ff.

62 *K. Poll* S. 194

63 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 318

Gesamtheit aller bestehenden Sender muß die Vielfalt der bestehenden Meinungen abdecken.[64]

Der Programmpluralismus beschränkt sich nicht auf Nachrichtensendungen oder politische Kommentare, sondern bezieht sich auf alle die Meinungsbildung beeinflussenden Sparten wie Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung.[65]

Vor einer positiven Ordnung zur Sicherung von Programmpluralismus scheute sich der Gesetzgeber, denn eine positive Ordnung mit dem Ziel Programmpluralismus zu gewährleisten, bestand und besteht die Gefahr eines Verstoßes gegen die Staatsfreiheit des Rundfunks. Entsprechend dem Vorbild der BBC entschloß sich der Gesetzgeber Programmpluralismus nicht direkt mit einer positiven Ordnung, sondern über den Organisationspluralismus zu erreichen.

b) Organisationspluralismus

Es wurde daher versucht, den Pluralismus im Rundfunk, also den Programmpluralismus über den Umweg des Organisationspluralismus zu erreichen. Mit dem Organisationspluralismus werden gesetzliche Ordnungsstrukturen festgelegt, die auch der Sicherung des Programmpluralismus dienen. Diese Ordnungsstrukturen sind entweder der Binnenpluralismus, der Außenpluralismus oder Mischformen aus beiden.

aa) Binnenpluralismus

Um Meinungsvielfalt herzustellen, kann der Gesetzgeber die Struktur des Binnenpluralismus wählen. Ziel dieses Modells ist es, eine inhaltliche und meinungsmäßige Vielfalt innerhalb eines Rundfunkprogramms herzustellen. Jedes einzelne Programm muß danach dem Vielfaltsmaßstab gerecht werden und ausgewogen sein.[66] Dabei werden die Interessen der Allgemeinheit durch die Partizipation bestimmter Interessenvertreter der Allgemeinheit in den internen Gremien der Rundfunkveranstalter vertreten. Die Programmgestaltung wird aber nicht diesen Interessenvertretern überlassen. Dies sind auch nicht

---

64 *J. Stender-Vorwachs* „Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem S. 122

65 BVerfGE 73, 118, 155 f. ; 83, 238, 296 f.

66 *K. Poll* S. 195

Träger der Rundfunkfreiheit.[67] Sie sind lediglich Sachwalter des Allgemeininteresses[68] und kontrollieren das Rundfunkprogramm der einzelnen Veranstalter darauf, ob im Gesamtprogramm alle Interessengruppen zu Wort kommen und dadurch Programmvielfalt in möglichster Breite und Vollständigkeit im Programm entsteht.[69] Die pluralistische Zusammensetzung der Gremien ist Garant dafür, daß die Meinungsvielfalt im Rundfunkprogramm Ausdruck findet.[70] Qualitätsmaßstab des Programms ist ausschließlich die gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt und nicht der Werbemarkt oder die Ansprüche von Zuschauermehrheiten.[71] Bei den Interessenvertretern der Allgemeinheit, aus denen sich die Entscheidungs- und Kontrollorgane der Rundfunkveranstalter zusammensetzen, kann es sich um Mitglieder aus den unterschiedlichen verbandlichorganisierten gesellschaftlich-relevanten Gruppen,[72] um Rundfunkrezipienten[73] oder um Kollegialorgane von unabhängigen Sachverständigen[74] handeln. Durch die pluralistische Beteiligung der gesellschaftlich relevanten Gruppen in Kontrollorganen soll sichergestellt werden, daß einseitige Einflußnahme auf das Programm ausgeschlossen wird. Dieser „organisatorische“ Binnenpluralismus ist daher nur auf den Rundfunkveranstalter bezogen.[75]

Das Bundesverfassungsgericht fordert für die Rundfunkfreiheit jedoch primär eine inhaltliche Ausgewogenheit des Programms.[76] Dieser „inhaltliche Binnenpluralismus“ umfaßt im Gegensatz zum „organisatorischen Binnenpluralismus“ noch die gegenständliche Vielfalt des einzelnen Programms. Der inhaltliche geht in seinen Zielen weiter als der organisatorische Binnenpluralismus, er ist programmbezogen.[77]

Die Idee des Binnenpluralismus ist, mit der Schaffung eines organisatorischen Binnenpluralismus, auch den „inhaltlichen Binnenpluralismus“ zu erreichen. Die individuellen Vorstellungen der beteiligten Gesellschaftskräfte sollen in

---

67 *K. Poll* S. 195
68 eingehend dazu *T. Schreier* Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 2001 S.
69 *K. Poll* S. 165
70 BVerfGE 83, 238, 334 ; *K. Poll* S. 165
71 *K. Poll* S. 195
72 In diese Form ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgebaut. Zur Bestimmung der Rundfunkräte, ihren Aufgaben und Rechten, vgl. *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 276 ff.
73 Nähere Angaben dazu bei *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 282 ff.
74 vgl. *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 284 ff.
75 *K. Poll* S. 196
76 BVerfGE 74, 297, 330
77 *K. Poll* S. 197

ihrer Gesamtheit zu einem Gleichgewicht der Informationen und Meinungen im Programm führen.[78]

Daß die binnenpluralistische Organisation zu inhaltlicher Vielfalt und Ausgewogenheit im Programm führen kann, wird teilweise bestritten.[79] Das Modell könne keine Garantie für Programmvielfalt gewähren,[80] da jedes Mitglied nur die Interessen seiner Gruppe vertritt und sich dabei nur der Stärkere durchsetze.[81] Anstatt als Sachwalter der Allgemeinheit zu agieren,[82] handelten die Vertreter interessenorientiert. Die Kontrollgremien entsprechen in ihrer Zusammensetzung insbesondere nach dem Altersstand in keiner Weise dem gesellschaftlichen Querschnitt.[83] Bei den Gremienmitgliedern handele es sich zudem meist um Menschen, die kaum oder gar nicht Rundfunk konsumieren.[84] Damit würden dann aber die Interessen von Zuschauermehrheiten und nicht die gegenständliche und meinungsmäßige Programmvielfalt zum Maßstab genommen. Untersuchungen der empirischen Sozialforschung belegten bereits sehr bald, daß die „öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur unter Beteiligung von gesellschaftlich relevanten Gruppen tatsächlich keine Garantie dafür sei, daß sich das pluralistische Meinungssprktrum in möglichster Breite und Vollständigkeit in den öffentlich-rechtlichen Programmen wiederspiegelt“.[85] In der Praxis ist es den meisten Intendanten gelungen sei, ihre Anstalt von den tatsächlichen Einwirkungen der Kontrollgremien abzuschirmen, so daß diese ihrer Kontrollfunktion nicht gerecht werden können.[86] Die Kontrollgremien, deren Mitglieder die Aufgabe nur nebenamtlich wahrnehmen, können sich schon wegen „anderweitigen beruflichen Verpflichtungen“ keinen Überblick über das Gesamtprogramm verschaffen.[87] Obwohl die Kontrollgremien die Staatsferne des Rundfunks gewährleisten sollen, werden diese durch Wahl durch die Landtage bestimmt, so daß ein mittelbarer staatlicher Einfluß auf das Rundfunkprogramm besteht. Zudem würden die Gremien durch die Parteien, „die Träger des Staates“, dominiert.[88]

---

78 *H. Bühringer* Aufsicht und Kontrolle bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 53

79 *B. Börner* Organisation, Programm und Finanzierung der Rundfunkanstalten 1984 S. 30 ff.

80 *E. Benda* Das Berliner Kabelpilotprojekt S. 18

81 *C. Engel* Rundfunk in Freiheit AfP 1994 S. 185 , 190 ; *B. Börner* S. 38

82 *K. Berg* Media Perspektiven 1987 S. 743

83 *K. Poll* S. 260

84 vgl. näheres zu den Kontrollgremien unter *E. IV. 2. b), c)* ; *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 488

85 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 191

86 *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte 1988 S. 453 ff. S. 475 ; *C. Engel* AfP 1994 S. 187

87 *B. Börner* S. 29 ; *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte 1988 S. 464

88 Nähere Ausführungen dazu bei *K. Poll* S. 206 f.

Das binnenpluralistische Modell, das durch binnenplurale Organisationsstrukturen, Vielfalt und Ausgewogenheit des Rundfunkprogramms (Programmpluralismus) erreichen will, kann keine Garantie für die von der Rundfunkfreiheit erforderliche Pluralität sein. Der organisatorische Binnenpluralismus ist ein Ansatz, Meinungsvielfalt im Programm herzustellen, er deckt sich jedoch nicht mit dem „inhaltlichen Binnenpluralismus", den es anzustreben gilt. Ein personeller Pluralismus führt nicht zwangsläufig zu einem Programm-/Meinungspluralismus oder einem Pluralismus der Perspektiven.[89] Das Modell des organisatorischen Binnenpluralismus kann somit die an es gestellten Anforderungen bereits in der Theorie nicht erbringen. Auch die Praxis hat gezeigt, daß dieses Modell aufgrund der oben genannten Mißstände, Programmvielfalt und –ausgewogenheit nicht garantieren kann.

bb) Außenpluralismus

Neben dem Binnenpluralismus kann zur Herstellung von Meinungsvielfalt auch das Modell des Außenpluralismus herangezogen werden. Während beim Modell des Binnenpluralismus jedes einzelne Programm für sich durch Struktur und Inhalt Meinungsvielfalt gewährleistet, wird beim Außenpluralismus die Meinungsvielfalt durch die Gesamtschau der einzelnen unterschiedlichen Programme sichergestellt.[90] Gleichgewichtige Vielfalt soll durch die Vielzahl unterschiedlicher Beiträge und Programme in ihrer Gesamtheit entstehen. Die Konkurrenz und der Wettbewerb der vielen Rundfunkveranstalter soll die Meinungsvielfalt gewährleisten.[91] Der Außenpluralismus baut auf der Annahme auf, daß Meinungsvielfalt in diesem Modell selbst erzeugt wird. Der Wettbewerb der unterschiedlichen Rundfunkveranstalter habe zur Folge, daß sich die Interessen der Veranstalter nach den Interessen der Rezipienten richten. Dadurch entstünden inhaltlich unterschiedliche Angebote. Der Wettbewerb selbst übte hier eine vielfaltssichernde Funktion aus.[92] Um die Funktion des Wettbewerbs im Rundfunk darlegen zu können, ist zwischen dem ökonomischen und dem publizistischen Wettbewerb zu differenzieren.[93]

---

89 *K. Poll* S. 260

90 *K.-W. Piette* Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk 1988 S. 43

91 *R. Scholz* AfP 1995 S. 357 , 360 ; *H. Bethge* JZ 1985 S. 308

92 *M.-L. Kiefer* Media Perspektiven 1995 S. 110 ; *E. Kantzenbach* Zum Verhältnis von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht S. 78 ; *E. Kull* ZUM 1987 S. 355 ff. S. 357; *A. Frank* Vielfalt durch Wettbewerb ? 1987 S. 137 ; *W. Hoffmann-Riem* Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht 1991 S. 21

93 so auch das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 74, 297, 333 ff.

Der ökonomische Wettbewerb deckt den wirtschaftlichen Aspekt, wie Finanzierung und Konzentration, der Veranstalter innerhalb des Rundfunks ab. Vom ökonomischen Wettbewerb gehen Gefahren für die Meinungsvielfalt durch ökonomische Konzentration oder Errichtung einer Marktmacht aus.[94] Im Sinne der Rundfunkfreiheit dient der ökonomische Wettbewerb der Pluralität der Veranstalter.
Der publizistische Wettbewerb stellt auf die Konkurrenzsituation der verschiedenen Rundfunkanbieter nach ihren inhaltlichen und meinungsmäßigen Angeboten ab.[95] Aus Sicht der Rundfunkfreiheit dient der publizistische Wettbewerb der Erlangung von Pluralität im Sinne von Meinungsvielfalt und –ausgewogenheit im Programm.[96] Ökonomischer und publizistischer Wettbewerb überschneiden sich teilweise, so daß eine exakte Trennung nicht vorgenommen werden kann.[97]

Der Gesetzgeber kann das Modell des Außenpluralismus ausschließlich dann wählen, wenn die technischen Voraussetzungen für Außenpluralismus vorliegen.[98] Dazu bedarf es ausreichend vieler Frequenzen und Rundfunkprogramme, so daß die hinreichende Wahrscheinlichkeit für das Erreichen von Meinungsvielfalt besteht.[99] Als Vorbild für das außenplurale Modell gilt die Presse. (Meinungs-) Vielfalt wird im Bereich der Presse durch viele Anbieter des Massenmediums erreicht.

Das Bundesverfassungsgericht geht auch bei einem Modell des Außenpluralismus davon aus, daß stets eine positive Ordnung der Rundfunkfreiheit erforderlich ist. Es kann niemals mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, daß die einmal festgestellte Meinungsvielfalt im außenpluralen Modell auch stets beibehalten bleibt.[100] Die freien Kräfte des Marktes können eine Selbstregulierung nicht stets garantieren, da die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme[101] und die Abhängigkeit von Werbeeinnahmen[102] besteht. Es bedarf daher einer Kontrolle zur Sicherung des

---

94 *B. Hendriks* ZUM 1988 S. 209 ff., 211
95 *K. Poll* S. 212
96 *W. Hoffmann-Riem* Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht 1991 S. 32
97 *A. Bleckmann* Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung ? 1986 S. 95; *K. Seemann* ZUM 1988 S. 67- 81. Seemann plädiert daher die Abgrenzung des Wettbewerbs nicht mehr vorzunehmen in: DÖV 1987 S. 844 ff. S. 849
98 BVerfGE 73, 118, 163
99 *A. Scharf* Die Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1984 S. 480
100 *W. Hoffmann-Riem* Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation 1979 S. 19 f. ; *H. Bethge* JZ 1985 S. 309 ; *K. Seemann* ZUM 1988 S. 71 f.
101 BVerfGE 57, 295, 322
102 BVerfGE 87, 181, 199 f. ; 90, 60, 95 ff.

mit dem außenpluralen Modell bezweckten Erfolges, nämlich der Sicherung der Rundfunkfreiheit.[103] Dabei wird der ökonomische Wettbewerb neben den wettbewerbrechtlichen Regeln zusätzlich noch durch rundfunkrechtliche Regeln kontrolliert.

Das außenpluralistische Modell ist nicht so regelungsintensiv wie das Modell des Binnenpluralismus, denn beim Außenpluralismus gibt es an die einzelnen Programme kaum bestimmte Anforderungen. Gesetzliche Regelungen sind lediglich über die Anzahl der Programme und die Kontrolle des Modells erforderlich.[104]

Der publizistische Wettbewerb wird durch Programmgrundsätze, wodurch der Grundstandard meinungsmäßiger Vielfalt gewährt werden soll, geregelt.[105] Diese Zulassungs- und Aufsichtsbehörden (Medienanstalten) sind binnenpluralistisch zusammengesetzt. Sie sind rechtlich selbständig und vom Staat unabhängige Institutionen, deren Mitglieder des binnenpluralen Organs allein den Interessen der Allgemeinheit vertreten.[106]

Aus dem Grundgesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Rangverhältnis zwischen den Modellen des Binnen- und des Außenpluralismus nicht zu entnehmen.

Teilweise wird in der Literatur dem Außenpluralismus der Vorrang eingeräumt. Danach sei der Binnenpluralismus lediglich aufgrund der historischen Gegebenheiten wie der Frequenzknappheit im Rundfunk zu rechtfertigen. In Zeiten, wo die Frequenzknappheit überwunden ist, und viele Veranstalter Rundfunk betreiben könnten, würde die Behelfsfunktion des Binnenpluralismus nicht mehr erforderlich und allein das Modell des Außenpluralismus gerechtfertigt sein. Das außenplurale Modell sei die vorzugswürdige Organisationsform, die bei Überwindung der Frequenzknappheit die einzig zulässige Organisationsform sei.[107]

---

103 BVerfGE 73, 118, 158 ; 57, 295, 323
104 BVerfGE 73, 118, 163 f.
105 Näheres dazu bei *K. Poll* S. 215
106 BVerfGE 73, 118, 164 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 314
107 *H. Kresse* Pluralismus, Markt und Medienkonzentration 1995 S. 69 f. ; *C. Pestalozza* NJW 1981 S. 2158 ff. S. 2164

Ein anderer Teil der Literatur geht von einer Vorrangigkeit der binnenpluralistischen Organisationsform aus. Das außenplurale Modell sei strukturell defizitär und daher nachrangig.[108]

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Rundfunkfreiheit allein entscheidend, daß im Rundfunk Pluralismus herrscht. Ein bestimmtes Modell, um den Erfolg zu erreichen, hat es nicht vorgegeben, vielmehr hat es dies allein den Landesgesetzgebern überlassen. Daher kann es grundsätzlich auch nicht einem Modell gegenüber einem anderen die Vorrangigkeit einräumen. Eine positive Ordnung[109] ist unabhängig davon, ob Binnenpluralismus oder Außenpluralismus vorliegt, erforderlich, um Pluralität zu garantieren.

Sobald allerdings beide Modelle zu demselben Ergebnis kommen, nur auf einem anderen Weg, ist dasjenige Modell vorrangig, welches den Bürger weniger einschränkt oder andersherum gesagt, dasjenige Modell, welches dem Bürger mehr Freiheiten läßt.[110] Dies ergibt sich bereits aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Im Ergebnis bedeutet dies, daß ein binnenpluralistisches Modell solange erforderlich ist, bis die Frequenzknappheit oder Kabel- bzw. Satellitknappheit überwunden ist. In Zeiten der Frequenzknappheit und nur verhältnismäßig wenigen Programmen kann sich ein außenplurales Modell nicht entfalten und Pluralismus nicht garantieren. Wenn die Knappheit in der Übertragungstechnik überwunden ist, kann sich Pluralität auch im außenpluralen Modell entwickeln, vergleichbar der Presse. Sobald die technischen Möglichkeiten vorliegen und das außenplurale Modell Pluralität sicherstellen kann, ist dies gegenüber dem Binnenpluralismus vorrangig. Konkret bedeutet dies, daß gegenwärtig bei etwa 30 Fernsehprogrammen, das außenplurale Modell allein noch nicht für Pluralismus sorgen kann. Es besteht weiter noch Knappheit an Übertragungskapazitäten. Dies wird sich erst durch die Digitaltechnik ändern. Erst wenn in Zukunft Jedermann über 200 Fernsehprogramme über Kabel und Satellit empfangen kann, und sich die Digitaltechnik etabliert hat, ist eine binnenplurale Organisationsform zur Erreichung von Meinungsvielfalt nicht mehr erforderlich. Das außenplurale Modell kann dann für Vielfalt, ähnlich wie

---

108 *B.-P. Lange* Media Perspektiven 1980 S. 133 ff. S. 141 ff. ; *W. Schmidt* Media Perspektiven 1984 S. 429 ff. S. 431 ;

109 *A. Hesse* Rundfunkrecht S. 74

110 Dies muß auch gelten, obwohl der Ordnungsrahmen keine Einschränkung, sondern Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ist.

die Presse, sorgen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß auf eine positive Ordnung verzichtet werden kann.[111] Diese wird nach wie vor in welcher Form auch immer erforderlich sein, um Pluralismus zu garantieren.

3. Die positive Ordnung des Rundfunks

Der Grundrechtsschutz der Rundfunkfreiheit entfaltet seine Wirkung in zweierlei Wirkung. Der subjektiv-rechtliche Charakter des Freiheitsrechts bewirkt die Abwehr staatlicher Einflußnahme auf die Freiheit des Rundfunks. Der objektiv-rechtliche Charakter gebietet es, daß der Staat die Freiheit des Rundfunks durch Gesetze sichert.[112] Eine die Rundfunkfreiheit ausgestaltende positive Ordnung, die der Funktionssicherung dient, muß sicherstellen, daß „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird".[113]

a) durch den Gesetzgeber

Die Ausgestaltung der positiven Ordnung erfolgt im grundrechtsrelevanten Bereich. Die gesetzlichen Regelungen gestalten das Grundrecht in wesentlicher Weise, so daß die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dem Vorbehalt des (Landes-)Gesetzes unterliegt (Wesentlichkeitstheorie).[114] Die Pflicht des Gesetzgebers zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch eine positive Ordnung führt zu einer „Janusköpfigkeit des Staats".[115] Wegen der Staatsfreiheit im Rundfunk hat sich der Staat grundsätzlich von dem Medium fernzuhalten, dennoch hat er über die Rundfunkordnung, also auch über den Freiheitsbereich und den Stellenwert der Rundfunkfreiheit, zu befinden. Aus diesem Grund und aufgrund des Subsidiaritätsprinzips läge daher der Gedanke nahe, die Rundfunkfreiheit der Verantwortung der Gesellschaft selbst zu überlassen. Dabei wird häufig auf die Selbstregulierungskräfte des wirtschaftlichen Marktes

---

111 a.A. *T. Hoeren* Information als Gegenstand des Rechtsverkehrs S. 150, der bereits heute keine Notwendigkeit einer positiven Ordnung im Rundfunksektor sieht.

112 *P. Niepalla* Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 1990 S. 16 f. ; BVerfGE 12, 205, 263 ; 31, 314, 326 ; 57, 295, 320 ; 73, 118, 152 f. ; 74, 297, 324

113 BVerfGE 57, 295, 320 f.

114 BVerfGE 57, 295, 320 ; *P. Niepalla* S. 19 ; *S. Seelmann-Eggebert* ZUM 1992 S. 81

115 *R.Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 87 ; *R. Ricker* Privatrundfunkgesetze im Bundesstaat S. 32 f. ; *E. Hoppmann* Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren S. 187 sieht in jedweder positiver Rundfunkordnung eine Zensur.

gesetzt.[116] Übersehen wird dabei jedoch, daß die Verfassung die Garantie für ein freies Rundfunkwesen fordert.[117] Für die Veranstaltung von Rundfunk, insbesondere von Fernsehen, ist ein hoher finanzieller Aufwand erforderlich, so daß nur wenige in der Gesellschaft in der Lage und Willens sind, Rundfunk zu veranstalten. Aufgrund dieser Eigenart oder „Sondersituation" des Mediums Rundfunk besteht die Gefahr, daß eine Konzentration von Meinungsmacht entsteht, wodurch der freie Kommunikationsprozeß und die öffentliche Meinungsbildung gestört wird.[118] Die Gefahr der Konzentration wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß die privaten Fernsehsender in Deutschland vorwiegend von zwei Eigentümern beherrscht werden.[119] Auch wenn die Sondersituation wegfallen sollte, kann auf die Selbstregulierungskräfte des wirtschaftlichen Marktes nicht vertraut werden, da nicht jederzeit, wie in Krisenzeiten, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, daß die Rundfunkfreiheit und die Meinungsvielfalt in ihrer gesamten Breite garantiert wird.[120] Zudem darf Rundfunk wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden.[121] Selbst im Bereich der Presse mit seinen traditionell gewachsenen Marktstrukturen, hat der Staat mit der pressespezifischen Fusionskontrolle ordnend eingegriffen, um möglichen Gefahren aus dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte vorzubeugen. Die positive Ordnung der Rundfunkfreiheit ist also unabhängig von der Sondersituation im Rundfunk und auch unabhängig von technischen Begebenheiten immer erforderlich.[122] Dies ergibt sich auch aus dem objektiv-rechtlichen Charakter der Rundfunkfreiheit. Soweit man anerkennt, daß die Rundfunkfreiheit auch der Allgemeinheit dient (dienende Freiheit) und nicht ausschließlich den Rundfunkbetreibern, indem eine umfassende Meinungsbildung gewährleistet wird, bedarf es einer positiven Ordnung zur Sicherung dieser zweckgebundenen Rundfunkfreiheit. Auch andere Selbstregulierungskräfte der Gesellschaft kommen als Garanten der Rundfunkfreiheit nicht in Betracht. Allein der Staat ist von dem Gesamtwillen der Gesellschaft getragen und demokratisch legitimiert. Zudem verfügen andere gesellschaftliche Gruppen nicht über die Machtmittel, die dienende Funktion der

---

116 *T. Hoeren* S. 150

117 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht 1997 S. 102 f.

118 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunksverfassungsrecht S. 103

119 SAT.1, ProSieben, Kabel1, DSF, PREMIERE gehören mehrheitlich zur Kirch-Gruppe, RTL, RTL2, SuperRTL, VOX gehören mehrheitlich zu Bertelsmann-Ufa.

120 BVerfGE 57, 295, 322 ff. ; *P. Niepalla* S. 18

121 BVerfGE 31, 314, 325 ; 57, 295, 323

122 *P. Niepalla* S. 18 ; anderer Ansicht *K.-E. Hain* Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung 1993 S. 43

Rundfunkfreiheit durchzusetzen.[123] Als Garant der Rundfunkfreiheit kommt daher nur der Staat in Frage.

Dem Konflikt, der entsteht indem der Staat einerseits den Rundfunk nicht beeinflußen darf (Staatsfreiheit des Rundfunks) und andererseits ihn auszugestalten hat (Positive Ordnung des Rundfunks), wird dadurch begegnet, daß dem Staat kein Ermessen eingeräumt wird, wie er den Freiheitsbereich bestimmt.[124] Der Staat, also der Gesetzgeber, hat sich bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit ausschließlich an der dienenden Funktion, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Herstellung und Offenhaltung eines allgemeinen Meinungsmarktes liegt, zu orientieren.[125] Dafür ist eine Rahmenordnung ausreichend, welche die Grundlinien der Rundfunkordnung vorgibt und Vorkehrungen trifft, die „sicherstellen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können“.[126] Zudem hat der Gesetzgeber Leitgrundsätze aufzustellen, „die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“.[127] Der Gesetzgeber ist damit verpflichtet, ohne Einzelfälle entscheiden zu dürfen, um nicht gegen das Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunk zu verstoßen, durch eine allgemeine Rahmenordnung, Pluralismus im Rundfunk herzustellen,

b) Wahlfreiheit

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit eine positive Ordnung erforderlich. Das einzige Ziel dieser positiven Ordnung ist die Sicherung der Rundfunkfreiheit und des Pluralismus im Rundfunk. Solange dieses Ziel erfüllt wird, obliegt es der Wahlfreiheit des Gesetzgebers, welches Rundfunkmodell er wählt.[128] Dabei unterliegt der Gesetzgeber auch nicht dem Gebot der Modellkonsistenz[129], er

---

123 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 87, 103

124 *R. Scholz* in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz Grundgesetz Kommentar Art. 5 Abs. 1, 2 Rdn. 56, 132 ; *H. D. Jarass* Die Freiheit des Rundfunk vom Staat S. 48 ; *J. Wieland* Die Freiheit des Rundfunks S. 57, 71 ff. ; *A. Hesse* Die Rundfunkfreiheit S. 68 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* S. 88

125 BVerfGE 57, 295, 323 ; *R. Ricker / P. Schiwy* S. 88

126 BVerfGE 57, 295, 324 ff.

127 BVerfGE 12, 205, 263 ; 57, 295, 325

128 BVerfGE 57, 295, 320 f. ; 73, 118, 153 ; 83, 238, 315 ; *G. Herrmann* Rundfunkrecht § 20 Rdn. 9 ff, § 23 Rdn. 16 f. ; *A. Hesse* Rundfunkrecht S. 72 f. ; *von Mangoldt / Klein / Starck* GG Art. 5 Rdn. 37 f. ; *R. Scholz* in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz Grundgesetz Kommentar Art. 5 Abs. 1, 2 Rdn. 108 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 166

129 *F. Kübler* Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt S. 29

muß also kein bestimmtes Ordnungsmodell in Reinform verwirklichen, sondern kann auch Mischformen wählen.[130] Das Bundesverfassungegericht hat den Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber auch nicht auf die bereits bestehenden Modelle beschränkt.[131] Es sind alle Modelle möglich, solange sie den Pluralismus im Rundfunk gewährleisten.[132]

Die Gesetzgeber haben die duale Rundfunkordnung (duales System) gewählt. Weitere Ausführungen darüber werden unter 2. gemacht. Zunächst werden andere Rundfunkmodelle skizziert, die ebenfalls möglich wären oder die in die duale Rundfunkordnung eingeflossen sind.

c) Rundfunkmodelle

Das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geben nicht vor, wie die positive Ordnung des Rundfunks und damit das Rundfunkmodell ausgestaltet sein soll. Dies wird der Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen. Der Gesetzgeber hat sich für das duale System als Rundfunkordnung entschieden.

aa) Der öffentlich-rechtliche Rundfunk

Aufgrund der historischen Situation[133] entschieden sich die Landesparlamente beim Wiederaufbau des Rundfunks nach dem 2. Weltkrieg für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform. Die öffentliche Aufgabe des Rundfunks sollte nicht vom Staat oder von einzelnen Personen oder Gruppen der Gesellschaft, sondern von der gesamten Gesellschaft im Interesse der Allgemeinheit erfolgen.[134] Das Modell des Binnenpluralismus sollte dies verwirklichen. Die Rundfunkveranstaltung wurde juristischen Personen des öffentlichen Rechts übertragen, die wegen ihres Selbstverwaltungsrechts nicht unter staatlichem Einfluß standen. Die 16 Landesrundfunkanstalten veranstalten in der ARD[135] ein gemeinsames Fernsehprogramm und teilweise in Kooperation mit anderen

---

130 BVerfGE 83, 238, 315 f.

131 ausdrücklich *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 789 ; a.A. *H. Bethge* ZUM 1996, 456, 464 der öffentlich-rechtliche Strukturen fordert.

132 *K. Poll* S. 223 ; *P. Lerche* Das 6. Rundfunkurteil zur „Modellkonsistenz“ S. 51 ff.

133 Die Frequenzknappheit im Rundfunk zwang dazu, eine Organisationsform zu wählen, bei der alle Teile der Gesellschaft an der Rundfunkveranstaltung beteiligt werden. Die britische BBC diente als Vorbild.

134 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 175

135 Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands

Anstalten die Dritten Programme. Das ZDF, ebenfalls eine Anstalt des öffentlichen Rechts, wird von allen Ländern gemeinsam getragen.

Die organisatorischen Regelungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten[136] legen eine einheitliche Strukturierung der Anstalten fest. Jede Rundfunkanstalt verfügt über einen Intendanten,[137] einen Verwaltungsrat und einen Rundfunkrat.[138]
Der Intendant verkörpert das Exekutivorgan der Anstalt. Er leitet und vertritt die Anstalt und ist für die Programmgestaltung und die Einhaltung der Programmgrundsätze verantwortlich. Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftstätigkeit des Intendanten. Ihm stehen teilweise Entscheidungs- und Zustimmungsbefugnisse zu. Seine Mitglieder werden vom Rundfunkrat gewählt. Der Rundfunkrat besteht aus ehrenamtlich tätigen Repräsentanten, die aus bedeutenden gesellschaftlichen und politischen Gruppen kommen. Er steht für den Binnenpluralismus in den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der Rundfunkrat hat den Intendanten bei der Gestaltung des Rundfunkprogramms zu beraten und die Einhaltung der Programmgrundsätze zu überwachen. Bestimmungen über konkrete rechtliche Möglichkeiten, wie der Rundfunkrat Einfluß auf die Programmgestaltung nehmen kann, fehlen meist,[139] so daß sich die Aufgaben meist auf eine nachträgliche Kontrolle von Sendungen beschränken.[140]

bb) Das Bayern-Modell

In Bayern darf gemäß Art. 111 a Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Verfassung[141] Rundfunk nur in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft veranstaltet werden.[142] Eine generelle Zulassung von Privatfunk wie in anderen Ländern ist nicht möglich. Private Rundfunkanbieter können ihre Programmbeiträge aber bei der öffentlich-rechtlichen Landeszentrale für neue Medien abgeben, die dann ein Programm zusammenstellt. Die privaten Rundfunkunternehmer treten damit nur als Anbieter von Rundfunkbeiträgen auf.

---

136 Rundfunk- und Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, Rundfunkgesetze, Satzungen und Staatsverträge der jeweiligen Rundfunkanstalten.
137 Nur Radio Bremen hat anstatt eines Intendanten ein Direktorium, vgl. § 7 Nr. 3 RB-G
138 Beim ZDF wird für den Rundfunkrat, die Bezeichnung Fernsehrat geführt.
139 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 177
140 Nähere Ausführungen zu den Aufgaben des Rundfunkrats bei *K. Poll* S. 224 ff.
141 Dieser Verfassungsartikel wurde erst 1973 durch das 4. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern aufgrund eines Volksbegehrens eingeführt (GVBl. S. 389 f. vom 19. Juli 1973)
142 BayVerfGE 39, 96, 137 f. ; 30, 78, 89 f. ; *P. Lerche* ZUM 1993 S. 441

Rundfunkveranstalter ist die Bayerische Landeszentrale für neue Medien.[143] Sie, und nicht die privaten Anbieter, verantwortet das Programm.

Ein wichtiges Organ der Landeszentrale für neue Medien ist der Medienrat, der vergleichbar dem Rundfunkrat der öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammengesetzt ist und dadurch den Binnenpluralismus verkörpert. In Bayern bestehen damit zwei öffentlich-rechtliche Systeme nebeneinander.[144] Andererseits liegt bei diesem Bayerischen Ordnungsmodell eine sachliche Nähe zum außenpluralistischen System, da inhaltliche Ausgewogenheit nur vom Gesamtangebot und nicht von den einzelnen Beiträgen erwartet wird.[145] Der Unterschied des Bayerischen Ordnungsmodell von den Mischmodellen privaten Rundfunks, die ebenfalls von pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsinstanzen kontrolliert werden, liegt darin, daß der Medienrat im Bayerischen Modell präventiv auf die Programmgestaltung einwirken kann.[146]

cc) Alternative öffentlich-rechtliche Modelle

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk könnte durch eine Beteiligung privater Unternehmen kostengünstiger arbeiten. Anders als gegenwärtig beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wo private Unternehmen nur gelegentlich Sendungen produzieren, könnten alle Sendebeiträge von privaten Unternehmen kostengünstiger zugeliefert werden. Die öffentlich-rechtliche Anstalt könnte sich auf die Kontroll- und Organisationsaufgaben konzentrieren. Eine weitere Alternative wäre, statt eines Rundfunkrates als binnenpluralistisches Organ, einen Sachverständigenrat zu etablieren, der die Interessen der Allgemeinheit und nicht seiner Klientel vertritt.[147]

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt deutlich gemacht, daß mit der Rundfunkfreiheit auch alternative Modelle eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks möglich sind, soweit eine binnenpluralistische Struktur die Interessen der Allgemeinheit durch effektiven Einfluß auf die Programmgestaltung sichert.[148]

---

143 Art. 2 Abs. 1 BayMG

144 *R. Ricker / P. Schiwy* sieht darin ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip S. 180 f.

145 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 178

146 ausführlich zum „Bayern-Modell" *C. Degenhart* ZUM 1988, 47, 53 ff. ; *R. Bornemann* ZUM 1992, 483 ff. ; *H. Bethge* ZUM 1994 S. 1 ff. ; *R. Bornemann* ZUM 1995 S. 832 ff. ; *R. Stettner* Rundfunkstruktur im Wandel ; *ders.* K & R 1999 S. 355 ff.

147 Ein Sachverständigenrat wurde im Staatsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg festgesetzt, vgl.§ 12 StV

148 BVerfGE 83, 235, 298, 309, 318 ; 57, 295, 323

dd) Der private Rundfunk

Der private Rundfunk entstand neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, nachdem die Kabelpilotprojekte den Weg für die Landesmediengesetze geebnet hatten. Der private Rundfunk wurde aber nicht sich selbst überlassen. In Gestalt von Landesmedienanstalten wurden öffentlich-rechtliche Kontrollinstanzen geschaffen, die die Zulassung und Aufsicht über die privaten Veranstalter ausüben. Die Landesmedienanstalten sind weisungsunabhängige, rechtlich selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts. Neben einem Exekutivorgan, besteht die Medienanstalt aus einem pluralistisch zusammengesetzten Gremium, dessen Aufgaben insbesondere die Zulassung und Kontrolle der privaten Rundfunkveranstalter sind.[149]

Das auf externe Vielfalt angelegte außenpluralistische Modell, das als Vorbild für den privaten Rundfunk gilt, wurde zunächst binnenpluralen Anforderungen unterstellt, bis die tatsächlichen Gegebenheiten der Ausbildung eines außenpluralen Systems gegeben waren. Solange es nicht eine Vielzahl verschiedener Rundfunkangebote gab, die in ihrem Gesamtprogramm Meinungsvielfalt und –ausgewogenheit herstellen konnten, hatte jeder Veranstalter durch geeignete Vorkehrungen, wie z. B. einem Programmbeirat, der pluralistisch zusammengesetzt ist, vorzusorgen, daß Programmvielfalt hergestellt wurde. Dieses Übergangsmodell vereint beide Pluralismusvarianten. Die Voraussetzungen, wonach vom Übergangsmodell auf das außenplurale Modell gewechselt werden konnte, wurden mit einer Mindestanzahl von drei privaten Fernsehvollprogrammen im Rundfunkstaatsvertrag 1991 festgesetzt, die im Fernsehbereich bereits seit längerem erfüllt sind.[150] Die Verpflichtung zu binnenpluralistischen Vorkehrungen im privaten Fernsehen bestehen somit nicht mehr.

ee) Zwei-Säulen-Modell in Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen werden für die Veranstaltung privaten lokalen Rundfunks nur binnenpluralistisch strukturierte Personengemeinschaften in der

---

149 Nähere Ausführungen zur Funktion und Organisation der Landesmedienanstalten, insbesondere zu den Organen finden sich bei *K. Poll* S. 230 ff.

150 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 186

Rechtsform des Idealvereins zugelassen.[151] Die binnenpluralistische Organisation dieser Veranstaltergemeinschaften entspricht in etwa derjenigen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.[152] Die aus den gesellschaftlich relevanten Gruppen kommenden, pluralistisch zusammengesetzten Mitglieder der Veranstaltergemeinschaft veranstalten und verantworten das Rundfunkprogramm selbst,[153] und sind damit nicht nur ein Kontrollorgan. Die technisch-finanziellen Aufgaben erfüllt eine organisatorisch selbständige Betriebsgesellschaft. Dieses binnenpluralistische Rundfunkmodell hat das Bundesverfassungsgericht für zulässig erklärt.[154]

Die dargestellten Modelle sind für eine positive Ordnung des Rundfunks als Alternative zum dualen Rundfunksystem möglich. Die aufgeführten Modelle sind nur solche, die Gesetzgeber bereits normiert haben. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gestaltungsspielraum der Landesgesetzgeber aber nicht auf die dargestellten Rundfunkmodelle beschränkt. Solange die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit und damit Pluralität im Rundfunk gewährleistet wird, sind alle alternativen Modelle möglich.[155] Grundsätzlich haben die Landesgesetzgeber als Rundfunkordnung das duale System gewählt. Dieses hat sich in den letzten Jahren trotz heftiger Kritik noch weiter gefestigt, so daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß in absehbarer Zeit ein anderes Rundfunkmodell etabliert werden wird.[156]

b) Das duale System

Beim Wiederaufbau des Rundfunks war das primäre Ziel, die Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat zu sichern, um einen Machtübergriff wie in der Zeit des Dritten Reiches zu verhindern. Ein kommerziell ausgerichtetes Rundfunksystem nach amerikanischem Vorbild konnte in Deutschland zu jenem Zeitpunkt aufgrund der wirtschaftlichen Bedingungen nicht aufgebaut werden.[157] Daher diente bei der Organisationsform der Sender die britische BBC

---

151 ausführlich *F. Kübler* Privater Binnenpluralismus und „duale" Rundfunkordnung S. 73 ff. ; *M. Jöst* Verfassungsrechtliche Aspekte des Verhältnisses von Presse und Rundfunk S. 117 ff.

152 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 187

153 §§ 25 Abs. 1, 27 Abs. 2 LRG Nordrh.-Westf.

154 BVerfGE 83, 238 ff. ; kritisch dazu *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 188 ff.

155 *K. Poll* nennt als Beispiel das Sachverständigen- oder das Ratsmodell mit der Besonderheit, daß die binnenplurale Struktur nicht auf die Kontrollorgane, sondern auf die Rundfunkveranstalter eingesetzt werden. S. 223, 232 ff.

156 Nach *K. Poll* hat der Gesetzgeber den eigentlichen Sinn der Rundfunkfreiheit, nämlich die Gewährung von Pluralismus, aus den Augen verloren. „Pluralismus ist nur noch eine Frage des Modells". S. 258

157 *K. Poll* S. 34

als Vorbild. Die Sender wurden Anstalten des öffentlichen Rechts, deren anstaltsinterner, pluralistisch zusammengesetzter Rundfunkrat mit Vertretern aus gesellschaftlich relevanten Gruppen, die Kontrollfunktion ausübte. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 wurde der Rundfunk in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich abgesichert. Am 10. Juni 1950 wurde die Arbeitsgemeinschaft der (westdeutschen) Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) gegründet, die am 25. Dezember 1952 den Fernsehbetrieb aufnahm.[158] Als Reaktion der Länder auf das erste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts[159] wurde am 1. April 1961 das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), als zweite unabhängige Fernsehanstalt, gegründet. In den Jahren 1964 bis 1969 entstanden fünf regionale Dritte Programme. Sie waren zunächst als Bildungsprogramme konzipiert, wurden im Laufe der Zeit aber auch auf andere Bereiche ausgeweitet. Die vorhandene Frequenzknappheit, die den Bestand des öffentlich-rechtlichen Fernsehens begründete, wurde durch den Ausbau von Kabel- und Satellitenrundfunk ab Mitte der 80er Jahre beseitigt. Mit derzeit 33 TV-Programmen hat das Kabelnetz seine Kapazitätsgrenze erreicht.

Aufgrund der neuen Kapazitäten im Bereich des Rundfunks und aufgrund des dritten Rundfunkurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1981, welches die Einführung privaten Rundfunks ausdrücklich zuließ,[160] wurden von 1984 bis 1989 in allen Ländern Landesmediengesetze geschaffen, in denen privater Rundfunk zugelassen wurde. Die Landesmediengesetze sahen für die Privaten Sender teilweise binnenplurale Organisationsstrukturen, teilweise außenplurale Modelle vor. Viele Länder errichteten Übergangsmodelle, die die privaten Rundfunkveranstalter solange binnenpluralen Strukturen unterwarfen, bis durch eine ausreichende Zahl von Programmen, Außenpluralität möglich wurde. Die privaten Vollprogramme RTLplus und SAT.1 gingen 1984 bzw. 1985 auf Sendung. Damit war neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der private Rundfunk als zweite Säule des Rundfunksystems entstanden. Dieses duale Rundfunksystem hat sich seit dem Aufbrechen des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bis heute gefestigt.

---

158 Nähere Informationen dazu bei *K. Poll* S. 37 f.
159 BVerfGE 12, 205 ff.
160 BVerfGE 57, 295, 320 ff. (FRAG-Urteil)

III. Die Grundversorgung im dualen System

Der vom Bundesverfassungsgericht geprägte Begriff der Grundversorgung[1] ist bis heute eine schillernde Aufgabenbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geblieben.[2] Insbesondere über den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie über deren Bestands- und Entwicklungsgarantie wird bis heute streitig diskutiert.

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Im 4. Rundfunkurteil vom 4. November 1986[3] hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff der „Grundversorgung" zum ersten Mal verwendet. Der Begriff der Grundversorgung ist kein Verfassungsbegriff, da er selbst im Grundgesetz nicht vorkommt, sondern ein bei der Verfassungsauslegung gewonnener Hilfsbegriff.[4] Das Gericht setzte den Begriff in Anführungszeichen, definierte ihn aber nicht, obwohl es ihn im Urteil zweimal und im Leitsatz der Entscheidung einmal verwendete.[5] Im 5. Rundfunkurteil vom 24. März 1987[6] wurde der Begriff der Grundversorgung in der Urteilsbegründung bereits 20 mal erwähnt. Eine Definition des Begriffs erfolgt in diesem Urteil zwar nicht, jedoch wurden zum Umfang und dem Bereich jenseits der Grundversorgung Ausführungen gemacht und Präzisierungen zu den Elementen der Grundversorgung vorgenommen. Das 6. Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991[7] enthält den Begriff der Grundversorgung mehr als 25 mal. Dabei werden insbesondere Feststellungen zur Bestands- und Entwicklungsgarantie gemacht. Im Hessen-3-Beschluß (7. Rundfunkentscheidung) vom 6. Oktober 1992[8] wird der Begriff der Grundversorgung 10 mal, im 8. Rundfunkurteil vom 22. Februar 1994[9] nur noch 4 mal verwendet. Dafür wurde mehr als doppelt so häufig auf die „Funktion" der Rundfunkanstalten abgestellt. Diese Entwicklung macht deutlich, daß der

---

1 näheres dazu bei *K. Pukall* S. 70
2 *P. Lücke* Der Begriff der Grundversorgung aus der Sicht eines privaten Veranstalters S. 7
3 BVerfGE 73, 118 ff.
4 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 783
5 *M. Libertus* Media Perspektiven 7 / 91 S. 453
6 BVerfGE 74, 297 ff.
7 BVerfGE 83, 238 ff.
8 BVerfGE 87, 181 ff.
9 BVerfGE 90, 60 ff.

Begriff der Grundversorgung vom Bundesverfassungsgericht nur in einem relativ kurzen Zeitraum verwendet wurde, als der private Rundfunk am Beginn stand und sich langsam entwickelte. Mit dem Begriff der Grundversorgung wurde die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umrissen, die dieser zu gewähren hatte, in einer Zeit, als das duale System von einem starken öffentlich-rechtlichen Sektor und wenigen, wirtschaftlich schwachen privaten Sendern geprägt war. Nachdem sich der private Rundfunk Anfang der 90er Jahre im dualen System mit mehreren verschiedenen Sendern, hohen Einschaltquoten und wirtschaftlicher Stärke mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten messen konnte, ging das Bundesverfassungsgericht von dem Begriff der Grundversorgung allmählich ab und stellte auf die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab. Damit ist der Begriff der Grundversorgung heute jedoch nicht historisch, zumal die Begriffe aufeinander aufbauen und sich dadurch auch beeinflussen. Der Begriff der Grundversorgung ist daher auch heute noch für die Beschreibung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von Bedeutung.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits im 1. Rundfunkurteil vom 28. Februar 1961 deutlich gemacht, daß bei der gesetzlichen Gestaltung der Rundfunkordnung, die Zulassung privater Rundfunkveranstalter verfassungsmäßig sei.[10] Nachdem Anfang der 80er Jahre tatsächlich privater Rundfunk zugelassen wurde, stellte das Bundesverfassungsgericht in dem 3. Rundfunkurteil vom 16. Juli 1981 fest, daß auch der private Rundfunk der Pluralität zu genügen habe. Das Gericht forderte daher wirksame gesetzliche Vorkehrungen, die sicherstellen sollten, daß alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen könnten.[11] Dies konnte in der Praxis ausschließlich durch ein binnenplurales Modell gewährleistet werden. Erst wenn sich nach Zahl und geographischer Verbreitung ein außenplurales Modell ergäbe, sollte der jeweilige private Rundfunkveranstalter nicht mehr zur Ausgewogenheit verpflichtet werden. Dann sei eine sach- und wahrheitsgemäße und „umfassende“ Information sowie die Gewährleistung von einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung ausreichend.[12] Kommerzieller, an Massenattraktivität orientierter, Rundfunk konnte diese Anforderungen in der Startphase nicht erfüllen. Für das außenplurale Modell fehlte es an der Vielfalt der Programme, so daß der private Rundfunk nur in der Form des Binnenpluralismus organisiert sein konnte, um umfassende Informationen gewährleisten zu können. Solch eine

---

10 BVerfGE 12, 205, 262
11 BVerfGE 57, 295, 323 ff.
12 BVerfGE 57, 295, 325 f.

binnenplurale Organisationsform widersprach jedoch dem Gedanken des privaten Rundfunks, zumal sich ein öffentlich-rechtlicher Sender von einem privaten Sender wegen der binnenpluralen Struktur nicht mehr unterscheiden würde. Das Bundesverfassungsgericht erkannte, daß es zurückrudern mußte, da ansonsten die Gefahr bestand, daß die privaten Rundfunkveranstalter aus dem Ausland nach Deutschland senden könnten und dann keine Kontrolle mehr möglich war.[13] In seinem 4. Rundfunkurteil erklärte daher das Bundesverfassungsgericht, daß nur noch „das Rundfunksystem in seiner Gesamtheit“[14] den Anforderungen der Pluralität genügen müsse. Die Anforderungen an den privaten Rundfunk wurden auf einen „Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt“[15] zurückgeschraubt, wobei die gleichgewichtige Vielfalt als Zielwert verstanden wurde. Der private Rundfunk wurde somit nur verpflichtet, die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen offen zu halten und damit einseitigen Einfluß einzelner Veranstalter auszuschließen, um eine vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.[16] Mit dieser Rechtsprechung wurde für den privaten Rundfunk das außenplurale Modell möglich. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten sich nicht verändern, wurden aber mit dem Begriff der Grundversorgung benannt, um die Rollenverteilung im dualen System festzulegen.[17] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte die sich aus der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit ergebende Pluralität im Rundfunk gewährleisten und die Defizite im privaten Rundfunk soweit als möglich kompensieren.[18] Der Begriff der Grundversorgung im 4. Rundfunkurteil war also ein „Kunstgriff“[19], der nach dem unbefriedigenden 3. Rundfunkurteil allgemeine Zufriedenheit auslöste. Dem privaten Rundfunk standen nunmehr keine Hürden mehr entgegen und der öffentlich-rechtliche Rundfunk hatte durch die Grundversorgung eine neue Legitimation.[20]

Das Bundesverfassungsgericht leitete den Begriff der Grundversorgung aus der „in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks“[21] und der „Funktion“, „die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs 1 GG geschützten Kommunikationsprozeßes zu erfüllen hat“[22] ab. Die

---

13 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 80
14 BVerfGE 73, 118, 157
15 BVerfGE 73, 118, 159 f.
16 BVerfGE 73, 118, 160
17 *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus 1998 S. 71 f.
18 BVerfGE 73, 118, 159
19 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 82
20 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 82
21 BVerfGE 73, 118, 152 ; 74, 297, 323
22 BVerfGE 83, 238, 299

Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit bezweckt die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung, die ausschließlich durch Pluralität im Rundfunk zu erreichen ist. Im dualen System ist die Grundversorgungsaufgabe der verfassungsrechtliche Auftrag, daß „im Prinzip dafür Sorge getragen sein muß, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags informieren und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist".[23] Dazu bedarf es mehrerer Programme, die umfassend informieren, inhaltlich ausgewogen sind und in denen dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zum meinungsbildenden Wirken gegeben wird.[24] Die Grundversorgung dient somit als Garant für eine umfassende und gleichgewichtige Meinungsvielfalt.[25]

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Begriff der Grundversorgung lediglich die Voraussetzungen, die von der Verfassung für die Veranstaltung von Rundfunk gefordert werden in einem Wort zusammengefaßt. Eine abgeschlossene, inhaltliche Definition dieses Grundversorgungsbegriffs hat das Bundesverfassungsgericht aber nicht vorgegeben, sondern den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und dem Gesetzgeber überlassen.

Grundversorgung umschreibt den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundfunktion des Rundfunks wahrzunehmen, nämlich Programme zu veranstalten, die technisch für alle empfangbar sind, die die Meinungsvielfalt sichern und die ein Programmangebot für die Gesamtheit der Bevölkerung darstellen, das nach den Gegenständen und der Art der Darbietungen dem klassischen Rundfunkauftrag entspricht (3 Elemente der Grundversorgung).[26]

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im 4. Rundfunkurteil den Begriff der Grundversorgung erstmals verwendete und ihn nicht näher präzisiert hatte, löste dies in der Literatur kontroverse Interpretationen aus,[27] woraufhin sich das Bundesverfassungsgericht im 5. Rundfunkurteil[28] gezwungen sah, die Grundversorgung so zu umschreiben, daß „im Prinzip dafür Sorge getragen sein muß, daß für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme geboten werden, die

---

23 BVerfGE 73, 118, 187 ff. ; 74, 295, 325

24 BVerfGE 73, 118, 152

25 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie 1991 S. 52

26 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 42 ; *M. Libertus* ZUM 1996 S. 394 f.

27 *P. Niepalla* S. 32 ff. ; *G. Herrmann* Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung S. 297 ff., 322, 332, 345, 378 ; *W. Schmitt Glaeser* DÖV 1987 S. 238 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 319 Fn. 395 ; *K. Berg* AfP 1987 S. 461 ff. ; *K. Seemann* DÖV 1987 S. 846

28 BVerfGE 73, 118 ff.

umfassend und in voller Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren und daß Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise gesichert ist".[29] Für die Grundversorgung sind nach dem Bundesverfassungsgericht demnach drei Elemente wesentlich: Die Übertragungstechnik für alle, die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und die Sicherung der Meinungsvielfalt. Durch diese drei Elemente soll der Pluralismus im Rundfunk technisch durch die Übertragungstechnik für alle, programmlich durch die Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags und organisatorisch durch die Sicherung der Meinungsvielfalt gewährleistet werden.[30]

a) Übertragungstechnik für alle

Die Grundversorgung kann nur dann sichergestellt werden, wenn die Programme aufgrund der Übertragungstechnik von Jedermann empfangen werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zeitpunkt des 5. Rundfunkurteils die Gewährleistung der umfassenden technischen Erreichbarkeit „bis auf weiteres" nur bei der terrestrischen Übertragungstechnik gesehen.[31] Es hielt die Tür aber auch für andere Übertragungsformen offen, indem es feststellte, daß zukünftig, falls sich die Sehgewohnheiten der Bevölkerung ändern würden und der übliche Empfang nicht mehr über terrestrische Antennen, sondern über Satelittenanlagen oder Kabel erfolgen sollte, auch Satelitten- und Kabeltechnik als Übertragungstechnik zur Grundversorgung in Betracht kämen.[32]

b) Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrags

Zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags muß das Programm dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen. Der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags stellt auf den inhaltlichen Standard der Programme ab.[33] Da der Rundfunk für die Meinungs- und politische Willensbildung von besonderer Bedeutung ist, müssen die Programme in möglichster Breite und Vollständigkeit über das Zeitgeschehen und über die Entwicklung im Staatswesen und im

---

29 BVerfGE 73, 118, 187 ff. ; 74, 295, 325
30 *P. Lück* S. 7
31 BVerfGE 74, 297, 326
32 BVerfGE 74, 297, 326, 329
33 *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus S. 77 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 38

gesellschaftlichen Leben informieren.[34] Dabei darf sich das Programm nicht auf Nachrichtensendungen, politische Kommentare oder Sendereihen über politische Probleme beschränken, denn auch alle anderen Programmsparten tragen zur Meinungsbildung bei.[35] Der klassische Rundfunkauftrag wird ausschließlich durch ein inhaltlich umfassendes Programm, welches die Gesamtheit der Bevölkerung anspricht, erfüllt.[36] Neben Informations-Sendungen sind daher auch Programme zur Bildung, Kultur und Unterhaltung erforderlich.[37] Grundversorgung wird lediglich dann erreicht, wenn alle vier Programmbereiche abgedeckt werden und ausgewogen, d.h. ungefähr gleichgewichtig, zum Ausdruck kommen.[38]

c) Sicherung der Meinungsvielfalt

Das dritte Element der Grundversorgung ist die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch materielle, organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen, um zu verhindern, daß der Rundfunk einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird.[39] Die Meinungsvielfalt im Programmangebot ist durch Vorkehrungen in Form des Organisationspluralismus zu sichern,[40] so daß ein Mindestmaß an Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet wird.[41] Wie der Gesetzgeber die Meinungsvielfalt sichert, steht in seinem Ermessen, verfassungsrechtlich ist sowohl eine binnenpluralistische, als auch eine außenpluralistische Struktur der Rundfunkveranstalter möglich.[42]

Die Grundversorgung ist damit ein verfassungsrechtlicher Auftrag, der die Veranstaltung mehrerer Programme voraussetzt, die technisch für alle empfangbar sind, organisatorisch und verfahrensrechtlich die Meinungsvielfalt

---

34 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 322

35 *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus S. 77

36 BVerfGE 73, 118, 157 ; 74, 297, 326 ; 83, 238, 298 ; *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus S. 77 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 38

37 BVerfGE 73, 118. 157 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 323 ; *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus S. 77 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 39

38 *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus 1998 S. 77 ; *D. Dörr* Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahren 1995 S. 340

39 BVerfGE 74, 297, 326 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 40 ; *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus S. 78

40 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 321

41 BVerfGE 12, 205, 262 f. ; 57, 295, 319

42 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 40

sichern und programmlich Sendungen für die gesamte Bevölkerung in den Programmbereichen Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur senden.[43]

2. Die Grundversorgung in der Literatur

Die erstmalige Erwähnung des Grundversorgungsbegriffs im Rundfunk erfolgte durch Günter Herrmann im Jahre 1975.[44] Ihm folgten bis zum 4. Rundfunkurteil, als das Bundesverfassungsgericht diesen Begriff aufnahm, eine Vielzahl von Auslegungs- und Deutungsversuchen in der Literatur.[45] Eine Darstellung aller Meinungen würde den Umfang der Arbeit sprengen und über den Untersuchungsgegenstand hinaus gehen.[46]

Nach dem 4. Rundfunkurteil wurde „die Grundversorgung" zum beherrschenden Thema in Fachliteratur und Öffentlichkeit. Nahezu jede dritte Veröffentlichung, die sich im Zeitraum des 4. bis 7. Rundfunkurteils mit dem Rundfunk beschäftigte, setzte sich auch mit der Grundversorgung auseinander.[47] Die Auslegungen und Deutungen des Begriffs sind in der Literatur unüberschaubar und uneinheitlich. Daher sollen hier nicht die jeweilig unterschiedlichen Ansichten der Literatur zur Grundversorgung aufgezeigt werden, sondern im weiteren Verlauf der Untersuchung des Grundversorgungsbegriffs wird auf die unterschiedlichen Literaturmeinungen eingegangen.

Das hohe Interesse der Literatur an der Grundversorgung und die unterschiedlichen Interpretationen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts machen deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht die Grundversorgung nicht in hinreichender Klarheit definiert hat.[48] Dieser Umstand wurde vom Schrifttum dadurch aufgenommen, daß bei der Definition und Bewertung der Grundversorgung, der Begriff in die jeweils gewünschte medienpolitische Richtung ausgelegt oder interpretiert wurde.[49]

---

43 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 42 ; *C. Degenhart* ZUM 1988, 47, 49

44 *G. Herrmann* Fernsehen und Hörfunk S. 297 ff.

45 Ein Überblick findet sich bei *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 43

46 Detaillierte Ausführungen zum Meinungsstand in der Literatur zur Grundversorgung vor dem 4. Rundfunkurteil finden sich bei *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 43 ff. ; *M. Wilhelmi* Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 1995 S. 92 ff. ; *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 57 ff. ; *M. Libertus* Media Perspektiven 7 / 91 S. 452 ff.

47 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 47

48 *P. Lück* S. 9

49 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 50 , gegen eine Definition der Grundversorgung wegen ihrer „dynamischen Kategorie" *B. Radeck* ZUM 1995, 175, 176

3. Gewährleistung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die Aufgabe zur Wahrnehmung der Grundversorgung haben im dualen Rundfunksystem die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von Beginn an übernommen. Es stellt sich die Frage, ob die Grundversorgung ausschließlich eine Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist oder ob auch der private Rundfunk die Grundversorgung leisten kann.

a) Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Das Bundesverfassungsgericht hat im dualen Rundfunksystem die Wahrnehmung der mit der Grundversorgung gestellten Aufgaben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesen.[50] Der Grund dafür lag in der historischen Entwicklung des Rundfunks in Deutschland und nicht in der Verfassung. Die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt nur, daß die Grundversorgung vom Rundfunksystem insgesamt gewährleistet wird. Nach der Zulassung von privatem Rundfunk und der Entstehung der dualen Rundfunkordnung verlangte das Bundesverfassungsgericht zunächst von den privaten Rundfunkveranstaltern ein binnenplural besetztes Kontrollorgan, vergleichbar dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk.[51] Dies läßt den Schluß zu, daß das Bundesverfassungsgericht dem privaten Rundfunk zunächst dieselben Aufgaben wie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuordnete, nämlich die Gewährleistung der Grundversorgung.[52] In der Anfangsphase konnte jedoch der private Rundfunk aufgrund struktureller Defizite die Grundversorgung nicht leisten.[53] Die Aufgabe zur Gewährleistung der Grundversorgung hätte den privaten Rundfunk in der Anfangsphase überfordert und die Veranstaltung von privatem Rundfunk unmöglich gemacht.[54] Ausschließlich aufgrund dieser

---

50 BVerfGE 74, 297, 325 ; 83, 238, 316 „Die Grundversorgung muß [...] jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt sein“

51 BVerfGE 57, 295, 324 (FRAG-Urteil)

52 Das Bundesverfassungsgericht betonte, daß Ausgewogenheitsmängel beim privaten Rundfunk schlechthin unannehmbar seien. BVerfGE 57, 295, 324

53 Die privaten Rundfunkveranstalter konnten in der Anfangsphase nur über Satellit, später auch über Kabel senden. Eine terrestrische Übertragung war aufgrund der Frequenzknappheit nicht möglich, so daß nicht die gesamte Bevölkerung erreicht werden konnte. Die Gewährleistung der Grundversorgung durch die privaten Veranstalter scheiterte damit bereits an den technischen Voraussetzungen.

54 nach Ansicht des BVerfG darf dies nicht sein.

beträchtlichen strukturellen Defizite und qualitativen Unterschiede zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk in der Anfangsphase, wurde daher die Grundversorgung vom Bundesverfassungsgericht allein dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen.[55] Die Aufgabe zur Gewährleistung von Pluralität bzw. der Grundversorgung oblag danach nicht mehr dem gesamten Rundfunksystem, sondern nur noch dem öffentlich-rechtlichen Teil des dualen Systems. Gleichzeitig wurden für die Veranstaltung privaten Rundfunks geringere Anforderungen gestellt, um den privaten Rundfunk im dualen System zu stärken und die Veranstaltung nicht unmöglich zu machen.[56] Diese geringeren Anforderungen an die Veranstaltung privaten Rundfunks stehen unter der Bedingung, daß alle von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben bezüglich des gesamten Rundfunks allein durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfüllt werden.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bekamen durch diese Rechtsprechung, die ihnen allein die Aufgabe zur Gewährleistung der Grundversorgung übertrug, eine besondere verfassungsrechtliche Legitimation zugesprochen, woraus auch ihre Rechtfertigung für Bestand und Gebührenfinanzierung hergeleitet wird.[57] Dabei sollte jedoch beachtet werden, daß diese Vorrangstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich situationsbedingt aufgrund des damals konkreten Sachverhalts erfolgte.[58]

b) Grundversorgung durch privaten Rundfunk

Die Leistung der Grundversorgung ist kein Privileg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern wurde auf diesen historisch bedingt übertragen.[59] Die

---

55 BVerfGE 73, 118, 157 „In dieser Ordnung ist die unerläßliche Grundversorgung Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen ..." ; Diese Änderung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. zum 4. Rundfunkurteil wurde in der Literatur als Paradigmenwechsel registriert , vgl. dazu ausführlich *M. Libertus* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 34

56 BVerfGE 73, 118, 158 f. „Solange und soweit die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk"

57 *M. Wilhelmi* Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 1995 S. 91

58 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 332

59 In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird dies insbesondere durch die „jedenfalls" – Aussage und die „Solange und soweit"- Formel deutlich:
BVerfGE 83, 238, 311 „Mit der Grundversorgungsaufgabe, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk jedenfalls unter den gegenwärtigen Bedingungen im dualen System hat ..."
BVerfGE 73, 118, 158 f. ; 74, 297, 325 ; 83, 238, 316 „Solange und soweit die Wahrnehmung der

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben daher kein Monopol auf die Grundversorgung, wodurch ausgeschlossen wird, daß auch private Anbieter mit ihrem Programm zur Grundversorgung beitragen.[60] Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich mit dem Begriff der Grundversorgung nicht eine Aufgabenteilung dahingehend vornehmen wollen, daß Grundversorgungsprogramme oder –sendungen stets dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk zuzuschreiben sind.[61] Die Aufgabe der Grundversorgung dient dem Pluralismus im Rundfunk, der durch die „drei Elemente" der Grundversorgung sichergestellt wird. Die drei Elemente der Grundversorgung sind die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um Grundversorgung zu gewährleisten. Derjenige, der die drei Elemente der Grundversorgung erbringt, erfüllt damit dieselben Aufgaben wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk und gewährleistet dadurch die Grundversorgung. Die Veranstalterform, ob es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten oder private Veranstalter handelt, ist nicht entscheidend.

Ob der private Rundfunk derzeit die Grundversorgung gewährleisten kann, hängt davon ab, ob er die drei Elemente der Grundversorgung erfüllt.

aa) Übertragungstechnik für alle

Die technischen Voraussetzungen sind heute nicht mehr wie noch zu Beginn der 80er Jahre das entscheidende Merkmal der drei Elemente der Grundversorgung.[62] Heute werden die großen privaten Fernsehsender SAT.1 und RTL terrestrisch übertragen, so daß die gesamte Bevölkerung diese Programme empfangen kann. Das Zuschauerverhalten hat sich bei der Rundfunkübertragung in dem letzten Jahrzehnt entscheidend verändert. Die Mehrzahl der Bevölkerung empfängt heute den Rundfunk über Satellit oder Kabel.[63] Daher sind nahezu alle privaten Programme von nahezu der gesamten Bevölkerung zu empfangen.[64]

---

genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist ..."

60 *R. Herzog* in: Maunz / Dürig GG Art. 5 Rdn. 238a ; *C. Degenhart* ZUM 1988, 47, 50 ff. ; a.A. *H. Bethge* ZUM 1991, 337, 339

61 BVerfGE 74, 297, 326 ; *M. Fromm* Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus 1998 S. 84

62 Privater Rundfunk ist heute teilweise terrestrisch, zum größten Teil über Satellit oder Kabel zu empfangen. Die Erreichbarkeit der Bevölkerung über Satellit und Kabel liegt heute bei ... %. Damit erreichen die Privaten Rundfunkveranstalter nahezu die gesamte Bevölkerung.

63 AGF/GfK Fernsehforschung in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 150

64 Vgl. unten *D. I. 1.*

bb) Klassischer Rundfunkauftrag

Im 6. Rundfunkurteil 1991 machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, indem es die Grundversorgung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuwies, daß die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag nicht in vollem Umfang erfüllen.[65] Dabei verwies das Gericht auf die Feststellungen im 4. Rundfunkurteil von 1986, daß „die Programme privater Anbieter der Aufgabe umfassender Information nicht in vollem Ausmaß gerecht zu werden vermögen".[66] Dies läge zum einen an der geringen Zahl der Anbieter und zum anderen an der Finanzierungsweise durch Wirtschaftswerbung.[67] Der private Rundfunk, der nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus der Wirtschaftswerbung angewiesen ist, könne kein inhaltlich breit angelegtes Angebot erwarten lassen, denn zunehmende Werbeeinnahmen erforderten hinreichend hohe Einschaltquoten, die nur durch ein massenattraktives Programm erreicht werden könnten.[68] Der klassische Rundfunkauftrag werde aber nur durch zusätzlich solche Programme erreicht, die nur eine geringe Anzahl von Rundfunkteilnehmern ansprechen und oft einen hohen Kostenaufwand erfordern wie etwa anspruchsvolle kulturelle Sendungen. Diese Programme für Minderheiten würden im privaten Programm zurücktreten oder ganz fehlen, so daß der klassische Rundfunkauftrag durch den privaten Rundfunk nicht gewährleistet werde.

Ob diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auch heute noch Bestand haben, kann bezweifelt werden, da mittlerweile die Anzahl der privaten Programme stark zugenommen hat. Der klassische Rundfunkauftrag muß auch nicht von einem Programm, wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern von allen privaten Programmen erbracht werden. Es ist zu erwarten, daß bei der Vielzahl von privaten Programmen auch Programme für Minderheiten, auch aus dem kulturellen Bereich, gesendet werden.

cc) Sicherung der Meinungsvielfalt

Das dritte Element der Grundversorgung erfordert die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im Rundfunk. Dabei bedarf es sowohl der

---

65 BVerfGE 83, 238, 299
66 BVerfGE 73, 118, 155
67 BVerfGE 73, 118, 155 ; 87, 181, 199
68 BVerfGE 73, 118, 157

Programmvielfalt als auch der Meinungsvielfalt, die durch Ausgewogenheit und Gleichgewichtigkeit der Programminhalte herzustellen sind.

In der Vergangenheit hat der private Rundfunk aufgrund seiner Startschwierigkeiten Programm- und Meinungsvielfalt nicht verbreiten können. Heute bestehen bereits mehrere Dutzend deutschsprachige private Programme. Die privaten Voll- und Spartenprogramme leisten heute vielschichtiges Programmangebot und tragen zur Vielfalt im Rundfunk bei. Ob sie bereits heute Meinungs- und Programmvielfalt leisten, soll hier nicht geklärt werden. Spätestens in absehbarer Zukunft, wenn jedermann über 200 private Fernsehprogramme empfangen kann, ist davon auszugehen, daß der private Rundfunk insgesamt, Programmvielfalt und Meinungsvielfalt leisten wird und das Programm der privaten Anbieter zusammengenommen ausgewogen und gleichgewichtig sein wird. Das außenplurale System der privaten Programme, kann spätestens in absehbarer Zukunft Programmvielfalt im Rundfunk leisten. Die Sicherung der Vielfalt im Rundfunk ist dadurch jedoch noch nicht garantiert. Auch bei über 200 privaten Fernsehprogrammen ist nicht gewährleistet, daß tatsächlich ausgewogen berichtet wird. Es ist wahrscheinlich, daß sich bei einer solchen Zahl an Programmen, auch insgesamt Vielfalt einstellt, gesichert ist dies aber nicht. Die deutschsprachigen privaten Programme werden gegenwärtig lediglich von zwei „Familien“ kontrolliert.[69] Dies bedeutet nicht, daß sich heute oder in Zukunft im privaten Fernsehen keine Meinungsvielfalt einstellen kann. Dennoch besteht wegen der Finanzierung durch Wirtschaftswerbung, auch falls es in Zukunft mehrere Rundfunkanbieter geben sollte, die latente Gefahr, daß die Programm- und Meinungsvielfalt allein durch privaten Rundfunk nicht gewährleistet werden kann. Aufgrund seiner Struktur ist der private Rundfunk allein durch die Marktregulierung nicht in der Lage, die Grundversorgung zu garantieren. Durch seine außenplurale Struktur kann der private Rundfunk zwar Grundversorgung erbringen, kann diese aber nicht gewährleisten. Dazu bedarf es eines Ordnungsmodelles des Gesetzgebers, das sicherstellt, so daß die gesamten Programminhalte der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entsprechen, daß der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird und daß die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können.[70] Dies geforderte Ordnungsmodell fordert nicht eine binnenpluralistische Organisation, sondern kann auch durch den

---

69 SAT.1, ProSieben, Kabel1, DSF, N24, Premiere gehören zur „Kirch-Familie“; RTL, RTL2, VOX gehören zur „CLT-Ufa-Bertelsmann-Familie“

70 BVerfGE 73, 118, 153 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 145

Außenpluralismus des privaten Rundfunks erfüllt werden. Dann muß der Gesetzgeber durch vorbeugende Sicherungsmaßnahmen, wie beispielsweise gesetzliche Programmauflagen, dafür sorgen, daß die Vielfalt im privaten Rundfunk garantiert wird.

c) öffentlich-rechtlicher Rundfunk weiterhin erforderlich

Die Übertragung der Grundversorgungsaufgabe auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist vor dem historischen Hintergrund zu sehen. Zunächst waren nur wenige Frequenzen vorhanden, so daß lediglich wenige Programme verbreitet werden konnten. Nach dem Vorbild der BBC wurden die wenigen Frequenzen „vergemeinschaftlicht“, indem sie nicht Privaten, sondern öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen wurden, die ein Programm für die gesamte Bevölkerung senden mußten. Nachdem im Zuge der technischen Entwicklung auch private Rundfunkanbieter ihr Programm verbreiten konnten, wurde das duale System gesetzlich festgesetzt. Danach sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten weiterhin ein Programm für alle Bevölkerungsgruppen veranstalten. Sie sollten weiterhin Vielfalt im Rundfunk, also die Grundversorgung, gewährleisten. Demgegenüber müssen die privaten Veranstalter keine Grundversorgung leisten. Die Vielfaltsanforderungen an ihr Programm sind ziemlich gering, da die Vielfalt bereits durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet wird.

Der private Rundfunk kann im Rahmen des gegenwärtigen dualen Systems die Vielfalt im Rundfunk nicht garantieren. Das außenplurale Modell des privaten Rundfunks kann zwar Vielfalt verbreiten aber nicht auf Dauer gewährleisten. Dazu bedarf es bestimmter Kontrollmaßnahmen, wie beispielsweise eines binnenpluralen Verfahrens oder gesetzlicher Auflagen. Dies würde zu einem neuen Ordnungsmodell, einer neuen Rundfunkordnung führen.

Im dualen System ist es die Pflichtaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Grundversorgung zu gewährleisten. Die Tatsache, daß neben dem öffentlich-rechtlichen auch der private Rundfunk zur Grundversorgung beiträgt, hat zunächst auf die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine Auswirkung. Die Verfassung fordert ein Rundfunksystem, das in seiner Gesamtheit Grundversorgung leistet. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist jedoch nicht verfassungsrechtlich zwingend dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesen. Sie kann auch vom privaten Rundfunk erbracht

werden.[71] Dann müßte jedoch der Gesetzgeber ein anderes Rundfunkmodell beschließen.

Von solch einem neuen Rundfunksystem fordert die Verfassung, daß die Grundversorgung garantiert wird. Die Stimmen, welche die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fordern,[72] müssen sich dessen bewußt sein, daß der private Rundfunk in solch einem Falle, die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übernehmen müßte. Der private Rundfunk müßte die Grundversorgung garantieren. Für den privaten Rundfunk hätte dies weitreichende Folgen. Entweder müßte die Sicherung der Vielfalt durch ein Verfahren oder durch gesetzliche Auflagen durchgesetzt werden. Beides wären weite, aber rechtmäßige Eingriffe in die Rundfunkfreiheit der Veranstalter. Der private Rundfunk würde solch ein Rundfunksystem ablehnen. Auch der Gesetzgeber scheint die Abkehr vom dualen System nicht zu wollen, nicht zuletzt, um mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Gegengewicht zu den beiden Senderfamilien Kirch und Bertelsmann zu haben.

Das gegenwärtige duale Rundfunksystem entspricht dem Willen aller Parteien. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird im dualen System nicht abgeschafft, dem privaten Rundfunk werden keine Einschränkungen gemacht und dem Rezipienten wird Vielfalt im Rundfunk durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und zusätzlich durch den privaten Rundfunk geboten. Eines veränderten Rundfunkmodells bedarf es nicht. Die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hätte zur Folge, daß dessen Aufgaben vom privaten Rundfunk übernommen werden müßten. Dies ist nicht im Sinne des privaten Rundfunks, der insbesondere durch die Sicherungsmaßnahmen in seiner Rundfunkfreiheit eingeschränkt würde.

Im dualen Rundfunksystem bleibt der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft der Garant zur Gewährleistung der Grundversorgung.[73]

---

71 *P. Niepalla* Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 1990 S. 86

72 *Wissenschaftlicher Beirat beim BMWT* S. 14 ff.

73 im Ergebnis auch *M. L. Kiefer* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 434 ; *H. Kohl* Ökonomische Vielfaltskonzepte im Spiegel juristischer Anforderungen S. 66 ; *D. Dörr* Grundversorgung vs. „Lückenfüllen“ als künftige Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter S. 188 ; *F. Kübler* FS für Ernst-Joachim Mestmäcker S. 243 ff. ; a.A. *W. Seufert* Das duale Rundfunksystem als Sonderfall des Medienwettbewerbs S. 140 ; *R. Scholz* Zukunft von Rundfunk und Fernsehen AfP 1995, 357, 359 f. ; *S. Ory* Freiheit der Massenkommunikation S. 177 ; *S. Blind* Das Vielfaltsproblem aus Sicht der Fernsehökonomie S. 58 ff. ; *R. Pettig* Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik S. 31 ff. , *W. Engels / W. Hamm / O. Issing / W. Möschel / O. Sievert / H. Willgferodt* Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen S. 6 f., 22 ff. die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht mehr für notwendig erachten und ihm seine Daseinsberechtigung absprechen.

4. Die Grundversorgung als umfassender Programmauftrag

Die Grundversorgung ist durch einen umfassenden Programmauftrag gekennzeichnet.[74] Darunter ist weder eine Mindestversorgung noch eine Vollversorgung zu verstehen.

a) Keine Mindestversorgung

Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich klargemacht, daß der Grundversorgungsauftrag nicht auf eine Mindestversorgung beschränkt werden kann, sondern eine umfassende Berichterstattung gebietet.[75] Dies ergibt sich auch aus dem klassischen Rundfunkauftrag, den zu gewährleisten der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet ist. Demnach muß aus den Bereichen Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung berichtet werden. Trotz der Einbeziehung der Unterhaltung in den Programmauftrag ist zu beachten, daß die Massenattraktivität bestimmter Programmteile nicht das öffentlich-rechtliche Programmangebot dominieren darf.[76] Da die Grundversorgung sich an die gesamte Bevölkerung richtet, muß das Programm auch auf die Bedürfnisse der ganzen Bevölkerung abgestellt werden. Insbesondere sind auch solche Sendungen auszustrahlen, die die Belange von Minderheiten betreffen.[77] Auf der anderen Seite darf das öffentlich-rechtliche Programmangebot aber nicht aus einer „Versammlung von Nischensendungen“ bestehen, denn ansonsten verlöre solch ein Programm an Attraktivität, so daß es die Funktion der umfassenden öffentlichen Meinungsbildung nicht mehr erbringen könnte.[78] Das öffentlich-rechtliche Programm darf nicht zu einem anspruchsvollen Programm für Minderheiten und Eliten werden, sondern muß die gesamte Bevölkerung ansprechen, um seiner Aufgabe gerecht zu werden.

Mit dieser Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht die in Teilen der Literatur vorgenommene restriktive Auslegungen des Grundversorgungsbegriffs abgelehnt. Danach habe der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine bloße, hinter dem privaten Rundfunk zurücktretende Kompensationsfunktion, also lediglich

---

74 BVerfGE 73, 118, 157 f. ; 74, 297, 324

75 BVerfGE 74, 297, 326 ; so auch C. Starck FS für Klaus Stern S. 784 ; *H. Bethge* ZUM 1996 S. 468 a.A. Manfred Kops in*: J. Krakies* ZUM 1996, 953, 958

76 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie 1994 S. 82

77 *P. Niepalla* Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 1990 S. 83

78 *A. Hesse* Rundfunkrecht 1999 S. 123

einen Minimalauftrag, nämlich die Mindestversorgung zu leisten. Die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erschöpft sich damit in einer „Ergänzungsfunktion". Er hat das Programm der privaten Rundfunkanbieter so zu ergänzen, daß das Rundfunksystem insgesamt zu einem ausgewogenen Programm kommt. Für das Programm, welches die privaten Rundfunkveranstalter leisten, wie Rockmusik und Schlager im Radio sowie Action-Filme und leichtere Unterhaltung im Fernsehen, bedürfe es keines gebührenfinanzierten Grundversorgungsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der Grundversorgungsauftrag müsse auf das „Qualitätsvolle" beschränkt werden.[79]

Natürlich ist der Grundversorgung auch ein kompensatorischer Aspekt immanent, denn dadurch, daß sich die Programmteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an alle richten, decken sie auch diejenigen Programme ab, die die privaten Anbieter nicht erbringen. Kompensation ist jedoch nur das Ergebnis der Erfüllung des Grundversorgungsauftrags und nicht das Leitmotiv, wonach sich die Grundversorgung darin erschöpft.[80]

b) Keine Vollversorgung

Nachdem sich das Bundesverfassungsgericht gegen die Auslegung der Grundversorgung als Mindestversorgung ausgesprochen hatte, wurde in Teilen der Literatur die Grundversorgung als Vollversorgung gesehen.[81] Beschränkungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors würden der Einordnung der Grundversorgung als unerläßlich für die Sicherung der Rundfunkfreiheit widersprechen. Grundversorgung decke jede Form von Rundfunkdarbietungen und alle denkbaren Bereiche ab. Das Programmangebot müsse vielfältig und inhaltlich umfassend sein.[82]

---

79 *C. Starck* NJW 1992, 3257, 3262 f. ; *E. Kull* AfP 1987, 568, 572 ; *W. Schmitt Glaeser* DÖV 1987, 837, 838 f.; *H. Klein* Die Rundfunkfreiheit S. 79 ; *M. Bullinger* Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation S. 94 f. ; *R. Scholz* JZ 1981, 561, 563 ; *R. Ricker* ZUM 1989, 331, 334 f. ; *M. Wilhelmi* S. 97, 110 ; *H. M. Kepplinger* Intermediärer Wettbewerb S. 125 ; *W. Zohlnhöfer* Die Sicherung des Wettbewerbs zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanstalten S. 141

80 *K. Poll* S. 319

81 *H. Bethge* Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt 1987 S. 49 ; *K. Berg* Media Perspektiven 1986, 689, 690 ; 1986, 799, 800 ; *K. Berg* AfP 1987, 457, 459 ; *E. W. Fuhr* ZUM 1987, 145, 152 ; *H. Bethge* ZUM 1987, 199, 202 ; *D. Grimm* RuF 1987, 25, 29

82 *D. Grimm* RuF 1987, 25, 29 ; *P. Niepalla* Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 1990 S. 84

Unter dem Begriff der Grundversorgung kann keine Vollversorgung in dem Sinne verstanden werden, daß ihr keine Grenzen gesetzt sind. Wenn jegliche Rundfunktätigkeit unter die Grundversorgung fiele, verlöre der Begriff als Aufgabenzuweisung seinen Sinn. [83] Zudem könnte eine hemmungslose Programmexpansion und eine Erweiterung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots nicht eingegrenzt werden.[84] Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Rechtsprechung zur Kurzberichterstattung[85] und der Rechtsprechung zu den Spartenprogrammen[86] deutlich gemacht, daß die Grundversorgung eben keine Vollversorgung, sondern lediglich ein Teil davon ist.

Die Grundversorgung kann also weder eine Mindestversorgung noch eine Vollversorgung sein. Die Wahrheit liegt wie so oft in der Mitte. Das Bundesverfassungsgericht benutzte den Begriff der Grundversorgung teilweise im Zusammenhang mit dem Wort „unerläßlich".[87] Daraus läßt sich ableiten, daß lediglich das Programm zur Grundversorgung zu zählen ist, welches zur Erfüllung seiner Aufgaben tatsächlich notwendig ist.[88] Bei der Grundversorgung handelt es sich somit, wie der Name es schon sagt, um eine Basisversorgung. Aus den Programmbereichen Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung ist umfassend darüber zu berichten, was notwendigerweise zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt. Dies ist ein umfassender Programmauftrag, der jedoch nicht wie die Vollversorgung zum Ziel hat, allumfassend in jeder Form der Rundfunkdarbietung zu berichten.

c) Kurzberichterstattung

In seinem 11. Rundfunkurteil[89] beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht mit der entgeltlichen Kurzberichterstattung im Fernsehen über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind.[90] Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung, die lediglich unter der Bedingung umfassender und wahrheitsgemäßer Information gelingen kann.[91] Information,

---

83 *K. Poll* S. 320
84 *H. Kresse* ZUM 1995, 178, 185
85 BVerfGE 97, 228 ff.
86 BVerfGE 74, 297, 325 f.
87 BVerfGE 73, 118, 157 ; 74, 297, 352
88 *H. Bethge* Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt S. 49 will in dem Wort „unerläßlich" keine Limitierung des Programmauftrags sehen.
89 BVerfGE 97, 228 ff.
90 BVerfGE 97, 228 ff.
91 BVerfGE 97, 228, 257

wozu auch Sportveranstaltungen gehören, ist ein wesentlicher Bestandteil des klassischen Rundfunkauftrags.[92] Eine umfassende Berichterstattung wie sie von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und damit auch dem Grundversorgungsauftrag gefordert wird, fordert die Berichterstattung über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse. Durch die entgeltliche Kurzberichterstattung wurde unter anderem auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit eröffnet, über Ereignisse im Wege der Kurzberichterstattung zu berichten, obwohl sie dafür keine Übertragungsrechte besitzen. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden dadurch nicht mehr Rechte eingeräumt, als den übrigen privaten Rundfunkveranstaltern. Beide Gruppen haben lediglich ein entgeltliches Kurzberichterstattungsrecht zur Verhinderung von Informationsmonopolen.[93] Dieser Rechtsprechung ist damit zu entnehmen, daß die Grundversorgung folglich nicht dazu berechtigt, eine umfassende Vollversorgung vorzunehmen. Ein kurzer Bericht beispielsweise über ein Sportereignis erfüllt die Voraussetzungen zur Grundversorgung bereits, der Live-Übertragung oder sonstiger Übertragung des Ereignisses bedarf es nicht.

Andererseits darf daraus aber nicht geschlossen werden, daß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk grundsätzlich in jedem Programmbereich der Bildung, Information, Kultur und Unterhaltung auf Kurzberichterstattungen beschränken soll. Allerdings würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch die ausschließliche Übertragung von Ereignissen in Form der Kurzberichterstattung seinem Auftrag zur Gewährleistung der Grundversorgung gerecht werden. Denn durch solch ein Programm käme die Meinungsvielfalt zum Ausdruck und die öffentliche Meinungsbildung würde dadurch sichergestellt werden. Die ausschließliche Kurzberichterstattung könnte auch nicht als Mindestversorgung ausgelegt werden, da über alle Ereignisse berichtet würde, über die auch die privaten Anbieter berichten. Allerdings würde eine Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nur noch in Form der Kurzberichterstattung zu berichten, diesen in seiner Programmfreiheit zu sehr einschränken, so daß dies verfassungsrechtlich nicht zulässig wäre.

---

92 BVerfGE 73, 118, 158 ; 97, 228, 257

93 BVerfGE 97, 228, 258 ; *T. Brinkmann* Media Perspektiven 3 / 1998 S. 98 ff. ; *F. Kübler* ZUM 1989 S. 328 spricht sich für eine unentgeltliche Kurzberichterstattung aus.

5. Bestands- und Entwicklungsgarantie

Mit seiner Rechtsprechung zur Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks machte das Bundesverfassungsgericht deutlich, daß es auch für die Zukunft auf einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Gewährleistung der Grundversorgung setzte.

a) Die Dynamik der Grundversorgung

In seinem 6. Rundfunkurteil stellte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich fest, daß der Begriff der Grundversorgung nicht an einem bestimmten Zeitpunkt gebunden, sondern dynamisch zu verstehen ist, damit sie ihre Funktion auch tatsächlich erfüllen kann.[94] Das Gericht machte folgende Ausführungen: „Angesichts der schnellen Entwicklung des Rundfunkwesens, namentlich der Rundfunktechnik, würde eine auf den gegenwärtigen Zustand bezogene Garantie nicht ausreichend, die Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe sicherzustellen. Die Garantie kann sich daher nicht auf die herkömmliche Technik der terrestrischen Übertragung beschränken. Wenn neben diese andere Übertragungsformen treten oder sie verdrängen, wird auch die Nutzung der neuen Übertragungsform von der Gewährleistung der Grundversorgung umfaßt. Daßelbe gilt für das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten, das für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offen bleiben muß. Gegenständlich und zeitlich offen und dynamisch ist der Begriff der Grundversorgung allein an die Funktion gebunden, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.“[95] Die Aufgabe der Rundfunkanstalten, ein umfassendes und vielfältiges Programmangebot herzustellen, ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in einer sich ständig verändernden Welt lediglich durch einen dynamischen Grundversorgungsbegriff zu gewährleisten. Dies kommt zum eine durch die Anzahl der zur Grundversorgung zuzurechnenden Programme und zum anderen durch das Programmangebot zum Ausdruck. Die Programme, die zur Grundversorgung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk beitragen, können demnach erweitert werden, sofern dies zur umfassenden Information der Bevölkerung in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrags erforderlich ist. Denkbar wäre auch eine Reduzierung der Programme, wenn dadurch der verfassungsrechtliche Grundversorgungsauftrag

---

94 *M. Fromm* S. 88 ; *A. Hesse* Rundfunkrecht S. 123

95 BVerfGE 83, 238, 326

ebensogut erfüllt werden würde.[96] Dabei geht es ausschließlich um die Verringerung der Programmanzahl und nicht um eine thematische Reduktion des Programmangebots. Dies gebietet die sozialstaatliche Ausgestaltung der Grundversorgungsaufgabe, wonach die Interessen der Rundfunkgebührenzahler zu berücksichtigen sind.[97] Zwar gebietet die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten, daß diese selbst entscheiden, wie sie die von der Verfassung vorgegebene Aufgabe in programmlicher Hinsicht erfüllen, der Gesetzgeber kann aber über das Kriterium der Erforderlichkeit der Programme zur Funktionserfüllung korrigierend eingreifen.[98]

Die Dynamik der Grundversorgung bedeutet nicht, daß das Gebot zur Gewährleistung von Vielfalt und Ausgewogenheit der verschiedenen Meinungsrichtungen obsolet wird. Dieser Kern des Rundfunkauftrags muß weiterhin bewahrt werden. Die Dynamik der Grundversorgung ist lediglich das Mittel, um den Rundfunkauftrag auch tatsächlich garantieren zu können.[99] Das Bundesverfassungsgericht hat aufgrund der Entscheidung des Gesetzgebers für das duale System für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine verfassungsrechtliche Sicherungen, nämlich die Bestands- und Entwicklungsgarantie (Funktionsgarantie), abgeleitet,[100] da die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der dualen Rundfunkordnung von der Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere in der Gewährleistung der Grundversorgung, abhängt.[101] Zur Sicherung der Grundversorgung hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk das Mittel der Bestands- und Entwicklungsgarantie, die die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch gegen den Gesetzgeber einklagen können, um für die Gesamtheit der Bevölkerung Programme anbieten zu können, die umfassend und in der vollen Breite des klassischen Programmauftrags informieren und die technisch für alle empfangbar sind.[102]

---

96 *M. Fromm* S. 89 ; *S. Ory* AfP 1991 S. 403 ; *K. Seemann* DÖV 1987 S. 135 ; *H. Kresse* ZUM 1995, 178, 185 ; *K. Seemann* ZUM 1987, 255, 267
kritisch *R. Scheble* S. 91 ; *H. Bethge* Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt 1987 S. 76 ; *M. Stock* NJW 1987, 217, 223 f. ; *W. Hecker* ZUM 1987, 276, 280 ; *F. Kübler* NJW 1987, 2961, 2963 f. ; *K. Berg* Media Perspektiven 1986, 799, 800 ; sie sehen in einer Bestandsgarantie den Status quo gewährleistet, ohne daß eine Möglichkeit der Beschränkung besteht.

97 *M. Fromm* S. 89

98 BVerfGE 87, 181, 201 f. ; 90, 60, 92 ; *M. Fromm* S. 89

99 *M. Fromm* S. 90

100 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1999 S. 61

101 *H. Bethge* Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt S. 51

102 BVerfGE 83, 238, 297 f. ; 87, 181, 199 ; 74, 297, 325 f. ; a.A. *C. Degenhart* ZUM 1988, 47, 54 f.

b) Der Inhalt der Bestands- und Entwicklungsgarantie

Als Folge der dynamischen Grundversorgung leitete das Bundesverfassungsgericht die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab.[103] Die Bestandegarantie bedeutet die normative Sicherung des Status quo, also die Gewährleistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems und Absicherung des Funktionskreises der bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in technischer und programmlicher Hinsicht.[104] Die Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet die rechtliche Absicherung der Rundfunkanstalten an den Entwicklungen im Bereich der Telekommunikation,[105] um auch in Zukunft die (dynamische) Grundversorgung leisten zu können.[106] Die Bestands- und Entwicklungsgarantie enthält drei, der Grundversorgung inhaltlich ähnliche Komponenten, um diese zu gewährleisten:[107]

aa) Neue Übertragungsformen

Die Entwicklungsgarantie muß sich angesichts der schnellen Entwicklung der Rundfunktechnik nicht auf die terrestrische Übertragung beschränken, sondern muß auch neue Übertragungsformen umfassen.[108] Das Bundesverfassungsgericht hat sich bislang lediglich zur Satelliten- und Kabelübertragung, Lokal- und Regionalrundfunk und zu Spartenprogrammen geäußert.

(1) Satelliten- und Kabelübertragung

Zur Erfüllung des Grundversorgungsauftrags muß die Entwicklungsgarantie dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Teilhabe an allen neuen technischen Möglichkeiten zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen gestatten. Die Präsenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschränkt sich nicht auf die

---

103 BVerfGE 83, 238, 298 ff.

104 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie 1990 S. 124 ; *P. J. Tettinger* JZ 1986, 806, 807

105 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie 1990 S. 132 ; *P. J. Tettinger* JZ 1986, 806, 807 ; *S. Ory* AfP 1987, 466, 468

106 ausführlich *M. Libertus* ZUM 1992 S. 224 ff.

107 *U. Becker* Existenzgrundlage öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag S. 90

108 BVerfGE 83, 238, 326

terrestrische Übertragung, sondern erstreckt auch auf den Bereich der Breitbandkabelnetze und Satellitenübertragung, wenn dort die privaten Anbieter lediglich einen Grundstandard an gleichgewichtiger Vielfalt und keine Grundversorgung zu gewährleisten vermögen.[109]

(2) Lokal- und Regionalrundfunk

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem 5. Rundfunkurteil festgestellt, daß es auf der lokalen und regionalen Ebene nicht geboten ist, eine Grundversorgung für diesen Bereich zu schaffen, sofern die landes- und bundesweite Grundversorgung durch die Rundfunkanstalten gewährleistet ist. [110] Das Gericht begründete dies damit, daß die Zahl der möglichen Themenstellungen für spezifisch lokale oder regionale Sendungen in der Regel nicht ausreicht, um ein über das Programmangebot privater Veranstalter wesentlich hinausgehendes breiteres und vollständigeres Angebot der Anstalten zu begründen.[111] Die Notwendigkeit einer Grundversorgung in diesem Bereich wäre erst dann gegeben, wenn eine gleichgewichtige Meinungsvielfalt im regionalen und lokalen Rundfunk nicht durch die gesetzliche Ordnung des privaten Rundfunks gleich wirksam sichergestellt wird, also beispielsweise einseitige Berichterstattung seitens privater Veranstalter das Bild der verschiedenen Meinungen verzerren würde.[112] Erst dann wäre öffentlich-rechtliche Grundversorgung quasi als Gegengewicht erforderlich.[113] Dies bedeute jedoch nicht, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Veranstaltung von lokalen und regionalen Rundfunkprogrammen verboten werden darf.[114] Eine solche Handlungsweise widerspreche der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleitenden Verpflichtung auf Zulassung der freien Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen. Denn die Zulassung von lokalem und regionalem öffentlich-rechtlichem Rundfunk trage zur Vielfalt des Programmangebots bei. Das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk trage dazu bei, daß der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das Gesamtangebot auswirken und Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt und erweitert werde.[115]

---

109 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 135
110 BVerfGE 74, 297, 327
111 BVerfGE 74, 297, 327
112 BVerfGE 74, 297, 327
113 *M. Fromm* S. 94
114 BVerfGE 74, 297, 331 ff.
115 BVerfGE 74, 297, 332

Die wichtigste Erkenntnis aus diesem Urteil ist die Feststellung, daß auch „jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk [...] grundsätzlich die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen“[116] ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk darf oder soll sich demnach auch außerhalb der Grundversorgung engagieren. Soweit er Rundfunkprogramme außerhalb der Grundversorgung anbieten möchte, genießt er zwar keine Priorität mehr, hat aber einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit dem privaten Rundfunk.[117] Das Bundesverfassungsgericht gewährte dem öffentlich-rechtliche Rundfunk damit die Veranstaltung von Lokal- und Regionalrundfunk und grundsätzlich die Veranstaltung von Rundfunk außerhalb der Grundversorgung, aber nicht aufgrund der Entwicklungsgarantie, sondern mittelbar aus dem Schutzgehalt der Rundfunkfreiheit.[118]

bb) Neue Publikumsinteressen

Das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten muß für neue Publikumsinteressen und neue Formen und Inhalte offen bleiben.[119]

cc) Finanzierungsgarantie

Die Bestands- und Entwicklungsgarantie umfaßt auch die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags benötigten finanziellen Mittel (Finanzierungsgarantie).[120]

Die Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird insbesondere in den Bereichen neuer Übertragungstechniken, Nutzung der sog. Neuen Medien und der quantitativen Ausweitung des Programmangebots in zeitlicher und örtlicher Hinsicht als Rechtfertigung genannt. Inwieweit die Entwicklungsgarantie ein extensives Auftreten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tatsächlich rechtfertigt, wird im Laufe der Untersuchung noch geklärt werden.

---

116 BVerfGE 74, 297, 332

117 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 143 ; *M. Fromm* S. 95

118 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 143

119 BVerfGE 83, 238, 326 ; *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprograme S. 61

120 BVerfGE 87, 181, 198 ; *H. Bethge* Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt S. 51 ; *R. von der Horst* Europäisiertes Rundfunkrecht 1995 S. 201 ; *W. Hess* S. 176 ; *H. Bethge* Media Perspektiven 11 / 1991 S. 723

IV. Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurden zu Beginn der dualen Rundfunkordnung vom Bundesverfassungsgericht mit dem Begriff der Grundversorgung belegt.[1] In seinen jüngeren Entscheidungen bemühte sich das Gericht, den Begriff der Grundversorgung mehr und mehr in den Hintergrund treten zu lassen.[2] Stattdessen stellte es zunehmend auf den Begriff des Funktionsauftrages ab.

1. Entwicklung

Schon im 5. Rundfunkurteil sprach das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Grundversorgung von der „Grundfunktion" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[3] und den „essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik"[4], und im 6. Rundfunkurteil spricht es davon, daß der Begriff der Grundversorgung allein an die Funktion gebunden ist, die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesses zu erfüllen hat.[5] Bisweilen wurde der öffentlich-rechtliche Auftrag vom Bundesverfassungsgericht auch als der „klassische Auftrag" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezeichnet, der „neben seiner Rolle für die Meinungs- und Willensbildung, neben Unterhaltung und Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt.[6]

Aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird deutlich, daß die „Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks" mit der „Grundversorgung" nicht deckungsgleich sein kann.[7] Dies wird besonders deutlich in den Ausführungen des Gerichts, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch

---

1 Erstmals im 4. Rundfunkurteil BVerfGE 73, 118 ff.

2 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 55 ; *M. Bullinger* Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich S. 46 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 20

3 BVerfGE 73, 118, 163

4 BVerfGE 73, 118 Leitsatz 1a und S. 157 f.

5 BVerfGE 83, 239, 299

6 BVerfGE 90, 60, 90 ; 73, 118, 158

7 *R. Scheble* S. 31 ; *M. Fromm* S. 51 ; a.A. *E. G. Mahrenholz* Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs S. 18 ff.

Programme gestalten dürfen müsse, die nicht zur Grundversorgung gehören, gleichwohl den Funktionen des Rundfunks entsprechen.[8] Die Grundversorgung macht damit nur einen Teil der Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus. Um die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfassend darzulegen, sind neben der Grundversorgung noch die weitergehenden Funktionen zu ergänzen. Allein der Funktionsauftrag erschöpft die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Funktionsauftrag und die einzelnen Funktionen des Rundfunks nicht näher interpretiert. Vielmehr hat es durch die unterschiedlichen Begriffe der essentiellen Funktionen, klassischer Rundfunkauftrag und Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, für Verwirrung gesorgt. Der Funktionsauftrag soll hier aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts erklärt werden.

2. Die essentiellen Funktionen des Rundfunks

Den Begriff der essentiellen Funktionen verwendete das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner 4. Rundfunkentscheidung.[9] Obwohl der Begriff nicht spezifisch an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk anknüpft, sondern die Aufgabe des Rundfunks insgesamt beschreibt, übertrug das Bundesverfassungsgericht die Verantwortung für die Gewährleistung der essentiellen Funktionen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk.[10] In der gleichen Entscheidung benutzte das Gericht auch zum ersten Mal den Begriff der Grundversorgung und brachte diese beiden neuen Begriffe in Zusammenhang: Die Aufgabe der Grundversorgung umfasse die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik.[11] Damit schien die Grundversorgung mit den essentiellen Funktionen des Rundfunks identisch zu sein. An späterer Stelle der Entscheidung, wo es heißt, daß die Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine Eigenart der Gebührenfinanzierung in der Erfüllung der

---

8 BVerfGE 87, 181, 204

9 BVerfGE 73, 118 ff. ; Den Begriff verwendete *M. Bullinger* AfP 1985, S. 257 ff. bereits in seinem Aufsatz zum Thema der Auswirkungen neuer Verbreitungswege und Verbreitungstechniken auf die gesetzgeberische Kompetenzverteilung und Regelungsverantwortung hinsichtlich des klassischen territorialen Rundfunks.

10 BVerfGE 73, 118, 157 f. ; *M. Fromm* S. 52

11 BVerfGE 73, 118, 157 f.

essentiellen Funktionen „und in der Gewährleistung der Grundversorgung“[12] liege, wurde jedoch deutlich, daß beide Begriffe nicht identisch verwendet werden sollten.[13] Die Grundversorgung beschreibt lediglich den inhaltlichen Teil der essentiellen Funktionen für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben.[14] Der Bereich der essentiellen Funktionen des Rundfunks geht somit weiter als der durch Grundversorgung begrenzte Bereich. Grundversorgungsprogramme erfüllen damit stets die essentiellen Funktionen des Rundfunks, umgekehrt stimmt dies nicht. Der Begriff der Grundversorgung ist folglich mit dem der essentiellen Funktionen nicht identisch, eine Verbindung besteht jedoch insoweit, als Grundversorgungsprogramme der Gewährleistung der essentiellen Funktionen verpflichtet sind.[15]

Der Zweck der essentiellen Funktionen des Rundfunks ist die Gewährleistung der demokratischen Ordnung ebenso wie das kulturelle Leben in der Bundesrepublik.[16] Das Bundesverfassungsgericht nimmt eine Konkretisierung der essentiellen Funktionen des Rundfunks nur insoweit vor, als dadurch ein Beitrag zum demokratischen Willensbildungsprozeß sowie zum kulturellen Leben gesichert werden soll. Die demokratische Funktion ist insoweit untrennbar mit der meinungsbildenden Funktion des Rundfunks verbunden.[17] Durch das Massenkommunikationsmittel Rundfunk wird die freie demokratische Willensbildung von dem Staatsvolk auf die Staatsorgane vermittelt, aber auch durch den Rundfunk beeinflußt durch Akzentuierung und Herausbilden bestimmter Fragen und Probleme, so daß der Rundfunk eine Verbindungsfunktion wahrnimmt. Die Bedeutung des Rundfunks für den demokratischen Meinungsbildungsprozeß besteht zudem in der Kontrollfunktion gegenüber dem Staat und der Integrationsfunktion, da sich die Bürger durch die Wiedergabe aller Meinungsrichtungen mit von ihnen bevorzugten Standpunkten identifizieren können.[18] Neben der Bedeutung der essentiellen Funktion des Rundfunks für die demokratische Willensbildung hebt das Gericht die Funktion für das kulturelle Leben hervor. Diese kulturelle Funktion des Rundfunks hat für die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der im dualen System die essentiellen Funktionen zu gewährleisten hat, die entscheidende Folge, daß der

---

12 BVerfGE 73, 118, 158 ; und auch in der späteren Entscheidung BVerfGE 87, 181, 199 f.
13 *M. Fromm* S. 54 ; a.A. *C. Degenhart* Jura 1988, 26
14 BVerfGE 73, 118, 157 f.
15 *M. Fromm* S. 55 ; *W. Hess* Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem S. 25
16 BVerfGE 73, 181, 157 f.
17 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 99
18 BVerfGE 35, 202, 222 ; 31, 314, 329 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 99 f. ; *P. Niepalla* S. 67 ff ; *M. Fromm* S. 52

öffentlich-rechtliche Rundfunk, Spartenprogramme anbieten darf, „welche von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind wie etwa [...] Programme im Kultur- und Bildungsbereich“.[19]

3. Der klassische Rundfunkauftrag

Mit dem Begriff des klassischen Rundfunkauftrags präzisierte das Bundesverfassungsgericht die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Bezug auf die inhaltliche Programmgestaltung sowie die Art und Weise der Programmgestaltung.

a) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags tritt erstmals im 4. Rundfunkurteil auf. Davor war dieser Begriff weder im Rundfunkrecht noch in der Kommunikationswissenschaft gebräuchlich. Das Gericht definiert ihn als „Auftrag, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über laufende Berichterstattung hinausgehender Information seine kulturelle Verantwortung umfaßt“[20]. Damit wird der klassische Rundfunkauftrag in die Programmbereiche Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur eingeteilt. Alle diese Programmgegenstände tragen wesentlich zur Meinungs- und politischen Willensbildung bei, die in der Definition vorweggestellt wird, um den Zweck des Auftrags herauszustellen.[21] Durch das bewußt aufgeführte Merkmal des „Klassischen“ verlangt das Gericht bei der Erfüllung des Rundfunkauftrags, daß sich das öffentlich-rechtliche Programm an das Traditionelle, Herkömmliche, Ausgereifte und Vorbildliche halten muß.[22] Das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Ziel verlangt demnach eine Programmgestaltung, wie sie sich aus der Zeit entwickelt hat.[23] Neben den inhaltlichen Vorgaben der vier Programmbereiche Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur, macht der klassische Rundfunkauftrag somit auch Vorgaben zur Art und Weise des Angebots, also dem Wie der

---

19 BVerfGE 74, 297, 346

20 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324 ; Seit dem 6. Rundfunkurteil verweist das Gericht auf die frühere Definition vgl. BVerfGE 83, 238, 298 ; 87, 181, 199

21 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 107

22 *P. Niepalla* S. 82, *M. Fromm* S. 56

23 *R. Scheble* S. 101 ; *P. Niepalla* S. 81 f.

Programmgestaltung.[24] Nachdem alle Rundfunksendungen zumindest einem der Programmgegenstände Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur zugeordnet werden können, liegt der Schwerpunkt des klassischen Rundfunkauftrags in der Art und Weise der Darbietung und Behandlung des Programms.[25]

b) Einordnung des klassischen Rundfunkauftrags

Der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags wurde vom Gericht in Verbindung mit den essentiellen Funktionen gebracht, indem beide Begriffe in zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Sätzen verwendet wurden zur Beschreibung nur eines Sachverhalts.[26] Sowohl bei den essentiellen Funktionen, als auch bei dem klassischen Rundfunkauftrag legte das Bundesverfassunsgericht Wert auf die Demokratieverpflichtung und das Kulturgebot im Rundfunk. Dementsprechend werden beide Begriffe in der Literatur teilweise gleichgestellt.[27]

Beim klassischen Rundfunkauftrag wird durch das Merkmal des Klassischen die inhaltliche Programmgestaltung, anders als bei den essentiellen Funktionen, auf das Traditionelle beschränkt. Andererseits geht der klassische Rundfunkauftrag auch auf die Art und Weise der Programmgestaltung ein, so daß der Begriff des klassischen Rundfunkauftrags weiter ist als der der essentiellen Funktionen.[28] Beide Begriffe sind folglich nicht identisch. Der Begriff der Grundversorgung beschreibt infolgedessen lediglich einen Teil der essentiellen Funktionen, dieser Begriff wiederum nur einen Teil des klassischen Rundfunkauftrags.[29] Dies wird in den Urteilen des Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Spartenprogramme auch deutlich. Danach darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch jenseits der Grundversorgung den klassischen Auftrag des Rundfunks wahrnehmen.[30]

---

24 BVerfGE 74, 297, 326 ; *M. Fromm* S. 56 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 108

25 *M. Fromm* S. 57

26 BVerfGE 73, 118, 157 f.

27 *P. Niepalla* S. 81 ; *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 93 ; *P. Badura* JA 1987 S. 186

28 *M. Fromm* S. 57

29 a.A. *M. Stock* RuF 1987, 9 ; *M. Stock* NJW 1987, 221 der die Grundversorgung mit dem klassischen Rundfunkauftrag gleichsetzt.

30 BVerfGE 74, 297, 346

c) Klassische Programmgegenstände

Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Rechtsprechung als klassische Programmgegenstände die Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur an. Sie tragen alle zur demokratischen Ordnung bei, indem sie Inhalte vermitteln, welche die Meinungsbildung fördern.[31]

aa) Information

Zu dem Zweig der Information werden nicht nur Nachrichtensendungen gezählt, sondern auch Dokumentationen, Kommentare, Hintergrundberichte, Sendereihen und Politmagazine.[32] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß die Information gewährleisten, d.h. es gehört zu seiner Pflichtaufgabe, über alle wesentlichen Ereignisse zu berichten, auch wenn dies lediglich in der Form der Kurzberichterstattung geschieht.[33]

bb) Bildung

Die Definition des Bundesverfassungsgerichts nennt lediglich die politische Willensbildung. Dennoch wird das Element der Bildung zum klassischen Rundfunkauftrag gerechnet.[34] Dem Merkmal Bildung wird durch Informationssendungen oder spezifischen Bildungsprogrammen wie Schulfernsehen, Telekolleg etc. entsprochen.[35] Daher überschneiden sich oft die Programmelemente der Bildung mit denen der Information.[36] Während Bildung durch Information erfolgt, bedeutet dies umgekehrt nicht, daß Informationsprogramme gleichzeitig auch das Element der Bildung abdecken.

---

31 BVerfGE 74, 297, 326

32 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 241

33 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 242 ; *M. Fromm* S. 62 ; ausführlich zur Programmaufgabe „Information“ *P. Badura* Information als Programmaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 35 ff.

34 *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 90

35 *T. Oppermann / M. Kilian* S. 73

36 *H. J. Wulff* Bildung durch Unterhaltung ? S. 190 ff.

cc) Unterhaltung

Auch durch Unterhaltung ist die Vermittlung von Informationen möglich, teilweise ist dadurch sogar Bildung möglich. Die drei Programmgegenstände können sich demnach überschneiden. Bei der Unterhaltung muß zwischen Unterhaltung als Stilmittel und Unterhaltung als Programmgegenstand unterschieden werden. Nahezu jede Informations- und Kultursendung wird heute von unterhaltenden Elementen durchzogen. Zum klassischen Auftrag gehören aber auch spezielle Unterhaltungssendungen.[37] Das Element der Unterhaltung steht gleichberechtigt neben den anderen Programmgegenständen. Das Bundesverfassungsgericht machte deutlich, daß es im dualen System keine Aufgabenteilung in dem Sinne gebe, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten für den informierenden und bildenden, die privaten Veranstalter für den unterhaltenden Teil des Programmangebots zuständig wären.[38] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist auch nicht dazu verpflichtet, nur besonders hochwertige, niveauvolle Unterhaltung anzubieten.

dd) Kultur

Auch das vierte Element, die Kultur, kann sich mit den anderen Programmgegenständen überschneiden, insbesondere mit der Unterhaltung. Bei diesem Element geht es um die Erhaltung, Pflege und Vermittlung deutschen und ausländischen Kulturguts.[39] Das Bundesverfassungsgericht grenzt die kulturelle Programmleistung des Rundfunks eindeutig von den Programmangeboten zur Meinungs- und Willensbildung, von laufender Berichterstattung und Unterhaltung ab.[40] Demzufolge bedarf es zur Erfüllung des klassischen Auftrags auch besonderer Kultur-Sendungen.[41] Programmgegenstände, die die schönen Künste in Wort, Musik, Tanz und Bild, aber auch die politische, gesellschaftliche und geistige Lebenskultur darstellen, werden dem gerecht. Die Kultur ist weit gefächert, so daß solche Programme nur einen kleinen Teil an Adressaten ansprechen. Dennoch sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten dazu verpflichtet, spezielle Sendungen künstlerischen und kulturellen Inhalts auch für Minderheiten zu verbreiten.[42]

---

37 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 247 ; *M. Libertus* ZUM 1990, 124, 125

38 BVerfGE 83, 238, 297 f.

39 *M. Fromm* S. 63

40 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324

41 *E. G. Mahrenholz* Grundversorgung und Programmfreiheit S. 255 ; *C. Giehl* Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern S. 139 ff.

42 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 246 ; *W. Hess* S. 26 ; *T. Oppermann / M. Kilian* S. 70

Die vier Programmgegenstände überschneiden sich zum Teil, so daß es schwierig ist, einzelne Sendungen einem der vier Elemente zuzuordnen. Nahezu jede Rundfunksendung berührt jedoch eines der vier Programmgegenstände, so daß alle Rundfunksendungen dem klassischen Rundfunkauftrag zuzuordnen sind. Die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten wie der privaten Veranstalter sind von den Gegenständen her dem klassischen Rundfunkauftrag zuzuordnen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, der den klassischen Auftrag gewährleisten muß, hat daneben auch die klassische Art der Darbietung der Programme zu erfüllen.

d) Klassische Art der Darbietung

Neben den vier Programmbereichen macht den klassischen Rundfunkauftrag insbesondere die klassische Art der Darbietung oder Behandlung im Sinne von bewährt und ausgereift in den Bereichen Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur aus.[43]

aa) Vollprogramme

Als klassischer Programmcharakter hat sich das Vollprogramm bewährt.[44] Darin werden alle vier Programmbereiche in einem Gesamtprogramm gezeigt, so daß sich die Vollprogramme inhaltlich an die Gesamtheit der Bevölkerung richten. Das Vollprogramm ist für die Allgemeinheit bestimmt, so daß ein Programm, welches ausschließlich für bestimmte Zielgruppen bestimmt ist, nicht zulässig ist. Im klassischen Vollprogramm müssen die Programminteressen aller berücksichtigt werden. Ein klassisches Programm muß Sendungen für Mehrheiten, aber auch Minderheiten bereithalten, es müssen Sendungen für Kinder, aber auch für Senioren gesendet werden.[45]

Das Ziel eines Vollprogramms muß es sein, daß der Rezipient seinen Informationsbedarf durch nur ein Vollprogramm decken kann, ohne umschalten zu müssen. Durch Spartenprogramme werden die Informationen aus den klassischen Programmgegenständen Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur jeweils in verschiedenen Programmen vermittelt. Der Rezipient kann

---

43 *R. Scheble* ZUM 1995, 383 ; *M. Fromm* S. 64 ; *M. Libertus* ZUM 1990, 124, 125

44 *M. Fromm* S. 64 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 259

45 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 265

zeitgleich nur ein Programm empfangen, so daß er eine Auswahl treffen muß. Dadurch besteht die Gefahr, daß bestimmte Programmgegenstände vernachlässigt werden oder sogar gar nicht mehr gesehen werden. Der Meinungsbildungsprozeß des Einzelnen wird durch den unvollständigen und ungleichmäßigen Informationskonsum, der durch Spartenprogramme gefördert wird, gestört. Spartenprogramme können folglich der integrativen Funktion des Rundfunks nicht so gerecht werden wie Vollprogramme.[46]

bb) Ausgewogenheit der Programmbereiche

Zur klassischen Art der Darstellung gehört auch die angemessene, d.h. ausgewogene Verteilung der Programmbereiche im einzelnen Vollprogramm.[47] Dem wird man nicht gerecht, wenn beispielsweise der Unterhaltungsanteil dominieren würde, während die anderen Bereiche vernachlässigt würden.[48] Eine ausgewogene Verteilung der Programmbereiche bedeutet aber auch nicht eine prozentual gleichmäßige Verteilung der Programmbereiche im gesamten Vollprogramm. Allerdings sollten jedem Programmbereich mindestens 10 – 15 % im Vollprogramm eingeräumt sein.

cc) Verteilung der Sendezeit

Zum klassischen Programmcharakter gehört daneben auch die ausgewogene Verteilung der Sendezeiten. Bestimmte Programmbereiche wie etwa kulturelle Programme dürfen daher nicht nur in die Nachtzeiten verbannt werden. Ausgewogen und damit klassisch ist ein Vollprogramm nur dann, wenn Programme aus allen Bereichen auch zur Hauptsendezeit gezeigt werden.[49] Die Hauptsendezeit im Fernsehen liegt zwischen 19 und 23 Uhr, beim Hörfunk zwischen 6 und 18 Uhr, insbesondere gegen 8.30 Uhr, zwischen 12 und 13 Uhr und zwischen 16 und 17 Uhr.

---

46 *M. Fromm* S. 65

47 *E. Bremer / M. Esser / M. Hoffmann* Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland S. 53

48 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 259 ; *M. Fromm* S. 64

49 so auch *M. Fromm* S. 64 f.

dd) Programmniveau

Vom klassischen Rundfunkauftrag wird insbesondere auch wegen seiner weitgehend öffentlichen Gebührenfinanzierung verlangt, ein gewisses Niveau zu sichern. Da der öffentlich-rechtliche Rundfunk gleichzeitig ein Programm für alle veranstalten soll, wird teilweise behauptet, daß er „eine Gratwanderung zu vollziehen [habe] zwischen hohem Niveau und Verständlichkeit“[50]. Dabei wird jedoch verkannt, daß sich Niveau und Verständlichkeit für alle, nicht ausschließen müssen. Zwar ist es durchaus auch zulässig, anspruchsvolle Programme lediglich für bestimmte Minderheiten zu produzieren, die ausschließlich von diesen verstanden werden. Obwohl diese damit für die Allgemeinheit unverständlich sind, können und sollten sie niveauvoll sein. Ebenso wie sich Niveau und Verständlichkeit nicht ausschließen, schließen sich auch Niveau und Massenattraktivität nicht gegenseitig aus. Die Sendungen, die tatsächlich die ganze Gesellschaft ansprechen und damit dem Integrationsauftrag gerecht werden, haben stets ein hohes Niveau.[51] Selbst wenn das breite Publikum für niveauvolle Sendungen weniger empfänglich werden sollte, so hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Garant dafür Sorge zu tragen, daß das Programmniveau aufrechterhalten bleibt.

ee) Produktionsart der Programme

Vom klassischen Rundfunk wird auch die Verbreitung von Eigen-, Co- oder Auftragsproduktionen erwartet.[52] Meist haben nur diese einen inländischen Bezug, der dem einheimischen Publikum die Werte und Informationen aus dem eigenen Sendegebiet vermittelt. Auf diese Weise wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch seiner integrativen Funktion gerecht. Daher ist es für den klassischen Rundfunkauftrag entscheidend, daß der überwiegende Teil des Programms aus eigen hergestellten Produktionen stammt.

ff) Programmprinzipien

Der klassische Rundfunkauftrag ist gemeinwohlverpflichtet und erwartet daher von der Gestaltung der Programme einige Programmprinzipien. Die klassischen

---

50 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 266 ; ähnlich auch *M. Fromm* S. 66

51 Die Fernsehprogramme mit den meisten Zuschauerzahlen haben stets ein hohes Niveau, wie z.B. die Tagesschau, Fernsehserien wie „Der Große Bellheim“ oder auch Kinofilme.

52 *M. Fromm* S. 67 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 266 ; *M. Bullinger* AfP 1985, 259

Programmprinzipien ergeben sich aus den Gedanken des Grundgesetzes und wurden in den Programmgrundsätzen der Rundfunkgesetze, Staatsverträge und Satzungen berücksichtigt.

Zu diesen Programmgrundsätzen gehören beispielsweise die Achtung der Würde und Intimsphäre des Menschen, Achtung vor Leben, Freiheit, körperlicher Unversehrtheit, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen, Ehe und Familie und die Meinung anderer. Zudem gehören zu den Programmprinzipien der Minderheitenschutz, das Verbot von rassistischen Programmen und die Förderung von Wahrheit, Toleranz, Gerechtigkeit und Freiheit. Von der journalistischen Arbeit wird umfassende Berichterstattung, Wahrheitstreue der Berichterstattung, Objektivität, Unabhängigkeit, Überparteilichkeit und Gewissenhaftigkeit erwartet.[53]

4. Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die Funktion oder Aufgabe des Rundfunks besteht darin, einen Beitrag zum demokratischen Willens- und Meinungsbildungsprozeß und für das kulturelle Leben in Deutschland zu erbringen (essentielle Funktionen). Dieser Funktionsauftrag ist in der dualen Rundfunkordnung allein vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu gewährleisten. Im Rahmen der Programmgestaltung wurde oben herausgearbeitet, daß die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur in der Verbreitung der Grundversorgung, sondern darüber hinaus reicht. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in den dualen Rundfunkordnung den klassischen Auftrag des Rundfunks wahrzunehmen, der über die Gewährleistung der Grundversorgung und der essentiellen Funktionen hinausgeht.

---

53 *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung S. 269-271

V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Nachdem der Gesetzgeber sich für die duale Rundfunkordnung und damit für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk entschlossen hat, muß er diesem die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen. Wie der Gesetzgeber dieser Pflicht nachkommt, obliegt seiner Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Rechtsprechung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aber klar, daß diese funktionsgerecht sein, also der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Art und Umfang entsprechen muß.[1] Aus der Finanzierungspflicht des Gesetzgebers korrespondiert das Recht der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf eine Finanzierungsgarantie.

1. Die „spezifischen" Funktionen

Der Begriff der spezifischen Funktionen wurde vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendet. Darin gibt das Gericht dem Gesetzgeber auf, „daß die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist und daß den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht wird, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktion erforderlich ist"[2]. Eine nähere Erklärung der spezifischen Funktionen durch das Gericht erfolgte nicht. Aus dieser Rechtsprechung wird allerdings deutlich, daß die spezifischen Funktionen am weitesten reichen müssen. Der Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten wird mittelbar von den spezifischen Funktionen abhängig gemacht, denn durch sie wird der Umfang der Finanzierung, zusätzlich durch das Merkmal der Erforderlichkeit eingeschränkt, festgelegt.[3] Nur diejenigen Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind durch Gebühren zu finanzieren, die tatsächlich den spezifischen Funktionen entsprechen.

---

1 BVerfGE 74, 297, 342 ; 87, 181, 198
2 BVerfGE 74, 297, 342 ; 87, 181, 202 ; 90, 60, 92
3 *M. Fromm* S. 59

Die spezifischen Funktionen bestimmen den Umfang der Finanzierung, eingeschränkt durch das Korrektiv des Erforderlichen.[4] Der Programm- oder Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird aber durch diesen Begriff nicht beschrieben, vielmehr schränkt er lediglich den Umfang dessen Finanzierung ein. Der Programmauftrag, der durch die spezifischen Funktionen eingegrenzt wird, entspricht inhaltlich dem klassischen Rundfunkauftrag.[5]

Der Begriff der spezifischen Funktionen, den das Bundesverfassunsgericht im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verwendet, entspricht inhaltlich dem klassischen Rundfunkauftrag. Um den unbestimmten Begriff des klassischen Rundfunkauftrags zu konkretisieren, wurden die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks positiv durch einen spezifischen Funktionsauftrag ausgestaltet. Der Funktionsauftrag entspricht jedoch dem klassischen Rundfunkauftrag, er wird lediglich durch andere (Funktions-)Begriffe umschrieben.

2. Finanzierungsart

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann durch Gebühren, Steuern, Werbung, sonstige Einnahmen oder eine Kombination dieser Mittel finanziert werden.

a) Rundfunkgebühren

Aus dem Grundgesetz kann keine bestimmte Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeleitet werden,[6] so daß dem Gesetzgeber bei der Finanzierungsart ein Ermessen zukommt. Im dualen System muß aber gewährleistet sein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk die ihm auferlegten Aufgaben durch die Finanzierungregelung erfüllen kann,[7] und daß eine politische Einflußnahme auf das Programm verhindert wird. Das Bundesverfassungsgericht sieht daher als die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung die Gebührenfinanzierung an.[8] Zusätzliche Finanzierungsquellen, wie die Werbefinanzierung, hat das

4 BVerfGE 74, 297, 342 ; 87, 181, 202 ; 90, 60, 92
5 *M. Fromm* S. 69
6 BVerfGE 90, 60, 95
7 BVerfGE 83, 238, 311
8 BVerfGE 90, 60, 96 f. ; 73, 118, 158 ; 87, 181, 199

Bundesverfassungsgericht nicht ausgeschlossen, solange die Gebührenfinanzierung überwiegt.[9] Eine zusätzliche Werbefinanzierung sei sogar geeignet, um die Unabhängigkeit vom Staat zu sichern.[10]

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird heute überwiegend aus Rundfunkgebühren finanziert. Die Werbefinanzierung macht nur einen Bruchteil aus.[11] Die Werbezeit in den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Programmen ist auf täglich 20 Minuten begrenzt. Werbung ist an Sonn- und nationalen Feiertagen und täglich nach 20 Uhr verboten.[12]

b) Steuern

Teilweise wird eine Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Steuern gefordert. Bei der Steuerfinanzierung müßte aber ebenso wie bei der Gebührenfinanzierung darauf geachtet werden, daß die Ermittlung der Höhe der erforderlichen Steuermittel frei von staatlichen Einflüssen erfolgt. Durch Steuern könnte auch eine funktionsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgen. Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den beiden Finanzierungsarten Gebühr oder Steuer ist vorliegend nicht erforderlich.

c) Werbung

Bei einer ausschließlichen oder überwiegenden Werbefinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestünde die Gefahr, daß die private Wirtschaft unmittelbar oder mittelbar Einfluß auf die Art der Programmgestaltung oder auf den Inhalt einzelner Programme nimmt.[13] Mit der Werbefinanzierung sind programm- und vielfaltsverengende Zwänge verbunden, wie dies im privaten Rundfunk beobachtet werden kann. Eine funktionsgerechte Finanzierung wäre daher durch eine Finanzierung durch Werbung nicht zu gewährleisten.

---

9 BVerfGE 87, 181, 200 ; 90, 60, 98
10 BVerfGE 90, 60, 98
11 vgl. näheres dazu unten *D. V. 2.*
12 § 15 RFStV
13 BVerfGE 74, 297, 342

d) sonstige Einnahmen

Unter sonstige Einnahmen fallen insbesondere Sponsoring und Pay-TV.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausschließlich oder überwiegend durch Sponsoring würde denselben Bedenken begegnen wie der Werbefinanzierung, weshalb sie abzulehnen ist. Eine teilweise Finanzierung durch Sponsoring ist ebenso zulässig wie die geringfügige Werbefinanzierung.

Pay-TV ist eine Finanzierungsform, die primär der privatrechtlichen Seite zugerechnet wird.[14] Man ist sich weitgehend darüber einig, daß Pay-TV keine zulässige Finanzierungsform für Programme darstellt, die zum Grundversorgungsauftrag gehören.[15] Grundversorgung verlangt, daß das öffentlich-rechtliche Programm für jedermann zu empfangen ist. Durch Pay-TV werden jedoch mehrere Zugangsbarrieren geschaffen. Zum einen bedarf es weiterer technischer Voraussetzungen, die den Empfang erst ermöglichen und zum zweiten fällt eine Zahlungspflicht an. Um diesen Hindernissen zu entgehen, besteht die Gefahr, daß große Teile der Bevölkerung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verzichten würden. Um dennoch Zuschauer anzuziehen, müßte das Programm auf ein Massenpublikum ausgerichtet sein. Durch Pay-TV wird die Programmautonomie folglich in noch größerem Maße eingeschränkt als durch Werbung.[16] Pay-TV wird daher einer funktionsgerechten Finanzierung nicht gerecht.[17]

3. Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühren

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem 8. Rundfunkurteil erstmals fest, daß die Staatsfreiheit des Rundfunks nicht nur durch die Exekutive, sondern auch durch die Legislative bedroht werden könnte, indem durch staats- und parteipolitische Interessen die Möglichkeit einseitiger Einflußnahme auf die

---

14 *K. Poll* S. 390

15 *M. Braun / Gillert / Hoberg / Hübner / Kamps* ZUM 1996, 201, 208 ; *R. Stettner* ZUM 1995, 293, 299 ; abweichend *M. Libertus* AfP 1998, 149, 153 danach können Programme durch Pay-TV finanziert werden, die in den Grundversorgungsbereich hineinwachsen können; *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. ; a.A. *C.-E. Eberle* Die Rundfunkgebühr Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion S. 20, der Pay-TV, Pay per View und Video on Demand durch öffentlich-rechtliche Anstalten für grds. zulässig hält.

16 *K. Poll* S. 392

17 *R. Stettner* ZUM 1995, 293, 300

Programmfreiheit bestünde.[18] Bis zu jenem Urteil wurde der Gesetzgeber als Garant für die Rundfunkfreiheit angesehen, der alles Wesentliche im Rundfunkbereich zu regeln hatte. Die Rundfunkfinanzierung als ein wesentlicher Bereich des Rundfunks wurde durch das Urteil aus dem Regelungsbereich des Gesetzgebers wegen der Gefahr für die Programmfreiheit der Anstalten herausgenommen. Mit dieser Entscheidung hatte das Gericht den Wesentlichkeitsgrundsatz gegenüber der eigenständigen Ausübung der Rundfunkfreiheit der Anstalten konkretisiert und deutlich gemacht, daß über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus kein Einfluß auf Inhalt und Form der Programme der Rundfunkveranstalter ausgeübt werden dürfe.[19] Damit entscheiden die Anstalten grds. selbst über die als erforderlich angesehenen Inhalte und Formen sowie über die Anzahl und den Umfang der Programme.[20]

Da die öffentlich-rechtlichen Anstalten wie jede öffentlich-rechtliche Einrichtung ein Ausweitungsinteresse haben, keine Gewähr für das Funktionsnotwendige bieten und die finanziellen Belange der Rundfunkteilnehmer nicht hinreichend berücksichtigen, dürften aber auch die Anstalten nicht selbst über ihren Finanzierungsrahmen bestimmen.[21] Da es in einer dynamischen Rundfunklandschaft nicht möglich sei, den Finanzierungsrahmen so zu objektivieren, daß die Höhe der Mittel ohne weiteres bestimmbar ist, sei es erforderlich, den Konflikt zwischen Programmfreiheit und funktionsgerechter Finanzierung durch ein entsprechendes Verfahren zu garantieren.[22]

Die Entscheidung über die Höhe der Rundfunkgebühr erfolgt daher auf Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts durch ein politikfreies Sachverständigengremium. Zunächst wird jedoch von der finanziellen Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten ausgegangen. Die Entscheidung über die Vertretbarkeit dieser Anmeldung erfolgt aufgrund der Bedarfsermittlung durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF). Die KEF ist das politikfreie Sachverständigengremium, dem ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist.[23] Maßstab für die Entscheidung der Kommission ist die

---

18 BVerfGE 90, 60, 98 f.

19 BVerfGE 90, 60, 98 f. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 206

20 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 206

21 BVerfGE 90, 60, 96 ; vgl. dazu auch *H. Kresse* ZUM 1995, 67, 68 ; *H. Kresse / T. Kennel* ZUM 1994, 159, 160

22 BVerfGE 90, 60, 97 f.

23 *H. Goerlich* ZUM 1996, 390, 392 ; *C.-E. Eberle* AfP 3 / 1995 S. 564 und *ders.* in: Die Rundfunkgebühr

Erforderlichkeit für die Grundversorgung und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Bedarfsanmeldung der Anstalten.[24] Im Anschluß daran beschließt die Legislative durch Gesetz die Höhe der Gebühr, wobei ihr die Überprüfung der Vorgaben der Anstalten und der KEF sowie der Zumutbarkeit für den Rundfunkteilnehmer obliegt.[25]

4. Feststellung der Höhe der Rundfunkgebühr

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 8. Rundfunkurteil auch Vorgaben hinsichtlich der Modalitäten für die Feststellung des Finanzierungsvolumens der öffentlich-rechtlichen Anstalten gemacht.[26]

a) Funktionsgerechte Finanzierung

Die finanzielle Gewährleistungspflicht des Staates gegenüber den Rundfunkanstalten kann nur so weit reichen, wie diese ihrem Funktionsauftrag nachkommen.[27] Zur Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört es, ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.[28] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben folglich hinsichtlich solcher Programme, Programmteile und Zusatzangebote keinen Finanzierungsanspruch, die nicht unter den Funktionsauftrag fallen. Anders ausgedrückt werden Angebote öffentlich-rechtlicher Anstalten nicht finanziert, soweit diese nicht zur Grundversorgung, zum klassischen Rundfunkauftrag oder zu den Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören. Auf welche Art und Weise die Rundfunkanstalten ihre Funktion erfüllen, obliegt dagegen allein ihrer Entscheidung.[29] Dies ergibt sich aus dem aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu entnehmenden Grundrecht auf Programmautonomie, auf das sich auch die

---

Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion S. 30 will bei einem Dissens zwischen KEF und Rundfunkanstalt über die Erforderlichkeit den Rundfunkanstalten das Letztentscheidungsrecht einräumen. Dies widerspricht jedoch dem Rechtsgedanken des Bundesverfassungsgerichts.

24 BVerfGE 90, 60, 103

25 BVerfGE 90, 60, 104

26 ausführlich *W. Hess* S. 233 ff., damit wurde die Forderung nach einer Indexierung der Rundfunkgebühr, so z.B. *H. Bethge* Indexierung der Rundfunkgebühr ; *J. Wieland* Die Indexierung der Rundfunkgebühr und der Vorbehalt des Gesetzes S. 158 ff. obsolet.

27 BVerfGE 87, 181, 200

28 BVerfGE 90, 60, 90

29 BVerfGE 87, 181, 201 ; 90, 60, 91

öffentlich-rechtlichen Anstalten berufen können. Die Rundfunkanstalten können daher über den Inhalt, die Form, die Anzahl und den Umfang ihrer Programme selbst entscheiden.[30]

Andererseits hat der Gesetzgeber nicht die Pflicht, jede Programmentscheidung der Anstalten auch finanziell zu honorieren.[31] Öffentlich-rechtliche Anstalten haben wie jede andere Institution ein Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse, das sich gegenüber der ihnen auferlegten Funktion verselbständigen könnte.[32] Um dem Konflikt zwischen Programmautonomie und Ausweitungsinteresse zu begegnen, bedürfe es gegenüber den Anstalten noch weiterer einschränkender Kriterien.[33]

b) Erforderlichkeit

Neben der Beschränkung auf funktionserfüllende Programme wird die Finanzierungspflicht durch das weitere Kriterium der Erforderlichkeit eingeschränkt.[34] Dem Ausweitungsbestreben der öffentlich-rechtlichen Anstalten sei dadurch zu begegnen, daß die Finanzierung nur derjenigen Programme zu ermöglichen sei, deren Veranstaltung ihren Funktionen nicht nur entspreche, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktion erforderlich sei.[35] Mit dem Merkmal der Erforderlichkeit knüpft das Bundesverfassungsgericht an seine frühere Rechtsprechung an, die keine Vollversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorsieht. Eine genaue inhaltliche Konkretisierung des Kriteriums der Erforderlichkeit hat das Gericht nicht vorgenommen. Die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt sich aus dem für die Rundfunkfreiheit wichtigsten Kriterium der Gewährleistung von Vielfalt im Rundfunk. Demzufolge muß das Korrektiv des Erforderlichen an dem Kriterium der Vielfalt ansetzen.[36] Die Meinungs- und Programmvielfalt wiederum hängt mit der technischen Entwicklung und auch dem Verhalten privater Veranstalter zusammen.[37]

---

30 BVerfGE 87, 181, 201 ; 90, 60, 91 f.
31 BVerfGE 87, 181, 201
32 BVerfGE 87, 181, 202 ; *M. Knothe* ZUM 1997 S. 7
33 zur legislativen Umsetzungder verfassungsrechtlichen Vorgaben vgl. *M. Libertus* ZUM 1996 S. 940
34 ausführlich *S. Ory* ZUM 1994, 610, 612
35 BVerfGE 87, 181, 202 ; 90, 60, 97 f.
36 *R. Scheble* ZUM 1995, 386 will bei den Bedürfnissen der Rezipienten ansetzen
37 BVerfGE 87, 181, 203 ; *M. Fromm* S. 105

Bei dem Merkmal der Erforderlichkeit ist bei dem Programmangebot zu berücksichtigen, ob die öffentlich-rechtlichen Programme tatsächlich zur Vielfalt im Rundfunk beitragen oder nur ein „more of the same“ verbreiten. Eine Duplizierung privater Angebote steht dem Ziel der dualen Rundfunkordnung, Meinungsvielfalt im Rundfunk herzustellen, entgegen.[38] Inhaltsgleiche öffentlich-rechtliche Programme oder Nachahmungen privater Angebote können der zur Meinungsfreiheit dienenden Funktion des Rundfunks nicht beitragen. Folglich sind sie im Rahmen der Finanzierungsumfanges auch nicht erforderlich. [39]

c) Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Eine weitere Eingrenzung des Finanzierungsvolumens ergibt sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,[40] zu denen die Rundfunkanstalten angehalten sind. Aufgrund des jeder Institution anhaftenden Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses bieten die Anstalten keine Gewähr dafür, daß sie sich hinsichtlich der finanziellen Mittel auf das Funktionsnotwendige beschränken.[41] Bei der Bedarfsfeststellung der öffentlich-rechtlichen Anstalten sind die Finanzforderungen auf das Erforderliche zu reduzieren. Darüber hinaus müssen die öffentlich-rechtlichen Anstalten alle Rationalisierungsmaßnahmen treffen, ohne den Funktionsauftrag zu beeinträchtigen.[42] Die Finanzierungsgarantie beschränkt sich ausschließlich auf das Funktionsnotwendige. Zusätzlich ist den Interessen der Gebührenzahler durch Einsparungen entgegenzukommen.

d) Sozialverträglichkeit

Mit der Bedarfsfeststellung wird über die Gebührenhöhe und damit auch über die finanzielle Belastung der Rundfunkteilnehmer bestimmt.[43] Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jede Programmentscheidung der Rundfunkanstalten finanziell zu honorieren.[44] Für die Bemessung des Finanzierungsvolumens ergibt

---

38 *R. Ricker* ZUM 1990, 477 ; *R. Ricker / P. Schivy* Rundfunkverfassungsrecht S. 209

39 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 209 ; *R. Ricker* NJW 1994, 2199 f. ; wohl a.A. *D. Dörr* Programmvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch funktionsgerechte Finanzausstattung S. 49

40 im Interesse der Gebührenzahler *S. Ory* ZUM 1994, 610, 612

41 BVerfGE 87, 181, 201

42 BVerfGE 87, 181, 206

43 BVerfGE 90, 69, 98 f.

44 BVerfGE 87, 181, 201

sich daraus, daß die Höhe nur in dem Maße gerechtfertigt ist, wie es für die Funktionserfüllung geboten ist.[45] Geboten und damit erforderlich im Sinne des verfassungsrechtlichen Übermaßverbotes sind bei staatlichen Maßnahmen nur diejenigen mit den geringsten Belastungen für die davon Betroffenen.[46] Die Höhe der Gebühren und deren Sozialverträglichkeit für die Rundfunkteilnehmer bedarf einer besonderen Abwägung im Rahmen der Finanzierungsverpflichtung.

---

45 BVerfGE 90, 60, 98 ; 87, 181, 201

46 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 209 ; *H. Kuch* ZUM 1995, 161, 164

C. Der Funktionsauftrag und die Pflichten daraus

Nachdem der unbestimmte Rechtsbegriff des „Funktionsauftrages“ weder vom Bundesverfassungsgericht noch vom Gesetzgeber näher konkretisiert wurde, soll dieser im Folgenden zunächst in seinen einzelnen Komponenten dargestellt werden, um anschließend aus den Zielvorgaben auch programmliche Vorgaben formulieren zu können. Im Anschluß daran soll auf die Gewährleistungspflicht des Funktionsauftrages durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Folgen bei dessen Nichterfüllung eingegangen werden.

I. Die einzelnen Funktionen des Funktionsauftrages

Der Begriff des „Funktionsauftrages“ entwickelte sich, wie unter *B.IV.* dargestellt, aus dem Begriff der „Grundversorgung“ und dem „klassischen Rundfunkauftrag“. Die vom Bundesverfassungsgericht zu diesen im Vorfeld benutzten Begriffen gemachten Ausführungen haben damit weiterhin Bestand. Das Ziel, oder die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist und bleibt, Vielfalt und Ausgewogenheit im öffentlich-rechtlichen Programm, sowie im gesamten Rundfunkprogramm zu gewährleisten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird der Weg dorthin durch einzelne Funktionen, die zusammengenommen den Funktionsauftrag bilden, umschrieben. Zu den Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört der Informationsauftrag, die Forumsfunktion, die Komplementärfunktion, die Integrationsfunktion, die Vorbildfunktion, die Innovationsfunktion und der Kultur- und Produktionsauftrag. Teilweise wird von nur vier Funktionen (Forums-, Komplementär-, Integrations- und Vorbildfunktion) des öffentlichen Rundfunks gesprochen.[1]

---

[1] *Booz, Allen & Hamilton* Fernsehsysteme im internationalen Vergleich 1998 S. 13 ; diesen folgend *I. Hamm* Fernsehen auf dem Prüfstand 2000 S. 7 ; *P. Glotz / J. Groebel / E.-J. Mestmäcker* Zur Wirklichkeit der Grundversorgung 2000 S. 94 ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 8

1. Informationsauftrag

Der Informationsauftrag für den Rundfunk insgesamt und dementsprechend auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach gehört es zu den Aufgaben des Rundfunks, „dem Bürger die erforderliche und umfassende Information über das Zeitgeschehen und über Entwicklungen im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben“ zu geben.[2] Mit dem Informationsauftrag wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einer umfassenden, wahrheitsgetreuen und sachlichen Berichterstattung verpflichtet, die alle gesellschaftlich relevanten Themenbereiche abdeckt, um so eine umfassende Meinungsbildung gewährleisten zu können.

2. Forumsfunktion

Zur Meinungsbildung trägt die Forumsfunktion wesentlich bei. Der Rundfunk als Kommunikationsmedium hat den Auftrag, ein Forum für die öffentliche Diskussion zu bieten, an der alle gesellschaftlichen Gruppen offen ihre Meinungen austauschen können. Durch die Forumsfunktion wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, alle unterschiedlichen gesellschaftlichen Strömungen in seinem Programm zu berücksichtigen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat dabei in seinem Programm darauf zu achten, daß auch die Interessen von Minderheiten angemessen berücksichtigt werden. Auch auf die politische Ausgewogenheit des Programms ist zu achten. Durch die unterschiedlichen Informationen und Inhalte entsteht Meinungsvielfalt im Rundfunk, welche wiederum die Basis für den verfassungsrechtlich geforderten Meinungspluralismus ist.[3]

3. Komplementärfunktion

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist verpflichtet, Programme mit besonderem gesellschaftlichem Interesse bereitzustellen, die von privaten Veranstaltern nicht bereitgestellt werden. Der private Rundfunk ist wegen seiner Werbefinanzierung

---

2 BVerfGE 35, 202, 222

3 *Booz Allen & Hamilton* S. 21 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 39

dem ökonomischen Druck ausgesetzt. Dessen Ziel muß es sein, möglichst viel Gewinn zu machen, der insbesondere durch massenattraktives Programm möglich ist.[4] Bestimmte Programme, besonders Minderheitenprogramme, kann der private Rundfunk unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht verbreiten. Hier ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk angehalten, diese Programme bereitzustellen, der aufgrund der Gebührenfinanzierung wirtschaftlichen Zwängen nicht ausgesetzt ist. Die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, als „Lückenfüller" aufzutreten, ist ihm wegen der Gebührenfinanzierung auch zumutbar.[5]

4. Integrationsfunktion

Das Bundesverfassungsgericht hat von Beginn an deutlich gemacht, daß die integrierende Funktion des Rundfunks für das Staatsganze von entscheidender Bedeutung ist.[6] Für den Rundfunk bedeutet Integration, daß er mit seinem Programmangebot für die Gesellschaft eine gemeinsame Informations- und Kommunikationsgrundlage schafft, auf der alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen können, um zur politischen Willensbildung beizutragen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.[7] Durch die Sicherstellung solch einer gemeinsamen Informationsbasis, leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen Beitrag zum Zusammenhalt in der Gesellschaft.[8]

Daneben ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch verpflichtet, in seinem Programm die gemeinsamen kulturellen Inhalte zu vermitteln, um die Integration der Gesellschaft zu fördern.[9]

---

4 *Booz Allen & Hamilton* S. 13

5 a.A. *ZDF Schriftenreihe* Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft S. 18 - Darin wird die Komplementärfunktion als „Kampfbegriff" gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gesehen,

6 BVerfGE 12, 205, 246 ; 31, 314, 329 ; 35, 202, 222 ; 47, 198, 225

7 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 39 ; *M. Stock* Zur Theorie des Koordinationsrundfunks S. 5 ff. kritisierte bereits 1981, daß kein Integrationsrundfunk, sondern ein Tendenzrundfunk bei mehreren Programmen nur möglich sei.

8 ausführlich *W. R. Langenbucher* Media Perspektiven 11 / 1990 S. 705 ff. ; *H. Rossen* Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer S. 12 ff. ; *M. Stock* S. 22 ff.

9 *Booz Allen & Hamilton* S. 21

5. Vorbildfunktion

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll durch sein Programm Qualitätsstandards setzen und ein Höchstmaß an Professionalität, Seriosität und Niveau sicherstellen.[10] Neben diesen inhaltlichen Vorgaben, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch verpflichtet, eine wegweisende, qualitativ hochwertige Programmgestaltung, also hinsichtlich der Art der Darbietung, vorzunehmen.[11]

6. Innovationsfunktion

Durch die Innovationsfunktion wird der vom Bundesverfassunsgericht dem öffentlich-rechtlichem Rundfunk zugebilligten Entwicklungsgarantie entsprochen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist durch die Innovationsfunktion verpflichtet, Neuheiten programmlicher, technischer oder sonstiger Art im Rundfunk zu fördern.

7. Kultur- und Produktionsauftrag

Das Bundesverfassungsgericht hat den Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mehrfach hervorgehoben.[12] Mit dem Kulturauftrag ist unmittelbar auch der Produktionsauftrag verbunden. Um die kulturelle Vielfalt im Land darstellen zu können, bedarf es im öffentlich-rechtlichen Programm überwiegend eigen-, co- oder auftragsproduzierter Sendungen. Dadurch wird zudem die Integrationsfunktion unterstützt.

---

10 *Booz Allen & Hamilton* S. 21
11 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 42
12 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324 ; vgl. auch *M.-L. Kiefer* 10 / 1990 S. 618

II. Die programmliche Umsetzung des Funktionsauftrags

Die oben genannten einzelnen Funktionen beschreiben den Funktionsauftrag zwar näher, sind aber weiterhin lediglich allgemein gehaltene Zielvorgaben. Was diese Funktionen für die öffentlich-rechtlichen Programme bedeutet, soll hier untersucht werden. Diese Umsetzung des Funktionsauftrages auf das Programm ist keine weitere Konkretisierung oder Einschränkung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten, sondern lediglich die vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich niedergelegten Vorgaben oder die aus dem Funktionsauftrag gewonnen Erkenntnisse zum Programm. Durch die Umsetzung des Funktionsauftrages auf das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm entstehen Programmvorgaben, die bereits so weit präzisiert sind, daß sie auch kontrollierbar werden.

Wenn man den Funktionsauftrag tatsächlich programmlich umzusetzen versucht, stellt man schnell fest, daß entgegenstehende Positionen miteinander in Einklang zu bringen sind. Dies sind zum einen die (Programm-)Vielfalt im Rundfunk und zum anderen die Interessen der Rundfunkgebührenzahler und der privaten Rundfunkveranstalter. Das oberste Ziel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten, ist also nicht unbegrenzt, somit nicht zu jedem Preis möglich. Die Interessen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und insbesondere die Interessen der Gebührenzahler sind im Wege der Verhältnismäßigkeit gegeneinander abzuwägen. Der sich daraus ergebende Zustand beschreibt den Funktionsauftrag.

1. Vielfältige und ausgewogene Programminhalte

Das primäre Ziel, welches sich aus dem Funktionsauftrag ergibt, ist es, Vielfalt im Rundfunk zu sichern. Dabei bedeutet Vielfalt nicht nur eine Vielzahl unterschiedlicher Programminhalte, sondern Vielfalt entsteht lediglich dann, wenn diese auch ausgewogen dargeboten werden.

a) Programmgegenstände

Das Bundesverfassungsgericht selbst unterteilte in seiner Rechtsprechung zum klassischen Rundfunkauftrag die Programmgegenstände in Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung.[1] Auf die Schwierigkeit der Unterscheidung der vier Programmgegenstände wurde bereits unter *B.IV.3.c)* hingewiesen. Dennoch hat jeder einzelne der vier Programmgegenstände seine besondere Berechtigung. Sie tragen alle durch Vermittlung ihrer jeweiligen Inhalte zur Meinungsbildung und damit zur demokratischen Ordnung bei. Insbesondere die Übermittlung von Information, Bildung und Kultur trägt zum Aufbau und zur Festigung der (demokratischen) Werte in der Gesellschaft bei, so daß diese Programmgegenstände im Rundfunk ihren festen Stellenwert haben müssen.

Dementsprechend ist es auch nicht zulässig, den Funktionsauftrag auf bestimmte Programmsparten einzuschränken. Der Funktionsauftrag wird nur dann erfüllt, wenn ein umfassendes Programm für die gesamte Bevölkerung besteht. Eine Beschränkung auf bestimmte Sparten, die von den privaten Veranstaltern nicht angeboten werden, bzw. die Beschränkung auf „Kernaufgaben“[2] hätte zur Folge, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk nur noch Programme aus dem Bereich Bildung, Kultur sowie Information übertragen dürfte. Bei einer Eingrenzung des öffentlichen Angebots auf diese Programmbereiche bestünde die Gefahr, daß große Bevölkerungsschichten von dem Programm nicht mehr angesprochen würden. Das öffentlich-rechtliche Programm würde zu einem „Minderheitenprogramm“ verkümmern. Dies widerspräche dem Gedanken der Integrationsfunktion, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch massenattraktiv sein soll, denn solange durch ein Programm nur Minderheiten angesprochen werden, ist die Integrationswirkung ausgeschlossen. Zudem können auch durch qualitativ hochwertige Unterhaltungssendungen gesellschaftliche Ziele umgesetzt werden.[3]

Zwischen „massenattraktiven Sendungen“ und „Minderheitensendungen“ ist ein gesunder Mix zu finden. Beide Programm-„Typen“ gehören zu einem dem Funktionsauftrag entsprechenden Programm dazu, denn beide tragen zu einem vielfältigen Programm bei und erst dadurch werden möglichst viele Rundfunknutzer angesprochen. Das öffentlich-rechtliche Programm soll seine Programminhalte weder auf Minderheitenprogramme, noch auf massenattraktive

---

1 BVerfGE 73, 118, 157 ; 74, 297, 326
2 so aber *Booz Allen & Hamilton* S. 16
3 so auch *Booz Allen & Hamilton* S. 23

Programme beschränken. Durch einen hohen Anteil an Minderheitensendungen hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk möglicherweise geringere Quoten als ein auf massenattraktive Sendungen setzendes Programm. Dafür sendet der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein vielfältigeres Programm. Das Gebot der Vielfalt geht beim Funktionsauftrag dem Gebot der Popularität vor. Die Gefahr nach der Frage der Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht bei einem dem Funktionsauftrag entsprechenden vielfältigen Programm trotz geringer Einschaltquoten nicht, während ein einseitig unterhaltungsorientierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk trotz hoher Einschaltquoten keine Daseinsberechtigung hat, da solche Programme bereits von den Privaten geleistet werden.

b) vielfältiges Programm

Der Funktionsauftrag verlangt ein vielfältiges Programm durch unterschiedliche Programminhalte, die zudem in unterschiedlicher Form dargestellt werden können und sollen. Von einer Aufzählung, durch welche unterschiedlichen Programme ein vielfältiges Programm entsteht, soll vorliegend abgesehen werden. Als Vergleich zur Darstellung von Vielfalt soll das Angebot einer Stadt- oder Landesbibliothek sowie das eines großen (Bahnhofs-) Zeitschriftenkiosk dienen. Dort besteht aus dem Bereich der Druckerzeugnisse eine Auswahl von A wie Anthropologie oder Automobil bis Z wie Züge, zudem ein Angebot an CDs und Videos. Ein entsprechendes (Rundfunk-) Angebot wird auch von einem öffentlich-rechtlichen Rundfunk erwartet, der den Funktionsauftrag gewährleisten soll.

c) angemessene Gewichtung

Ein dem Funktionsauftrag entsprechendes vielfältiges Programmangebot liegt nur dann vor, wenn die Programminhalte auch ausgewogen dargebracht werden.[4] Dies bedeutet zunächst eine ausgewogene Gewichtung der vier Programmgegenstände.[5] Jeder der vier Programmgegenstände muß zumindest 10 % - 15 % der Sendezeit im Gesamtprogramm ausmachen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß der Rundfunk vom inhaltlich umfassenden Medium zu einer Art, wie einem Unterhaltungsmedium oder Informationsmedium verkümmert.

---

4 *K. Pukall* Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audio-visuellen Revolution 1993 S. 42

5 *M. Libertus* ZUM 1990, 124, 129

Dabei sind alle vier Programmgegenstände für die Entwicklung einer gesunden demokratischen Ordnung von entscheidender Bedeutung. Selbstverständlich fordert eine angemessene Gewichtung der Programmgegenstände keine exakte Aufteilung der gesamten Sendezeit in vier etwa gleich große Teile. Sobald jedoch einem der vier Programmgegenstände weniger als 1/10 des Gesamtprogramms zur Verfügung steht, kann von einem ausgewogenen Programm nicht mehr gesprochen werden.

d) Programmabstimmungen

Entsprechend dem Gebot der Vielfalt sind bei mehreren öffentlich-rechtlichen Programmen diese aufeinander abzustimmen. Vielfalt entsteht dann nicht, wenn die einzelnen Programme genau die gleichen Sendungen übertragen oder zur gleichen Zeit jeweils ähnliche Sendungen zeigen. Programmvielfalt stellt sich nur dann ein, wenn die einzelnen Programme zeitgleich unterschiedliche Programminhalte zeigen.

2. Art der Programme

Das Bundesverfassungsgericht befaßte sich in seiner Rechtsprechung bislang mit Voll- und Spartenprogrammen.

a) Vollprogramme

Der rechtliche Gegenbegriff zum Spartenprogramm gilt die Urform des Programms, das seit den historischen Anfängen des Rundfunks bestehende Vollprogramm. Ein Vollprogramm ist ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden.[6] Ein Vollprogramm deckt ein Themenspektrum ab, sein Programm umfaßt alle relevanten Bereiche.[7] Ein Vollprogramm hat zum Ziel, eine breite Schicht der Bevölkerung anzusprechen.[8]

---

[6] § 2 II Nr. 1 RFStV

[7] weitere Ausführungen dazu bei *K. Poll* S. 89 ff.

[8] *K. Poll* S. 98

b) Spartenprogramme

Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme sind nicht unbegrenzt zulässig, sondern lediglich unter bestimmten Voraussetzungen.

aa) Definition

Der Begriff des Spartenprogramms wurde im rechtlichen Sinne zum ersten Mal in einem Gesetz zur Regelung der Kabelversuche verwendet.[9] Der Spartensender als programmliche Innovation, der gemäß seinem Namen nicht ein umfassendes, sondern lediglich einen Teilbereich des Angebots abdeckte, sollte einen Beitrag zur Individualisierung der Angebote leisten.[10] Im weiteren Verlauf der Zeit wurde der Begriff des Spartenprogramms in einzelnen Mediengesetzen definiert.[11] Spartenprogramme sind demnach Programme, die nicht die gesamte Breite des Programmspektrums (Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung) enthalten, sondern sich thematisch auf im wesentlichen gleichartige Programminhalt beschränken. Damit richten sich die Spartenprogramme lediglich an einen begrenzten Teilnehmerkreis, der von diesem Programminhalt angesprochen wird.[12] Neben dem Begriff des Spartenprogramms werden häufig auch die Begriffe Zielgruppenprogramm, Programmbouquets und Senderfamilien fälschlich als Synonym verwandt.[13] Zwar haben diese anderen Begriffe Berührungspunkte mit dem Spartenprogramm, eine Gleichsetzung wäre jedoch falsch, da sie unterschiedliche Sachverhalte beschreiben.

Ein Zielgruppenprogramm[14] bezweckt die Ansprache einer spezifischen Bevölkerungsgruppe.[15] Es versucht, die gruppenspezifischen Bedürfnisse und Erwartungen zu erfüllen. Ähnlich wie ein Spartenprogramm sendet das

---

9 § 4 II S. 2, IV S. 3 iVm §§ 11, 12 NWKabVersG v. 13. März 1983 GVBl. 1983 S. 640 ff.

10 *K. Poll* S. 85 ; *M. Stock* Landesmedienrecht im Wandel 1986 S. 107

11 beispielsweise § 2 II Nr. 2 RFStV ; § 2 II Nr. 2 StVZ Berlin-Brandenburg ; § 2 I Nr. 6 HPRG ; weitere Nachweise bei *K. Poll* S. 86 f.

12 *R. Hartstein / W.-D. Ring / J. Kreile / D. Dörr / R. Stettner* Rundfunkstaatsvertrag Kommentar § 2 Rdn. 25 ; *A. Bleckmann* Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung ? 1996 S. 20

13 Teilweise werden in der Literatur auch die Programmbezeichnungen Schwerpunkt- und Teilprogramme verwendet vgl. bei *W. Schmidt* Rundfunkvielfalt S. 16, 18 ; *R. Ricker / F. Müller-Malm* ZUM 1987, 208, 214 ; *M. Bullinger* ZUM 1994, 596, 597

14 Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet explizit zwischen Sparten- und Zielgruppenprogrammen BVerfGE 73, 118, 188 ; ebenso *W. Hoffmann-Riem* Media Perspektiven 1996, 73 ; *M. Libertus* AfP 1998, 149, 152 ; *R. Wiechers* Markt und Macht im Rundfunk S. 128

15 *M. Bullinger* ZUM 1994, 596, 601

Zielgruppenprogramm nur eine beschränkte Zahl an Inhalten. Während Spartenprogramme eine thematische Konzentration ihres Programms vornehmen, fokussieren Zielgruppenprogramme bestimmte Gruppen und deren Interessen.[16] Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, wenn der Veranstalter eines Spartenprogramms mit seinem Programm auch eine bestimmte Zielgruppe fokussiert. Demzufolge sind Überschneidungen von Zielgruppen- und Spartenprogrammen möglich.[17] Spartenprogramme erfüllen meist die Voraussetzungen des Zielgruppenprogramms, umgekehrt entspricht ein Zielgruppenprogramm jedoch nicht stets den Anforderungen eines Spartenprogramms.[18] Der Programminhalt eines Zielgruppenprogramms entspricht den Vorlieben der anvisierten gesellschaftlichen Gruppe. Die Vorlieben einer solchen Gruppe können aber sehr vielseitig sein. Ein Rundfunksender für Frauen beispielsweise wird nahezu alle Themen abdecken, so daß nicht von einem dem Spartenkanal typischen einseitigen Programm gesprochen werden kann. Ein Zielgruppenprogramm steht bei einer Einordnung somit zwischen einem Vollprogramm und einem Spartenprogramm. Da sich ein Zielgruppenprogramm niemals wie ein Vollprogramm an die Allgemeinheit richtet, steht es dem Spartenprogramm näher.

Programmbouquets und Senderfamilien sind inhaltlich deckungsgleiche Begriffe. Mehrere Programme, die von demselben oder von mehreren (Mit-) Eigentümern betrieben werden, schließen sich zusammen. Dies bedeutet nicht, daß die Sender danach zentral verwaltet werden müssen. Vielmehr bleiben die einzelnen Programme auch weiterhin selbständig und unabhängig. Die zusammengeführten Programme treten aber meist nach außen zusammen auf. Zudem werden die Programme aufeinander abgestimmt. Zu einem Programmbouquet oder einer Senderfamilie können sich mehrere Vollprogramme[19] oder nur Spartenprogramme[20] oder sowohl Voll- als auch Spartenprogramme[21] verbinden. Hinter der Zusammenfassung von mehreren Sendern stehen meist ökonomische Gründe. Die Zusammenfassung von öffentlich-rechtlichen Programmen wird als Bouquetierung bezeichnet, während

---

16 *K. Poll* S. 100

17 teilweise wird eine Unterscheidung zwischen Sparten- und Zielgruppenprogramm abgelehnt - *W. Schmidt* Rundfunkvielfalt S. 17 ; *A. Bleckmann* Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung ? S. 21 ; *C. Breunig* Media Perspektiven 1996, 195, 199 ; *R. Scheble* Perspektiven der Grundversorgung 1994 S. 260 ; wohl auch *R. Scholz* AfP 1995, 357, 361

18 *K. Poll* S. 102 f.

19 z.B. SAT.1, ProSieben und Kabel 1

20 als Beispiel dient hier Premiere

21 ARD und ZDF Programmbouquets

der gleiche Vorgang bei privaten Programmen meist als Zusammenfassung in einer Senderfamilie bezeichnet wird.[22]

bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 5. Rundfunkurteil ausdrücklich zur Zulässigkeit von Spartenkanälen öffentlich-rechtlicher Anstalten Stellung genommen.[23] Darin machte es deutlich, daß Spartenprogramme grundsätzlich nicht der unerläßlichen Grundversorgung zuzuordnen sind, da sie sich nur an einen begrenzten Teilnehmerkreis richten und thematisch begrenzt sind, so daß sie umfassende Information und Meinungsbildung nicht ermöglichen.[24] Allerdings seien von Spartenkanälen öffentlich-rechtlicher Anstalten Beiträge zu erwarten, welche von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind, wie etwa im Kultur- und Bildungsbereich. Dadurch würde nicht nur die Breite des gesamten Programmangebotes erhöht, sondern bringe in dieses auch ein für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik wesentliches Element ein, womit der klassische Rundfunkauftrag wahrgenommen werde. Ein „Verspartungsverbot" für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfe es nicht geben.[25]

Dem Wortlaut der Entscheidung zufolge gehören Spartenprogramme öffentlich-rechtlicher Anstalten nicht zur Grundversorgung, tragen jedoch zum klassischen Rundfunkauftrag bei. Die Veranstaltung öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme ist demnach grundsätzlich zulässig, eine Beschränkung auf bestimmte Sparten ist der Entscheidung nicht zu entnehmen, zumal durch die Nennung des Kultur- und Bildungsbereichs lediglich beispielhafte Inhalte aufgezählt wurden.[26] Dies wird durch die Feststellung, daß es ein Verspartungsverbot für öffentlich-rechtliche Anstalten nicht geben dürfe, bekräftigt.[27] Daß aber eine Einschränkung der Verspartung erforderlich ist, ist

---

22 Hintergrund ist die Tatsache, daß viele Programme zum Kirch-Imperium gehören. Die einzelnen Programme wurden teilweise von Leo Kirch und teilweise von seinem Sohn verwaltet, so daß von der Kirch-Familie gesprochen wurde. In Anlehnung daran wurde später von Senderfamilien gesprochen.

23 BVerfGE 74, 297, 325, 326

24 BVerfGE 74, 297, 346

25 BVerfGE 74, 297, 346

26 *M. Braun, O. Gillert, D. Hoberg, E.-M. Hübner, M. Kamps* ZUM 1996, 201, 205

27 Das Bundesverfassungsgericht hatte mit dieser Rechtsprechung eine Diskussion in der Literatur über Spartenprogramme eröffnet. Zunächst gab es öffentlich-rechtliche Spartenprogramme wie 3Sat und 1plus, deren Programm sich vorwiegend aus kulturellen Beiträgen zusammensetzte und demzufolge nicht zu rundfunkrechtlichen Auseinandersetzungen taugte. Spätestens mit der Absicht der öffentlich-rechtlichen Anstalten, einen Kinderkanal und einen Ereignis- und Dokumentationskanal aufzubauen, wurde der Widerstand in der Literatur gegen öffentlich-rechtliche Spartenkanäle laut. Die Folge war, daß in Kürze nahezu alles vertreten wurde, jeweils gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So wurde einerseits, gestützt auf die Feststellung, daß es ein Verspartungsverbot für öffentlich-rechtliche

offenkundig. Ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk mit beispielsweise 2 Vollprogrammen und 60 Spartenkanälen wäre sicherlich nicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Seine Rechtsprechung des 5. Rundfunkurteils hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht ausdrücklich geändert oder präzisiert. Allerdings hat das Gericht im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks quasi durch die Hintertür die öffentlich-rechtliche Verspartung eingeschränkt.[28] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten bestimmen im Rahmen ihrer Programmautonomie selbst, wie sie ihren Funktionsauftrag erfüllen. Sie üben damit auch die Entscheidung über die zur Verwirklichung des Funktionsauftrages benötigte Anzahl und Umfang der Programme aus.[29] Allerdings wird wegen des Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresses, welches den Rundfunkanstalten wie jeder Institution innewohnt, die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das zur Funktionserfüllung Erforderliche beschränkt.[30] Auf öffentlich-rechtliche Spartenprogramme bezogen bedeutet diese Rechtsprechung, daß das einzelne Spartenprogramm zur Funktionserfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen muß und zur Wahrnehmung dieser Funktion erforderlich ist.[31] Neben der Beschränkung auf funktionserfüllende Programme wird die Finanzierungspflicht um das Korrektiv des Erforderlichen weiter eingeschränkt. Auf diese Weise sollen die Interessen der Rundfunkgebührenzahler gegenüber dem Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angemessen berücksichtigt werden.[32] Die Bestimmung der Merkmale der Funktionserfüllung und des Erforderlichen hängen mit der technischen Entwicklung und dem Verhalten privater Veranstalter zusammen.[33]

Anstalten nicht geben dürfe, behauptet, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk Spartenprogramme gleich welcher Art und Zahl veranstalten dürfe (vgl. *H. Bethge* Media Perspektiven 1996, 66, 69 ; *M. Braun, O. Gillert, D. Hoberg, E.-M. Hübner, M. Kamps* ZUM 1996, 201, 206 ; *K. Wille / M. Heckel* ZUM 1997, 240, 243 ; *J. Betz* Media Perspektiven 1997, 2, 7 ; *M. Libertus* AfP 1998, 149, 150 ; *W. Hoffmann-Riem* Media Perspektiven 1996, 73, 74 f. ; *W. Hoffmann-Riem* Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk S. 88). Auf der anderen Seite wurden öffentlich-rechtliche Spartenprogramme mit unterschiedlicher Begründung grundsätzlich abgelehnt. Ausnahmen sollten entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich bei Kultur- und Bildungsprogrammen gemacht werden dürfen. (*H. Kresse* ZUM 1996, 59, 61 f. ; *H. Kresse* ZUM 1995, 178, 183 ; *E. Kull* AfP 1987, 365, 368 ; *W. Schmitt Glaeser* DÖV 1987, 837, 839 ; *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 145 ; *E. Kull* ZUM 1987, 355, 357; *Ory* ZUM 1987, 427, 428 ; *R. Stettner* ZUM 1995, 293, 298 ff.)

28 BVerfGE 87, 181, 202 f.

29 BVerfGE 90, 60, 91 f.

30 BVerfGE 87, 181, 202 f.

31 BVerfGE 87, 181, 202

32 *R. Hartstein / W.-D. Ring / J. Kreile / D. Dörr / R. Stettner* Rundfunkstaatsvertrag

33 BVerfGE 87, 181, 203

Mit dieser Rechtsprechung wurde klargestellt, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten unbegrenzt viele Spartenprogramme veranstalten dürfen, die Finanzierung der Spartenprogramme aus Gebühren wird jedoch lediglich bei solchen Spartenprogrammen gewährleistet, die dem Funktionsauftrag entsprechen und erforderlich sind. Damit hat das Bundesverfassungsgericht, ohne es ausdrücklich klarzumachen, die Möglichkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten, Spartenprogramme zu veranstalten, faktisch eingeschränkt. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im 5. Rundfunkurteil, wonach es ein Verspartungsverbot für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nicht geben dürfe, bleibt nach wie vor bestehen. Diese Aussage ist aber ergänzend derart zu lesen, daß dies für gebührenfinanzierte Spartenprogramme nur dann gilt, wenn das jeweilige Spartenprogramm dem Funktionsauftrag entspricht und erforderlich ist.

cc) zulässige Spartenprogramme

Spartenprogramme richten sich nur an einen begrenzten Teilnehmerkreis und sind thematisch begrenzt, so daß sie umfassende Information und Meinungsbildung nicht ermöglichen.[34] Spartenprogramme sind daher nicht als Grundversorgung, sondern als Zusatzversorgung für bestimmte Zielgruppen zu qualifizieren. Sie sollen nur zusätzlich zur Vervollständigung des bisherigen Angebots hinzutreten und können somit nicht dem Programmbereich angehören, der die Allgemeinheit mit unerläßlichen Basisinhalten versorgt.[35] Dies entspricht der Komplementärfunktion, wonach Lücken im Marktangebot geschlossen werden müssen.

Die Erforderlichkeit öffentlich-rechtlicher Spartenprogramme ist vor dem Hintergrund der Vielfalt im Rundfunk zu bestimmen. Ein Maximum an Programm- und damit auch an Meinungsvielfalt ist ausschließlich dann zu erreichen, wenn das Rundfunkprogramm insgesamt ausgewogen ist. Im dualen

---

[34] BVerfGE 74, 297, 346 so auch: *H. Kresse* ZUM 1996, 59, 61, 65 ; *M. Bullinger* AfP 1996, 1, 5 ; *A. Bleckmann* Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung ? S. 62 ; *M. Libertus* Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie S. 145 ; *P. Niepalla* S. 120 ; *K. Poll* S. 355
Andere rechnen Spartenprogramme der Grundversorgung zu. Dabei erfolgt dies teilweise ohne Begründung wie bei *H. Bethge* Media Perspektiven 1996, 66, 69 ; teilweise wird dies mit dem dynamischen Grundversorgungsbegriff erklärt, wonach zumindest heute Spartenprogramme in die Sphäre der Grundversorgung hineinwachsen können, vgl. *J. Betz* Media Perspektiven 1997, 2, 7 ; *M. Libertus* AfP 1998, 149, 150 ; *A. Hesse* Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts BayVBl. 1997, 132, 139 ; *W. Hoffmann-Riem* Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1996, S. 89 ;

[35] *A. Bleckmann* S. 57 ; *R. Ricker* ZUM 1997, 1, 5

System muß der binnenplural organisierte öffentlich-rechtliche Rundfunk bereits durch seine Vollprogramme (Meinungs-)Vielfalt und damit auch ein ausgewogenes Programm erreichen. Mit den zusätzlichen öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen soll versucht werden, Ausgewogenheit im gesamten Rundfunk herzustellen. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Bereich sind vor dem Hintergrund zu lesen, daß die privaten Rundfunkanbieter überwiegend Programme aus dem Unterhaltungsbereich verbreiteten. Im Rundfunk insgesamt war und ist der Bereich Unterhaltung folglich überrepräsentiert. Um einen gewissen Ausgleich aller Programmbereiche zu erreichen, darf und soll sogar der öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Programm durch Spartenprogramme in den Bereichen ausweiten, die von den Privaten nicht besetzt sind. Den Spartenprogrammen der öffentlich-rechtlichen Anstalten kommt damit eine Kompensationsfunktion zu. Ein öffentlich-rechtliches Spartenprogramm ist infolgedessen nur erforderlich und damit zulässig, wenn es Programmbereiche abdeckt, die von privaten Anbietern nicht besetzt sind.[36]

Auf diese Weise wird dem rundfunkrechtlichen Gebot der Vielfalt auch am besten entsprochen. Durch die weiterhin bestehenden öffentlich-rechtlichen Vollprogramme wird bereits das gesamte Meinungsspektrum abgedeckt. Durch diese Vollprogramme wird der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bereits erfüllt. Die zusätzlichen öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme sollen als Alternativprogramm zu den privaten Programmen eine Kompensationsfunktion wahrnehmen. Dadurch, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch seine Spartenprogramme ausschließlich die Bereiche abdeckt, welche die privaten Anbieter nicht abdecken wollen oder können, wird der Vielfalt im Rundfunk gedient. Aufgrund der Gebührenfinanzierung ist es gerechtfertigt, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk solch ein Alternativprogramm aufzubürden. Diejenigen Programmbereiche, die von den privaten Veranstaltern nicht abgedeckt werden, sind meist Programme für Minderheiten, d.h. durch das Programm wird lediglich eine geringe Zahl an Publikum angesprochen, so daß sich die Ausstrahlung der jeweiligen Programme für die wirtschaftlich denkenden privaten Veranstalter nicht lohnt. Um der Vielfalt im deutschen Rundfunk gerecht zu werden, ist es daher angemessen, wenn die gesamte Gesellschaft in Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks solche Minderheitenprogramme ausstrahlt. Der gerade wegen der Gebührenfinanzierung wirtschaftlich unabhängige öffentlich-rechtliche Rundfunk ist gefordert, in solchen Fällen die Vielfalt im Rundfunk herzustellen.

---

[36] ähnlich *K. Poll* S. 365

Die Tatsache, daß durch solche öffentlich-rechtliche Spartenprogramme die Interessen bestimmter Gesellschaftsgruppen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk intensivere Berücksichtigung finden und diesen angesprochenen Zielgruppen eine privilegierte Stellung zuteil wird, ist damit zu rechtfertigen, daß im Rundfunk insgesamt durch bestimmte kompensatorische öffentlich-rechtliche Spartenprogramme alle Gesellschaftsgruppen ein ausreichendes Programmangebot vorfinden.[37] Verbreiten die privaten Rundfunkanbieter beispielsweise sowohl durch Voll- als auch durch Spartenprogramme ausschließlich Programme aus dem Unterhaltungs- und Informationsbereich, werden Programme aus dem Bildungs- und Kulturbereich lediglich in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen gesendet, die daneben auch Information und Unterhaltung übertragen müssen. Im Rundfunk insgesamt kommt in dem Beispiel die Bildung und Kultur zu kurz. Um diesen Mißstand auszugleichen, sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten berechtigt, Spartenprogramme in den Bereichen Bildung und Kultur zu verbreiten.

Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme dürfen neben „kompensatorischen (Minderheiten-) Spartenprogrammen“ keine weiteren Spartenprogramme übertragen. Es widerspräche der Kompensationsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn er auch Spartenprogramme verbreiten würde, die in dieser Form bereits von privaten Anbietern veranstaltet werden würden. Zudem trügen solche Spartenprogramme nicht der Vielfalt im Rundfunk bei, da es sich lediglich um ein „more of the same“ handeln würde.[38] Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme, die ein vergleichbares Programm zeigen wie ihre privaten Konkurrenten, tragen nicht zu Vielfalt im Rundfunk bei, sondern bewirken das Gegenteil. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wird durch solche öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme gestört. Faktisch steht der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit dem privaten Rundfunk im dualen System in einem ungleichen Wettbewerb. Während die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme durch die Gebührenfinanzierung finanzstark sind, ist das Finanzpotential bei den Veranstaltern privater Spartenprogramme vergleichsweise gering. Da durch Spartenprogramme grundsätzlich ohnehin nur ein geringer Teil der Gesellschaft angesprochen wird, ist der Markt, in den ein öffentlich-rechtliches Spartenprogramm eindringt oft zu klein für den privaten Anbieter. Der private Veranstalter von Spartenprogrammen sieht sich im Wettbewerb mit dem finanzstarken öffentlich-rechtlichen Rundfunk gezwungen,

---

37 a.A. *K. Poll* S. 363 die in der Privilegierung bestimmter Gesellschaftsgruppen durch öffentlich-rechtliche Spartenprogramme einen Verstoß gegen den öffentlich-rechtlichen Auftrag sieht.

38 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 353

sein Programm einzustellen.[39] Programmvielfalt im Rundfunk wird folglich durch öffentlich-rechtliche Spartenprogramme verhindert, soweit sie Spartenprogramme veranstalten, die über die Rolle eines Kompensators hinaus geht.

3. Qualitätsrundfunk

Entsprechend der Vorbild- und Innovationsfunktion müssen die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten inhaltlich und qualitativ vorbildlich sein.[40] Qualität ist kein feststehender Begriff, sondern entwickelt sich in einem dynamischen Prozeß weiter.[41]

a) wenige Wiederholungen

Das wichtigste Qualitätskriterium für den Rundfunk ist die strukturelle Vielfalt, also die Vielfalt an Genres im Hinblick auf das jeweils einzige Programm.[42] Wiederholungen widersprechen dem Gedanken der Vorbildfunktion sowie der Programmvielfalt. Je mehr Rundfunksendungen wiederholt werden, desto weniger verschiedene Sendungen können ausgestrahlt werden. Programmwiederholungen sind zwar nicht unzulässig, sollten aber nur einen geringen Teil am Gesamtprogramm ausmachen.

b) Eigenproduktionen

Zur Vorbildfunktion gehört es auch, daß die überwiegende Zahl der Sendungen eigen- oder co-produziert werden. Ein Programm, welches überwiegend gekaufte (Billig-) Produktionen sendet, wird dem Funktionsauftrag nicht gerecht. Auf Produktionen, welche unter Eigenverantwortung entstehen, besteht zudem die Möglichkeit, auf die Qualität Einfluß zu nehmen.

---

39 So die Situation von dem Kinderprogramm Nickelodeon, nachdem der öffentlich-rechtliche Kinderkanal Konkurrent wurde. Vgl. Volker Lilienthal Der Nickel ist aus epd medien Nr. 43 vom 6.6.1998 S. 3 ff

40 *P. Lerche* FS für Martin Kriele S. 360

41 *C. Breunig* Media Perspektiven 3 / 1999 S. 94

42 *C. Breunig* Media Perspektiven 3 / 1999 S. 94

c) keine Programmkopien

Die Innovationsfunktion gebietet, nicht nur auf dem Gebiet der Technik, sondern auch bei den Sendungen und Programmen innovativ zu sein. Gerade durch die Gebührenfinanzierung stehen die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht unter einem hohen finanziellen Wettbewerbsdruck, so daß sie auch im Programmbereich Experimente wagen können und sollen, die für private Anbieter zu risikoreich sind.[43] Entscheidend ist, daß ein Programm nur dann dem Funktionsauftrag entspricht, wenn es sowohl im Bereich der Technik als auch im Bereich der Programminhalte den anderen Programmen voraus ist und von ihnen als Vorbild gesehen wird. Dagegen widerspricht es dem Funktionsauftrag, wenn Programmformate oder einzelne Sendungen von anderen Anbietern übernommen oder kopiert werden.

III. Gewährleistung des Funktionsauftrages

In der vom Gesetzgeber aufgestellten dualen Rundfunkordnung wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, den Funktionsauftrag zu garantieren.

1. Duale Rundfunkordnung des Gesetzgebers

Dem Gesetzgeber steht bei der Entscheidung über die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der ihm alle Wahlmöglichkeiten lässt, soweit Pluralismus bzw. der Funktionsauftrag vom Rundfunk gewährleistet wird.[44] Ein einmal gewähltes Rundfunkmodell kann der Gesetzgeber wieder ändern. Das Ermessen des Gesetzgebers kann sogar so weit eingeschränkt werden, daß er dazu verpflichtet ist, ein neues Rundfunksystem zu wählen. Dies ist vorwiegend von der gegebenen Situation im Rundfunk

---

43 so auch *Booz Allen & Hamilton* S. 23

44 BVerfGE 90, 60, 94 m.w.N. ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 169 ; *H. Bethge* Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks 1996 S. 20 f.

abhängig, wie beispielsweise der Rundfunktechnik. Der Gesetzgeber muß dann die Rundfunkordnung anpassen oder vollständig ändern.

In den 50er bis 70er Jahren wurde aufgrund der Frequenzknappheit die Rundfunktätigkeit ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten zugelassen. In den 80er Jahren, nachdem durch technische Neuerungen mehr Rundfunkprogramme übertragen werden konnten, war der Gesetzgeber dazu gezwungen, auch privaten Rundfunk zuzulassen. Als die Voraussetzungen vorhanden waren, musste neben dem objektiv-rechtlichen Element des Art. 5 I 2 GG auch das subjektiv-rechtliche Element der Rundfunkfreiheit vom Gesetzgeber Berücksichtigung finden. Heute wäre es unvorstellbar und zudem auch unzulässig, wenn Rundfunk wie zu Beginn der 60er Jahre ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Anstalten veranstaltet werden dürfte. Bei den derzeitigen technischen Voraussetzungen ist nicht nur die Zulassung privaten Rundfunks zulässig,[1] sondern es besteht ein subjektives Recht einzelner auf Rundfunkfreiheit in Form eines verfassungsrechtlichen Zugangsanspruchs, so daß der Gesetzgeber zur Zulassung privater Veranstalter verpflichtet ist.[2] Insoweit sind dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auch verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

Die Rundfunkordnung hat der Gesetzgeber in zwei unterschiedlichen Systemen geregelt. Für den klassischen Rundfunk Fernsehen und Hörfunk hat er das duale Rundfunksystem errichtet, während er die „rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste“, also die Online-Dienste, ausschließlich „privatrechtlich“ im Mediendienstestaatsvertrag geregelt hat. Die positive Ordnung der Online-Dienste fiel weniger einschneidend aus als das duale Rundfunksystem. Eines öffentlich-rechtlichen Anbieters bedurfte es aufgrund der gegebenen Voraussetzungen in dem Medium Online nicht.

Im Bereich des Fernsehens und Hörfunks hat der Gesetzgeber zur Gewährleistung von Vielfalt im Rundfunk das duale Rundfunksystem gewählt. Mit der bestehenden Rundfunkordnung hat sich der Gesetzgeber für einen Dualismus mit einem öffentlich-rechtlichen und einem privaten Rundfunk entschieden. Der binnenpluralistisch zusammengesetzte öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der zu Beginn des Rundfunks in der Bundesrepublik aufgrund der Frequenzknappheit eingerichtet wurde, wurde im dualen System beibehalten. Daneben wurden private Rundfunkveranstalter zugelassen. Der private

---

1 so ausdrücklich BVerfGE 73, 118, 156

2 angedeutet in BVerfGE 97, 228, 236 ; 97, 298, 312

Rundfunk kann zum Pluralismus im Rundfunk beitragen, im dualen System haben jedoch allein die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Vielfalt im Rundfunk zu garantieren. Denn das Bundesverfassungsgericht übertrug den Funktionsauftrag allein dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Für die erhöhten Anforderungen steht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Privileg der Gebühreneinnahmen zu.

Den öffentlich-rechtlichen Anstalten wurde im dualen Rundfunksystem die Pflicht verfassungsrechtlich und gesetzlich auferlegt, den Funktionsauftrag zu gewährleisten. Durch die Festsetzung eines Funktions- und Wirkungsbereichs für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, unterscheiden sich dessen Aufgaben erheblich von denen privatrechtlich organisierter Rundfunkunternehmen, welche im Rahmen mediengesetzlicher Eckwerte aufgrund der Privatautonomie ihr Programm selbst frei bestimmen können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hingegen ist angehalten, den Funktionsauftrag zu garantieren.[3] Zu allem, was der Erfüllung dieser Aufgaben dient, sind die Anstalten verpflichtet - alles was darüber hinaus geht, gehört nicht mehr zu ihrem Aufgabenbereich.[4] Sie dürfen sich somit nur im Rahmen ihres (gesetzlich festgesetzten) Funktionsauftrags bewegen.

2. Keine gesetzliche Ausgestaltung des Funktionsauftrages

Die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben die zuständigen Gesetzgeber in den Rundfunkgesetzen[5] nur ganz allgemein gehalten. Die natürliche und gesetzliche Kernaufgabe jeder Rundfunkanstalt ist die Programmgestaltung. Nur einige der Rundfunkgesetze geben ihrer Rundfunkanstalt die Programmtrias Information, Bildung und Unterhaltung vor,[6] welche bereits vom Bundesverfassungsgericht festgesetzt wurde. Davon ausgenommen werden den öffentlich-rechtlichen Anstalten bezüglich der Erfüllung des Funktionsauftrags in den Rundfunkgesetzen kaum Vorgaben gemacht.[7] Die Bindungen, die durch Gesetze und Staatsverträge dem öffentlich-

---

3 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 250

4 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 249

5 Art. 2 BR-G ; § 2 HR-G ; § 1 MDR-StV ; § 1 NDR-StV ; § 3 ORB-G ; § 2 RB-G ; § 11 SaarLRG ; § 2 SFB-G ; § 2 SWR-StV ; § 3 WDR-G ; §§ 1, 2 ZDF-StV ; § 1 BRFG

6 Art. 4 I 1 BR-G ; § 2 HR-G ; § 4 II 2 WDR-G ; § 6 MDR-StV

7 Dem ZDF beispielsweise wurde zur Erreichung von Vielfalt im Programm lediglich in § 5 ZDF-StV gesetzlich vorgegeben, daß „ein *objektiver* Blick über das Weltgeschehen“ und ein „*umfassendes* Bild der deutschen Wirklichkeit“ vermittelt werden solle. Zudem solle die „*kulturelle Vielfalt* Deutschlands [...]

rechtlichen Rundfunk auferlegt werden, betreffen nicht seine besonderen Aufgaben und Funktionen. Vielmehr wurden nur deklaratorische Bindungen, die von Jedermann als verfassungsrechtliche oder gesetzliche Beschränkungen zu beachten sind,[8] oder allgemein medienpolitische Bindungen[9] festgesetzt.[10] Die Programmgestaltung wird den Rundfunkanstalten als deren Kernaufgabe vollständig überlassen.[11] Lediglich für die redaktionell gestalteten Sendungen legen die Rundfunkgesetze Programmgrundsätze als wesentliche Gebote und Rahmen für die Programmgestaltung fest. Diese rundfunkgesetzlichen Programmgrundsätze sind in den einzelnen Rundfunkgesetzen unterschiedlich formuliert, entsprechen sich inhaltlich aber weitgehend.[12] Dabei kann man zwischen zwei Gruppen von Programmgrundsätzen unterscheiden, nämlich zwischen allgemeinen Programmrichtlinien für die Gestaltung des Gesamtprogramms und Programmpflichten für die Gestaltung jeder Einzelsendung. Ihre Nichtbeachtung kann zu organschaftlichen Reaktionen im Verhältnis zwischen Rundfunkrat und Intendant führen.[13] Die Programmrichtlinien erschöpfen sich im Vielfaltsgebot in Form der Programmtrias Information, Unterhaltung und Bildung. Die Programmpflichten fordern das Gebot der Sachlichkeit, die Achtung der Menschenwürde und der Persönlichkeit, des Jugendschutzes sowie der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung. Diese Programmpflichten wurzeln in den allgemeinen Geboten, Rechte anderer, das Sittengesetz und die verfassungsmäßige Ordnung nicht zu verletzen.[14] Sie sind daher auch in den Mediengesetzen für die privaten Rundfunkunternehmen und ihre Programme enthalten.[15]

Damit hat der Gesetzgeber eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags nicht vorgenommen. Er hat ausschließlich teilweise die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wortgleich in den Rundfunkgesetzen verarbeitet. Gesetzliche aufgabenbestimmende Bindungen, welche die besonderen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

---

angemessen im Programm“ dargestellt werden. Ferner sollen die Sendungen die „Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen *Integration* dienen“.

8 z. B. nach § 3 Nr. 3 HRG dürfen Darbietungen nicht gegen die Verfassung und die Gesetze verstoßen.

9 z. B. Pflicht zur wahrheitsgetreuen Berichterstattung § 3 Nr. 4 HRG oder zur Veröffentlichung einer Gegendarstellung § 12 NDR-StV

10 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 79

11 *K. Radke* ZUM 1991 S. 403

12 *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 285 f.

13 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 260

14 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 260

15 § 41 RFStV ; z.B. § 3 LMedienG Baden-Württemberg

im Hinblick auf bestimmte Angebotsformen und Angebotsinhalte festlegen, wurden in Gesetzen bzw. Staatsverträgen nicht niedergelegt. Die Konkretisierung des Funktionsauftrags hat der Gesetzgeber damit ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überlassen.

3. „Verfahren" zur Gewährleistung des Funktionsauftrages

Zur Gewährleistung des Funktionsauftrags hat der Gesetzgeber sich eines „Verfahrens" bedient, indem er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufbaute und diesen mit der Aufgabe betraute. Damit sich die Vielfalt der Gesellschaft in dem Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch widerspiegelt, wurden die öffentlich-rechtlichen Anstalten „binnenpluralistisch" ausgestaltet. Der Intendant als exekutives Organ der Anstalt „ist für die gesamten Geschäfte" der Anstalt „einschließlich der Gestaltung der Programme [allein] verantwortlich"[16]. Ihm stehen zwei pluralistisch zusammengesetzte Kontrollorgane zur Seite. Zum einen ist dies der Rundfunkrat bzw. Fernsehrat und der Verwaltungsrat.

Die Aufgaben des Rundfunkrates/Fernsehrates[17] zur Sicherstellung des Funktionsauftrages sind, Richtlinien für die Sendungen[18] aufzustellen und den Intendanten in Programmfragen zu beraten. Er überwacht die Einhaltung der Richtlinien und die Grundsätze der Rundfunkgesetze.[19] Die von den Rundfunkräten erlassenen Richtlinien für die Sendungen entsprechen jedoch etwa den vagen Programmgrundsätzen in den Rundfunkgesetzen. Zur Programmgestaltung werden in den Richtlinien keine weiteren Vorgaben gemacht.[20] Für die Programmgestaltung ist der Intendant der Anstalt ohnehin

---

16 § 27 I ZDF-Staatsvertrag so oder ähnlich in den Rechtsvorschriften der anderen Rundfunkanstalten.

17 Deren Zusammensetzung z.B. § 21 ZDF-StV

18 z.B. Richtlinien für die Sendungen des ZDF vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 24. März 1995

19 z.B. § 20 ZDF-StV

20 Zum Funktionsauftrag und zum Gebot der Vielfalt im Programm wird bspw. in den Richtlinien für die Sendungen des ZDF lediglich folgende Ausführungen gemacht: „Die Gestaltung der Sendungen haben [...] der Familie gegenüber eine besondere Verantwortung"; „Die Programme sollen umfassend informieren, anregend unterhalten und zur Bildung beitragen"; „... Auseinandersetzungen mit Ehe- und Familienproblemen (sind) sinnvoll,..."; „... Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum"; „Die Programme sollen dem Frieden und der Verständigung unter den Völkern dienen und die gegenseitige Achtung zwischen allen Menschen und Gruppen ohne Rücksicht auf ihre Abstammung und soziale und kulturelle Eigenart fördern."; „In den Programmen ist für das Selbstbestimmungsrecht der Völker einzutreten,..."; „Die Programme sollen die Bemühungen um die Einigung Europas fördern".
Im übrigen entsprechen die Vorgaben für die Programmgestaltung in den Richtlinien für die Sendungen den Programmgrundsätzen sowohl für die öffentlich-rechtlichen Anstalten in den Rundfunkgesetzen als auch für die Privaten Anbieter in den Landesmediengesetzen.

allein verantwortlich. Dadurch, daß die Rundfunkräte in den Programmrichtlinien keine konkreten Programmvorgaben machen, sondern nur vage Programmgrundsätze formulieren, die in dieser Form bereits in den Rundfunkgesetzen und sogar in den Landesmediengesetzen für den privaten Rundfunk formuliert wurden, geben sie ihre einzige Möglichkeit der präventiven Programmgestaltung aus der Hand und überlassen die Ausgestaltung des Programms und damit des Funktionsauftrags ausschließlich einer Person, nämlich dem Intendanten der Anstalt. Folglich ist es nur eine Person, welche über das Programm und deren Inhalte bestimmt. Die pluralistisch zusammengesetzten Kontrollorgane Rundfunkrat/Fernsehrat handeln lediglich repressiv und nicht präventiv.

IV. Eingriffspflicht bei Nichterfüllung des Funktionsauftrags

Der Gesetzgeber ist durch das Grundgesetz dazu verpflichtet, Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten. Diesen Funktionsauftrag hat der Gesetzgeber auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen. Wenn dieser Auftrag bzw. diese Pflicht tatsächlich nicht gewährleistet wird, müssen die dafür verantwortlichen Organe eingreifen und Vorkehrungen treffen, damit der Funktionsauftrag stets garantiert wird. Nur dann kommt der Gesetzgeber seinem Auftrag aus dem Grundgesetz nach.[1]

Sobald der Funktionsauftrag tatsächlich nicht erfüllt wird, haben zunächst die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Pflicht, Vorkehrungen vorzunehmen, da diese Aufgabe auf sie übertragen wurde. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Gesetzgeber nicht auch eingreifen könnte. Der Gesetzgeber kann zu jeder Zeit die Rundfunkordnung ändern, er ist nicht auf das einmal festgesetztes Rundfunksystem verpflichtet.[2] Mithin hat er zu jeder Zeit ein Eingriffsrecht in die bestehende Rundfunkordnung. Sobald die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Funktionsauftrag nicht mehr gewährleisten, entsteht für den Gesetzgeber sogar die Pflicht, in die bestehende Rundfunkordnung, in welcher Form auch immer, einzugreifen.

---

1 *U.F.H. Rühl* ZUM 1995 S. 168

2 BVerfGE 83, 238, 315 f. ; *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 789 ; *P. Lerche* Das 6. Rundfunkurteil zur „Modellkonsistenz“ S. 51 ff. ; *K. Poll* S. 223 ; *E. Benda* Die Vorgeben des Bundesverfassungsgerichts S. 12 f.

1. öffentlich-rechtliche Anstalten

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind dazu verpflichtet, den Funktionsauftrag zu garantieren. Sie existieren überhaupt nur zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben willen.[3] Falls der Funktionsauftrag nicht gewährleistet werden sollte, sind die Organe der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Anstalt angehalten, die Gestaltung des Programms so zu ändern, daß Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Programm geboten wird. Da allein der Intendant einer Anstalt für die Gestaltung der Programme verantwortlich ist,[4] ist zunächst dieser dazu verpflichtet, ein dem Funktionsauftrag gerecht werdendes Programm zu veranstalten. Falls dies misslingt hat er Maßnahmen (Veränderungen bzw. Verbesserungen) im Programm vorzunehmen, damit dem Gebot der Vielfalt Rechnung getragen wird. In solch einem Fall ist zudem der Rundfunkrat als Kontrollorgan gegenüber dem Intendanten aufgerufen, die Verletzung des Funktionsauftrages, ggf. mit Sanktionen, festzustellen.

Die Schwierigkeit für den Intendanten besteht darin, daß er zwar weiß, daß er ein dem Funktionsauftrag entsprechendes Rundfunkprogramm verbreiten muß, er jedoch keine konkreten Vorgaben hat, wann solch ein Programm tatsächlich vorliegt. Weder der Gesetzgeber noch die Rundfunkräte[5] haben den Intendanten Programm-Richtwerte vorgegeben, anhand denen sich die Intendanten orientieren könnten. Letztlich obliegt es allein dem jeweiligen Intendanten, den Begriff des Funktionsauftrags materiell auszugestalten.

Der Rundfunkrat als pluralistisch zusammengesetztes Sachverständigengremium ist das geborene Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, um neben der Überwachung der Programmrichtlinien und –grundsätze, den Begriff des Funktionsauftrages zu konkretisieren. Der Rundfunkrat setzt sich aus Mitgliedern aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammen und verspricht aus seiner Zusammensetzung heraus Pluralismus. Dementsprechend ist er, auch aufgrund seiner Staatsferne, zur Konkretisierung des Funktionsauftrages besonders geeignet. Die Rundfunkräte haben jedoch die Möglichkeiten, die ihnen die jeweiligen Landesgesetzgeber gelassen haben, nicht ausgeschöpft. Anstatt inhaltliche Vorgaben zum Gesamtprogramm einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu machen, und damit das „was“ und „wann“ im Programm vorzugeben,

---

3 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 788

4 § 27 I ZDF-StV

5 beim ZDF wird der Rundfunkrat „Fernsehrat“ genannt.

um Vielfalt im Programm zu erreichen, haben sie lediglich das „wie“ der einzelnen Sendungen durch Programmgrundsätze, deren Inhalt bereits in den Rundfunkgesetzen festgesetzt ist, näher bestimmt. Verbindliche Vorgaben dahingehend, aus welchen Inhalten ein Gesamtprogramm bestehen muß, damit es dem Gebot der Vielfalt und damit dem Funktionsauftrag entspricht, haben die Rundfunkräte damit nicht gemacht, obwohl es die Aufgabe eines pluralistisch zusammengesetzten Sachverständigengremiums ist, unbestimmte Vorgänge und Rechtsbegriffe aufgrund ihres Sachverstandes zu konkretisieren. Die Gestaltung des Gesamtprogramms wurde allein dem Intendanten überlassen, der als Einzelperson nicht geeignet dafür scheint, Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten. Der Rundfunkrat beschränkt sich jedoch auf seine Aufgabe als Kontrollorgan gegenüber dem Intendanten. Sofern der Intendant die Beachtung seiner rundfunkrechtlichen Programmpflichten einmal vernachlässigt, ist der Rundfunkrat aufgerufen, deren Verletzung, ggf. mit einer Rüge oder Missbilligung, festzustellen.[6] Der Rundfunkrat beschränkt sich somit auf die repressive Überwachung des Funktionsauftrags, statt ihn präventiv auszugestalten. Dieses Vorgehen birgt aber die Problematik, daß es keinen Kontroll-Maßstab dafür gibt, ob das Programm dem Funktionsauftrag entspricht oder nicht. Die vielen Mitglieder des Rundfunkrates müssen in jedem Einzelfall neu entscheiden, ob die Entscheidungen des Intendanten dem Funktionsauftrag widersprechen.

2. Gesetzgeber

Bei Verletzung der Pflicht zur Gewährleistung des Funktionsauftrages hat neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten auch der Gesetzgeber die Pflicht, Maßnahmen dagegen vorzunehmen. Der Gesetzgeber ist nämlich durch das Grundgesetz primär dazu verpflichtet, daß Vielfalt im Rundfunk garantiert ist, unabhängig von irgendeinem Rundfunksystem.[7] Die Maßnahmen mit denen der Gesetzgeber zur Gewährleistung des Funktionsauftrags beitragen kann, sind zum einen im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Konkretisierung des Funktionsauftrages und zum anderen die Festsetzung eines anderen Rundfunksystems. Dabei ist dies keine Reihenfolge, der entsprechend der Gesetzgeber vorzugehen hat.

---

6 *G. Herrmann* Rundfunkrecht 1994 S. 527

7 *H. Fünfgeld / T. Gebel* S. 261 ; *Bertelsmann Stiftung* Kommunikationsordnung 2000 S. 24

a) Konkretisierung des Funktionsauftrages

Der Gesetzgeber hat durch die Einrichtung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Organisationspluralismus - Verfahren) die Konkretisierung des Funktionsauftrags auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten übertragen. Primär sind daher die Anstalten für die Gewährleistung des Funktionsauftrages und dessen Konkretisierung verantwortlich. Um dem Gebot der Staatsfreiheit im Rundfunk Rechnung zu tragen, hat der Gesetzgeber die inhaltliche Gestaltung der Rundfunkprogramme vollständig den öffentlich-rechtlichen Anstalten überlassen, um der Gefahr staatlicher Einflussnahme zu entgehen. Sofern jedoch der Funktionsauftrag durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht mehr gewährleistet werden sollte, sind die jeweiligen Gesetzgeber aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, damit das öffentlich-rechtliche Programm wieder dem Funktionsauftrag entspricht. Diese Eingriffspflicht ergibt sich aus der (Letzt-) Verantwortung des Gesetzgebers für den Funktionsauftrag. Diese wiederum entwickelt sich aus dem objektiv-rechtlichen Charakter der Rundfunkfreiheit, welche eine positive Ordnung des Gesetzgebers gebietet. Durch das Grundgesetz wird dem Gesetzgeber die Pflicht zur Festsetzung einer Rundfunkordnung auferlegt, welche die Vielfalt und damit den Funktionsauftrag gewährleisten soll.[8] Garant für den Funktionsauftrag sind damit allein die jeweiligen Gesetzgeber.[9]

Auf welche Art und Weise der Gesetzgeber den Funktionsauftrag konkretisiert bleibt ihm und seiner Einschätzung überlassen. Er kann die Konkretisierung durch ein Verfahren oder durch gesetzliche Regelungen vornehmen. Die derzeitige Regelung vertraut auf eine Konkretisierung des Funktionsauftrags durch Verfahren. Durch einen binnenpluralistisch zusammengesetzten öffentlich-rechtlichen Rundfunk soll Vielfalt im Rundfunk gewährleistet werden. Neben diesem Modell kämen noch viele andere Verfahrens-Modelle in Betracht, die der Gesetzgeber wählen könnte, um den Funktionsauftrag zu garantieren.[10]

Bei einer Konkretisierung des Funktionsauftrags durch Gesetz kämen allgemein gehaltene Programmvorgaben für die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Betracht. Um Vielfalt im Programm zu gewährleisten, könnten beispielsweise gesetzliche Vorgaben dahingehend gemacht werden, wie viel Prozent die

---

8 BVerfGE 57, 295, 320 f. ; *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 360

9 *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 227

10 Von einer Darstellung anderer Verfahren soll hier abgesehen werden. Unten unter *F.V.* wird noch einmal darauf eingegangen.

einzelnen Sparten Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung im Programm ausmachen müssen. Die einzelnen Sparten könnten noch weiter unterteilt werden, so daß durch die gesetzlichen Vorgaben unterschiedliche Sendungen gezeigt werden und die Gewichtung einzelner Sendungen im Programm garantiert wird. Die Gewährleistung von Vielfalt setzt bei der gesetzlichen Konkretisierung direkt bei den Programminhalten an und versucht dadurch „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit [...] und [...] auf diese Weise umfassende Information“[11] zu gewährleisten. Bei seiner Entscheidung über die Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist dem Gesetzgeber zwar ein weiter Gestaltungsspielraum gegeben, der ihm verschiedene Wahlmöglichkeiten lässt, dies bedeutet jedoch keine beliebige Ausgestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.[12] Dieser hat nämlich zum einen insbesondere den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks zu beachten,[13] und zum anderen im dualen Rundfunksystem, soweit er sich dafür entscheidet, die Garantie und existentielle Sicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu übernehmen.[14] Wenn sich der Gesetzgeber für die duale Rundfunkordnung entschieden hat und ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk besteht, dann ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Rechte der öffentlich-rechtlichen Anstalten einzuhalten und die erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sichern.[15]

Zwar hat der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des Funktionsauftrages durch Verfahren auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten vertraut, denen er die Programmgestaltung vollständig überlassen hat, dennoch kann er jederzeit ein anderes Verfahren wählen oder eine Präzisierung des Funktionsauftrags durch Gesetz vornehmen, sofern die Staatsfreiheit des Rundfunks und die Rechte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewahrt bleiben.

b) neue / andere Rundfunkordnung

Das Grundgesetz schreibt für die Ausgestaltung der positiven Ordnung kein bestimmtes Modell vor, noch zwingt es zur konsistenten Verwirklichung des

---

11 BVerfGE 57, 295, 320 f.

12 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 169 ; *H. Bethge* Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 37 f.

13 dazu *H. Bethge* Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 69 ff.

14 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 305 f. ; 83, 238, 263 ; 87, 161 f. ; 90, 60, 92 f. ; *R.Ricker / P.Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 170

15 BVerfGE 74, 297, 332 ; 90, 60, 93 ;

einmal gewählten Modells.[16] Die Gesetzgeber können somit jederzeit eine andere Rundfunkordnung statt des dualen Rundfunksystems wählen.[17] Es kann sogar soweit kommen, daß der Gesetzgeber in seiner Entscheidungsfreiheit insoweit eingeschränkt wird, als er dazu verpflichtet ist, ein anderes Rundfunksystem vorzugeben. Dies ist dann der Fall, wenn sich die Rundfunklandschaft so weit von derjenigen zum Zeitpunkt der Regelung der Rundfunkordnung verändert hat, daß die in der Vergangenheit getroffenen Regelungen heute nicht mehr stimmig sind.[18] Der Gesetzgeber ist ein „Getriebener" der Zeit und der jeweiligen Umstände. „Denn was die Funktionserfüllung im einzelnen erfordert, hängt von wechselnden Umständen ab, namentlich von der technischen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter..."[19]. Der Gesetzgeber ist somit nicht frei, das Rundfunksystem zu bestimmen, sondern ist vielmehr aufgerufen, die vorhandenen Verhältnisse bzw. Situation zu ordnen und zu regeln.[20]

In der Vergangenheit kam dies eindrücklich mit der Zulassung von privatem Rundfunk zum Ausdruck. Die Rundfunkordnung der ersten 30 Jahre, von den 50er bis in die Mitte der 80er Jahre hinein, sah insbesondere aufgrund mangelnder Frequenzen lediglich öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor. Durch weit reichende technische Entwicklungen wurde die Frequenzknappheit überwunden, so daß private Rundfunkanbieter entstehen konnten. Als die deutsche Rundfunkordnung, welche privaten Rundfunk nicht zuließ, dadurch umgangen wurde, daß aus dem Ausland in die Bundesrepublik hinein gesendet wurde, war der Gesetzgeber gezwungen, der Entwicklung im Rundfunk nachzugeben und privaten Rundfunk zuzulassen. Die veränderten Umstände zwangen die Gesetzgeber dazu, eine neue Rundfunkordnung zu normieren, was schließlich Mitte der 80er Jahre zum dualen Rundfunksystem führte.

Nach über 15 Jahren duales Rundfunksystem haben sich die Verhältnisse in der Rundfunklandschaft stark verändert: Die Bürger können heute statt drei öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme durchschnittlich 33 Fernseh-Programme empfangen. Die Zahl der privaten Fernsehprogramme liegt heute bei über 100, diejenige der privaten Hörfunkprogramme bei über 200. Ob der Gesetzgeber eine andere Rundfunkordnung normieren sollte oder sogar dazu

---

16 BVerfGE 83, 238, 265 ; 90, 60, 94 ; *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 169

17 *R. Ricker* Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen im Lichte des 6. Rundfunkurteils S. 27 ; *E. Benda* Die Vorgaben des BVerfG S. 9 ; *W. Geiger* S. 28

18 *H. Fünfgeld / T. Gebel* S. 262 ; *E. Benda* Die Vorgaben des BVerfG S. 6

19 BVerfGE 90, 60, 93 im Anschluß an BVerfGE 87, 181, 203

20 im Ergebnis übereinstimmend aber in anderem Zusammenhang *H. Bethge* Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 20

verpflichtet ist, soll hier nicht weiter erörtert werden. Dazu wird in den nachfolgenden Kapiteln noch Stellung genommen. Es dürfte Jedermann aber einsichtig sein, daß heute eine Rundfunkordnung, die lediglich drei (es können auch fünf oder zehn sein) öffentlich-rechtliche Programme zulässt, rechtswidrig wäre. Solch eine Rundfunkordnung würde nicht die vorliegende Situation berücksichtigen. Der Gesetzgeber ist aber verpflichtet, die gegebene Situation zu regeln und nicht eine andere Situation zu schaffen. Ebenso einsichtig dürfte es sein, daß die duale Rundfunkordnung durch eine andere Rundfunkordnung ersetzt werden muß, sofern beispielsweise die Zuschauer/Hörer die öffentlich-rechtlichen Programme nicht mehr einschalten, also die Quoten dramatisch niedrig sind, die öffentlich-rechtlichen Programme ein ihren privaten Konkurrenten zum verwechseln ähnliches Programm senden oder die Zahl der durchschnittlich zu empfangenden Programme noch weiter zunimmt.

Bei der Entscheidung über die Ausgestaltung einer neuen Rundfunkordnung steht dem Gesetzgeber wiederum ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dabei kann er in einer neuen Rundfunkordnung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowohl beibehalten und nur andere oder weitere Organe oder ein weiteres Verfahren zur Vielfaltskontrolle einführen, als auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk völlig abschaffen. Es bestehen keine Rechte der Anstalten, keine Bestandsgarantie, keine Autonomie, welche die Daseinsnotwendigkeit gerade der jeweiligen Anstalt umfaßt.[21] Die Bestandsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalten besteht nämlich nur im Rahmen des dualen Rundfunksystems.[22]

---

21 *W. Geiger* Sicherung der Informationsfreiheit S. 25

22 *E. Benda* Die Vorgaben des BVerfG S. 11

D. Die Umsetzung des Funktionsauftrages - Programmanalyse

Mit der durch die neue Kabel- und Satelittentechnik möglichen Öffnung des Rundfunks auch für private Anbieter begann auch die Kommerzialisierung des Rundfunks. Rundfunk ist heute ein bedeutender Wirtschaftsfaktor geworden. Vom Rundfunk hängen heute tausende Arbeitsplätze ab. Neben den Beschäftigten der einzelnen Sender entstehen noch viele Arbeitsplätze in Bereichen, die das Programm der Sender produzieren, etwa im Bereich der Serienproduktion. Zudem siedeln sich in unmittelbarer Nähe von großen Rundfunkanbietern gern Unternehmen der heute viel beschworenen New Economy an, die insbesondere in den Bereichen Graphik und Design den Rundfunkunternehmen zuliefern. Aufgrund der Kommerzialisierung des Rundfunks wird heute beinahe vergessen, daß die Rundfunkfreiheit nach dem Willen des Gesetzgebers und den Vätern des Grundgesetzes nicht zum Recht der Wirtschaft gehört, sondern zu Art. 5 I GG. Für die damit verbundene Pflicht zur Meinungsvielfalt ist im dualen Rundfunksystem der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Garant verpflichtet. Er bezieht in dieser Form des Rundfunksystems seine Existenzgrundlage aus der ihm übertragenen Grundversorgung bzw. dem Funktionsauftrag.

Ob und wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Funktionsauftrag nachkommt soll hier dargelegt werden. Anhand von Programmanalysen wird gezeigt werden, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk trotz Programmausweitungen kein vielfältiges sowie ausgewogenes, dem Funktionsauftrag entsprechendes, Programm anbietet. Außerdem soll die zukünftige Entwicklung im Rundfunk aufgezeigt werden und die damit verbundenen Folgen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird in der öffentlichen Diskussion weitgehend mit dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen gleichgesetzt. Dabei wird übersehen, daß die öffentlich-rechtliche Anstalten über 50 Hörfunkprogramme und mittlerweile auch ein breites Online-Angebot veranstalten. Um die erheblichen Unterschiede dieser drei Rundfunkbereiche deutlich zu machen, wird zwischen den Fernseh-, Hörfunk- und Online-Angeboten der öffentlich-

rechtlichen Anstalten unterschieden. Der Schwerpunkt der Untersuchung soll beim Fernsehen liegen.

I. Fernsehen

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen begann 1953 mit der Gründung der ARD. Neben dem bundesweit ausgestrahlten Ersten Programm, sendet die ARD seit 1965 auch landesweite 3. Programme. Das ZDF startete 1961 als zweites bundesweit ausgestrahltes Fernsehprogramm. Erst mit dem Auftreten von privatem Fernsehen, das zunächst aus dem Ausland sendete,[1] und erst Mitte der 80er Jahre in Deutschland zugelassen wurde, wurde das „Monopol" des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gebrochen. Bis zu Beginn der 90er Jahre bedeuteten die privaten Anbieter noch keine richtige Konkurrenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ab den 90er Jahren konnten die privaten Rundfunkanbieter den Anspruch ihrer Programme, ihre Programmvielfalt und auch ihre Zuschauer beträchtlich steigern. Das konkurrierende Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk im dualen Rundfunksystem führte zu erheblichen Veränderungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk musste auf die sich verändernden Bedingungen reagieren, um seinen Status quo zu verteidigen und um seinen Platz in diesem neu entstandenen dualen System zu finden. Einerseits stand der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Wettbewerb und damit in Konkurrenz mit den privaten Anbietern, andererseits mußten die öffentlich-rechtlichen Anstalten weiterhin den Funktionsauftrag erfüllen. Während sich der Funktionsauftrag in den letzten 15 Jahren seit Beginn des dualen Rundfunksystems nicht verändert haben dürfte, hat sich demgegenüber der Fernsehmarkt und mit ihm auch das öffentlich-rechtliche Fernsehen in dieser kurzen Zeit in erheblicher Weise verändert.

1. Situation im Fernsehbereich / Statistik

Die Mitte der 80er Jahre entstandene private Konkurrenz belebte den Fernsehmarkt in solch dramatischer Weise, daß sich das Fernsehen in den

[1] RTLplus sendete zunächst aus Luxemburg

letzten 15 Jahren stärker verändert hat, als die 30 Jahre davor.[2] Am offensichtlichsten wird dies bei der Zahl der Fernsehprogramme. Bis Anfang/Mitte der 80er Jahre konnte der Zuschauer lediglich 3 Fernsehprogramme empfangen. Neben ARD, ZDF und einem Dritten Programm konnte man höchstens noch bei Grenznähe zu einem Nachbarland, deren Programme empfangen. Erst zu Beginn der 90er Jahre wurde der Empfang mehrerer Programme für die Mehrheit der Bevölkerung möglich. Heute sind in einem bundesdeutschen Fernsehhaushalt im Durchschnitt 33 Fernsehprogramme zu empfangen.[3] Davon sind 15 Fernsehsender öffentlich-rechtlich.

Um die Situation im Fernsehbereich umfassend darstellen zu können, muß auf das Wissen, die Zahlen und die Statistiken verschiedener Institute zurückgegriffen werden. Dies wird insbesondere deshalb bedauert, da es in diesem Bereich, getrieben aus unterschiedlichen Interessen, oft zu unterschiedlichen Zahlen und insbesondere Bewertungen kommt.[4] Vorliegend wurden insbesondere die ARD/ZDF-Programmanalysen in Zusammenarbeit mit der GfK zu Hilfe genommen. In den Fällen, in denen andere Analysen, wie die LMA-Studie, zu anderen Ergebnissen kommen, wird darauf hingewiesen.

a) Fernsehkonsum

In der Bundesrepublik gibt es 33,36 Mio. Fernsehempfangshaushalte (Stand 1.3.1999). Davon befinden sich 26,74 Mio. Haushalte im Westen des Landes und 6,62 Mio. in den neuen Ländern der Bundesrepublik. ARD und ZDF wird von 100 % der Haushalte empfangen. 3Sat können lediglich 86 % empfangen und Arte nur 75 %. Die Private Konkurrenz können 96 % (RTL, SAT.1), bzw. 91 % (Pro7, VOX) der Fernsehhaushalte sehen, die übrigen privaten Sender sind nur von 90 % (RTL2) bis 54 % (VIVA) der Haushalte zu empfangen.[5]

Die Art des Fernsehempfangs hat sich in den letzten 20 Jahren entscheidend verändert. Während noch zu Beginn der 80er Jahre nahezu 100 % der Haushalte Fernsehen über die Antenne empfangen haben, sind dies heute nur noch 12,85 % (4,29 Mio.) der Haushalte. Fernsehen wird heute von 55,85 % (18,63 Mio.) der

---

2 *E. Benda* Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts S. 5

3 AGF/GfK Fernsehforschung in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 150 ; *M. Gerhards, A. Grajczyk, W. Klingler* Media Perspektiven 8 / 1999 S. 390

4 Zu den unterschiedlichen Methoden der Programmanalyse vgl. *H. Gerhard* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 340 ff.

5 Vgl. die Statistik von AGF/GfK Fernsehforschung in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 150

Haushalte über Kabel und 31,3 % (10,44 Mio.) der Haushalte über Satellit empfangen.[6]

Der Fernsehkonsum hat in den 90er Jahren zugenommen. Während im Jahr 1989 jeder Bundesbürger durchschnittlich 147 Minuten pro Tag Fernsehen gesehen hat, waren es 1999 bereits 182 Minuten pro Tag.[7] An einem durchschnittlichen Wochentag des Jahres 1998 haben 74 % der Erwachsenen und 62 % der Kinder Fernsehen konsumiert. Rechnet man die Nichtseher aus der Sehdauer heraus, ergibt sich die Verweildauer. Danach werden ausschließlich diejenigen Zuschauer für die Fernsehnutzungsdauer erfaßt, die mindestens 1 Minute fortlaufend ferngesehen haben. Danach beträgt die durchschnittliche Nutzungsdauer eines Zuschauers vor dem Fernsehgerät pro Tag 259 Minuten (4h 19 min.). Dabei fällt auf, daß die Bürger bis 50 Jahre beim Fernsehkonsum weit unter dem Durchschnitt liegen, während die Personen über 50 Jahre wiederum überdurchschnittlich viel Fernsehen konsumieren.[8]

b) Quoten/Marktanteile

Die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender betrug Anfang der 80er Jahre noch 100 %. Bis zu diesem Zeitpunkt waren ausschließlich öffentlich-rechtliche Fernsehsender zu empfangen.

Die Marktanteile der privaten Fernsehsender entwickelten sich zu Beginn erst langsam aber stetig. Ende der 80er Jahre war dann der Durchbruch geschafft. Die privaten Fernsehsender erreichten einen von Jahr zu Jahr höheren Marktanteil. Dies lag zum einen an dem Ausbau der Kabelnetze und der Verbilligung der Satelittentechnik und zum anderen an der zunehmenden Qualität des privaten Fernsehprogramms. 1995 hatte es zum ersten Mal ein privater Fernsehsender geschafft, einen höheren durchschnittlichen Marktanteil zu erzielen als die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme ARD oder ZDF.[9]

---

6 AGF/GfK Fernsehforschung in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 150 ; zur Geschichte des Satelliten-rundfunks in der Bundesrepublik vgl. *U. Becker* Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag S. 13 ff.

7 Diese Sehdauer ergibt sich aus der Fernsehnutzungsdauer der Gesamtbevölkerung einschließlich der Nichtseher.

8 Näheres dazu in der Statistik der Media Analyse in: Media Perspektiven 10 / 1999 S. 557

9 RTL schafft es 1995 zum ersten Mal, einen höheren Marktanteil als die etablierten öffentlich-rechtlichen Vollprogramme zu erzielen.

Seit Mitte der 90er Jahre scheint relative Ruhe in die Fernsehlandschaft gekommen zu sein. Die prozentualen Marktanteile der Sender verschieben sich seither jährlich nur noch um wenige Zehntel nach oben oder unten. Damit scheinen die jeweiligen Fernsehsender ihren durchschnittlichen Marktanteil gefestigt zu haben. Der Kuchen ist verteilt, die Zuschauer scheinen ihre Sehgewohnheiten und ihre Gunst gegenüber den Fernsehsendern festgelegt zu haben. Größere Schwankungen der durchschnittlichen Marktanteile der einzelnen Sender sind lediglich in Jahren großer sportlicher Ereignisse wie Fußballweltmeisterschaften oder Olympischen Spielen möglich. So schaffte es die ARD im Jahre 1998 erstmals seit 1995 wieder mit einem durchschnittlichen Marktanteil von 15,4%, die Marktführerschaft von RTL (15,1%) zurückzugewinnen. Dies war insbesondere auf die hohen Einschaltquoten der ARD während der Fußballweltmeisterschaft, die diese mit dem ZDF übertrug, zurückzuführen.

Für das Jahr 1999 ergab sich ein durchschnittlicher Marktanteil in Prozent für

ARD	14,2 %
ZDF	13,2 %
3. Programme	12,5 %
RTL	14,8 %
SAT.1	10,8 %
ProSieben	8,4 %
Kabel 1	5,4 %
RTL2	4,0 %
SuperRTL	2,8 %
VOX	2,8 %

Aus diesen Zahlen ist zu entnehmen, daß die öffentlich-rechtlichen Sender zusammengenommen (ARD, ZDF und 3. Programme) 1999 nur noch einen durchschnittlichen Marktanteil von 39,9 % erzielten. [10]

c) täglicher Zuschauerverlauf

Um einen Eindruck vom tatsächlichen Fernsehkonsum der Zuschauer zu erhalten, muß man die Sehbeteiligungswerte nach einzelnen Tageszeiten

[10] *W. Darschin* in: Media Perspektiven 4 / 1999 S. 155

aufschlüsseln.[11] Dabei wird sehr schnell deutlich, daß an einem Durchschnittstag in Deutschland insbesondere zwischen 19.00 und 22.00 Uhr viele Zuschauer zu verzeichnen sind. Vormittags zwischen 6.00 und 11.00 Uhr erreichte durchschnittlich kein Sender mehr als 0,5 Mio. Zuschauer. Zwischen 11.00 und 14.00 Uhr schalten bei RTL und SAT.1 jeweils etwa 1,2 Mio. Zuschauer ein, während der Spitzenwert der ARD in dieser Zeit bei etwa 1,0 Mio. Zuschauern liegt. Das ZDF erreicht in diesem Zeitraum nur 0,8 Mio. Zuschauer. In der Zeit zwischen 14.00 und 17.00 Uhr liegt wiederum RTL vorne mit über 1,5 Mio. Zuschauern, gefolgt von der ARD mit Werten zwischen 1,2 und 1,5 Mio. Zuschauern. Von 17.00 bis 19.00 Uhr nehmen die Zuschauer langsam zu, bei der ARD von knapp 2 Mio. Zuschauer auf etwa 3 Mio., beim ZDF von 1,5 Mio. Zuschauer auf knapp 3 Mio. Zuschauer. Zur „Prime-Time" zwischen 18.30 und 22.30 Uhr haben alle Sender ihr größtes Publikum. In diesen Abendstunden sieht ein großer Teil der Bevölkerung Fernsehen. Davor und danach wird das Medium lediglich von einem sehr geringen Teil der Bevölkerung genutzt.

Seine höchste Zuschauerzahl verzeichnet das ZDF an einem Durchschnittstag um genau 19.00 Uhr zur „heute"-Sendung mit über 5 Mio. Zuschauern. Bis 19.30 Uhr fällt die Zuschauerquote auf unter 3,5 Mio., bis sie sich gegen 21.00 Uhr wieder auf knapp 5 Mio. Zuschauer einpendelt.

Die ARD verzeichnet bis kurz vor 20.00 Uhr nur etwas über 3 Mio. Zuschauer, um 20.00 Uhr schnellt die Zuschauerzahl zur „Tagesschau" sprungartig nach oben auf knapp 7 Mio. Zuschauer. Nach der Tagesschau pendelt sich die Zuschauerzahl bis 22.00 Uhr bei etwa 5 Mio. ein.

Die 3. Programme haben zusammen bis 18.30 Uhr lediglich 2 Mio. Zuschauer. Danach steigt die Zuschauerzahl stark an, bis um 19.45 Uhr ihr Höchststand mit knapp 5 Mio. Zuschauer erreicht wird. Anschließend bleiben sie bis etwa 21.30 Uhr auf einem Niveau von zusammengenommen ungefähr 4 Mio. Zuschauern.

Bei RTL nehmen an einem Durchschnittstag die Zuschauerzahlen ab 18.30 Uhr stark zu, bevor sie um 18.45 Uhr ihren ersten Höhepunkt zu den Nachrichten „RTL-aktuell" mit 4 Mio. Zuschauern erreichen. Um 19.45 Uhr wird dann der Tageshöchststand von 4,5 Mio. Zuschauern erreicht. Bis 22.00 Uhr bleiben die Zuschauerzahlen bei knapp 4 Mio.

---

[11] *W. Klingler / J. Schaack* Media Perspektiven 10 / 1999 S. 509

SAT.1, Pro7 und RTL2 haben einen ähnlichen Zuschauerverlauf an einem Durchschnittstag, auch wenn die Sender in der oben aufgeführten Reihenfolge jeweils weniger Zuschauer haben. Bis 20.00 Uhr sind die Zuschauerzahlen relativ konstant auf niedrigem Niveau, bevor sie ab 20.00 Uhr sprungartig nach oben gehen und bis 22.15 Uhr auf demselben Niveau bleiben.

Nach 22.00 Uhr fallen die Zuschauerzahlen bei allen Sendern rapide ab, so daß bereits um 23.30 Uhr alle Sender nur noch etwa 1 Mio. Zuschauer aufweisen können, RTL2 sogar nur 0,5 Mio. Auch nach 23.30 Uhr gehen die Zuschauerzahlen weiter stark zurück.

Diese Darstellung der Sehbeteiligungswerte nach einzelnen Tageszeiten macht deutlich, daß das Medium Fernsehen insbesondere in den Abendstunden genutzt wird. Am Nachmittag und insbesondere in den Vormittags- und Nachtstunden wird das Fernsehen nur von sehr wenigen Zuschauern eingeschaltet. Während die Bundesbürger an den Vormittagen und am frühen Nachmittag die meiste Zeit mit den privaten Anbietern RTL und SAT.1 verbracht haben, wird am Vorabend zwischen 18.00 und 20.00 Uhr das ZDF bevorzugt und am Abend zwischen 20.00 und 1.00 Uhr die ARD am häufigsten eingeschaltet.[12]

Sport nimmt beim Zuschauer eine wichtige Stellung ein. Von den 100 meistgesehenen Einzelsendungen des Jahres 1998 waren 68 Sportübertragungen oder zusammenfassende Berichte von Sportereignissen. An der Spitze der Zuschauergunst standen dabei die Übertragungen von den Fußball-Weltmeisterschaften 1998, Übertragungen von der Champions League, die Spiele um den DFB- und Europapokal, weitere Fußball-Länderspiele und Formel-1-Rennen. Im übrigen erzielen Spiel- bzw. Unterhaltungsshows wie „Wetten, daß...?“ oder „Wer wird Millionär“ regelmäßig hohe Einschaltquoten.

d) Hohe Kompetenz der Privaten

Noch zu Beginn der 90er Jahre war das Programm der privaten Sender nahezu ausschließlich unterhaltungsorientiert. Das Programm bot überwiegend amerikanische Serien und Fernsehfilme und viele Wiederholungen. Heute haben sich die privaten Sender zu echten Vollprogrammen entwickelt. Sie zeichnen sich nun auch durch Nachrichten- und Informationsprogramme aus. Zudem ist man vorwiegend zur Eigenproduktion von Fernsehformaten übergegangen.

---

[12] vgl. Tabelle bei *W. Darschin* in: Media Perspektiven 4 / 1999 S. 156

aa) Nachrichten

Neben den privaten Nachrichtensendern n-tv und N24, die ausschließlich ein Nachrichten- und Informationsprogramm auf hohem Niveau bieten,[13] sind heute auch die Nachrichtensendungen der privaten Vollprogramme mit denjenigen der ARD und des ZDF vergleichbar. Ähnlich wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben auch die privaten Sender ihre Korrespondenten über die Welt verstreut, um so die weltweiten Geschehnisse vor Ort schnell dokumentieren zu können.[14] Kompetente Nachrichtensprecher wie Dieter Kronzucker wurden von den öffentlich-rechtlichen Sendern abgeworben, um den privaten Nachrichtensendungen Seriosität zu verleihen. Nachrichtensendungen wie „Punkt12", „RTLaktuell" oder das „Nacht-Journal", alle auf RTL, haben neben hohen Einschaltquoten[15] auch umfassende[16] und kompetente Nachrichten zu bieten.

bb) Eigen-Produktionen

Die großen Privaten Fernsehsender produzieren heute viele ihrer Fernsehfilme, Krimis, Serien und Daily-Soaps selbst. Für die hohe Qualität dieser Eigenproduktionen stehen neben den renommierten Schauspielern auch die anerkannten Produzenten und Regisseure der Branche.[17]

---

13 n-tv hat mit seiner Sendung „Maischberger" am 8.10.2000 den Deutschen Fernsehpreis in der Kategorie „Beste Informationssendung" erhalten.

14 Nichtsdestotrotz müssen manchmal auch Fernsehbilder von anderen Sendern gezeigt werden. Insbesondere aus Krisen- und Kriegsgebieten werden Nachrichtenbilder nur aus Dritter Hand gezeigt, was natürlich hinsichtlich der Objektivität problematisch sein kann. Dies ist aber nicht nur bei den Privaten Sendern so, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF sind auf die Bilder von Dritten angewiesen. Dies war im Irak-Krieg, aber auch bei der Revolution des Volkes gegen die Machthaber in Belgrad/Jugoslawien der Fall. ARD und ZDF mußten sich auf die Bilder von CNN beschränken.

15 Die durchschnittlichen Zuschauerzahlen von „Punkt12" auf RTL liegen mittags höher als die Zuschauerzahlen von ARD und ZDF. Auch das ARD/ZDF-Mittagsmagazin eine Stunde später kommt an die hohen Einschaltquoten bei RTL nicht heran. RTLaktuell wird durchschnittlich von 4 Mio. Zuschauern gesehen, das RTL-Nacht-Journal hat regelmäßig höhere Einschaltquoten als die vom ZDF zeitgleich ausgestrahlte Nachrichtensendung „heute nacht". Vgl. dazu *W. Darschin* Media Perspektiven 4/99 S. 157

16 Während die Sendungen von ARD und ZDF sich vorwiegend auf Nachrichten aus der Politik beschränken, zeigen die Nachrichten von RTL daneben stets auch die Neuheiten aus der Medizin.

17 Als Beispiel soll Dieter Wedels „Die Straßen von St. Pauli" dienen, aber auch bekannte Krimis wie „Kommissar Rex", „Der Bulle von Tölz", „Alarm für Cobra 11" oder „Die Straßen von Berlin".

cc) Moderatoren von öffentlich-rechtlichen Sendern

Für die hohe Qualität der Unterhaltungs-Shows im öffentlich-rechtlichen Fernsehen bürgten stets die bekannten Moderatoren dieser Sendungen. Dies muß auch heute noch gelten, auch dann, wenn diese jetzt für Private Sender arbeiten. Nahezu alle der großen Showmaster sind in den letzten 10 Jahren von den öffentlich-rechtlichen Sendern zu den Privaten gewechselt.[18]

dd) Programmstruktur

Die Programmstruktur der einzelnen privaten Fernsehsender fällt ganz unterschiedlich aus. Die Spartensender haben ihren Schwerpunkt in ihrer jeweiligen Sparte. n-tv sendet überwiegend Informationen, DSF vorwiegend Sport. Demgegenüber sind die großen privaten Fernsehsender RTL, SAT.1, ProSieben, RTL2 und Kabel1 Vollprogramme und zeigen dementsprechend Sendungen aus allen Programmsparten. Diese Vollprogramme sind in ihrer Programmstruktur aber nicht einheitlich. RTL und SAT.1 haben im Vergleich zu den anderen Privatsendern den höchsten Informationsanteil im Programm. Dennoch ergibt sich das einheitliche Bild, daß alle privaten Vollprogramme über 50% ihrer Sendedauer, allerdings mit unterschiedlicher Gewichtung, mit den Sparten Fiction und Unterhaltung belegen. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten ARD und ZDF.[19] Bei diesen machen die Sparten Fiction und Unterhaltung zusammen lediglich etwa 35% aus. Dafür liegt die Sparte Information mit knapp über 40% an der Sendedauer deutlich über den Werten der privaten Konkurrenten.[20]

Anders als bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten nimmt bei den privaten Fernsehsendern die Sparte Werbung einen bedeutenden Stellenwert ein. Während die öffentlich-rechtlichen Anstalten nur etwa 1,6 % ihrer Sendedauer für Werbung nutzen, liegt der Wert bei den privaten Sendern bei über 15 % der Sendedauer. Die privaten Sender sind im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten, die überwiegend aus den Rundfunkgebühren finanziert werden, auf die Werbung existentiell angewiesen. Die Werbung ist ihre

---

18 Als Beispiele sollen dienen: Günter Jauch, Harald Schmidt, Thomas Gottschalk (moderiert aber weiterhin „Wetten daß ?“ beim ZDF), Hape Kerkeling, Jürgen von der Lippe, Margarethe Schreinemakers... Andererseits wechselten auch Moderatoren der Privaten zu den Öffentlich-rechtlichen und sind heute deren Stützen in der Unterhaltung: Reinhold Beckmann, Ulla Kock am Brink, Johannes-B. Kerner, Jörg Pilawa

19 *U.M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1997 S. 354 ff.

20 *U.M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 325

wichtigste Finanzierungsquelle, so daß diese in ihrer Programmstruktur zwangsläufig einen relativ hohen Wert einnehmen muß.[21]

Damit ergibt sich das Bild, daß die privaten Vollprogramme eher unterhaltungsorientiert sind im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen, die ihren Schwerpunkt in der Sparte Information haben.

ee) Werbeeinnahmen

Die höchsten Einnahmen durch Werbung erzielte im Jahr 1998 RTL mit 2,34 Mrd. DM.[22] SAT.1 konnte einen Werbeerlös in Höhe von 1,778 Mrd. DM erwirtschaften, ProSieben 1,619 Mrd. DM.

RTL	2.340 Mio. DM
SAT.1	1.778 Mio. DM
ProSieben	1.619 Mio. DM
RTL2	417 Mio. DM
Kabel 1	316 Mio. DM
VOX	300 Mio. DM
DSF	146 Mio. DM
SuperRTL	124 Mio. DM
ARD	*352 Mio. DM*
ZDF	*312 Mio. DM*

Zum Vergleich der Werbeeinnahmen: Das ZDF erhielt 1998 Fernsehgebühren in Höhe von 2.278 Mio. DM, die ARD in Höhe von 4.370 Mio. DM.

2. Das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm

Im Folgenden soll die Ist-Situation im öffentlich-rechtlichen Fernsehen dargestellt werden. Bedingt durch das Thema der Abhandlung wird überwiegend

---

[21] Um dies noch weiter zu verdeutlichen, sollte man sich folgendes vor Augen führen: Wenn die privaten Sender von den Werbeeinnahmen nicht abhängig wären und die gegenwärtig für die Werbung aufgewendete Zeit für Informationssendungen nützen würden, entspräche die Programmstruktur der privaten Vollprogramme derjenigen der gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten.

[22] Die Zahlen stammen von AC Nielsen Werbeforschung/ZAW/Horizont in: DIE WELT vom 21.10.1999 S. 35

auf Zustände eingegangen, die mit dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zusammenhängen.

a) Programmanalyse

Eine umfassende Programmanalyse der öffentlich-rechtlichen Programme kann und soll hier nicht vorgenommen werden. Dies würde den Rahmen dieser Abhandlung sprengen.[23] Bezug nehmend auf bestimmte Programmanalysen soll das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm aufgeschlüsselt werden.

aa) Programmprofile

Um die Unterschiede der einzelnen Programme deutlich zu machen, und insbesondere die strukturellen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern zu zeigen, sollen hier auch die Programmprofile der einzelnen Programme dargestellt werden. Dabei wird deutlich, daß das Programm von ARD und ZDF von Informationsangeboten dominiert wird, während RTL, SAT.1 und Pro7 vom Übergewicht der Fictionangebote geprägt sind.[24]

Das Programmangebot wird in die Programmsparten Information/Bildung, Fiction, Nonfictionale Unterhaltung, Musik, Sport, Kinder-/Jugendsendungen, sonstige Sparten und Werbung eingeteilt. In dieser Form wird das Fernsehprogramm im Rahmen der Programmanalysen aufgeschlüsselt.[25] Anders als das Bundesverfassungsgericht, das den klassischen Rundfunkauftrag mit den vier Komponenten Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur kennzeichnet, wurde hier eine andere Einteilung vorgenommen. Diese im Rahmen der Programmanalyse vorgenommene Einteilung der Programminhalte kann zwar eine genauere Einteilung des Fernsehprogramms vornehmen, die Einordnung einer Sendung in eine bestimmte Sparte bleibt aber nach wie vor sehr schwierig. So werden beispielsweise die täglichen Talksendungen „Arabella“ und „Andreas Türck“ in der Sparte Unterhaltung angesiedelt, während der diese Sendungen ausstrahlende Sender Pro7 sie der Sparte Information zuordnet.[26] Die Einteilung

---

23 Eine ausführliche Programmanalyse bei *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 322 ff.

24 *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 322 ; *ders.* Media Perspektiven 8 / 1996 S. 418 ff. ; *W. Darschin* Media Perspektiven 4 / 1999 S. 159

25 *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 325

26 *M. Gerhards, A. Grajczyk, W. Klingler* Media Perspektiven 8 / 1999 S. 390

der einzelnen Sendungen in die jeweils richtige Sparte ist außerordentlich schwierig, so daß Programmanalysen völlig unterschiedlich ausfallen können.

Programmstruktur der wichtigsten Fernsehsender im Jahr 1998 im Überblick nach Programmsparten und Sendern (Sendedauer in %):[27]

	ARD	**ZDF**	**ARD 3**	**RTL**	**SAT.1**	**Pro7**
Information/Bildung	41,8	42,3	66,0	20,2	16,7	8,6
Fiction	27,7	27,7	17,0	29,1	37,8	50,0
Nonfik. Unterhalt.	7,5	10,2	13,0	21,9	18,2	10,2
Musik	4,3	2,2	-	0,7	0,3	-
Sport	8,2	6,4	3,0	3,5	4,7	-
Kinder-/Jugendsend	6,9	6,9	-	6,0	2,2	11,0
Sonst. Sparten	2,0	2,7	-	4,7	4,1	4,9
Werbung	1,6	1,6	0,0	13,9	16,0	15,4

ARD / ZDF-Programmanalyse 1997

Während die ARD/ZDF-Programmanalyse, die lediglich das Format des Polit-Talks[28] dem Informationsangebot zurechnet, bei RTL und SAT.1 nur jeweils 20,2 % und 16,7 % Informationsanteil am Gesamtprogramm feststellte, wies die Studie der Landesmedienanstalten (LMA) aufgrund der Zuordnung aller Talkshows, auch der Daily Talks als Informationssendungen, zum Informationsgenre für diese beiden Privatsender 33,9% bzw. 30,1% aus.[29] Mit diesem hohen Informationsanteil stünden diese kommerziellen Sender im Informationsbereich auf nahezu gleichem Niveau wie ARD und ZDF. Nach dieser LMA-Studie sind die Programme von ARD, ZDF, RTL und SAT.1 damit programminhaltlich ähnlich. Ob dies tatsächlich der Realität entspricht ist nicht nur bei den Zuschauern, sondern auch bei den Experten in diesem Bereich sehr

---

27 *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 325, 329 ; *W. Darschin* Media Perspektiven 4 / 1999 S. 159 ; *H. Gerhard* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 344
Unter die Sparte Information/Bildung fallen: Nachrichtensendungen, Aktuelle Wettersendungen, Frühmagazine, Mittags- und Abendmagazine, Politische Informationssendungen, Wirtschaftssendungen, Regionalsendungen, Zeitgeschichtliche Sendungen, Kulturelle Infosendungen, Wissenschafts- und Techniksendungen, Alltags-Ratgebersendungen, Natur- und Tiersendungen, Gesellschaftsorientierte Infosendungen, Boulevardorientierte Infosendungen, Unterhaltungsorientierte Infosendungen und Reality-TV.
Zu Fiction werden: Spielfilme, Fernsehfilme, Fernsehserien und Bühnenstücke gezählt.
Zur Nonfiktionalen Unterhaltung gehören: Talkshows, Spiele, Shows und Sonstiges.
Musik wird in die Sparten U-Musik und E-Musik unterteilt.
Im Sportbereich wird zwischen Sport-Information und Sport-Darbietung getrennt.
Zu den sonstigen Sparten gehören beispielsweise: Kirchliche Sendungen und Programmvorschauen.

28 z.B. „Talk im Turm", „Sabine Christiansen"

29 *H. J. Weiss* Auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung S. 61 ff., 80

strittig. Eine dritte Möglichkeit dieser Einteilung nimmt die AGF-Sendungscodierung vor. Danach werden Talkshows der Unterhaltung zugeordnet, wenn sie unterhaltungsorientiert sind, und der Information zugeordnet, wenn sie informationsorientiert sind. Aber auch mit dieser Einteilungsmethode ist der Streit noch nicht beigelegt, denn die Entscheidung, welche Talkshow informations- bzw. unterhaltungsorientiert ist, wird damit nicht abgenommen. Damit wird deutlich, wie entscheidend wichtig es ist, sich einen objektiven Überblick über die Situation des Fernsehmarktes zu verschaffen. Nur dann kann die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System eingeordnet und ggf. ein vernünftiger Ansatz für Verbesserungen vorgenommen werden.

Es ist müßig, Überlegungen darüber anzustellen, welcher Studie und damit welchen Zahlen gefolgt werden müßte. Nach der LMA-Studie haben die großen kommerziellen Sender RTL und SAT.1 einen Informationsanteil von über 30 % und damit lediglich etwa 10 % weniger als die ARD oder das ZDF. Die ARD/ZDF-Studie bescheinigt den privaten Fernsehsendern lediglich einen Informationsanteil zwischen 16 % und 21 %, so daß die öffentlich-rechtlichen Sender danach über 20 % mehr Information zeigen. Auffällig ist demgegenüber, daß es in den anderen Programmsparten nicht so gravierende Unterschiede gibt. Dort bewegt sich die Gewichtung der einzelnen Programmsparten meist innerhalb einer Spanne von unter 10 %. Damit wird deutlich, daß sich der Streit über die Unterschiede zwischen den öffentlich-rechtlichen Sendern und den privaten Konkurrenten auf den Informationsanteil am Programm reduzieren läßt. Während die eine Seite (LMA-Studie) den privaten Sendern höhere Informationsanteile bescheinigt und die öffentlich-rechtlichen Sender dadurch dem Vorwurf der Konvergenz[30] ausgesetzt werden, wird von der anderen Fraktion (ARD/ZDF-Studie und AGF/GfK-Fernsehforschung) den privaten Sendern lediglich ein geringer Informationsanteil in ihrem Programm bescheinigt. Dadurch sei „die Hypothese von der Konvergenz empirisch nicht belegbar“[31]. Damit wird deutlich, daß die einzelnen Statistiken tendenziell zweckgerichtet ausgewertet werden. Einerseits wird damit versucht, die Konvergenz zu belegen, andererseits soll dies verhindert werden, um so die Existenzgrundlage der öffentlich-rechtlichen Sender zu erhalten. Da die Studien im Bereich der Sparte Information offensichtlich überwiegend deshalb unterschiedlich ausfallen, um die Konvergenzthese zu bestätigen bzw. zu widerlegen, soll vorliegend nicht weiter darauf eingegangen werden. Die

---

30 dazu nachher unter *D.I.2.c)* mehr.

31 *H. Gerhard* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 343

Konvergenz ist durch solche Studien ohnehin nicht zu bestätigen. Vielmehr muß dafür das gesamte Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten und dessen Aufbereitung näher untersucht werden.

bb) Spartengewichtung bei öffentlich-rechtlichen Programmen

Die Analysen des Fernsehprogramms geben über einen entscheidenden Punkt eindeutig Aufschluß: Das Verhältnis der einzelnen Sparten ist im Programm der öffentlich-rechtlichen Sender nicht gleichmäßig verteilt. Um dies deutlich zu machen soll nunmehr nicht wie in den einzelnen Studien das Programm in unzählige Sparten aufgeteilt werden. Vielmehr sollen die Programme entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum klassischen Rundfunkauftrag nur in die Sparten Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur gegliedert werden. Dabei ergibt sich jedoch die Schwierigkeit, daß die Sparten Bildung und Kultur von den meisten Sendern in der Sparte Information eingereiht sind. Informationssendungen können nämlich auch zur Bildung bzw. Kultur beitragen. Andererseits können beispielsweise auch Fernsehspiele oder Talk-Shows zur Bildung beitragen. Daher ist bei der Festlegung darauf zu achten, ob bestimmte Informationssendungen ihren Schwerpunkt im Bereich der Bildung oder Kultur haben. Dann wird die jeweilige Sendung der Programmgruppe Kultur oder Bildung zugeordnet.

Dementsprechend ergibt sich dann folgendes Bild: [32]

Progr.Kategorien	**ARD**	**ZDF**	**ARD 3**[33]	**3SAT**	**ARTE**	**Phoenix**	**KiKa**
Information	38,5 %	38,6 %	54,1 %	47,2 %	50,2 %	65,4 %	12,9 %
Bildung[34]	*< 3,2 %	*< 3,8 %	5,3 %	< 1 %	-	-	-
Kultur	2,4 %	2,6 %	< 1 %	26,3 %	7,5 %	27,2 %	-
Unterhaltung	52,5 %	50,1 %	40,5 %	18,1 %	42,3 %	7,4 %	87,1 %
Sonstiges	3,4 %	4,9 %	-	8,1 %	-	-	-

* tatsächlich eher gegen 0 %

---

32 ZDF-Jahrbuch S. 339 ff.; *U.M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 329 ; *M. Gerhards, A. Grajczyk, W. Klingler* Media Perspektiven 8 / 1999 S. 396 ; GfK SWR Medienforschung bei: Medien Daten Südwest unter: www.mediendaten.de/gesamt/fernsehen/programminhalte.html vom 08.11.2000

33 *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 98 S. 230

34 In der Tabelle wurden einfachheitshalber Wirtschaftssendungen, Zeitgeschichtliche Sendungen, Wissenschafts-/Techniksendungen sowie Natur- und Tiersendungen vollständig zum Bereich der Bildung gezählt, obwohl es sich dabei überwiegend nicht um Bildungs-Programm handelt. Entsprechend verringert sich der Programmanteil bei der Sparte Information. Es ist davon auszugehen, daß Bildungsprogramme bei ARD und ZDF tatsächlich weniger als 2 % des Gesamtprogramms ausmachen.

Da sowohl die ARD als auch das ZDF die Sparte Bildung in ihrer Programmstruktur nicht gesondert ausweisen, sondern mit der Sparte Information zusammen ausweisen,[35] könnte der Eindruck entstehen, daß diese beiden Sparten sich über 40 % des Programmvolumens etwa ausgewogen teilen. Dem ist jedoch nicht so. Programmelemente der Information können sich mit denen der Bildung überschneiden. Bildung erfolgt zwar durch Information, dies bedeutet jedoch umgekehrt nicht, daß Informationsprogramme gleichzeitig auch das Element der Bildung abdecken. Aus der Sparte Information können höchstens die Politischen Informationssendungen, Wirtschaftssendungen, Zeitgeschichtliche Sendungen, Wissenschafts-/Techniksendungen und die Natur- und Tiersendungen gezählt werden. Jedoch muß man sich darüber im Klaren sein, daß der Anteil der Bildung in diesen Sendungen stets lediglich einen geringen Teil ausmacht. Beispielsweise können im Bereich der Wirtschaftssendungen die Börsendaten und deren Entwicklung im allgemeinen und im speziellen einzelner Unternehmen nicht zum Bildungsprogramm gezählt werden. Zwar können solche Informationen zur Bildung einen gewissen Beitrag leisten, dennoch liegt der Schwerpunkt solch einer Information nicht im Bereich der Bildung. Wenn man sich nun vor Augen hält, daß der Anteil oben genannter Informationssendungen bereits unter 10 % des Programmvolumens der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender liegt, davon allerdings nur ein geringer Anteil, der zu schätzen wäre, jedoch bestimmt nicht mehr als 1/5 der Sendungen ausmacht, dessen Schwerpunkt tatsächlich im Bereich der Bildung liegt, kommt man auf einen Wert, wonach der Sparte Bildung bei öffentlich-rechtlichen Sendern weniger als 2 % des Programmvolumens zuzuschreiben sind. Diese Schätzung erscheint bei Hinzuziehung einer Studie[36], welche das Spartenangebot aller Sender im Bereich der Information beleuchtet, sogar als geschmeichelt. Hiernach leisteten die Sender ARD und ZDF 1998 zur Sparte Bildung keinen Beitrag (0 %) bei. Lediglich die 3. Programme, 3Sat und VOX hatten danach in ihrem Programm Bildungsfernsehen zu bieten. Wie hoch der Anteil des Programmgegenstandes Bildung in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen genau liegt, soll und kann hier offen bleiben. Entscheidend ist, daß der Programmanteil der Bildung geringer ist, als in der Tabelle aufgeführt und damit nur einen sehr geringen Teil am Gesamtprogramm ausmacht.

---

35 vgl. die ARD/ZDF-Programmanalysen ; *U.M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 330

36 SWR Spartenbericht 1998, auf Basis der Daten der GfK Fernsehforschung in: *M. Gerhards, A. Grajczyk, W. Klingler* Media Perspektiven 8 / 1999 S. 397

Zum Programmbereich Kultur wurden kulturelle Infosendungen, Konzert- und Bühnendarbietungen (Schauspiel, Musiktheater, Konzert, Kleinkunst, Kabarett und Varieté) sowie kirchliche Sendungen gezählt. Der Anteil der Kultur macht bei den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF lediglich etwa 2,5 % am Gesamtprogramm aus. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zur Grundversorgung bzw. dem Funktionsauftrag die Kultur stets gesondert benannt und damit auch herausgehoben.[37] Demnach fordert der Funktionsauftrag von den öffentlich-rechtlichen Anstalten Programmgegenstände, welche die schönen Künste in Wort, Musik, Tanz und Bild, aber auch die politische, gesellschaftliche und geistige Lebenskultur darstellen. Da die Kultur weit gefächert ist, sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten verpflichtet, solche speziellen Sendungen künstlerischen und kulturellen Inhalts anzubieten.

Unter die Sparte Unterhaltung fallen die Programmbereiche Fiction, Unterhaltung, teilw. Sport, teilw. Kinderprogramm. Aus der Sparte Information wurden die Bereiche Kultur und Bildung herausgenommen, dafür kommen noch Teile aus dem Bereich Sport und Kinderprogramm dazu.

Bei dieser Aufstellung fällt auf, daß die Sparte Information bei ARD und ZDF etwa 40 % des Programms ausmacht. Die Sparte Unterhaltung hat mit über 50% einen noch höheren Anteil. Demgegenüber machen die Sparten Kultur und Bildung im Vollprogramm von ARD und ZDF zusammengenommen mit unter 5 % lediglich einen verschwindend geringen Teil aus.

cc) Zuschauer-Struktur

Zur Feststellung von Programmvielfalt eines Senders kann zum einen das Programm selbst auf seine unterschiedlichen Inhalte und zum anderen die Zuschauer-Struktur[38] untersucht werden. Zweck eines inhaltlich vielfältigen Programms ist es, die Interessen möglichst aller gesellschaftlicher Gruppen abzudecken. Ein öffentlich-rechtliches Vollprogramm soll ein solch vielfältiges Programm anbieten, daß möglichst Jedermann durch die Vielfalt der Sendungen entsprechend seinen Interessen angesprochen wird. Die allgemeine Gebührenpflicht lässt sich auch nur dadurch rechtfertigen, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein Programm für jede(n) überträgt. Sobald eine Gesellschaftsschicht oder eine Gruppe in der Gesellschaft durch die öffentlich-

---

37 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324

38 zur Medien-Nutzer-Typologie vgl. *M. Buß / U. Neuwöhner* Media Perspektiven 10 / 1999 S. 540 ff.

rechtlichen Anstalten vernachlässigt würde, wäre deren Gebührenpflicht nicht mehr zu rechtfertigen.

Eine Möglichkeit der Einordnung der Zuschauer erfolgt über deren Alter, dazu die nachfolgende Tabelle:

Alter der Zuschauer in Jahren	**ZDF**	**RTL**
3 – 13	2,4 %	5,8 %
14 – 19	1,2 %	5,4 %
20 – 29	3,1 %	10,1 %
30 – 39	8,7 %	18,4 %
40 – 49	12,2 %	18,4 %
50 – 59	20,3 %	15,5 %
60 – 69	23,0 %	14,3 %
ab 70	29,2 %	12,0 %

Quelle: AGF/GfK, Media Control Februar 2001

Der Vergleich der Zuschauer-Struktur des ZDF mit RTL macht deutlich, daß das Programm des privaten Konkurrenten alle Altersgruppen gleichmäßiger abdeckt, als dies beim ZDF geschieht. Die Zuschauer des ZDF sind zu über 70 % älter als 50 Jahre, lediglich 7 % sind jünger als 30 Jahre. Junge und jüngere Zuschauer werden durch das Programm des ZDF offenbar kaum angesprochen. Dies lässt den Schluß zu, daß die Programminhalte des ZDF nicht ausgewogen oder zumindest für ein Vollprogramm nicht ausreichend ausgewogen sind. Die Interessen der Mehrheit der unter 50 jährigen werden beim ZDF nicht ausreichend berücksichtigt, so daß dieser große Teil der Bevölkerung andere Programme bevorzugt. Das private Vollprogramm von RTL schafft es andererseits, mit seinem Programm alle Altersgruppen der Gesellschaft etwa gleichmäßig anzusprechen.

b) Verspartung

Als sich Mitte der 80er Jahre die Kabel- und Satellitentechnik durchzusetzen begann und damit die Frequenzknappheit überwunden war, entstanden neben neuen privaten Programmen auch weitere öffentlich-rechtliche Programme. Es entstanden Spartenprogramme, deren Programminhalte in den öffentlich-

rechtlichen Vollprogrammen zu kurz kamen oder die aus den Vollprogrammen zunehmend ausgelagert werden sollten. Mit öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen sollte der Kompensationsfunktion insoweit nachgekommen werden, als vorwiegend Kultur- und Bildungsprogramme entstanden, die im übrigen Rundfunk zu kurz kamen. Heute gibt es 5 öffentlich-rechtliche Spartenkanäle, die analog über Kabel und Satellit übertragen werden:

aa) 3 Sat

1985, zu Beginn des Zeitalters des Satellitenfernsehens wurde 3Sat als erstes öffentlich-rechtliches Spartenprogramm als Koproduktionsgemeinschaft von ZDF, ORF und SRG gegründet. Der ursprüngliche Grund der Entstehung von 3Sat war die Ausnutzung von Synergieeffekten, die Belegung von freien Satellitenkanälen, sowie die Zweitverwertung von Programmen und Programmrechten.[39] 1993 kam die ARD, nachdem sie EINS PLUS eingestellt hatte, als vierte Anstalt zu 3Sat hinzu.[40] Heute ist 3Sat ein öffentlich-rechtliches „Vollprogramm mit kulturellem Schwerpunkt"; das Programm bietet seinen Zuschauern eigenproduzierte Magazine, Gesprächssendungen zu Fragen der Zeit, Information, Politik und Bildung, Informationen aus Kultur und Literatur, sowie Wiederholungen aus dem Programm der beteiligten vier Anstalten.[41]

bb) ARTE

Am 30. Mai 1992 nahm der Europäische Kulturkanal ARTE den Sendebetrieb auf. Er wird von der französischen La Sept und ARTE Deutschland TV GmbH, deren Gesellschafter je zur Hälfte die ARD-Anstalten und das ZDF sind, betrieben.[42] Die Verbreitung des Programms erfolgt über Kabel und Satellit. Alle ARTE-Sendungen werden in einer deutschen und französischen Sprachfassung ausgestrahlt. Die jeweils zweite Sprachfassung wird überwiegend durch Untertitel hergestellt, aber auch durch Voice over und Synchronisation.[43] Ein besonderes Merkmal des Programmschemas von ARTE sind die so genannten Themenabende. Bei dieser Programmform steht der ganze Abend unter einem Thema, das in kurzen Features, Dokumentationen, Filmen und

---

39 *W. Konrad* ZDF-Jahrbuch 99 S. 205 ; *Hans-Bredow-Institut* Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen S. 87

40 *D. Schmid* Der Europäische Fernsehkulturkanal ARTE S. 53

41 *W. Konrad* ZDF-Jahrbuch 99 S. 208

42 ZDF-Jahrbuch 99 S. 430 ; *D. Schmid* S. 81 ff.

43 *Hans-Bredow-Institut* Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen S. 7

Gesprächsrunden dargestellt und vertieft wird. Durch diese Programmform hebt sich ARTE positiv von der Konkurrenz im privaten und öffentlich-rechtlichen Lager ab und trägt zur Vielfalt im Fernsehen entscheidend bei.[44]

cc) Phoenix

Der öffentlich-rechtliche Ereignis- und Dokumentationskanal ist seit dem 7. April 1997 auf Sendung. Dabei handelt es sich um einen Spartenkanal, der ausschließlich Informationen überträgt. Die Idee eines öffentlich-rechtlichen Informationskanals wurde bereits 1992 geboren, nachdem die ersten privaten Konkurrenten wie n-tv und Sky Channel auf den Markt drängten. Als der Rundfunkstaatsvertrag am 5. Juli 1996 beschlossen wurde, wurde § 19 RFStV die Protokollnotiz beigefügt, daß Phoenix kein Nachrichtenkanal werden dürfe. Die Ministerpräsidenten der Länder behielten sich diesbezüglich sogar die Prüfung des Programmschemas vor. Es sollte damit verhindert werden, daß ein gebührenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Nachrichtenkanal in direkte Konkurrenz zu den privaten Nachrichten-Sparten-Sendern treten sollte. Dies hätte nicht zu mehr Vielfalt, sondern zu einem Verdrängungswettbewerb geführt, der nur von den öffentlich-rechtlichen Anstalten hätte gewonnen werden können, was wiederum zu weniger Vielfalt im Fernsehen beigetragen hätte.

Tatsächlich handelt es sich bei Phoenix gegenwärtig nicht um einen Nachrichtenkanal im herkömmlichen Sinne.[45] Phoenix setzt auf längere Sendeformate, die über mehrere Stunden laufen können. Zu den Sendeinhalten zählen Parlamentsübertragungen und Gesprächsrunden, aber auch von ARD und ZDF übernommene Dokumentationen, Reportagen und Nachrichten wie die Tagesschau, um dem Zuschauer den Hintergrund, die Geschichte, die Entwicklung, die Einordnung der Ereignisse, die Analyse zu erlauben und ihm dadurch ein besseres Verständnis zu ermöglichen.[46] Auch wenn Phoenix gegenwärtig ein zu den anderen privaten Nachrichtensendern aufgrund längerer Sendeformate unterscheidbares Programm anbietet, sind die Sendeinhalte mit der privaten Konkurrenz vergleichbar. Die von Phoenix gesendeten Informationen sind überwiegend tagespolitischer Natur. Damit unterscheidet

---

44 ausführlich zum Spartenprogramm ARTE: *M. Schroeder* Media Perspektiven 2 / 1996 S. 93 ff. ; *D. Schwarzkopf* Media Perspektiven 5 / 1992 S. 290 ff.

45 a.A. *C. Engel* Spartenprogramme S. 74 , der in der Bezeichnung „Ereigniskanal“ nur einen Deckmantel für den Sender sieht, der eigentlich ein Nachrichtenkanal sei und Infotainment betreibe.

46 *A.v. Sobeck, G. Dietzen* in: ZDF-Jahrbuch 99 S. 223

sich Phoenix nur unwesentlich von n-tv oder N24. Wichtige Bundestagsdebatten werden mit gelegentlichen Unterbrechungen auch von der privaten Konkurrenz übertragen. Obwohl Phoenix überwiegend von der „Informationselite", also Meinungsmachern, Multiplikatoren und Journalisten gesehen wird,[47] richtet sich das Programm an ein politisch interessiertes Publikum. Der Ereignis- und Dokumentationskanal kann daher nicht als ein Zielgruppenprogramm, wohl aber als ein Spartenprogramm, bezeichnet werden.[48]

Um tatsächlich kein Nachrichtenkanal zu sein, wie es von den Bundesländern gewollt war und in der Protokollnotiz zum § 19 RFStV niedergelegt wurde, ist es notwendig, daß sich der Programminhalt von Phoenix deutlich von den privaten Nachrichtenkanälen abhebt. Dies hat insbesondere durch eine Abkehr von der Berichterstattung über die tagespolitische Politik hin zur Berichterstattung über allgemein wichtige politische und gesellschaftliche Fragen unserer Zeit, aber auch der Vergangenheit zu geschehen. Solch ein Programm wird von keinem Sender abgedeckt, so daß Phoenix damit tatsächlich neue Programminhalte liefern und gleichzeitig zu mehr Vielfalt im Fernsehen beitragen würde.

dd) Kinderkanal

Der Kinderkanal, ein Gemeinschaftsprogramm von ARD und ZDF, wurde als ein Zielgruppenprogramm für Kinder im Alter zwischen 3 und 13 Jahren ins Leben gerufen und ging am 1.1.1997 auf Sendung.[49] Durch den Kinderkanal wird Kindern ein reichhaltiges Programmangebot geboten. Gesendet wird der Kinderkanal ausschließlich zwischen 06.00 und 19.00 Uhr und kann lediglich über Kabel oder Satellit empfangen werden. Die Programmvielfalt hat sich damit für die Zielgruppe Kinder im Vergleich zu den Angeboten in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF deutlich erhöht. Dies sind die medienpolitisch und –rechtlich positiven Aspekte des Kinderkanals. Andererseits muß deutlich gemacht werden, daß Kindersendungen im öffentlich-rechtlichen Vollprogramm kaum noch zu finden sind. Am frühen Nachmittag werden heute auf ARD und ZDF kaum noch Kindersendungen ausgestrahlt. Diese Entwicklung wird auch am Anteil der Kinder- und

---

47 *A. v. Sobeck, G. Dietzen* in: ZDF- Jahrbuch 99 S. 223

48 a.A. *K. Radke* Media Perspektiven 1997 S. 206, 213

49 zu den Zielen des KiKa vgl. *Programmkommission* des ARD/ZDF-Kinderkanals Media Perspektiven 1 / 1997 S. 17 ff. ; zur Rechtmäßigkeit und über die Auseinandersetzung darüber vgl. *W. Oberst* Media Perspektiven 1 / 1997 S. 23 ff.

Jugendsendungen am Gesamtprogramm deutlich. Diese machten im Jahr 1998 bei ARD und ZDF lediglich 6,9% am Gesamtprogramm aus.[50] Durch die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme und deren vorrangige Einspeisung in die Kabelnetze haben diese einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihrer privaten Konkurrenz.[51] Dieser Wettbewerbsvorteil führte dazu, daß sich der Sender Nickelodeon aus Deutschland zurückzog.[52] Das Mehr an Vielfalt, das durch den Kinderkanal entstand, wurde andererseits aufgrund der schwierigen Wettbewerbslage durch den teilweisen Rückzug der privaten Konkurrenz auch wieder eingebüßt. Öffentlich-rechtliche Spartenkanäle tragen also nicht zwangsläufig zu mehr Vielfalt im Fernsehen insgesamt bei.[53]

ee) Bayern alpha

Bayern alpha, der über Satellit ausgestrahlt wird, ist der erste Spartensender, der nicht von ARD oder ZDF, sondern von nur einer ARD-Anstalt, dem Bayerischen Rundfunk, 1999 errichtet wurde. Programminhaltlich werden Wissenschafts- und Bildungssendungen übertragen. Damit erfolgt eine Kompensation in der Sparte Bildung, die ansonsten im Rundfunk, auch im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, zu kurz kommt.

Bei einer medienrechtlichen Gesamtbetrachtung der öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme kommt man zu einem differenzierten Bild. Einerseits sorgen die Spartenprogramme für mehr Vielfalt im Gesamtprogramm der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Durch 3Sat und ARTE hat der Zuschauer die Möglichkeit so viel Kultur zu konsumieren, wie er vorher ohne die Spartenprogramme niemals hatte. Ebenso hatte der Zuschauer niemals zuvor eine so große Auswahl an Kinderprogrammen oder Informationsprogrammen. Andererseits darf durch diese Entwicklung nicht verkannt werden, daß die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme ARD und ZDF die Programminhalte der öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme aus ihrem Vollprogramm allmählich herausnehmen. Kultur-,

---

50 *U.M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 325 ; zum Vergleich: bei RTL machen Kinder-/ Jugendsendungen 6 % des Gesamtprogramms aus, bei ProSieben sogar 11 %.

51 Der Kinderkanal ist der direkte Konkurrent zu dem privatrechtlichen Kinderprogramm von SuperRTL

52 Der private Kinderspartenkanal Nickelodeon stellte am 31.05.1998 sein Programm in Deutschland ein, nachdem der öffentlich-rechtliche KiKa ein Jahr zuvor auf Sendung gegangen war. Diese Programmeinstellung war im wesentlichen auf die direkte und wettbewerbsverzerrende Konkurrenz durch den KiKa zurückzuführen. Näheres dazu bei *K. Poll* S. 419 f.

53 Zur Entscheidung der Europäischen Kommission zu den Spartenprogrammen KiKa und Phoenix vgl. *M. Wittig-Terhardt* Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Amstardamer Protokolls S. 727 ff. ; *D. Dörr* Die Spartenkanäle von ARD/ZDF und das Europarecht 1999

Bildungs- und Kindersendungen machen heute im Programm von ARD und ZDF zusammen weniger als 10% des Gesamtprogramms aus. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten verweisen darauf, daß diese Sparten von den Spartenprogrammen ausgefüllt werden. Dabei wird aber verkannt, daß diese Spartenprogramme nur deshalb neben den Vollprogrammen zulässig sind, um den geringen Anteil der Sparte Kultur im Fernsehen insgesamt, insbesondere bei den privaten Sendern, auszugleichen. Dies bedeutet auf der anderen Seite jedoch nicht, daß aufgrund der Spartenprogramme auch die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme auf diese Sparten weitgehend verzichten könnten. Im Gegenteil: die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme sind verpflichtet, die einzelnen Sparten in ihrem Programm angemessen zu berücksichtigen. Die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme sollen ein Mehr hinsichtlich derjenigen Sparten, die im Fernsehen insgesamt zu kurz kommen, sein.

c) Angleichung / Konvergenz

Der Konvergenz oder Programmangleichung der öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme an das der privaten Veranstalter wird oft und gern als Schlagwort von Teilen der Literatur verwendet, um die fehlende weitere Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erklären und dementsprechend die Beschränkungen der öffentlich-rechtlichen Programme[54] oder gar die vollständige Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu begründen.[55] Vorliegend soll zunächst der Begriff der Konvergenz untersucht werden. Im Anschluß wird geprüft, ob sich das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm dem Programm der privaten Anbieter tatsächlich annähert und damit einhergehend ein Qualitäts- und Vielfaltsverlust im Programm festzustellen ist.

aa) Der Begriff der Konvergenz

Der Begriff der Konvergenz wird im Rundfunkrecht unter verschiedenen Fragen abgehandelt und diskutiert. Daher ist es notwendig, diesen schillernden Begriff zunächst kurz zu skizzieren. Die Konvergenz wird im Rundfunkrecht unter zwei

---

54 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im: Gutachten über eine „Offene Medienordnung“ S. 35

55 *T. Hoeren* Information als Gegenstand des Rechtsverkehrs S. 150 ; Im Stoiber/Biedenkopf-Papier „Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ Media Perspektiven 3 / 1995 S. 104 – 108 sprachen sich die beiden Ministerpräsidenten für die Abschaffung der ARD aus.

verschiedenen Aspekten behandelt: Die Konvergenz der technologischen Basis und die Konvergenz im dualen Fernsehsystem.[56]

Unter der Konvergenz der technologischen Basis versteht man die zunehmende Kompatibilität der Endgeräte. Die Digitalisierung durch Datenkompression ermöglicht eine Steigerung von Datenübertragungsraten und somit eine Optimierung der Verbreitungsmöglichkeiten.[57] Die unterschiedlichsten Medien können durch die Digitalisierung und dem Speichermedium CD miteinander verknüpft werden. Die Konvergenz eröffnet damit eine Plattform zu Multimedia, indem ein Allzweckgerät, beispielsweise ein PC, die unterschiedlichen Medien miteinander verbindet. Die Vorteile der Konvergenz der technischen Geräte liegt auf der Hand: Mit einem Gerät können unterschiedliche Medien zusammen be- und verarbeitet werden, die Grenzen zwischen Fernsehen, Radio und Internet heben sich auf. Radio kann dann via Telefonleitung oder Breitband als Audiodatei, TV als Videodatei und Printprodukte wie Zeitungen oder Bücher als Text- und Bilddatei jederzeit genutzt und verändert werden. Die Konvergenz bei der Geräteentwicklung führt zwangsläufig auch zur Konvergenz der Inhalte, Angebote und Nutzungen.[58]

Vorliegend soll nur auf die Konvergenz im dualen Fernsehsystem näher eingegangen werden. Hierunter versteht man die Annäherung des öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramms an das der Privaten. Aufgrund der Konkurrenz mit dem privaten Fernsehen im dualen System und dem damit verbundenen Verlust von Marktanteilen sah sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen gezwungen, Programmveränderungen vorzunehmen. Es ist offensichtlich, daß sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen seit dem Beginn des dualen Systems Mitte der 80er Jahre optisch und auch inhaltlich stark verändert hat. Dies wird wohl auch nicht von den öffentlich-rechtlichen Anstalten bestritten.

bb) Meinungsstand zur Konvergenz

Die privaten Rundfunkanbieter und ihre Interessenvertretung, der VPRT,[59] aber auch politische Kreise,[60] sehen in den Programmänderungen der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender eine gezielte Angleichung an das Programm der

---

56 *M. Stock* Media Perspektiven 12 / 1990 S. 745 ff.
57 *M. Knothe / M. Schwalba* Media Perspektiven 3 / 1999 S. 111
58 Weitere Ausführungen dazu bei *E. Oehmichen, C. Schröter* Media Perspektiven 8 / 2000 S. 359 f.
59 www.vprt.de
60 vgl. alle Parteienvertreter in der *Enquete Kommission*

Privaten Veranstalter, um auf diese Weise die an die Privaten verlorenen Zuschauerkreise wieder zu gewinnen und weitere Zuschauerverluste einzudämmen. In einem zunehmend unterhaltungsorientierten öffentlich-rechtlichen Programm sehen die Privaten Konkurrenz zu ihrem kommerziellen Programm und die Vernachlässigung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags.[61]

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten und die ihnen nahestehenden Personen und Institutionen[62] betrachten die Äußerungen der Privaten zur Konvergenz im dualen Fernsehsystem als eine These (Konvergenzthese)[63] und berufen sich auf deren Widerlegung durch zahlreiche Programmanalysen.[64] Darin wird als Kernargument für die Widerlegung der Konvergenz im dualen Fernsehsystem stets die Kompetenz der öffentlich-rechtlichen Programme in der Sparte Information herausgestellt.

cc) Programmuntersuchung

Im Folgenden wird das öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm gezielt auf eine Angleichung zum privaten Rundfunk hin untersucht. Dabei wird festgestellt, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten gezielt Programmänderungen vorgenommen haben, um ein massenattraktiveres Programm zu erhalten.

(1) Programmniveau sinkt

Es ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich zu beweisen, daß das Programmniveau des öffentlich-rechtlichen Programms insgesamt sinkt, denn solch eine Untersuchung wäre überwiegend von subjektiven Einschätzungen geprägt. Es ist aber objektiv feststellbar, daß die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme sich in den letzten Jahren dahingehend verändert haben, ebenso „unverkrampft“ aufzutreten wie die privaten Konkurrenten. Am eindrucksvollsten wird diese Entwicklung bei den öffentlich-rechtlichen Nachrichtensendungen deutlich. Nach einer wissenschaftlichen Studie der Universität Bochum gleichen sich die Öffentlich-rechtlichen und privaten

---

61 *R. Ricker* Öffentlich-rechtliche und Private haben sich weitgehend angenähert in: Das Parlament vom 25.09.1998

62 *Zweites Deutsches Fernsehen* S. 24

63 Zur Konvergenzthese *M. Stock* Media Perspektiven 12 / 1990 S. 745 ff.

64 Beispielsweise die Programmanalyse 1999 in: *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 2000 S. 278 ff.

Fernsehsender bei der Sprache der Nachrichten-Sendungen immer mehr an.[65] Sowohl bei der Satzlänge als auch bei dem Gebrauch einfacher Hauptsätze oder umgangssprachlicher Wörter habe es im Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte eine Annäherung von ARD und ZDF an RTL gegeben. Hatte 1983 der durchschnittliche Satz 20 Wörter, so ist die ARD inzwischen bei einem Durchschnitt von 13 Wörtern. RTL hat seine durchschnittliche Satzlänge im gleichen Zeitraum von 13 auf 14 Wörter erhöht. Beim Gebrauch von umgangssprachlichen Wörtern steigerte sich die ARD von durchschnittlich einem Ausdruck 1983 auf neun im Jahr 1998. RTL senkte den Anteil im gleichen Zeitraum von sieben auf zwei. Dieses Beispiel macht deutlich, daß der Anspruch und das Niveau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch unabhängig von den einzelnen Sendungen, mit dem Ziel der Popularität sinkt.

(2) Hohe Zuschauer-Quoten werden angestrebt

Der private Rundfunk strebt stets hohe Zuschauerquoten an, denn danach werden die Werbekosten festgesetzt und davon sind schließlich die Einnahmen des Senders abhängig. Die Zuschauerquote gibt dem privaten Fernsehsender neben der Akzeptanz beim Zuschauer stets auch einen Hinweis auf die wirtschaftliche Situation des Senders. Der Öffentlich-rechtliche Rundfunk ist anders als seine privaten Konkurrenten nicht von Werbeeinnahmen abhängig. Er wird überwiegend durch Rundfunkgebühren finanziert. Diese Regelung wurde bewußt auf diese Art vorgenommen, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk unabhängig vom Staat, der Wirtschaft und den Zuschauern seine Aufgaben der Grundversorgung vornehmen kann. Die Gewährleistung von Vielfalt im Rundfunk wurde dem privaten Rundfunk vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk stets mit der Argumentation abgesprochen, daß sich dies nicht mit dem Quotendruck bei den Privaten vereinbaren lasse.[66] Bei Quotenvorgaben besteht die Gefahr, daß der Funktionsauftrag und damit die Vielfalt im Fernsehen vernachlässigt werden.

Nachdem sich die Konkurrenz im Fernsehsektor verschärft hat, setzen sich in letzter Zeit sowohl die ARD als auch das ZDF vehement dafür ein, hohe Zuschauer-Quoten zu erreichen. Die ARD hat sich mittlerweile von den „Sendeplatzprofilen“ von 1994 gelöst und ein Diskussionspapier mit Quotenvorgaben herausgegeben, wonach zur Primetime ein Marktanteil von

---

65 vgl. DIE WELT vom 11.2.2000 S. 39

66 *P. Voß* Media Perspektiven 6 / 1999 S. 280 ff. ; *ZDF Schriftenreihe* Aufgaben und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft

14% vorgegeben wird.[67] Das Erste müsse ein Massenpublikum ansprechen, insbesondere zur Hauptsendezeit. Im übrigen biete die ARD über Arte, 3Sat und die Dritten Anspruchsvolles zu jeder Tageszeit.[68] So erwarten die ARD-Programmchefs beispielsweise für den „Tatort" am Sonntag sechs bis sieben Millionen Zuschauer (20 bis 25 % Marktanteil), am Dienstagabend um 20.15 Uhr sind vier bis fünf Millionen Zuschauer (14 bis 16 % Marktanteil) vorgesehen.[69] Neben den Quotenvorgaben zur Primetime werden für alle Sendungen auch Quoten-Untergrenzen von 2-3 % Marktanteil diskutiert.[70] Quotenschwache Sendungen sollen nach den neuen Vorgaben konsequent aus dem Programm genommen werden.

Eine ähnliche Entwicklung nehmen ARD und ZDF auch bei ihren weiteren Programmvorgaben. Nach einem neuen Masterplan des ZDF soll möglichst jede einzelne Sendung mehr auf jüngere Zuschauer zugeschnitten werden. Demnach soll jede Sendung mindestens zehn Prozent mehr junge Zuschauer bringen, sonst droht ihr das Aus.[71] Auch der ARD ist ihre Zuschauerschaft im Schnitt zu alt. Sie will durch eine Verjüngung ihres Programms bei den 30-49-Jährigen mehr Akzeptanz finden.[72] Auch diese Programmvorgabe widerspricht dem Grundgedanken des Funktionsauftrages. Programmvielfalt wird nicht durch eine Programmverjüngung erreicht, indem jede Sendung mehr junge Zuschauer ansprechen soll, sondern durch Sendungen, die gezielt diese Zuschauergruppen ansprechen.

Nachdem das Programmformat „Comedy" bei den Privaten große Erfolge feierte, setzte sich das ZDF das Ziel, in seinem Programm mehr Comedy zu zeigen. Es wurden jedoch nicht eigene Formate entwickelt, sondern Protagonisten aus diesem Genre von den Privaten abgeworben[73] Die Folge war, daß man beim ZDF Comedy sehen konnte, das vergleichbar, teilweise sogar zeitgleich, auch bei den Privaten zu sehen war. Zu mehr Programmvielfalt hat die Entscheidung nicht beigetragen.

---

67 *P. Voß* „Die ARD bleibt unentbehrlich" in: DIE WELT vom 9.9.2000 Seite TV4 ; Der Spiegel 44/1999 S. 133

68 so *G. Struve*, Programmchef der ARD, in einem Interview

69 Der Spiegel 44 / 1999 S. 133 ; Focus 38 / 1999 S. 296

70 *R.-D. Krause*, WDR-Fernsehchef, in: DIE WELT vom 15./16.4.2000 Seite TV4 , der sich für Quotenvorgaben einsetzt und für eine Sendung der ARD als Minimum einen Marktanteil von 2-3% tolerieren würde.

71 Der Spiegel 3/2000 S. 127

72 *R.-D. Krause*, Fernsehchef des WDR, im Interview in: DIE WELT vom 15./16.4.2000 S. TV 4
Diese Vorgaben entsprechen denjenigen der Privaten, die ihr Programm auf die werbewirksame Zuschauergruppe der unter 50jährigen ausrichten.

73 z.B. Olli Dietrich, Dirk Bach

(3) Minderheitenprogramme werden aus dem Programm genommen

Damit die Programmvorgaben erreicht werden können, wurde und wird die Programmstruktur von ARD und ZDF erheblich umgebaut. Die Quotenvorgaben und die Vorgabe zur Verjüngung des Programms führen dazu, daß viele (Minderheiten-) Programme, die bislang zur Programmvielfalt beigetragen haben, in die Nacht verlegt, in Spartenprogramme verlagert oder ganz aus dem Programm genommen werden.[74]

(a) Verlegung in die Nacht

Wer heute Kunst oder Literatur bei ARD oder ZDF sehen will, kann dies nur zwei mal wöchentlich zu später Stunde tun. Der „Kulturreport“[75] der ARD und „aspekte“ des ZDF sind um 22.45 Uhr bzw. 22.15 Uhr zu sehen. Bis 1997 wurde der „Kulturreport“ am Sonntag Abend noch eine Stunde früher gesendet, bis er von der Talk-Show „Sabine Christiansen“ verdrängt wurde. Während das Kulturmagazin im Jahr 1997 noch von durchschnittlich 2,36 Mio. Zuschauer gesehen wurde, waren dies in den beiden folgenden Jahren nur noch 1,05 bzw. 1,34 Mio. Zuschauer. Die Zuschauerzahl hat sich aufgrund der Verschiebung der Sendezeit um eine Stunde weiter in die Nacht hinein halbiert. Trotz Interesse an den Kulturmagazinen ist für viele Zuschauer die Anfangszeit zu spät. Durch die erfolgreiche Talk-Show „Sabine Christiansen“ wird das Massenpublikum mit einem Programmformat bedient, welches es so oder in ähnlicher Form von den öffentlich-rechtlichen und den privaten Sendern mehrfach sehen kann.[76] Die Kultur, die im Fernsehen ohnehin zu kurz kommt, wird von den öffentlich-rechtlichen Anstalten dagegen noch weiter benachteiligt.

Dieses Beispiel ist leider kein Einzelfall. Insbesondere Minderheitenprogramme wie kulturelle und Bildungs- Programme werden immer weiter in die Nacht verschoben. Nachdem vor mehr als vier Jahren das Erste das einzige eigenständig produzierte Jugendmagazin „Moskito“ am Sonntagnachmittag aus dem Programm genommen hatte, und die Erkenntnis gewonnen wurde, daß die 14- bis 29- Jährigen viel zu wenig ARD sehen, wurden zwei neue

---

74 *Monopolkommission* Hauptgutachten 1996/97 S. 305

75 Der „Kulturreport“, der „Kulturweltspiegel“ und „Titel, Thesen, Temperamente“ wechseln sich auf demselben Sendeplatz wöchentlich ab.

76 Z.B. Talk in Berlin (n-tv), Presseclub (ARD), Maischberger (n-tv), Berlin Mitte (ZDF)

Jugendsendungen bei der ARD, das halbstündige Szenemagazin „Polylux“ und die „Schlachthof“-Show „Quer“ neu eingerichtet. Die Sendezeit war der frühe Samstagmorgen um 05.00 Uhr ![77] Mittlerweile wurde „Polylux auf montags 0.00 Uhr vorverlegt. Die Zielgruppe, die Jugendlichen, werden bei solchen Sendeterminen mit Sicherheit nicht angesprochen. Solche Programmentscheidungen wecken zunehmend den Eindruck, daß damit lediglich die Programmanalyse „geschönt“ werden soll. Die Programmanalyse weist nämlich auf den ersten Blick Programmvielfalt auf, auch wenn bestimmte Sparten unterrepräsentiert sind. Schaut man sich das Programm dann näher an, ist oftmals festzustellen, daß die öffentlich-rechtlichen ARD und ZDF ähnlich wie die privaten Konkurrenten in der Sendezeit zwischen 15.00 und 22.30 Uhr ein ähnliches Massenprogramm übertragen.[78] Zur Primetime werden von der ARD beispielsweise nur noch „oberflächliche stromlinienförmige, ganze Gesellschaftszweige nicht wahrnehmende Fernsehfilme“ gezeigt, „Qualität hingegen wird in die Mitternachtsschiene verbannt. Es wird so getan, als würde das Publikum einfach nicht mehr den Anspruch an das Fernsehen stellen, den es aber doch hat“[79]. Mit den zur Programmvielfalt beitragenden Minderheitenprogrammen schmücken sich ARD und ZDF zwar gern, sie werden aber nur zu zuschauerfeindlichen Zeiten gesendet.[80] Als weiteres Beispiel dafür soll der vom ZDF groß angekündigte „Programmschwerpunkt Gutenberg 2000“ zum 600. Geburtstag des Erfinders des Buchdrucks mit 13 Sendungen dienen. Das ZDF fühlte sich verpflichtet und prädestiniert, den prominentesten Mainzer zu würdigen. Der vom „Time Magazine“ als „Man of the Millennium“ dekorierte Erfinder des Buchdrucks, der Revolutionär, der die Welt der Kommunikation eröffnete, wurde vom ZDF mit 13 Sendungen wie folgt aufgearbeitet: Sieben der 13 Sendungen wurden nach 23.00 Uhr ausgestrahlt, fünf davon weit nach Mitternacht. Bei weiteren vier Sendungen handelte es sich um Kinderprogramme, die sich mit Henne Gensfleisch, genannt Gutenberg, beschäftigen. Bei den übrigen Sendungen bestand der Bezug zu Gutenberg lediglich darin, daß sie aus dem Gutenberg-Pavillon in Mainz gesendet wurden, wie z.B. das „Literarische Quartett“.[81] Hohe Einschaltquoten konnte das ZDF mit solchen Sendungen zu jenen Sendezeiten nicht erzielen. Man darf sich dann aber auch

---

77 DIE WELT vom 15.3.2000 S. 37

78 Durch Preise ausgezeichnete Dokumentationen wie „Spuren der Macht“ werden in der ARD erst um 23 Uhr gezeigt.

79 Martin Wiebel, Professor an der Filmakademie Ludwigsburg in einem Interview in: DIE WELT vom 24.11.2000 S. 33

80 Den sinkenden Quoten der Tierdokus begegnete die ARD, indem sie die Naturfilme am Donnerstag auf eine spätere Sendezeit verschob. Ebenso erging es dem Magazin „Plusminus“ Vgl. Focus 38/1999 S. 296 Das Geschichtsmagazin des ZDF „History“ wird im Nachtprogramm, sonntags um 23.00 Uhr, gezeigt.

81 DIE WELT vom 24.2.2000 S. 43

nicht wundern, wenn die Sparte Bildung im Programm nicht hohe Einschaltquoten erzielen kann.

(b) Verlagerung in Spartenprogramme

Minderheitenprogramme werden von ARD und ZDF zunehmend in ihre Spartenkanäle verlagert. Kulturelle Programme werden überwiegend von Arte und 3Sat, Bildungsprogramme werden heute ausschließlich von den Dritten und BR alpha sowie Kindersendungen überwiegend vom Kinderkanal gesendet.[82] Mitte der 80er Jahre wurde am frühen Nachmittag Kinder-Programm gesendet. Dies wurde völlig auf den Kinderkanal übertragen, stattdessen wird jetzt ein Programm für Erwachsene gezeigt. Theaterstücke wurden bereits Mitte der 90er Jahre ganz aus dem Programm von ARD und ZDF (1994) genommen,[83] heute werden sie auf dem digitalen Theaterkanal des ZDF gezeigt. Es ist offensichtlich, daß durch die Verspartung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens eine Entwicklung dahingehend stattfindet, daß die Vollprogramme ARD und ZDF überwiegend nur noch die massenattraktiven Sparten Information und Unterhaltung bzw. Fiction zeigen werden und im übrigen auf die Spartenprogramme verweisen.

(c) Herausnahme aus dem Programm

Aufgrund der von den Anstalten selbst auferlegten hohen Quotenvorgaben wurden einige Programme, die zur Meinungsvielfalt im Fernsehen beigetragen haben, abgesetzt oder stehen gegenwärtig noch zur Disposition. Die politischen Magazine „Kennzeichen D“ und „Frontal“ wurden wegen zuletzt nur noch mageren Marktanteilen eingestellt. Neue Politsendungen sollen die Lücke schließen. Dem Quotendruck sind noch viele andere bekannte Programmformate zum Opfer gefallen, die nicht durch neue Sendungen ersetzt wurden oder ersetzt werden sollen und die auch nicht in vergleichbarer Weise bei den Privaten zu finden sind. Als Beispiele sollen „Wie würden Sie entscheiden ?“, „Praxis – das Gesundheitsmagazin“, der „Baden-Badener-Disput“ sowie die ZDF „Hitparade“ dienen. Stattdessen sind an die Sendeplätze Comedy-Shows, Talkshows oder Serien getreten, die es in dieser Form sowohl bei den Öffentlich-rechtlichen als auch bei den Privaten bereits mehrfach gibt. Auf diese Weise „schleift“ der

---

82 *S. Haas* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 439

83 dies kritisiert auch *E.G. Mahrenholz* Grundversorgung und Programmfreiheit S. 269

öffentlich-rechtliche Rundfunk sein Programm in der Weise, daß es sich immer mehr dem der Privaten ähnlich sieht.

Die allmähliche Angleichung der Programme von den Öffentlich-rechtlichen und den Privaten ist an sich nicht das Problem. Das Besorgniserregende an dieser Entwicklung ist vielmehr, daß das Programm von ARD und ZDF an Vielfalt verliert. Nachdem sich nun auch die „Hitparade" aus dem Programm verabschiedet hat, gibt es auch keine Schlager-Sendung mehr im öffentlich-rechtlichen Programm. Sendungen, die sich ausschließlich mit Rock- oder Popmusik beschäftigen, werden den privaten Musiksendern MTV und Viva überlassen, klassische Musik wird nur auf 3Sat in Form von Opernaufführungen oder im privaten Pay-TV ausgestrahlt, Jazz, Soul oder andere Musikrichtungen haben keinen Platz in der deutschen Fernsehlandschaft. Anstatt dem Vielfaltsgebot nachzukommen, indem Musiksendungen mit unterschiedlichen Musikrichtungen ausgestrahlt werden, verabschiedet sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen von solchen Angeboten. Ein fester Bestandteil im öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramm sind derzeit nur Sendungen mit Volks- oder volkstümlicher Musik.[84] Mindestens eine Sendung pro Woche wird zur besten Sendezeit ausgestrahlt, während die anderen Musikrichtungen vernachlässigt werden.

(4) Boulevardisierung

Am Nachmittag bis 19.00 Uhr haben sich die öffentlich-rechtlichen Programme ARD und ZDF den Privaten durch ähnliche Programminhalte angenähert.[85] Die Boulevardisierung des öffentlich-rechtlichen Programms im Vorabendprogramm wird durch Daily-Soaps, Talk-Shows und Boulevard-Magazine gekennzeichnet. Solche Programmformate werden übrigens zeitgleich auch von den Privaten angeboten. An gewöhnlichen Wochentagen ist der Programmablauf bei ARD und ZDF stets gleich.[86] Die ARD zeigt um 16.00 Uhr mit Fliege eine Talkshow,[87] um 17.00 Uhr die Tagesschau, um 17.15 Uhr das Boulevard-Magazin „Brisant", ab 18.00 Uhr zwei Daily-Soaps[88] und ab 18.55 bis 19.55

---

84 Die ARD überträgt jährlich etwa 50 Volksmusik-Shows, das ZDF sendet knapp 40 Sendungen (ohne Vormittags-Wiederholungen). Hinzu kommen Reihen wie „Freut euch des Nordens" (N3) und „Achims Hitparade" (MDR) in den Dritten.

85 *Enquete Kommission* S. 34 f.

86 Der nachfolgende Programmablauf galt für das zweite Halbjahr 2000

87 Zu den Themenprofilen der ARD- und ZDF-Talkshows vgl. *U.M. Krüger* Media Perspektiven 12 / 1998 S. 615 ff. ; *B. von Eimeren / H. Gerhard* Media Perspektiven 12 / 1998 S. 600 ff.

88 „Verbotene Liebe" und „Marienhof" – Damit zeigt die ARD mehr Daily-Soaps als alle anderen Sender, die Privaten eingeschlossen !

Uhr eine deutsche Serie oder Quiz-Show. Der Nachmittag beim ZDF gestaltet sich täglich wie folgt: ab 15.10 Uhr „Streit um Drei“, 16.00 Uhr „heute – in Europa“, 16.15 Uhr das Quiz „Risiko“, 17.00 Uhr „heute“, um 17.15 Uhr das Boulevard-Magazin „hallo Deutschland“, anschließend gegen 17.45 Uhr das Promi-Journal „Leute heute“. Bis zu den 19.00 Uhr „heute“- Nachrichten werden überwiegend deutsche Serien gezeigt,[89] die zum wiederholten Mal ausgestrahlt werden, nach „heute“ bis 20.15 Uhr werden meist neue, erstausgestrahlte deutsche eigenproduzierte Serien gesendet. Damit wird deutlich, daß am Nachmittag und frühen Abend (Vorabendprogramm), das öffentlich-rechtliche Programm von Talkshows, Boulevard-Magazinen, Daily-Soaps und Serien dominiert wird. Zwar werden zu den vollen Stunden auch Nachrichten verlesen, die aber nur wie Kosmetik für das „Boulevard-Programm“ scheinen. Gravierende Unterschiede im Vorabendprogramm zwischen dem Programm der öffentlich-rechtlichen ARD/ZDF und dem privaten von RTL, SAT.1 und ProSieben sind kaum noch feststellbar.[90]

Als „Boulevard-Programm“ soll besonders die Sendung „Streit um Drei“ herausgehoben werden, die werktags um 15.00 Uhr im ZDF ausgestrahlt wird.[91] Diese tägliche Gerichtssendung, die fiktive Fälle darstellt, bietet Theatralik und Show, ist jedoch weit davon entfernt, die Justiz wirklichkeitsgetreu darzustellen. Die Sendung ist wie das zeitgleich ausgestrahlte Pendant bei SAT.1[92] oder RTL[93] auf Streit, Konfrontation und Show ausgelegt, es soll nicht informiert, sondern ausschließlich unterhalten werden.[94] Solch eine Sendung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen wäre schon an sich zu kritisieren, dies gilt umso mehr, nachdem das ZDF aufgrund des großen Erfolges von „Streit um drei“ die Sendungen „Wie würden Sie entscheiden ?“ und „Ehen vor Gericht“ eingestellt hat. Damit wurden die einzigen Sendungen im deutschen Fernsehen abgesetzt, in der sich die Justiz wirklichkeitsgetreu widergespiegelt sah. Diese Sendungen, die Information, Erklärungen und Transparenz in den Vordergrund stellten und dadurch dem Bürger das Rechtssystem näher brachten, wurden von einer fiktiven Sendung aus dem Unterhaltungsressort ersetzt.[95] Durch dieses Beispiel

---

89 Bspw. „Derrick“, „Ein Fall für zwei“, „Der Landarzt“, im November 2000

90 so auch *T. Oppermann* Zukunftsperspektiven der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks S. 56

91 Die Sendung wird seit 1999 ausgestrahlt. Davor wurde auf dem Sendeplatz die nachmittägliche Talk-Show „Mensch Ohrner“gezeigt.

92 „Richterin Barbara Salesch“ werktags um 15.00 Uhr auf SAT.1, „Richter Alexander Hold“ um 16.00 Uhr

93 „Das Jugendgericht“ werktags um 16.00 Uhr

94 ZDF-Redakteurin Eva Appel in einem Interview mit HÖRZU 49/1999 S. 132 zu „Streit um drei“: „Wir stricken viel Emotionen und Geschichten um die Menschen herum. Das macht die Fälle interessanter.“

95 In „Wie würden Sie entscheiden“ wurden authentische Fälle in Spielfilmsequenzen nachgestellt, über die geladenen Zuschauer , praktisch als personifiziertes Volksempfinden, abgestimmt, bevor Richter und Rechtsgelehrte das wirklich ergangene Urteil vorstellten und erklärten. „Streit um drei“ setzt dagegen auf

wird eindrucksvoll deutlich, wie sich ARD und ZDF von einem anspruchsvollen und vielfältigen Programm hin zu einem „boulevardisierten", den Privaten ähnlichen, Programm entwickeln.[96]

Diese Tendenz scheint allmählich auch auf die Dritten überzugreifen. Im deutschen Fernsehen wurden einzigartige Sendungen wie „Baden-Badener-Disput" im Südwest-Fernsehen eingestellt, während gleichzeitig die Ausstrahlung der Talkshow „Nachtcafe" verdoppelt wurde und am Samstagabend ein unterhaltender „Talk ohne Grenzen" mit Frank Elstner neu in das Programm genommen wurde.[97]

(5) Programmformate werden kopiert

Im Konkurrenzkampf um die Einschaltquoten übernehmen die Öffentlich-rechtlichen zunehmend die Programmformate, die bereits erfolgreich bei den Privaten laufen. Dabei handelt es sich ausschließlich um Sendungen aus dem Unterhaltungsbereich. Nachdem die Privaten mit ihren nachmittäglichen Talkshows großen Erfolg hatten, wurden solche Sendungen auch bei den Öffentlich-rechtlichen gezeigt.[98] Die gleiche Entwicklung war auch bei den Daily-Soaps[99] oder den Boulevard-Magazinen[100] zu beobachten. Jüngstes Beispiel für den „Ideen-Klau" durch die Öffentlich-rechtlichen bei den Privaten ist die Kopie der äußerst erfolgreichen Quizshow „Wer wird Millionär" auf RTL durch das Quiz „CA$H" beim ZDF,[101] bzw. das „Quiz" bei der ARD die zur besten Sendezeit, nämlich zwischen 19.00 und 21.45 Uhr, ausgestrahlt werden.[102] Es hat sich bei den Programm-Kopien durch die Öffentlich-

---

spektakuläre, aber erfundene Fälle und ihre reine Erzählung, in der theatralisch gespielten Gerichtsverhandlung.

96 Weitere Ausführungen und Beispiele bei *E. Müller* Formenvielfalt und Meinungsvielfalt S. 201 ff.

97 Näheres dazu in: DIE WELT vom 8.5.2000 S. 33

98 Die erste Sendung dieser Art war „Hans Meiser" und wurde auf RTL ausgestrahlt. Heute gibt es unzählige dieser Sendungen auf allen Vollprogrammen. Bei den Öffentlich-rechtlichen sind dies „Fliege" bei der ARD und „Mensch Ohrner" im ZDF, die aber bereits wieder eingestellt wurde.

99 Die erste und bis heute erfolgreichste Daily-Soap ist „Gute Zeiten, schlechte Zeiten" auf RTL. Auch dieses Programmformat wurde oft kopiert, bei den Öffentlich-rechtlichen durch „Marienhof" und „Verbotene Liebe".

100 Auch bei diesem Programmformat war RTL mit seinen Magazinen „Exklusiv" und „Explosiv" zuerst am Markt. Die ARD übernahm dieses Format mit seinem Boulevard-Magazin „Brisant" und das ZDF mit „Leute heute".

101 Bei beiden Sendungen müssen die Kandidaten Fragen aus allen Sachbereichen beantworten. Nach jeder Frage verdoppelt sich die Gewinnsumme. Gewinnsumme beträgt bei jeder Sendung 1 Mio. Mark.

102 ARD und ZDF haben bereits eine die Lotterie-Shows zur besten Sendezeit um 20.15 Uhr bei den Privaten kopiert. „Die GlücksSpirale" drehte sich zwar schon seit 1970 abwechselnd bei ARD und ZDF. Doch erst als SAT.1 im Jahr 1996 unter diesem Titel eine ganz neue Show schuf und gute Quoten erzielte, wurde das Sendeformat übernommen. RTL sendet seit Mai 1998 „Millionär gesucht !" mit der Süddeutschen

rechtlichen die Weisheit bestätigt, daß Kopien, egal welcher Art, an das Original niemals heranreichen können. Im Spartenbereich der Unterhaltung waren und sind die Privaten kompetenter und innovativer als die Öffentlich-rechtlichen. Diese waren und sind durch den Erfolg der Privaten in der Sparte Unterhaltung Getriebene, so daß sie Programmformate übernehmen, anstatt selbst neue Sendungsformate zu entwickeln. Dadurch kommt das öffentlich-rechtliche Fernsehen dem sich aus dem Funktionsauftrag entwickelten Innovationsgebot nicht mehr nach. Gerade wegen der Gebührenfinanzierung und der damit verbundenen Finanzsicherheit ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuzumuten und wird daher auch von ihm erwartet, daß dieser neue Programmformate entwickelt.

Das Programm von ARD und ZDF unterscheidet sich insgesamt noch erheblich von dem Programm der privaten Konkurrenz. Insbesondere behaupten sie weiterhin ihre Rolle als führende Informationsprogramme, während die Privaten ihren Schwerpunkt nach wie vor in der fictionalen Unterhaltung haben. Nichtsdestotrotz haben sich die beiden Säulen des dualen Systems in den letzten zehn Jahren aufeinander zu bewegt. Dabei erfolgte die Annäherung nicht nur einseitig von den Privaten an die Öffentlich-rechtlichen, sondern auch umgekehrt, indem die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihr Programm dem der Privaten insbesondere zu zuschauerstarken Zeiten angeglichen haben. Die Angleichung ist leider die Realität der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen Rundfunksystem.[103]

d) Wiederholungen / Eigenproduktionen

Das tägliche Fernsehprogramm wurde im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeitlich ausgedehnt. Während die ARD 1988 täglich ein Programm über durchschnittlich 10 Stunden 30 Minuten ausstrahlte, hatte sich dieses 1997 auf 17 Stunden 23 erhöht. Die tägliche Sendezeit hatte sich damit in weniger als 10 Jahren um nahezu 70 % erhöht. In dem gleichen Zeitraum ist eine Zunahme der Programmwiederholungen zu verzeichnen. Im Jahr 1988 waren 24 % des Fernsehprogramms der ARD Wiederholungen; 1992 betrug diese Zahl sogar nur

---

Klassenlotterie, SKL, die ARD startete im August 1998 mit der „Lotto-Show“, zuletzt im März 1999 das ZDF mit „Traumstart“ (Nordwestdeutsche Klassenlotterie NKL). Das Prinzip dieser Shows ist überall gleich: Viel Geld soll davon ablenken, daß es an guten Spiel-Ideen fehlt.

103 *T. Oppermann* Zukunftsperspektiven der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks S. 58 ; *K.-H. Hansmeyer* Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 43

18,9 %. Ab 1992 nahmen die Wiederholungen im Programm der ARD eine immer größere Bedeutung ein. Im Jahr 1997 war der Anteil der Wiederholungen an der täglichen Programmleistung auf 38,1 % gestiegen.[104] Diese Zahlen machen deutlich, daß sich das Programm der ARD in weniger als 10 Jahren nicht nur quantitativ verändert hat. Gleichzeitig nahm der Anteil der Eigenproduktionen an der täglichen Programmleistung ab. 1988 betrug der Anteil der Eigenproduktionen noch 46,9 %, 10 Jahre später, nämlich 1997 war dieser auf 30,1 % gesunken.[105] Ko- und Auftragsproduktionen und zumal Wiederholungen sind erheblich billiger als Eigenproduktionen. Die Konkurrenz mit den privaten Fernsehanbietern hat dazu geführt, daß die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender von den teureren Programmleistungen zu billigeren Varianten übergegangen sind. Wie sich dieser Vorgang tatsächlich auf die Qualität des Programms ausgewirkt hat, ist daraus weiter nicht zu entnehmen. Allein der Anteil der Wiederholungen und der Eigenproduktionen eines Senders lassen noch keinen Schluß auf die tatsächliche Qualität des Programms zu.

e) Verlust massenattraktiver Sendungen

Durch den Konkurrenzkampf im Fernsehen sind die öffentlich-rechtlichen Sender in den letzten Jahren gezwungen gewesen, auf bestimmte Sendungen zu verzichten. Die TV-Rechte insbesondere von massenattraktiven Sportsendungen und Spielfilmen sind zunehmend von privaten Fernsehsendern erworben worden, während die öffentlich-rechtlichen Programme sich im Bereich des Sport auf die Kurzberichterstattung zu beschränken hatten. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sieht sich durch diese Entwicklung in einem Konflikt: Einerseits sind die Übertragungsrechte für bestimmte Sendungen so hoch, daß deren Erwerb aus dem Gesichtspunkt der Programmvielfalt[106] nicht zu rechtfertigen ist, und andererseits ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen dazu verpflichtet, die Übertragung wichtiger Sportereignisse bzw. deren Berichterstattung zu gewährleisten, weil die Mehrheit des Publikums die Ausstrahlung solcher Programme als Gegenwert für ihre Gebühren sieht.[107]

---

104 *ARD-Jahrbuch* 99 S. 402

105 *ARD-Jahrbuch* 99 S. 401

106 Von den Geldmitteln, die bspw. für den Erwerb der Übertragungsrechte eines Fußballspiels ausgegeben werden, könnten viele andere Sendungen bspw. im Bereich der Kultur, Bildung oder Unterhaltung eingekauft oder produziert werden.

107 *M. Amsinck* Media Perspektiven 2 / 1997 S. 70

aa) TV-Rechte explodiert

Die Fernsehübertragungsrechte sind seit Beginn des dualen Rundfunksystems insbesondere im Bereich des Sport und der (Hollywood-)Spielfilme[108] überproportional gestiegen. Steigerungsraten bei den Kosten von Sportübertragungsrechten von mehreren 100 Prozent bis zu weit über 1000 Prozent an den in Deutschland populärsten Sportveranstaltungen im Fußball und Tennis zeigen die tiefgreifenden Veränderungen, die sich in diesem Bereich binnen eines Zeitraums von zehn Jahren vollzogen haben.[109]

Seit den 50er Jahren war es üblich, für Sportübertragungen im Fernsehen zu bezahlen.[110] Bis zum Beginn des dualen Systems Mitte der 80er Jahre gab es in Deutschland keinen Sportrechtemarkt und dementsprechend auch keinen Wettbewerb um Sportübertragungsrechte. Der Sendebeginn privater Fernsehprogramme setzte den Wettbewerb um Sportübertragungsrechte in Gang. Das Wettbieten um die interessantesten Sportrechte führte seit Mitte der 80er Jahre zu Preisexplosionen. Dabei kann man zwischen drei Entwicklungsstufen unterscheiden: Die erste Stufe dauerte etwa von 1984/85 bis 1990 und war hauptsächlich von dem sich entwickelnden Wettbewerb zwischen privaten Fernsehanbietern und öffentlich-rechtlichen Anstalten geprägt. Die zweite Stufe von 1991 bis 1994 wurde von einer Preisexplosion bei den Sportrechten bestimmt. Die dritte Stufe seit Ende 1995 ist geprägt von dem Wettbewerb um Übertragungsrechte hauptsächlich wegen der steigenden Nachfrage nach Sportprogrammen vor dem Hintergrund der neuen digitalen Verbreitungsmöglichkeiten und des Pay TV.[111]

Die Analyse der Preisentwicklung für Sportrechte in den Hauptsportereignissen in Europa in den letzten 15 Jahren spricht für sich:

---

108 *A. von Schorlemer* Media Perspektiven 1993 S. 547

109 dazu *H. Fünfgeld / T. Gebel* Kann der Rundfunk die Vorgaben des BVerfG einlösen ? S. 263 ff.

110 1948 bezahlte zum ersten Mal in Europa ein Fernsehveranstalter für das Recht, ein Sportereignis zu übertragen. Die BBC bezahlte damals 1.500 Pfund an das Olympische Komitee für das Privileg, die Olympischen Spiele in London beim heimischen Publikum im Fernsehen anzubieten.

111 Näheres zur Entwicklung des Sportrechtemarktes bei *M. Amsinck* Media Perspektiven 2 / 1997 S. 63 ff.

(1) Rechtekosten Olympischer Sommerspiele[112]

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. $**	**Zuwachs in %**
1980	5,95	
1984	19,8	+ 230
1988	26,0	+ 30
1992	90,0	+ 250
1996	240,0	+ 165
2000	363,0	+ 50
2004	408,0	+ 12,5
2008	459,0	+ 12,5

1980 bezahlte die Europäische Rundfunk Union (EBU)[113] 5,95 Mio. US-$ für die Übertragungsrechte der Olympischen Spiele in Moskau. Besonders Ende der 80er Jahre bekamen die öffentlich-rechtlichen Veranstalter Konkurrenz beim Erwerb der Sportrechte, nachdem sich die kommerziellen Sender am Markt etabliert hatten. Die Verträge über die Fernsehrechte für die drei Olympischen Sommerspiele 2000, 2004 und 2008 hat die EBU bereits 1996 abgeschlossen, und damit die Fernsehübertragung bei den öffentlich-rechtlichen Sendern gesichert. Die Übertragungsrechte für Atlanta 1996 kosteten 40mal soviel wie die für Moskau 1980, im Jahr 2008 kosten sie 77mal soviel. Seit 1980 sind damit die Preise für die Olympischen Spiele um 7.700 % gestiegen.[114]

(2) Olympische Winterspiele[115]

Eine ähnliche Entwicklung nahmen die Kosten für die Olympischen Winterspiele, die bis 2006 ebenfalls von der EBU erworben und gehalten werden.

---

112 Quelle: EBU in: *E. v. Westerloo* Media Perspektiven 10 / 1996 S. 515

113 Zusammenschluß öffentlich-rechtlicher Fernsehsender in Europa , vgl. *U. Has*ebrink Fernsehen und Hörfunk in Europa S. 69

114 *E. v. Westerloo* Media Perspektiven 10 / 1996 S. 514

115 Quelle: BCC/IOC/Godard/Koranteng in: Media Perspektiven Dokumentation I/2000 S. 56

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. $**	**Zuwachs in %**
1984	4,1	
1988	5,8	+ 41,5
1992	27,0	+ 365,5
1994	24,0	- 11,1
1998	72,0	+ 200,0
2002	120,0	+ 66,7
2006	135,0	+ 12,5

(3) Rechtekosten für Fußballeuropameisterschaften[116]

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. sfr[117]**	**Zuwachs in %**
1980	3,2	
1984	4,1	+ 25
1988	5,2	+ 25
1992	25,0	+ 400
1996	80,0	+ 220
2000	140,0	+ 75

Im Jahr 2000 mußte die EBU 44mal soviel für die Fußballeuropameisterschaft bezahlen wie 1980, die Preise für die Rechte sind in diesen 20 Jahren um 4.275 Prozent gestiegen.

Bei dem Wettbieten um die Olympischen Spiele bis 2008 und die Europameisterschaft bis 2000 konnten sich die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender durch ihre Vereinigung EBU gegenüber den Privaten durchsetzen. In vielen Preiskämpfen waren die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter Verlierer, weil sie von den Privaten überboten wurden. Die EBU verlor beispielsweise Wimbledon, die Formel 1 und die Fußballweltmeisterschaft für die Jahre 2002 und 2006.

---

116 Quelle: EBU in: *E. v. Westerloo* Media Perspektiven 10 / 1996 S. 515

117 Schweizer Franken bezogen auf Europa

(4) Rechtekosten der Fußballweltmeisterschaften[118]

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. sfr**	**Zuwachs in %**
1982	10,9	
1986	13,7	+ 25
1990	37,0	+ 170
1994	43,0	+ 16
1998	53,0	+ 23
2002	750,0	+ 1.000
2006	750,0	

Ende der 80er Jahre schloß die EBU einen dreistufigen Vertrag über acht Jahre ab für die Weltmeisterschaften 1990, 1994 und 1998 für die Gesamtsumme von rund 130 Mio. Schweizer Franken. Die EBU bot für die Rechte 2002 etwa 800% mehr, als sie für die Weltmeisterschaft 1998 bezahlt hatte, dennoch ging der Zuschlag an Leo Kirch, der 2,8 Mrd. Schweizer Franken für die nächsten beiden Weltmeisterschaften bot. Bei einem geschätzten Anteil von 1,5 Mrd. sfr für den europäischen Teil (750 Mio. sfr pro Meisterschaft) lag der Marktwert für 2002 damit um 1.000% höher als 1998.

Die deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten mußten auch auf nationaler Ebene viele Sportrechte den privaten Anbietern überlassen, nachdem sie von diesen überboten wurden. Im Juni 1988 erwarb die Bertelsmann-Tochter Ufa, zu knapp 39% am privaten Fernsehsender RTL beteiligt, für zunächst drei Spielsaisons (1988/89 bis 1990/91) die exklusiven Übertragungsrechte an der Fußball-Bundesliga vom DFB. Kurz darauf, nämlich 1989, erwarb die Ufa für einen Zeitraum von fünf Jahren (1989 bis 1993) die europaweiten Fernseh- und Vermarktungsrechte am Wimbledon-Tennisturnier für eine Gesamtlizenzsumme von 60 Mio. DM. Damit verloren ARD/ZDF, die bis dahin die Rechte über die EBU besaßen, erstmals auch die deutschen Übertragungsrechte an dieser bedeutenden Tennisveranstaltung. Zum ersten Mal verfügte Ende der 80er Jahre der private Fernsehsender RTL über die exklusiven Fernsehrechte in den bedeutendsten Sportarten Fußball-Bundesliga und Tennis. Die Fernsehrechte dieser Sportarten kletterten in den nachfolgenden Jahren noch weiter in die Höhe. ARD/ZDF konnten sich die Rechte für die Fußball-Bundesliga seither nicht mehr leisten.

---

[118] Quelle: EBU in: Media Perspektiven 10 / 1996 S. 516

(5) Rechtekosten für Wimbledon-Tennis

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. DM**	**Lizenznehmer**
1984-88	5,0	EBU
1989-93	60,0	Ufa
1994-98	Ca. 250,0	Ufa

(6) Rechtekosten für Fußball-Bundesliga

Jahr	**Lizenzgebühr in Mio. DM**	**Lizenznehmer**
1985/86	12	ARD/ZDF
1986/87	16	ARD/ZDF
1987/88	18	ARD/ZDF
1988/89	40	Ufa
1989/90	45	Ufa
1990/91	50	Ufa
1991/92	55	Ufa
1992/93 – 1996/97	700	ISPR (SAT.1)
1997/98 – 1999/2000	540	ISPR (SAT.1)
2000/01 – 2003/04	3.000	Kirch-Gruppe

Die Kirch-Gruppe hat für die Jahre 2000 bis 2004 die Rechte an der Bundesliga im Free-TV, im Pay-TV, im Internet und bei der Auslandsverwertung erworben. Dafür muß sie pro Saison 750 Millionen DM (bisher 330 Millionen DM), für die vier Jahre insgesamt drei Milliarden DM bezahlen. In der Kirch-Gruppe hat der DFB angesichts der Senderfamilie von Premiere, SAT.1 und DSF sowie der Internetplattform Sport1 die geeignete Verwertungskette gefunden.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben zunehmend die Fernsehrechte an den attraktiven Sportarten verloren, da sie die aufgrund der starken Konkurrenz hohen Preise nicht mehr bezahlen konnten. Zunächst verloren sie die Rechte an

der Fußball-Bundesliga, Tennis, Formel 1, Champions League, Fußball-Weltmeisterschaften ab 2002 und schließlich die Ski-Weltcup-Springen in den deutschsprachigen Ländern.[119] Eine Umkehr der steigenden Fernsehrechte scheint ausgeschlossen zu sein. Betrachtet man die Preise im europäischen Ausland, insbesondere Spanien und England, wo für die TV-Rechte an den Profi-Fußball-Ligen noch weit mehr gezahlt wird, als in Deutschland, dann spricht vieles dafür, daß die Entwicklung der Preise noch weiter steigen wird.

bb) Einschränkungen

Der Gesetzgeber reagierte auf diese Entwicklung mit der Regelung über das Recht der Rundfunkveranstalter auf Kurzberichterstattung und der Listenregelung bezüglich der verschlüsselten Exklusivübertragung sportlicher Großereignisse. Damit machte er deutlich, daß zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht im Rundfunksektor nicht nur Vorkehrungen gegen Konzentrationen auf Veranstalterebene,[120] sondern auch Maßnahmen gegen Informationsmonopole vonnöten sind.

(1) Kurzberichterstattung, § 5 RFStV

Zunächst wurde das Recht der Rundfunkveranstalter auf Kurzberichterstattung nur landesgesetzlich[121], später auch bundesweit durch § 5 RFStV[122] geregelt. Die Einführung des Kurzberichterstattungsrechts durch den Gesetzgeber im Jahre 1991 war maßgeblich durch die damals noch nicht gewährleistete flächendeckende Empfangbarkeit privater Fernsehprogramme, die Exklusivsenderechte erworben hatten, motiviert.[123] Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[124] zum Recht auf Kurzberichterstattung, das in den wesentlichen Fragen für verfassungsgemäß erachtet wurde, wurde ein über zehn Jahre

---

119 Die Fußball-Bundesliga wurde zunächst von Ufa und letztlich von der Kirch-Gruppe erworben, Tennis und Formel 1 wurden ebenfalls von der Ufa erworben, die Champions League wurde zunächst von der Ufa, später von Rupert Murdoch erworben, die Fußball-Weltmeisterschaft wurde von der Kirch-Gruppe erworben, und das Ski-Springen wurde von RTL vom Deutschen Skiverband (DSV) für rund 50 Mio. Mark, das Dreifache dessen, was ARD und ZDF bisher investiert hatten, erworben.

120 BVerfGE 57, 295, 323 ; 73, 118, 160 ; 95, 163, 172

121 § 3 a WDR-G, § 3 a LRG NRW

122 bis zum 1.1.1997: § 4 RFStV

123 Anlaß war vor allem die von der Ufa – Film und Fernseh GmbH erworbenen und dann vom privaten Fernsehveranstalter RTLplus genutzten Exklusivrechte zur Berichterstattung über die Fußball-Bundesliga-Spielsaison 1988/89 bis 1990/91

124 BVerfGE 97, 228 ff.

dauernder Streit über die Zulässigkeit der Regelung beendet.[125] Das Urteil wurde teils ablehnend[126], teils zustimmend[127] aufgenommen.[128]

(2) Listenregelung, § 5a RFStV[129]

Die Listenregelung hat zum Inhalt, daß Senderechte an Ereignissen, die in einer Liste enumerativ aufgeführt sind, der Besonderheit unterliegen, als sie nicht für eine ausschließliche Übertragung im Pay-TV genutzt werden dürfen.[130] Damit soll verhindert werden, daß (Sport-) Übertragungen, die für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung eine überragende Stellung einnehmen, ausschließlich im Pay-TV übertragen werden und damit nur noch für eine Minderheit empfangbar sind.[131] Eine Listenregelung fand durch Art. 3 a der revidierten Fernsehrichtlinie von 1997[132] in das Europarecht Eingang, wodurch die Einführung einer nationalen Listenregelung zwar nicht vorgeschrieben, sondern lediglich als zulässig erachtet wird.[133] Am 18.3.1998 faßte die Ministerpräsidentenkonferenz den Beschluß, eine Liste als § 5 a RFStV einzuführen, die im Zuge der vierten Änderung des RFStV gelten sollte. Die Regelung wurde besonders vor dem Hintergrund der Fußballweltmeisterschaft 2002 und 2006 aufgenommen. Leo Kirch, dessen Internationale Sportrechteverwertungsgesellschaft mbH (ISPR) 1996 zusammen mit der Schweizer Agentur Sporis/ISL vom Weltfußball-verband FIFA die ausschließlichen Senderechte für die beiden genannten Turniere erwarb, hatte angekündigt, die Spiele über Pay-TV auszustrahlen. Da der Pay-TV-Sender Premiere derzeit weniger als 2 Mio. Abonnenten hat, wären

---

125 Aus der umfangreichen Literatur vgl. *E.W. Fuhr* ZUM 1988, 327 ff. ; *P. Badura* ZUM 1989, 317 ff. ; *H.-J. Papier* AfP 1989, 510 ff. ; *R. Horn* Jura 1989, 17 ff. ; *R. Ricker / U. Becker* ZUM 1988, 311 ff. ; *P. J. Tettinger* ZUM 1986, 497 ff. ; *T. Brandner* AfP 1990, 277 ff. ; *R. Bork* ZUM 1992, 511 ff. ; *K. H. Ladeur* GRUR 1989, 885 ff. ; *M. Rehbinder* ZUM 1989, 337 ff. ; *R. Stettner* JZ 1994, 1125 ff. ; *Seither* Grundversorgung und Kurzberichterstattungsrecht 1993, 140 ff. ; *H.-J. Papier* Verfassungsrechtliche Fragendes Rechts der Kurzberichterstattung FS für P. Lerche 1993, S. 675 ff. ; *Sidler* Exklusivberichterstattung über Sportveranstaltungen im Rundfunk 1995 ; *H.-G. Müsse* ZUM 1991, 515 ff. ; *U. Doepner / W. F. Spieth* AfP 1989 S. 420 ff. ; *P. Lerche / P. Ulmer* Kurzberichterstattung im Fernsehen 1989 S. 14 ff.

126 *A.-T. Lauktien* ZUM 1998, 253 ff.

127 *T. Brinkmann* Media Perspektiven 1998 S. 98 ff.

128 ausführlich *A.-T. Lauktien* Der Staatsvertrag zur Fernsehkurzberichterstattung S. 97 ff., 117 ff.

129 In der Fassung des vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrags

130 zu diesem Thema insgesamt vgl. *M. Diesbach* Pay-TV oder Free-TV 1998 ; *M. Diesbach* ZUM 1998, S. 555

131 *K. Beuchler / L. Leyendecker / O. von Rosenberg* Mediengesetze 1999 S. 362

132 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG vom 3.10.1989 des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. L 202/60 vom 30.7.1997

133 ausführlich *M. Diesbach* Pay TV oder Free-TV S. 155 ff.

diese Übertragungen nur von einer Minderheit der Bevölkerung zu empfangen gewesen.

Die Listenregelung ist für den Zuschauer eine positive Regelung und Jedermann, mit Ausnahme der Pay-TV-Veranstalter, ist mit ihr zufrieden. Dennoch muß hinterfragt werden, ob diese Regelung nicht gegen geltendes Recht verstößt.[134] Obwohl es bereits eine ähnliche Regelung auf europäischer Ebene[135] gibt, und das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Regelung der Kurzberichterstattung klar machte, daß Informationsmonopolen entgegenzuwirken sei, soweit dies dem Gemeinwohl widerspreche, darf nicht verkannt werden, daß zwischen der Kurzberichterstattung und der Listenregelung gewichtige qualitative Unterschiede bestehen. Anders als das Kurzberichterstattungsrecht, das die Programmfreiheit im Sinne eines Verbots fremder Einflußnahme auf Programmauswahl, -inhalt und -ausgestaltung nicht beeinträchtigt, da es den Erwerber von Übertragungsrechten nicht hindert, seine Rechte in der von ihm gewünschten Weise zu nutzen, greift die Listenregelung in das auch den Pay-TV-Veranstaltern durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gewährte Grundrecht ein.[136] Den Pay-TV-Veranstaltern bleiben bestimmte Sendeinhalte verwehrt, wenn sie diese Inhalte nicht zugleich Free-TV-Veranstaltern zugänglich machen, da es sich bei § 5 a RFStV um ein Verbot der Exklusivberichterstattung von den aufgelisteten Ereignissen außerhalb des Free-TV handelt.[137] Die Pay-TV-Sender verfolgen durch den Ankauf attraktiver Sendungen den legitimen Zweck, Zuschauer an sich zu binden. Exklusivverträge sind Ausdruck der Privatautonomie, und eine gesetzliche Liste, die in den Vermarktungsmechanismus von Sportereignissen eingreift, muß sich daran messen lassen, ob sie die Interessen der Zuschauer in einen Ausgleich mit der grundrechtlich verbürgten Eigentums- und Berufsfreiheit derjenigen bringen kann, die Exklusivrechte erworben haben oder erwerben wollen.[138] Der Konflikt zwischen den Interessen der Öffentlichkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG) und den Interessen der Pay-TV-Veranstalter (Art. 5 iVm Art. 14 bzw. 12 GG) ist durch die Wechselwirkungslehre[139] zu lösen. Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 GG der Pay-TV-Veranstalter muß danach zurücktreten, wenn schutzwürdige Interessen eines anderen durch seine Betätigung verletzt würden. Ob solche überwiegenden Interessen anderer vorliegen, ist aufgrund aller Umstände des

---

134 so *H. Thoma* AfP 2 / 1991 S. 497

135 Art. 3 a Abs. 1 EG-Fernsehrichtlinie - nähere Ausführungen dazu bei *K. T. Bröcker / A. Neun* ZUM 1998, 766, 768 f.

136 *K. T. Bröcker / A. Neun* ZUM 1998, 766, 775

137 *K. T. Bröcker / A. Neun* ZUM 1998, 766, 775

138 *M. Diesbach* ZUM 1998, 554, 557

139 BVerfGE 59, 231, 265 ; 7, 198, 208 ff.

Falles zu ermitteln.[140] Der Eingriff in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG der Pay-TV-Veranstalter durch die Listenregelung in § 5 a RfStV muß zunächst zur Verwirklichung des Informationsanspruchs der Öffentlichkeit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) geeignet und erforderlich sein. Zudem muß der Erfolg, der mit der Listenregelung erreicht wird, nämlich der direkte und freie Empfang bestimmter Sportereignisse durch ein allgemein zugängliches Fernsehprogramm in der Bundesrepublik Deutschland, in angemessenem Verhältnis zu dem Eingriff stehen, welcher die Listenregelung für den Rundfunkveranstalter mit sich bringt. Mit dem Recht auf Kurzberichterstattung wurde dem Vielfaltsgebot anderer Fernsehveranstalter entsprochen. Zu klären bleibt dann nur noch, ob bei einigen Großereignissen die frei zugängliche Live- / Originalberichterstattung in voller Länge derart schützenswert ist, daß sie die Programmfreiheit der Pay-TV-Veranstalter überwiegt. Dies wäre der Fall, wenn der Zuschauer ein Recht auf einen Live-Zugang ohne zusätzliche Zahlungspflicht auf die Großereignisse aus dem Grundrecht auf Information (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) ableiten könnte. Dies wird meist ohne Begründung angenommen.[141] Woraus solch ein Recht abgeleitet werden kann, ist jedoch nicht ersichtlich. Wenn jemand ein Fußballspiel im Stadion live verfolgen will, hat er dafür auch zusätzlich zu bezahlen. Die FIFA ist nicht verpflichtet, die Fußballweltmeisterschaft übers Fernsehen zu übertragen. Die Fernseh-Rechte können beispielsweise auch von einer Person erworben werden, die die Rechte nicht nutzen will. Niemand kann diese Person dazu zwingen, das Großereignis zu übertragen. Wenn sie es aber überträgt, ist nicht einsichtig, warum dies live und unentgeltlich zu erfolgen hat. Es soll ganz deutlich gemacht werden, daß der Zuschauer bereits durch die Kurzberichterstattung sein Recht auf Information aus Art. 5 GG erschöpft hat. Für eine unentgeltliche Live-Übertragung besteht kein Bedürfnis. Durch solch eine Regelung wird beispielsweise der FIFA oder anderen Organisatoren von Großereignissen untersagt, ihre Veranstaltung durch einen eigenen Pay-TV-Sender exklusiv zu übertragen.[142] Dieses Beispiel macht die Unzulässigkeit der Listenregelung deutlich, denn dem Veranstalter eines Großereignisses wäre es zwar gestattet, ein Entgelt für den Tribünenplatz im Stadion vom Zuschauer zu verlangen, die Zuschauer, die das Großereignis über das Fernsehen verfolgen wollen, darf er aber nicht zur Kasse bitten.

---

140 BVerfGE 7, 198, 210 f.

141 *K. T. Bröcker / A. Neun* ZUM 1998, 766, 777 ; *M. Diesbach* ZUM 1998, 554, 559

142 Nach einem Beschluß seines Exekutivkomitees wird das Internationale Olympische Komitee (IOC) von den Olympischen Spielen 2008 an die TV-Bilder selbst produzieren. Diese wird es dann für mehrere Milliarden DM an die einzelnen Sender verkaufen.

Wichtig festzuhalten bleibt, daß diese Regelungen nicht ausschließlich zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks getroffen wurden. Auch alle anderen Free-TV-Sender kommen in den Genuß dieser Vorschriften. Natürlich wurden diese Vorschriften erst erforderlich, nachdem die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Übertragungsrechte an den Sportereignissen allmählich verloren, und ohne Übertragungsmöglichkeiten dem Vielfaltsgebot nicht mehr nachkommen konnten. Die Gewinner dieser Regelungen sind jedoch nicht die Fernsehsender, sondern der Zuschauer. Durch die Regelungen wurde gewährleistet, daß große Sportereignisse im Free-TV ausgestrahlt werden müssen. Jedermann kann sich über solche Sportereignisse auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk informieren, zumindest durch deren Kurzberichterstattungen.

cc) öffentlich-rechtliche Anstalten erwerben teure TV-Rechte

Trotz der derzeit unverhältismäßig hohen Übertragungsrechte für (Groß-) Sportereignisse versuchen ARD und ZDF eben solche zu erwerben. Zuletzt erwarben ARD und ZDF die Rechte für die aufgrund der Zeitverschiebung unattraktive Live-Berichterstattung von 24 der 64 Spiele der Fußball-WM 2002 in Japan und Südkorea von der Kirch-Gruppe für etwa 225 Mio. DM. Für die Fußball-WM-Rechte 2006 haben ARD und ZDF das Erstangebot, wobei der Mindest-Preis für die Rechte auf 500 Mio. DM veranschlagt wurde. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten geben somit für die Übertragung von zwei (halben) Fußballweltmeisterschaften mindestens 750 Mio. DM und für die Übertragung der Fußball-Länderspiele der Nationalmannschaft für die Jahre 1999 bis 2004 nochmals 750 Mio. DM, zusammen also für diese relativ wenigen Fußballbegegnungen 1,5 Mrd. DM, aus. Gleichzeitig kündigt die ARD an, in der laufenden Gebührenperiode (bis 2004) einen Fehlbetrag in Höhe von 1,15 Mrd. DM zu erwirtschaften.[143] Im Zuge dieser Entwicklung hat der größte deutsche Filmverband, die Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfilm (a.g.dok.), bei der EU-Kommission Beschwerde gegen ARD und ZDF wegen „Gebühren-Mißbrauchs“ eingelegt, da sie von den öffentlich-rechtlichen Sendern in die Nähe des Existenzminimums gedrückt würden, während für Fußballrechte das Hundertfache ihres Entgelts gezahlt wird.[144]

---

143 DIE WELT vom 28.06.2001 S. 33

144 DIE WELT vom 30.03.2001 S. 37. Dokumentarfilme werden bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten entweder um den Preis sinkender Quoten zeitlich nach hinten verschoben oder ganz aus dem Programm genommen. Der Bayerische Rundfunk bspw. produziert derzeit pro Jahr 3 Dokumentarfilme, wobei pro Film etwa 70.000,- DM zur Verfügung stehen, vgl. *Thilo Wydra* in: DIE WELT vom 30.06.2001 S. TV4

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten begründen den Kauf solch teurer Übertragungsrechte damit, daß die Übertragung dieser Sportevents zur Grundversorgung gehöre. Der Rundfunkgebührenzahler erwarte die Übertragung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Gegenleistung für seine Gebühren. Wenn solche Ereignisse nicht mehr vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgestrahlt würden, verliere dieser seine Daseinsberechtigung. Allerdings müßte aufgrund der Listenregelung die Fußball-WM ohnehin im Free-TV übertragen werden. Folglich hätte Jedermann die Möglichkeit, das sportliche Großereignis Live zu verfolgen, zwar nicht bei ARD und ZDF, sondern bei den privaten Anbietern RTL oder SAT.1. Die privaten Anbieter haben schon oft bewiesen, z.B. durch die Übertragungen von Formel 1, Fußball-Bundesliga, Champions League oder Ski-Springen, daß sie solch ein Event in qualitativ hoher Weise übertragen könnten. Die Folge des Erwerbs solch teurer TV-Rechte durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist, daß dieses Geld an anderer Stelle für andere Programmbereiche, wie z.B. Dokumentationen,[145] fehlt, bzw. die Rundfunkgebühren noch weiter steigen müssen. Der Erwerb solch teurer TV-Rechte trägt nicht zur Programmvielfalt im Fernsehen bei. Mit nur einem Bruchteil der Ausgaben für Sport-TV-Rechte könnte ein hervorragendes Kontrastprogramm zu dem bei den Privaten im Free-TV gezeigten Sport-Event produziert werden.

f) Die 3. Programme

Die öffentlich-rechtlichen Dritten Programme (ARD 3) gliedern sich in acht Dritte Fernseh-Programme auf: B1 (das Dritte Programm des Senders Freies Berlin SFB), BFS (Bayerisches Fernsehen), H 3 (Hessen 3), MDR (Mitteldeutscher Rundfunk), N 3 bzw. NDR[146] (gemeinschaftliches Programm von Radio Bremen und Norddeutschem Rundfunk), ORB (Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg), SW3 (Südwest 3) und WDR (Westdeutscher Rundfunk). Die einzelnen Dritten Programme kommen jeweils aus dem bereits im Namen festgesetzten Bundesland bzw. das MDR-Gebiet deckt die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ab, N 3 wird von den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und

---

145 Der größte deutsche Filmverband, die Arbeitsgemeinschaft Dokumentarfil (a.g.dok.) hat im März 2001 bei der EU-Kommission Beschwerde gegen ARD und ZDF wegen „Gebührenmissbrauch“ eingelegt. Während die deutschen Dokumentarfilmer von den öffentlich-rechtlichen Sendern in die Nähe des Existenzminimums gedrückt würden, werde für Fußballrechte das Hundertfache ihres Entgelts gezahlt. Vgl. DIE WELT vom 30.03.2001 S. 37

146 Seit 3. Dezember 2001

Schleswig-Holstein produziert und das SW3-Gebiet erstreckt sich über Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland.

aa) Reichweite der Dritten Programme

Die technische Reichweite, also der Prozentsatz der Haushalte eines Gebietes, in denen das entsprechende Programm tatsächlich zu empfangen ist, also potentiell gesehen werden kann, beträgt im „eigentlichen Sendegebiet" mindestens 98 %.[147] Das „eigentliche Sendegebiet" eines jeden Dritten Programms ist sein Stammland, demnach das jeweilige Bundesland oder beim Zusammenschluß mehrerer Bundesländer zu einer Anstalt, die jeweiligen Bundesländer.

Die technische Reichweite der Dritten Programme hat auf Bundesebene aufgrund der Einspeisung der Dritten in die Kabelnetze und die Verbreitung über Satellit eine enorme Erhöhung der Empfangbarkeit bewirkt. Die bundesweite technische Reichweite der Dritten lag im Jahr 1997 zwischen 86,2 % (WDR) und 60 % (SW3). Zudem werden heute alle Dritten auch über Satellit verbreitet. Auf die Frage, ob die nationale Verbreitung der Dritten durch Satellit rechtlich zulässig ist, soll hier nicht weiter eingegangen werden. Es sprechen zwar gewichtige Argumente gegen solch eine nationale Satellitenverbreitung der Dritten Programme,[148] das Rad der Zeit kann jedoch nicht mehr zurückgedreht werden, und die Forderung des Verbots der Satellitenübertragung würde heute ernsthaft auch niemand mehr fordern.

bb) Marktanteile der Dritten

Die Dritten Programme haben seit Anfang der 90er Jahre ihren Marktanteil stark ausgebaut. 1991 erreichten sie zusammen bundesweit einen Marktanteil von 7,9 %, im Jahr 1999 betrug ihr Marktanteil 12,5 %.[149] Der Anstieg seit Anfang der 90er ist umso erstaunlicher, als der Gesamtmarktanteil aller öffentlich-rechtlicher Programme im gleichen Zeitraum von knapp 60 % auf etwa 40 % gesunken ist. Der bundesweite durchschnittliche Marktanteil der ARD lag 1991 bei 26,0 % und sank bis 1999 auf 14,2 %, fiel damit auf fast die Hälfte, während

---

147 Eine Ausnahme bildet lediglich H 3, das in Hessen Ende 1997 nur von 91,2% aller Haushalte empfangen werden konnte. *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 227

148 *R. Ricker* AfP 1 / 1992 S. 19, 20 ff. ; a.A. *R. Binder* Media Perspektiven 1 / 1992 S. 29 ff.

149 *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 222

sich der Marktanteil der Dritten um beinahe 60 % erhöhte.[150] Der Anstieg der Marktanteile der Dritten Programme auf Bundesebene ist zum Teil auf die wachsende technische Reichweite aufgrund der Übertragung durch Kabel und Satellit zurückzuführen. Die höchsten Steigerungen der technischen Reichweite konnten die beiden Dritten Anstalten in den neuen Ländern verzeichnen. Der MDR steigerte seine technische Reichweite von 26 % auf 75 % der deutschen Haushalte innerhalb der Jahre 1994 bis 1998. Der ORB erhöhte seine technische Reichweite von 8 % auf 36 % in demselben Zeitraum.[151] Die gravierendsten Sprünge der technischen Reichweite erfolgten jedoch vor dem Jahr 1996, während der größte Marktanteilsgewinn 1997 stattfand. Zudem fällt auf, daß die Marktanteile der Dritten Programme im jeweiligen Sendegebiet mit Ausnahme von N 3 und MDR im Zeitraum von 1991 bis 1998 gesunken sind. Der Erfolg der beiden Dritten Programme N 3 und MDR, die ihren Marktanteil im jeweiligen Sendegebiet um bis zu 3 % steigern konnten und damit den Marktanteil der Dritten bundesweit beträchtlich erhöhen konnten, ist somit nicht auf eine Steigerung der Reichweite zurückzuführen, denn innerhalb ihres jeweiligen Sendegebietes liegt die technische Reichweite bereits bei über 98 %, sondern auf das Fernsehprogramm. Die Steigerung des Marktanteils der Dritten Programme bundesweit ist demnach zum Teil auf die wachsende technische Reichweite und zum Teil auf das Programm bestimmter Fernsehanstalten zurückzuführen.

Den höchsten Marktanteil der einzelnen Dritten Programme erreichte im Jahr 1997 N 3 mit 2,7 %, gefolgt vom WDR und MDR mit jeweils 2,2 % Marktanteil. Schlußlichter waren 1997 B1 und ORB mit lediglich 0,3 % Marktanteil. Anders liegen die erzielten Marktanteile von den acht Dritten Programmen in ihren jeweiligen Kernsendegebieten. Der MDR hatte 1997 in seinem MDR-Gebiet einen Marktanteil von 8,5 %, Schlußlicht war hier H 3 mit lediglich 3,7 % Marktanteil. Es fällt auf, daß die Dritten ihre Zuschauer insbesondere in ihren jeweiligen Kernsendegebieten haben. Ein Drittes Programm findet außerhalb seines eigenen Sendegebietes in anderen Bundesländern kaum Marktanteile von über 2 %.[152]

Auffallend sind auch die Zuschauerstrukturen der Dritten. Zwei Drittel der Zuschauer von ARD 3 sind über 50 Jahre. Die über 65jährigen erzielen bei den

---

150 Dieser bundesweite Marktanteil der Dritten Programme ergibt sich aus der Addition der Marktanteile der acht Dritten Programme, die diese im gesamten Bundesgebiet erzielen.

151 GfK-Fernsehforschung in: *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 228

152 Die Zahlen zu den Marktanteilen werden auf die GfK-Fernsehforschung gestützt in: *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 223

Dritten den höchsten Marktanteilswert, gefolgt von den Zuschauern über 50 Jahre. Am niedrigsten ist die Resonanz der Dritten bei den Kindern und Jugendlichen zwischen 10 und 19 Jahren.[153]

Besonders erfolgreich sind die Dritten in den Vorabendstunden zwischen 17.00 und 20.00 Uhr, in denen sie 1997 summiert bundesweit einen Marktanteil von 12,8 % erzielten. Insbesondere die regionalen Informationssendungen zwischen 19.00 und 20.00 Uhr sind beim Zuschauer sehr gefragt und bringen die höchsten Marktanteile. Auch das Abendprogramm der Dritten erzielte 1997 einen relativ hohe Marktanteil von bundesweit 12,8 %. Dagegen bleibt das Tagesprogramm der Dritten im Bundesgebiet unter 9 % Marktanteil.

cc) Spartenanteile der Dritten Programme

Das Profil der Dritten Programme insgesamt wird durch Informationssendungen bestimmt. Sowohl nach den Ergebnissen der IFEM-Programmanalyse als auch der GfK-Fernsehforschung lag 1996 bei den Dritten der Anteil der Sparte Information bei knapp 60 %.[154] Im Rahmen der Sparte Information machten die Nachrichten allgemein lediglich 8,3 % aus. Damit lagen ARD und ZDF mit 10,1 % bzw. 8,4 % über dem Wert der Dritten. Der Schwerpunkt im Rahmen der Sparte Information wird mit 45,7 % auf die speziellen Informationssendungen zu verschiedenen Themenbereichen, vielfach in Form von Magazinen mit Servicecharakter, gelegt. Schul- und Bildungsfernsehen machte 1996 bei allen Dritten 5,3 % des Gesamtangebotes aus. Der Fictionanteil (Serien, Spielfilme und Fernsehspiele) der Dritten betrug durchschnittlich 17,3 % und lag damit nur etwa halb so hoch wie bei ARD, ZDF und den privaten Vollprogrammen. Der Anteil der Sparte Unterhaltung bei den Dritten erreichte 19 % und entspricht etwa den Werten von RTL und SAT.1, liegt aber höher als bei ARD (16,6 %) und ZDF (11,6 %). Der Sport hat bei den Dritten einen durchschnittlichen Anteil von 4,2 %, wobei die Dritten insbesondere auch das regionale Sportgeschehen wahrnehmen.

Betrachtet man die Angebote der einzelnen Dritten Programme näher, ergeben sich eine Reihe von Unterschieden. Insbesondere fällt die Programmstruktur der beiden Dritten Programme N 3 und MDR auf, die - wie bereits oben dargelegt - als einzige ihre Marktanteile im jeweiligen Sendegebiet stark erhöhen konnten.

---

153 *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 224

154 vgl. GfK-Fernsehforschung bei: *A. Grajczyk* Media Perspektiven 5 / 1998 S. 230

Solch eine Steigerung der Marktanteile kann ausschließlich mit dem Programm erklärt werden und so verwundert es auch nicht, daß sich diese beiden Dritten im Rahmen der Spartenanteile von den anderen Dritten abheben. Der Anteil des Programmbereichs Information am Gesamtangebot der Dritten von fast 60 % stellt einen Durchschnittswert dar. Beim MDR und N 3 nimmt die Sparte Information mit lediglich 47 % bzw. 56 % am Gesamtangebot eine deutlich weniger wichtige Stellung ein als bei den anderen Dritten Programmen. Der MDR leistet mit nur 1,0 % auch deutlich weniger Bildungsfernsehen als die anderen Dritten, die durchschnittlich über 5 % Bildung verbreiten. Dagegen senden der MDR und N 3 überdurchschnittlich viel Unterhaltung und Fiction. Während alle Dritten durchschnittlich 19 % Unterhaltung senden und damit schon deutlich über dem Wert von ARD und ZDF liegen aber etwa gleich viel Unterhaltung senden wie RTL und SAT.1, wird dieser Wert von dem MDR mit 29,7 % und N 3 mit 21,4 % nochmals deutlich übertroffen. Und auch im Fictionbereich (Serie, Fernsehspiel, Film) liegen diese Programmanteile vom MDR und von N 3 überdurchschnittlich hoch. Diese Aufstellung macht deutlich, daß der Erfolg von MDR und N 3 damit zu erklären ist, daß beide Dritten Programme weniger Information senden und dafür mehr Unterhaltung und Fiction in ihr Programm nehmen. Obwohl der Informationsanteil sowohl von MDR als auch von N 3 im Vergleich zu ARD und ZDF und den privaten Vollprogrammen noch überdurchschnittlich hoch liegt, ist eine Programm-Annäherung dieser beiden Dritten an die „gewöhnlichen“ öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogramme nicht zu leugnen. Der Erfolg scheint ihnen Recht zu geben; andererseits stellt sich die Frage der Daseinsberechtigung von Dritten Programmen, die ein Vollprogramm anbieten, welches mit den bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen vergleichbar ist.

3. Die zukünftige Entwicklung im Fernseh-Bereich

Die Zukunft im Fernseh- und Medienzeitalter hat bereits begonnen. Niemand kann in die Zukunft blicken und diese vorhersagen. Aber es sind bereits heute Entwicklungen im Gange, die andeuten, welche Veränderungen uns im Medienbereich bevorstehen werden. Dies hat auch erhebliche Auswirkungen auf den Fernsehbereich. Das Fernsehen der Zukunft wird zunehmend ein Teil von „Multimedia“ sein, die Bereiche der Telekommunikation, der Computertechnologie und der Unterhaltungselektronik werden miteinander

verschmelzen (Konvergenz). Die digitale Übertragungsform führt zu Programmbouquets, auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

a) Digitales Fernsehen wird Standard

Bis zum Jahr 2010 soll in der Bundesrepublik Deutschland das Digitale Fernsehen Standard sein.[155] Schon 2005 werden rund ein Viertel aller Fernseh-Haushalte digitales TV empfangen können.[156] Damit wird deutlich, wie rasant die Entwicklung im Bereich der Medien fortschreitet. Eine gänzlich neue Übertragungsform soll sich in weniger als 10 Jahren als Standard durchgesetzt haben.

Bei der Digitaltechnik handelt es sich um eine neue Übertragungsform, wonach die relevanten Datenmengen nicht mehr wie bisher in der analogen, sondern in digitalen Sendesignalen verbreitet werden. Die Vorteile dieses Verfahrens sind, daß hiermit jede Form von Information – Texte, Bilder, Videos oder Ton – in ein digitales Signal umgewandelt wird.[157] Diese Informationen können sich nahezu beliebig miteinander verknüpfen lassen, da sie alle in derselben Form übertragen werden. Durch Verfahren der Datenkompression und Datenreduktion wird es möglich, erheblich mehr Daten als mit der analogen Technik gleichzeitig zu übertragen, was zu geringeren Kosten der Übertragung führt.[158] In einem herkömmlichen analogen TV-Kanal, in dem sich bisher nur ein Fernsehprogramm verbreiten läßt, können mit der Digitaltechnik je nach Sendequalität sechs bis acht Programme ausgestrahlt werden. Über Kabel werden demnach in naher Zukunft unter anderem über 200 Fernsehkanäle zu empfangen sein, über Satellit noch weit mehr.[159] Daneben erlaubt die Digitaltechnik eine preisgünstige Datenverschlüsselung, so daß dadurch die technischen Bedingungen für Pay-TV erheblich verbessert sind. Eine weitere technische Neuerung dieser Technik ist die Möglichkeit der Integration eines Rückkanals innerhalb des digitalen Datennetzes. Der Rezipient kann dadurch

---

155 Nach dem am 24.8.1998 erfolgten Grundsatzbeschluß des Bundeskabinetts, das der Empfehlung der von der Bundesregierung eingesetzten „Arbeitsgruppe Digitaler Rundfunk“ gefolgt ist, soll die analoge Fernsehübertragung im Jahr 2010 auslaufen. Danach sollen 95% aller Fernsehgeräte digital empfangen können. In den USA hat die zuständige Federal Communications Commission (FCC) das Auslaufen der analogen Technik auf das Jahr 2006 festgelegt. Vgl. *ZDF-Schriftenreihe* 54 S. 70 ; *D. Frey* ZUM 1999 S. 528

156 *C.-E. Eberle* Aufbruch ins digitale Zeitalter 1994

157 *M. Bullinger* Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation S. 27 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 60

158 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 60 ; ausführlich *H. Hege* S. 22 ff.

159 Aktuell sind rund 400 Fernsehprogramme empfangbar. Man muß davon ausgehen, daß diese Zahl in den nächsten Jahren noch auf rund 1.500 Kanäle ansteigen wird. Vgl. *S. Emmelius* ZDF Jahrbuch 99 S. 218

zeitlich flexibel und interaktiv auf die Gestaltung des Angebote Einfluß nehmen.[160] Neue Angebotsformen wie Pay-per-view oder die Wahl der Kameraeinstellung bei Formel-1-Rennen werden möglich.[161]

Die Folgen der Digitalisierung für das Fernsehen und das öffentlich-rechtliche Fernsehen im besonderen sind nicht absehbar. Fest steht, daß mit der Digitalisierung der Medien eine fundamentale Veränderung aller Strukturen im Medienbereich, die für die Versorgung der Menschen mit Informationen, Wissen und Unterhaltung zuständig sind, einhergehen wird. Durch die zunehmende Programmzahl wird eine noch weitere Aufsplitterung des Fernsehmarktes erfolgen. Kleine Spartenprogramme werden gezielt bestimmte Zuschauergruppen ansprechen, während die großen privaten und öffentlich-rechtlichen Programme Zuschauer einbüßen werden.[162] Das Pay-TV-Angebot wird in Zukunft zunehmen, die Programm-Verwertungskette wird vom Pay-TV über die großen Free-TV-Sender bis zum Spartenprogramm reichen. Die offensichtliche Folge der Digitalisierung wird sein, daß mehr Fernsehsender und Programme zu mehr Vielfalt im Fernsehen beitragen.[163] Bei mehreren hundert Fernsehprogrammen wird es in allen Sparten neben den Vollprogrammen auch mehrere Spartenprogramme geben, so daß sich Programmvielfalt allmählich durch die Vielzahl der verschiedenen Angebote in Form des Außenpluralismus gewährleisten lässt.

Das Digitale Fernsehen erlebte seinen Beginn in Deutschland mit dem Pay-TV-Sender DF1, der mittlerweile im Pay-TV-Sender Premiere aufgegangen ist. Neben den privaten Fernsehanbietern[164] reagierten auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die strukturellen Änderungen, die mit der „digitalen Revolution“ einhergingen. Die öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF arbeiteten an der Entwicklung des digitalen Fernsehens aktiv mit. Das ZDF hatte bereits 1989 mit der Digitalisierung seines Sendezentrums begonnen

---

160 *H. Gersdorf* Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation S. 19 f. ; *K. Schrape* Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf S. 7 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 60

161 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 60

162 *M. Stock* Individualisierung versus Integration ? S. 142 ff.

163 *W. Schulz / W. Seufert / B. Holznagel* Digitales Fernsehen: Regulierungskonzepte und –perspektiven S. 43

164 Neben Premiere, die ein vollständig ausgebautes Programmbouquet anbieten, bauen auch RTL und die Kirch-Sender Programmbouquets auf. Der Pay-TV-Sender Premiere verbreitet ausschließlich Spartenprogramme. Die privaten Free-TV Anbieter bieten neben ihren Vollprogrammen zusätzlich auch Spartenprogramme an, wie z.B. das Nachrichtenmagazin N24. Daneben besteht noch ein großes Internet-Angebot der Fernsehsender.
Zu den digitalen Programmbouquets in Europa vgl. *Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 135 ff.

und ist schon heute für die digitale Zukunft technisch gerüstet.[165] Auch programmlich agiert das ZDF mit ZDF.vision unter der Führung des Leitmediums Fernsehen in der digitalen Welt. Zu dem digitalen Angebot ZDF.vision gehören derzeit die Fernsehprogramme ZDF, ZDF.info, ZDF.doku, ZDF Theaterkanal, 3Sat, ARTE, Der Kinderkanal, PHOENIX, ORF.SAT, EuroNews und EUROSPORT, zudem die Hörfunkprogramme DeutschlandRadio Berlin und Deutschlandfunk, sowie der ZDF.digitext.[166] Die ARD bietet mit ARD Digital[167] ein Angebot von 18 Fernsehprogrammen[168], 22 Hörfunkprogrammen[169] sowie interaktive Zusatzdienste wie die Elektronische Programmzeitschrift (Electronic Programme Guide EPG) und einen ARD-Online-Kanal an.

b) öffentlich-rechtliche Programmbouquets

Bereits heute bestehen digitale öffentlich-rechtliche Programmbouquets. In Zukunft wird der Funktionsauftrag nicht mehr wie bisher durch die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme, sondern durch öffentlich-rechtliche Programmbouquets gewährleistet werden.[170]

aa) Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für öffentlich-rechtliche Programmbouquets ergibt sich aus § 19 RFStV.[171] Der Begriff des Programmbouquets war im deutschen Rundfunkrecht bis dahin unbekannt. Die einschlägigen Gesetze und Staatsverträge stellten auf das „Programm“ ab, also auf eine zeitlich geordnete Abfolge von Einzelsendungen.[172] Die Ermächtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Veranstaltung von Programmbouquets kennzeichnet somit einen Wandel in der Art, wie die Rundfunkgesetzgebung den Funktionsauftrag des

---

165 ZDF-Schriftenreihe 54 S. 76

166 Näheres zu den einzelnen Angeboten bei *S. Emmelius* in: ZDF Jahrbuch 99 S. 220 ff.

167 näheres bei: www.ard-digital.de

168 Das Erste, EinsMuXx, EinsExtra, EinsFestival, die neun Dritten Programme (Bayerisches Fernsehen, hessen fernsehen, MDR Fernsehen, Norddeutsches Fernsehen, ORB-Fernsehen, SFB1, SÜDWEST-Fernsehen BW und Saarland, WDR Fernsehen, BR-alpha) sowie 3Sat, ARTE, KiKa und Phoenix

169 Bayern1, Bayern4Klassik, B5aktuell, Fritz, hr-chronos, hr2, hr-klassik, hr-xxl, JUMP, MDR info, MDR KULTUR, MDR SPUTNIK, NDR 4 INFO, RADIO 3, BREMEN 2, RADIOmultikulti, SR1-Europawelle, SWR2, WDR3, WDR Radio 5 sowie das DeutschlandRadio Berlin und der Deutschlandfunk.

170 Mehr dazu bei *H. Hege* S. 30 f. ; M. Meise Media Perspektiven 3 / 1996 S. 153

171 vom 31.8.1991 in der Fassung des Vierten Änderungsstaatsvertrags

172 *C.-E. Eberle* in: ZDF Jahrbuch 99 S. 64

öffentlich-rechtlichen Rundfunks umgesetzt sehen will. Der Rundfunkgesetzgeber verzichtete darauf, das Programmangebot nach Art und Anzahl der Programme zu begrenzen, und eröffnet damit den öffentlich-rechtlichen Anstalten inhaltlich einen weiten Gestaltungsspielraum.[173]

bb) ZDF.vision

Das ZDF stellt sich dem Wettbewerb des digitalen Medienmarkts durch sein digitales Bouquet ZDF.vision.[174] Mit diesem Programmbouquet wird unter der etablierten Dachmarke des ZDF ein horizontal miteinander vernetztes Gesamtangebot von Fernseh-, Hörfunk- und Datendiensten verbreitet. Neben den alten, bereits etablierten Spartenprogrammen des ZDF[175] wurden neue, eigene Spartenprogramme des ZDF,[176] die nur digital verbreitet werden, aufgebaut und in das Bouquet genommen. Gastsender,[177] die auch nur Spartenprogramme bieten, ergänzen das Bouquet. Unter der Dachmarke des ZDF werden die Spartenprogramme in einheitlicher und gebündelter Form zusammengefaßt. Interessant bei dieser Entwicklung ist, daß im Zuge der Digitalisierung und Bouquetierung nahezu unbemerkt neue digitale öffentlich-rechtliche Spartenprogramme entstanden sind. Die neuen digitalen Fernseh-Spartenkanäle sind beim ZDF die Programme ZDF.info, ZDF.doku und ZDF Theaterkanal.

Der digitale Spartenkanal ZDF.info sendet jeweils eine Viertelstunde kompakt gebündelte Informationen, geordnet nach den Themengebieten Freizeit / Lifestyle, Wirtschaft / Recht, Umwelt / Wissenschaft und Gesundheit / Fitness. Zudem werden als wöchentliche Schwerpunkte jeweils eine Stunde lang Beiträge aus und über verschiedene deutsche Regionen übertragen.

ZDF.doku ist eine Erweiterung von ZDF.info um eine eigenständige Reportage- und Dokumentationsleiste. Inhaltlich werden zeitgeschichtliche Reportagen und Dokumentationen gezeigt, bekannte und weniger bekannte Menschen

---

173 *C.-E. Eberle* in: ZDF Jahrbuch 99 S. 64

174 ZDF.vision umfaßt folgendes Angebot: ZDF, ZDF.info, ZDF.doku, ZDF Theaterkanal, ZDF.digitext, sowie die Partnerprogramme 3Sat, ARTE, Der Kinderkanal, PHOENIX, DeutschlandRadio Berlin, Deutschlandfunk, und die Gastsender ORF.SAT, EuroNews und EUROSPORT. Nähere Informationen zu diesem Angebot in: ZDF Jahrbuch 99 S. 220 ff.

175 3Sat, ARTE, Der Kinderkanal, PHOENIX

176 ZDF.info, ZDF.doku, ZDF Theaterkanal

177 ORF.SAT, EuroNews, EUROSPORT

vorgestellt, Diskussionen und Interviews geführt, aktuelle Themen beleuchtet und juristische Fallstudien aus der Praxis vorgestellt.

Der ZDF Theaterkanal sendet täglich von 9 bis 14 Uhr und ab 19 Uhr bis gegen Mitternacht. Im Programm des Theaterkanals sind alle Genres des Bühnenbetriebs vertreten, vom Musiktheater über Sprechtheater und Ballett bis zur Kleinkunst. Dazu kommen Dokumentationen und Porträts über das Bühnenleben und seine Protagonisten. So sehr ein Sender wie der Theaterkanal aus rundfunkpolitischen und rundfunkrechtlichen Gründen auch zu begrüßen ist, da er zur Vielfalt im Fernsehen erheblich beiträgt, müssen auch die Hintergründe zur Entstehung des Theaterkanals beleuchtet werden. Das ZDF hat ein großes Archiv von Theaterstücken und ähnlichen kulturellen Bühnenaufführungen, welches von der öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht genutzt wurde. In den Jahren 1997, 1998 hat das ZDF kein einziges Bühnenstück gezeigt.[178]

cc) ARD Digital

Die neuen digitalen Fernsehspartenkanäle bei der ARD sind die Programme EinsExtra, EinsFestival und EinsMuXx.

EinsExtra ist ein Informationskanal. Zwischen den stündlichen Nachrichten setzt EinsExtra inhaltliche Schwerpunkte nach festen Rubriken wie Welt & Politik, Welt & Umwelt, Talk, Zeitgespräche oder Wirtschaft & Börse. Dabei greift EinsExtra auf Informationssendungen aus dem Ersten und den Dritten Programmen zurück. Die regionale Berichterstattung aus allen Bundesländern bildet einen weiteren Bestandteil im Programm.

EinsFestival präsentiert TV-Produktionen, Filmklassiker und klassische Musiksendungen aus den umfangreichen Archiven der ARD. Wöchentlich werden 14 Fernsehfilme eingesetzt, die mehrmals zu unterschiedlichen Zeiten wiederholt werden. Zum Musikprogramm zählen Aufzeichnungen von Klassik-Festivals, Opern- oder Ballettpremieren und Porträts bekannter Künstler.

EinsMuXx zeigt die Sendungen des Ersten Deutschen Fernsehens täglich zeitversetzt, in zum Teil umgekehrter Programmabfolge.

---

[178] *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 1999 S. 329 ; im übrigen hat auch die ARD im Jahr 1997 kein, im Jahr 1998 lediglich zwei Bühnenstücke gezeigt.

dd) Programmbouquets statt Vollprogramme

Eine tiefgreifende Auswirkung der Digitalisierung wird die Auflösung des heutigen Programmbegriffs und als Folge die Auflösung der Vollprogramme durch Programmbouquets sein.[179] Die digitale Technik erlaubt es, auf einem Kanal nicht mehr nur wie bisher ein Programm, sondern ein Programmbouquet zu verbreiten. In solch einem digitalen Bouquet können neben sechs bis acht[180] der herkömmlichen (Voll- und Sparten-) Fernsehprogramme auch Hörfunkprogramme und andere Multimedia- und Telekommunikationsdienste verbreitet werden. Für die Veranstalter von Programmbouquets hat solch eine Bündelung den Vorteil, daß er unter einer Dachmarke verschiedene Dienste anbieten kann.[181] Auch aus ökonomischer Sicht sind die Spartenangebote sinnvoll, denn sie bieten die Möglichkeit, zielgruppenspezifische Kanäle anzubieten, die sich auf bereits vorhandenes Material stützen können und damit zu einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen beitragen.[182]

Die Folge dieser Entwicklung wird sein, daß an die Stelle des heutigen Vollprogramms in Zukunft das Programmbouquet treten wird.[183] Die Nachteile, „die ein Vollprogramm in einem immer stärker fragmentierten Markt zwangsläufig haben muß“[184], kann durch das Programmbouquet kompensiert werden. Daraus wird deutlich, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihren Funktionsauftrag in Zukunft nicht mehr wie bisher mit Vollprogrammen, sondern mit Programmbouquets sichern wollen. Die Programmvielfalt soll nicht mehr wie bisher durch ein Vollprogramm garantiert werden, welches vielfältige und alle Zuschauer ansprechende Sendungen bietet, sondern vielmehr durch viele Spartenprogramme, die alle Programmsparten abdecken, gewährleistet werden.[185] Damit wird die Programmvielfalt statt durch ein ausgewogenes Vollprogramm, die durch innenpluralistisch zusammengesetzte Kontrollorgane gewährleistet wird, durch die Programmvielfalt mehrerer Programme eines Programmbouquets ersetzt.[186]

---

179 ZDF – Schriftenreihe 54 S. 71
180 Die Zahl ist von der Bildqualität abhängig.
181 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 92
182 *S. Emmelius* ZDF Jahrbuch 99 S. 222
183 ZDF Schriftenreihe 54 S. 72 f.
184 *S. Emmelius* ZDF Jahrbuch 99 S. 220
185 *ZDF Schriftenreihe* Band 54 S. 71 ; *M. Albrecht* Media Perspektiven 8 / 1997 S. 415 ff. ; *U. Reiter* Media Perspektiven 8 / 1997 S. 410 f.
186 *Monopolkommission* Hauptgutachten 1996/97 S. 305

c) Konvergenz

Durch die Digitalisierung der Programminhalte integriert sich das Fernsehen in die Informations- und Kommunikationstechnologie. Es entsteht Multimedia. Dies wird durch die technische Konvergenz der Übertragungsplattformen möglich. Die herkömmlichen Übertragungsplattformen – terrestrische Sender, Breitbandkabel, Satellit, Telefonnetz – sind bei der analogen Verbreitung den spezifischen Diensten vorbehalten. Das Telefonnetz wird für die Sprachtelefonie und das Kabel und die Satellitenübertragung weitgehend ausschließlich für die Verbreitung von Rundfunk genutzt. Durch die Technik der Digitalisierung können digitale Datenpakete demgegenüber über alle herkömmlichen Plattformen übertragen werden. Damit sind im digitalen Zeitalter die Übertragungsplattformen multifunktional einsetzbar.[187] Diese Konvergenz ist durch die bereits vorhandene und in Zukunft noch weiter auszubauende Infrastruktur[188] gesichert.

Insbesondere auf das Fernsehen und die Online-Angebote im Internet wird die Konvergenz bedeutenden Einfluß haben. Bereits heute bietet jeder Fernseh-Anbieter neben seinem Fernsehprogramm auch Online-Dienste mit Begleit-, Zusatz- und anderen Informationsdiensten an. Der Zuschauer nimmt die Konvergenz grundsätzlich an.[189] Neben Radio- und Fernsehgerät machen immer mehr Haushalte den PC mit Internet-Zugang zum Standard und etablieren damit die Online-Nutzung als neues Massenmedium.[190] In Zukunft wird das Fernsehen und das Internet eine noch viel weitergehende Verknüpfung erfahren. Fernsehen und Internet werden sich unabhängig von dem Übertragungsmedium nebeneinander entwickeln und ergänzen. Dabei gibt es zwei Entwicklungsrichtungen: Einerseits wird das Internet als Basismedium gesehen und andererseits wird die Verknüpfung aus dem Blickwinkel des Fernsehens gesehen. Aus der Sicht des Internet existieren bereits heute neue Techniken[191]

---

187 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 61 Die Digitaltechnik läßt sich sogar nutzen, wenn die Daten analog produziert und gespeichert sind. Die analogen Ausgangssignale lassen sich in digitale Signale umwandeln und nach dem Übertragungsvorgang für einen analogen Empfang durch die herkömmlichen Endgeräte wieder zurückverwandeln. Vgl. *H. Gersdorf* Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation S. 21 ff.

188 Breitbandkabel, Satellit, digitalisiertes Telefonnetz, ISDN, ADSL und DVB-T

189 Die Urform eines Konvergenzangebots zwischen Fernsehen und Informationsdiensten war der klassische Videotext des analogen Fernsehens. Dieser hat dafür gesorgt, daß sich ein breites Publikum von etwa 35 Mio. Endgeräten zum normalen Fernsehprogramm auch Begleit- und Informationsdienste auf dem gleichen Bildschirm abrufen konnte.

190 Online als neues Massenmedium geht vor allem zu Lasten des Fernsehkonsums. 40% derer geben an, daß sie wegen Internet-Nutzung weniger fernsehen. Vgl. *A. Ziemer* ZDF Jahrbuch 99 S. 267 f.

191 z.B. die inzwischen ausgereifte ADSL-Technologie und das rückkanalfähige BK-Netz. Mit großer

mit den notwendigen Übertragungsgeschwindigkeiten im Internet, damit Internet-Fernsehen alltäglich wird.[192] Insbesondere Spartenkanäle werden sich im Internet etablieren. Der Vorteil des Internet-TV gegenüber dem herkömmlichen Fernsehen ist ökonomischer Natur. Während Fernsehen via Satellit ein Investitionsvolumen von jährlich mehreren Millionen Mark erfordert, ist die komplette technische Übertragung eines Fernseh-Programms im Internet für rund DM 100.000,- im Jahr möglich.[193] Die andere Verknüpfungstechnologie mit dem Fernsehgerät als Basis-Übertragungsmedium geht einen anderen Weg: Internet-Inhalte werden dem Fernseh-Gerät über eine spezielle Box zugeführt. Der sonst übliche PC wird durch die Kombination aus Fernsehen und Box ersetzt.[194] Auch für dieses Konzept wird der Begriff Internet-TV verwendet. Unabhängig davon, ob es auch zu einer Konvergenz der Endgeräte[195] kommt, also zu einem Zusammenwachsen von Fernsehgerät und PC, zu einem Kombigerät, das zum Standard im Haushalt wird, ist die Konvergenz der Inhalte unaufhaltsam. Die digitalen Datenmengen des klassischen Fernsehangebots können übers Internet und die bislang klassischen Online-Dienste können über das TV-Gerät wie ein normales Programm angewählt werden. Die Konvergenz beider Informations- und Kommunikations-technologien führt zu nur einem Multimedia-Angebot. Die Übertragungsform wird in Zukunft unerheblich sein, entscheidend werden in Zukunft ebenso wie heute die Inhalte des Fernsehens bzw. Internets sein.

d) Wettbewerb um massenattraktive Programme

Die Senderechte für massenattraktive Programminhalte wie Großereignisse im Sport oder aktuelle Hollywood-Filme werden in Zukunft nicht billiger werden. Die Entwicklung scheint tendenziell dahinzugehen, daß solche Senderechte noch teurer werden. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten werden daher in Zukunft wahrscheinlich nur wenige dieser Großereignisse übertragen können. Nachdem die exklusive Pay-TV-Übertragung solcher Sendungen durch die Listenregelung in § 5 a RFStV untersagt worden ist, wird die Berichterstattung überwiegend durch private Anbieter erfolgen. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten bleibt, wie den anderen privaten Anbietern auch, das Recht auf die

---

Hoffnung ist auch der Gebrauch der Elektrizitätsnetze für die Übertragung digitaler Datenmengen verbunden. Leitungsungebunden, also drahtlos, ist dies über Satellit oder das digitale terrestrische Fernsehen, DVB-T möglich.

192 Bereits heute gibt es Internet-TV: www.tv1.de und www.net-television.de

193 Dieses Angebot macht die Firma Artvoice für ein Business-TV-Programm im Internet.

194 *A. Ziemer* ZDF Jahrbuch 99 S. 264

195 vgl. dazu auch *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 64 ff.

Kurzberichterstattung. Auf diese Weise können die öffentlich-rechtlichen Programme ihrem Funktionsauftrag nachkommen.

Durch den Verlust weiterer massenattraktiver Sendungen, werden die Zuschauerquoten in Zukunft weiter zurückgehen. Die wachsende Fragmentierung des Medienangebots, also die weitere Verspartung der Programme und die Zunahme des Fernsehangebots aufgrund der digitalen Technik, sowie der neuen Online-Angebote, werden zu weiteren Quotenverlusten führen. Zu Beginn der 80er Jahre betrug der Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender noch 100 %. Heute, zwanzig Jahre später, ist deren Marktanteil auf etwa 50 % gesunken. Wie sich dieser Wert in den nächsten beiden Jahrzehnten entwickeln wird ist nicht vorhersehbar. Klar ist: Das Zeitalter der Digitalisierung bedeutet für die öffentlich-rechtlichen Anstalten noch mehr Konkurrenz als bisher.

e) Zusammenfassung

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen wird in Zukunft im Zuge der technischen Entwicklung ausschließlich Digitales Fernsehen in Form von Programmbouquets anbieten. Die Vielfalt wird dann nicht mehr von einem Vollprogramm, sondern von einem Programm-Bouquet, also einer Vielzahl von Spartenprogrammen, gewährleistet. Damit nähert sich das öffentlich-rechtliche Fernsehen auch organisatorisch dem Privaten Fernsehen an, indem die Vielfalt im Programm nicht mehr durch Binnenpluralismus, sondern durch eine Vielzahl von Programmen (Außenpluralismus) garantiert werden soll.

II. Hörfunk

Bei der Diskussion um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird fast ausschließlich auf das Fernsehen Bezug genommen. Die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Hörfunk in den vergangenen 15 Jahren ist jedoch nicht minder interessant.

1. Die abnehmende Bedeutung des Hörfunk / Hörfunk-Statistik

Die Bedeutung des Hörfunks hat im Vergleich zu anderen Medien, wie dem Fernsehen, in den letzten 50 Jahren abgenommen. Nach wie vor wird viel, oft und gern Radio gehört, allerdings ist das Radio nicht mehr die einzige oder wichtigste Informationsquelle, vielmehr ist der Hörfunk vom wichtigsten Rundfunkmedium zum Begleitmedium abgefallen. Das Fernsehen ist dem Radio insoweit überlegen, als es neben der Sprache auch das Bild zur Information bereitstellen kann. Die wichtigen technischen Entwicklungen haben daher beim Fernsehen und anderen Bild-Medien wie dem Internet stattgefunden.

a) Nutzungsdauer

Rund 94% der Bundesbürger hören mindestens einmal in 14 Tagen Radio, die Tagesreichweite des Mediums (Hörer gestern) beträgt um die 80 %.[1] Die Hördauer[2] pro Tag liegt zwischen 179 Minuten (1999) und 209 Minuten (2000).[3] Die Verweildauer liegt bei 218 Minuten (1999) bzw. 265 Minuten (2000) und entspricht fast viereinhalb Stunden pro Tag. Damit entspricht in der Bundesrepublik der Konsum von Hörfunk in etwa dem des Fernsehens.[4]

Ganz anders verhält es sich bei der Art und Weise des Medienkonsums. Während beim Fernsehen täglich viele Programme gesehen bzw. angezappt werden, besteht im Hörfunk eine sehr große Sendertreue.[5] Durchschnittlich werden von den Radiohörern pro Tag nur 1,5 Radio-Programme gehört.[6] Innerhalb von 14 Tagen werden durchschnittlich lediglich 2,8 Radiosender eingeschaltet.[7]

---

1 Media Analyse 2000 Radio in: *W. Klingler / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 418

2 Die Hördauer drückt aus, wie viel Zeit die Bundesbürger im Durchschnitt über Hörer und Nichthörer pro Tag mit dem Medium Radio verbringen.

3 Diese großen Unterschiede zwischen 1999 und 2000 sind auf die unterschiedlichen Methoden der Erhebung der Statistik zurückzuführen. Bis und einschließlich 1999 wurde durch persönliche Befragung, seit 2000 durch Telefonbefragungen die Statistiken erstellt.

4 Media Analyse 2000 Radio in: *W. Klinger / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 418

5 *M. Keller / W. Klingler* Media Perspektiven 11 / 1995 S. 525

6 In den Jahren 1987 bis 1998 lag die durchschnittliche Anzahl täglich gehörter Programme bei 1,3 im Jahr 1999 wurde der Wert 1,4 erreicht. Vgl. *W. Klinger / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 418 ; VPRT Privater Hörfunk in Deutschland S. 25

7 Dies gilt für die Jahre 1997 bis 1999, *M. Keller / W. Klingler* Media Perspektiven 11 / 1995 S. 525. Nach einer neuen Form der Repräsentativbefragung betrug dieser Wert für das Jahr 2000 durchschnittlich 4,0 Radioprogramme. Vgl. *W. Klinger / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 418

b) Radio-Nutzung im Tagesverlauf

Anders als beim Fernsehkonsum wird Radio zu über 43 % außer Haus gehört. Der Schwerpunkt der Radionutzung liegt am Morgen und am Vormittag. Die höchsten Reichweiten mit über 30 % der Bundesbürger kann der Hörfunk morgens um 09.00 Uhr erreichen. Danach fällt die Radionutzung kontinuierlich bis 20.00 Uhr ab. Abends nach 20.00 Uhr wird das Radio kaum noch genutzt, die Reichweiten liegen bei unter 5 %. Die Radio-Nutzung im Tagesverlauf verhält sich damit genau gegenläufig zum Fernsehkonsum. Während die Reichweite beim Fernsehen kontinuierlich bis zum Höhepunkt um 20.00 Uhr ansteigt, fällt die Reichweite beim Hörfunk vom Höhepunkt morgens um 9.00 Uhr kontinuierlich bis zum Abend bzw. in die Nacht ab.[8]

c) Begleitmedium

Das Radio wird heute annähernd ausschließlich als Begleitmedium[9] genutzt. Während des Radiokonsums wird gegessen, gearbeitet, Auto gefahren oder eine sonstige Tätigkeit erledigt.[10] Damit unterscheiden sich die Nutzungsgewohnheiten erheblich von denen des Fernsehens. Das Radio wird heute als ein dekonzentriertes und zerstreutes Nebenbei-Hören genutzt, so daß die Aufmerksamkeit der Hörer eingeschränkt ist.[11]. Der Hörfunk stellt eine ständig mitlaufende Geräuschkulisse dar, der man keine Aufmerksamkeit oder Konzentration schuldet.[12] Das „easy listening“ deutete diese Veränderung der Hörgewohnheiten in den fünfziger und sechziger Jahren bereits an. In den siebziger Jahren haben diese passiven Hörgewohnheiten durch das Aufkommen der Autofahrer- und Servicewellen weiter an Bedeutung gewonnen.

Nachdem das Fernsehen zum primär genutzten elektronischen Massenmedium aufstieg wurde für den Hörfunk die Musik das wichtigste Programmelement, was schließlich zusätzlich dazu beitrug, daß das Radio zum Begleitmedium verkümmerte.[13] Die ursprünglichen öffentlich-rechtlichen Hörfunk-Vollprogramme verloren an Bedeutung. An ihre Stelle traten musikdominierte

---

8 Media Analyse 2000 Radio in: *W. Klinger / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 421

9 *W. Klingler / J. Schaack* Media Perspektiven 10 / 1999 S. 511 ; *E. Oehmichen* Media Perspektiven 1995 S. 547 ; teilweise wird auch der Begriff „Nebenmedium“ verwendet *K.-M. Ladeur* M & K 2000, 93, 104

10 Media Analyse 2000 Radio in: *W. Klinger / D. K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 422

11 *J. Eckhardt* Media Perspektiven 11 / 1995 S. 540 ; *M. Keller / W. Klingler* Media Perspektiven 11 / 1995 S. 530 ; *E. Oehmichen* Media Perspektiven 10 / 1999 S. 549 ff.

12 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Hörfunk S. 13

13 *H.-D. Sommer* Media Perspektiven 8 / 1997 S. 420

Tagesbegleit- und Spartenprogramme. Die Wahl, welches Radioprogramm heute gehört wird, entscheidet sich zum großen Teil auf einer emotionalen Ebene.[14]

d) Hörfunkempfang überwiegend terrestrisch

Anders als im Bereich des Fernsehens, wo jede technische Entwicklung euphorisch angenommen wurde, hat sich im Hörfunk in der Verbreitungsform in den letzten Jahrzehnten wenig verändert. Radio wird auch heute noch überwiegend durch UKW-Frequenzen empfangen, der Empfang über Kabel oder Satellit ist nur marginal.[15] Dies ist damit zu erklären, daß man beim Fernsehen stets danach strebte, möglichst viele unterschiedliche Fernsehprogramme zu empfangen, was nur durch neue Empfangstechniken wie Kabel oder Satellit möglich wurde. Der Radiohörer hingegen war und ist sehr programmtreu, so daß er gar keinen Bedarf nach vielen Sendern und damit nach neuen Empfangstechniken verspührt.

e) Entwicklung der Hörfunkprogramme

Mit der dualen Rundfunkordnung begann auch eine rasante Entwicklung bei der Zahl der Hörfunkprogramme. Eine weitere beträchtliche Zunahme von Hörfunkprogrammen ist für die Zukunft nicht auszuschließen.

aa) Entwicklung der Senderzahlen

Mit dem Übergang zur dualen Rundfunkordnung hat sich die Hörfunklandschaft merklich verändert. Das erste lokale Hörfunkprogramm mit privater Beteiligung startete am 1.10.1984 als „Stadtradio Freiburg“. Als erster landesweiter privater Sender ging am 1. 7. 1986 Radio Schleswig Holstein (R.SH) auf Sendung.[16] Innerhalb von weniger als 10 Jahren stieg die Zahl privater Hörfunk-Sender von 8 im Jahr 1987 auf 185 private Sender im Jahr 1996.[17] Gleichzeitig stieg im gleichen Zeitraum auch die Zahl der öffentlich-rechtlichen ARD-Sender von 36 auf 55 Programme. Seit Mitte der 90er Jahre zeigt sich eine

---

14 *J. Eckhardt* Media Perspektiven 11 / 1995 S. 541

15 1995 konnten 23,3 % Hörfunk durch Kabel / Satellit empfangen. Aber nur 14,3 % hörten Radio tatsächlich über Kabel / Satellit. Vgl. VPRT Privater Hörfunk in Deutschland S. 51

16 *VPRT* Privater Hörfunk in Deutschland S. 5

17 *VPRT* Privater Hörfunk in Deutschland S. 12

Konsolidierungsphase im privaten Hörfunk. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß die Privaten bei der technischen Verbreitung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Sendern benachteiligt werden, indem sie nicht ausreichend hohe Sendeleistungen erhalten, um ein noch größeres Publikum anzusprechen, und zum anderen hängt dies mit der Politik in einigen Bundesländern zusammen.

bb) Zunahme privater Hörfunksender in bestimmten Bundesländern

Der private Hörfunk hat sich in den 16 Bundesländern unterschiedlich entwickelt. Im Jahr 1995 befanden sich von 180 privaten Hörfunksendern in der gesamten Bundesrepublik allein in Bayern 70 davon. Nordrhein-Westfalen konnte 45 Sender vorweisen, Baden-Württemberg und Sachsen jeweils 16 und Berlin 13 Sender. In den übrigen 9 Bundesländer wurden nur zwischen 4 und einem privaten Hörfunk-Sender gesendet.[18]

Private Hörfunksender nach Bundesländern:

Baden-Württemberg	16
Bayern	70
Berlin	13
Hamburg	4
Hessen	1
Mecklenburg-Vorpommern	2
Niedersachsen	2
NRW	45
Rheinland-Pfalz	3
Saarland	1
Sachsen	16
Sachsen-Anhalt	2
Schleswig-Holstein	3
Thüringen	2

Quelle: IW Privatfunkbefragung 15, 1995

[18] Quelle: IW Privatfunkbefragung 15, 1995, VPRT-Recherche in: Privater Hörfunk in Deutschland Status und Perspektiven einer Medienbranche Eine Analyse des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT) 1996 S. 8

Diese Zahlen von 1995 haben sich bis heute kaum verändert. Diese unterschiedliche Entwicklung des privaten Hörfunks in den Regionen basiert auf medienpolitischen Entscheidungen der Länder und ist besonders durch technische Benachteiligung des privaten Hörfunks gegenüber den ARD-Landesrundfunkanstalten mit historisch gewachsenen Frequenzbeständen gekennzeichnet.[19] Die überwiegende Mehrheit der UKW-Frequenzen, als die wichtigste Radio- Verbreitungsform, werden vom öffentlich-rechtlichen Hörfunk genutzt. Während mehr als 180 private Hörfunksender mit nur 6 Mio. Watt Sendeleistung strahlen können, beträgt die Sendeleistung der lediglich 51 ARD-Sender mehr als 18 Mio. Watt.[20] Diese historisch manifestierten Übertragungskapazitäten des öffentlich-rechtlichen Hörfunks führen zu Wettbewerbsverzerrungen im dualen Rundfunksystem, da durch diese Benachteiligung dem privaten Hörfunk seine Arbeit erschwert wird. Die eklatante Benachteiligung des privaten Hörfunks in der Mehrzahl der Bundesländer wird mittelfristig nicht mehr zu rechtfertigen sein. Bei weiter steigenden Quoten der privaten Sender werden die Bundesländer gezwungen sein, dem Willen des Hörers nach weiteren privaten Sendern nachzugeben. Mittelfristig sind 500 private Hörfunksender möglich.

cc) Private Sender im Vergleich in Europa

In Deutschland sind mittelfristig 500 private Radioanbieter nicht unwahrscheinlich. Dies zeigt der Blick in das benachbarte Ausland. In Italien gab es 1995 bereits 2.500 Hörfunkanbieter, in Spanien 1.500 und in Frankreich 1.288 Hörfunkanbieter. Sogar in den wesentlich kleineren Nachbarländern Belgien, Dänemark und der Niederlande wurden mehr als 300 Hörfunkanbieter gezählt.

2. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk ist durch eine noch weiter als im öffentlich-rechtlichen Fernsehbereich gehende Verspartung und Programmbouquetierung gekennzeichnet.

---

19 *VPRT* Privater Hörfunk in Deutschland S. 8

20 *VPRT* Privater Hörfunk in Deutschland S. 45

a) Programmzahl und Verbreitung

Heute gibt es neben zwei nationalen öffentlich-rechtlichen Programmen[21] noch weitere 58 Programme der ARD und darüber hinaus noch etwa 200 weitere private Radioprogramme. Jede der 10 Landesrundfunkanstalten[22] strahlt in ihrem Sendegebiet vier bzw. fünf Hörfunkprogramme aus. Der MDR und NDR kommen auf sieben bzw. acht Hörfunkprogramme. Alle Programme werden über UKW ausgestrahlt, einige zusätzlich über MW bzw. KW. Die Mehrzahl der Programme wird via Satellit digital verbreitet[23] und teilweise auch außerhalb des eigenen Sendegebiets in Kabelanlagen eingespeist. Einige Programme werden zudem analog über Satellit verbreitet, einige auch als Real Audio im Internet. Die einzelnen Programme unterscheiden sich nach Umfang und Inhalt teilweise erheblich.[24]

b) Marktanteile

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk hatte 1999 im Bundesgebiet insgesamt einen Marktanteil von 55,3 %, auf die Privaten entfiel ein Anteil von 44,7 %.[25] Auffällig dabei ist, daß bei den 14 bis 29 jährigen der öffentlich-rechtliche Hörfunk nur 39 % Marktanteil, die Privaten dagegen 55,7 % Marktanteil erreichen, bei den 30 bis 49 jährigen erreicht der öffentlich-rechtliche Hörfunk nur 45,1 % die Privaten insgesamt 54,3 % Marktanteil.[26]

Der Marktanteil des öffentlich-rechtlichen Hörfunks von 55,3% teilt sich auf die einzelnen Anstalten wie folgt auf:

---

21 Deutsche Welle und DeutschlandRadio. Die Anstalt des Bundesrechts DW verbreitet Hörfunkprogramme in Deutsch und 34 Fremdsprachen im europäischen und außereuropäischen Ausland über KW-, MW- und UKW-Sender sowie über Satellit. Das DeutschlandRadio ist eine gemeinsam von den Landesrundfunkanstalten der ARD und ZDF getragene Körperschaft. Es bietet zwei bundesweite Programme an, nämlich DeutschlandRadio Berlin und Deutschlandfunk.

22 BR, HR, MDR, NDR, ORB, RB, SR, SFB, SWR und WDR

23 über ASTRA Digital Radio bzw. im Rahmen von ARD-Digital im DVB-Verfahren bzw. im Digitalen Satelliten-Rundfunk

24 Vgl. Hörfunkstatistik 1998 ARD-Jahrbuch 99 S. 387 ff.

25 Media Analyse 99 in: ARD-Jahrbuch 99 S. 419

26 ARD-Jahrbuch 99 S. 419

BR (5 Programme)	6,8 %
HR (4 Programme)	4,0 %
MDR (7 Programme)	5,0 %
NDR (8 Programme)	13,5 %
ORB (2 Programme)	1,7 %
RB (4 Programme)	0,6 %
SR (4 Programme)	1,2 %
SFB (5 Programme)	0,6 %
SWR (6 Programme)	10,2 %
WDR (5 Programme)	11,2 %

Damit wird deutlich, daß von den 10 Rundfunkanstalten nur die 3 großen Anstalten einen gewichtigen Marktanteil, bezogen auf das Bundesgebiet, erreichen. Von den 53 ARD-Hörfunkprogrammen erreichte 1999 nur der Sender WDR 4 über den ganzen Tag insgesamt mehr als 3 Mio. Zuhörer. Fünf weitere Sender konnten mehr als 2 Mio. Zuhörer pro Tag erreichen.[27] 42 der öffentlich-rechtlichen Sender schafften es nicht, daß am Tag zumindest eine Million Hörer das betreffende Programm hörten, und sei es auch nur für eine Minute. Bei 8 Sendern liegen die Zuhörerzahlen pro Tag unter 100.000.[28] Anders als beim Fernsehen ist die Erreichbarkeit eines öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramms relativ gering. Beim Fernsehen sind Einschaltquoten unter einer Million Zuschauern beim Ersten der ARD nur in den Nachtstunden zu verzeichnen. Würde man im Hörfunk die Anzahl der Hörer nicht pro Tag, sondern wie beim Fernsehen pro Sendung ermitteln, so würde deutlich werden, wie relativ wenige Hörer durch die jeweiligen Hörfunk-Sendungen tatsächlich erreicht werden.

Die Marktanteile und Hörerzahlen sind natürlich davon abhängig, wie viele potentielle Hörer im jeweiligen Sendegebiet wohnen. Um einen genaueren Überblick über die jeweiligen Rundfunkanstalten zu erhalten, sollen die Marktanteile der jeweiligen Anstalt in ihrem Sendegebiet aufgezeigt werden.[29]

---

27 Bayern1, NDR 1 Radio-Niedersachsen, SWR 3, WDR Eins Live und WDR 2 ; vgl.: ARD-Jahrbuch 99 S. 418 f.

28 Media Analyse 99 in: ARD-Jahrbuch 99 S. 418 f.

29 Media Analyse 99 in: ARD-Jahrbuch 99 S. 420 ff.

Sendegebiet	Marktanteil der Anstalt des jeweiligen Sendegebiets	Marktanteil Öffentlich-rechtliche insgesamt	Marktanteil Private insgesamt
BR	44,4 %	47,2 %	52,8 %
HR	44,5 %	54,4 %	45,0 %
MDR	38,1 %	45,7 %	54,3 %
NDR	55,5 %	58,5 %	41,1 %
ORB	27,9 %	40,8 %	59,7 %
RB	39,3 %	78,0 %	22,6 %
SR	62,5 %	65,8 %	33,6 %
SFB	15,4 %	22,0 %	78,5 %
SWR	52,5 %	57,7 %	41,7 %
WDR	63,8 %	72,4 %	27,6 %

Die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme erzielen in ihren Sendegebieten über die Hälfte der Marktanteile, mit Ausnahme des SFB und der neu gegründeten Anstalten MDR und ORB. Im Westen der Republik besteht zu den alt bewährten öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen eine größere Hörertreue als in den neuen Bundesländern.

c) Verspartung / öffentlich-rechtliche Programmbouquets

Innerhalb von gut zehn Jahren hat der öffentlich-rechtliche Hörfunk durch die Einführung des dualen Systems und die Konkurrenz durch die Privaten einen Bedeutungsverlust hinnehmen müssen. In diesem Zeitraum sanken die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Hörfunks von 100 % auf die Hälfte, bei den bis 50 jährigen sogar auf nur etwa 40%. Diese Entwicklung ist Ausdruck und Folge einer komplexen Entwicklung, die sowohl medieninterne als auch medienexterne Ursachen hat.[30] Zum einen hat die entstandene private Konkurrenz mit dem kommerziellen Formatradio den Zeitgeist und Wünschen der Hörer entsprochen und zum anderen, damit im Zusammenhang stehend, wird der Hörfunk heute überwiegend nur noch als Begleitmedium genutzt.[31] Dieser Entwicklung begegnete der öffentlich-rechtliche Hörfunk damit, daß der gesetzliche Programmauftrag heute nicht mehr durch Hörfunkvollprogramme,

---

30 Eingehend dazu *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 21-28

31 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 28 f.

sondern durch Ausdifferenzierung und Aufgliederung der landesweiten bzw. regionalen Hörfunkketten erfüllt wird.

aa) Entwicklung

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich schnell die ersten sechs Landesrundfunkanstalten,[32] die lediglich auf Mittelwelle zu empfangen waren und jeweils ein Programm sendeten. In den 50er und 60er Jahren erweiterte sich das Angebot je Anstalt auf jeweils drei Sender, die sogenannten Dreierketten. Neben den ursprünglichen Vollprogrammen mit hohem Wortanteil und hohen Anteilen klassischer Musik trat ein populäres Programm mit höheren Musikanteilen und Magazinsendungen sowie Kultur- und Klassikwellen. In den 70er Jahren kamen noch die Servicewellen dazu, in denen Unterhaltungsmusik und aktuelle Meldungen dominierten.[33] Im Zuge der dualen Rundfunkordnung erfolgte eine weitere Verspartung des Hörfunks. Es kamen bei allen Anstalten noch weitere Programme hinzu, so daß heute jede Anstalt zwischen vier und acht Programme hat. Der Hörfunk, der ursprünglich das Leitmedium war, änderte mit dem Durchbruch des Fernsehens und seiner Entwicklung zum Leitmedium seine Angebotsform mit dem Aufbau von Dreierketten, die überwiegend mehr populäre und magazinierte Elemente brachte. Diese Aufgliederung wurde nach dem Übergang in die duale Rundfunkordnung weitergeführt in die Programmkette.

bb) Die Programmprofile in den Hörfunkketten / Hörfunkbouquets

Die Hörfunkketten lassen sich in vier unterschiedliche Programmangebote gliedern, nämlich die Hörfunkvollprogramme, Tagesbegleitprogramme, Kulturprogramme und Sparten- bzw. Zielgruppenprogramme.

(1) Hörfunkvollprogramme

Das Hörfunkvollprogramm deckt das gesamte Spektrum von Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung ab. Es ist werbefrei, verfügt über einen relativ hohen Wortanteil und soll mit seinem Programm alle Gesellschaftsschichten ansprechen. Einen zentralen Stellenwert im Programm nehmen Nachrichten-

32 BR, HR, NWDR, RB, SDR und SWF
33 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 30

sendungen, Magazine und andere Informationssendungen ein. Die einzelnen Sendungen haben einen festen Programmplatz im Gesamtprogramm.[34] Durch die Hörfunkvollprogramme werden heute tatsächlich nicht alle Teile der Gesellschaft angesprochen, sondern nur die ältere Hörerschaft ab 40 Jahren.[35] Dies liegt überwiegend daran, daß die Musikfarbe als konservativ eingestuft wird. Das Musikangebot ist traditionsorientiert mit Musiktiteln, die aus den 50er Jahren bis heute stammen. Es umfaßt deutsche Schlager-, Blas- und Operettenmusik sowie internationale Evergreens, jedoch keine aktuellen internationale Titel.

(2) Tagesbegleitprogramm

Mit dem Tagesbegleitprogramm, das sich vor allem an ein jüngeres Publikum unter 40 Jahren richtet, reagierte der öffentlich-rechtliche Hörfunk auf den Funktionswandel des Radios zum Begleitmedium. Das Programm ist musikdominiert und bietet tagsüber meist zwei- bis vierstündige Magazine an, die von einem oder zwei Moderatoren präsentiert werden und in denen sich unterhaltende Musiktitel und Wortbeiträge abwechseln. Stündlich werden Nachrichtensendungen und teilweise auch halbstündig Kurznachrichten gebracht, die neben tagespolitischen Nachrichten auch aktuelle Verkehrshinweise und sonstige wichtige Informationen enthalten. Kulturelle Elemente erschöpfen sich in Veranstaltungshinweisen, Kurzkritiken oder kulturpolitischen Kommentaren.[36]

(3) Kulturprogramme

Der Schwerpunkt von Kulturprogrammen liegt zum einen in der ernsten Musik und zum anderen in einem wortbetontem Programm. Typische Programmbeiträge sind Kulturberichte, Kulturkritik, Radioessay, Studiodiskussion und Hörspiel.[37] Die intellektuell anspruchsvollen Sendungen richten sich an ein Publikum, das eine Minderheit darstellt. Dementsprechend sind die Marktanteile dieser Programme sehr gering.

---

34 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 31

35 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 31

36 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 32

37 näheres zum Kulturangebot der ARD-Kultur-Spartenprogramme bei: *C. Dubrau, E. Oehmichen und E. Simon* in: Media Perspektiven 2 / 2000 S. 50 f.

(4) Sparten- und Zielgruppenprogramme

Spartenprogramme konzentrieren sich auf im wesentlichen gleichartige Inhalte wie Nachrichten oder Musik und versuchen damit gezielt einen bestimmten Ausschnitt aus der Bevölkerung anzusprechen. Bei den Kulturprogrammen handelt es sich in der Regel um Spartenprogramme.[38] Daneben hat der öffentlich-rechtliche Hörfunk auch zielgruppenorientierte Programme eingerichtet, die sich auf Musik für junge oder ältere Hörer spezialisiert haben.[39] Teilweise weisen die Sparten- und Zielgruppenprogramme auch andere Elemente eines Vollprogramms auf. Dem dominierenden Spartenprogramm werden untergeordnete Einzelbestandteile eines Vollprogramms angehängt. Solch ein „Annex-Mini-Vollprogramm“ führt jedoch nicht zu einer Einordnung als Vollprogramm, vielmehr bleibt es bei einem Spartenprogramm.[40]

cc) Die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme

Anschließend werden die Hörfunkprogramme der ARD aufgeschlüsselt nach ihrem Programmprofil, Anzahl der Hörer und Marktanteil dargestellt. Die Zahlen ergeben sich aus der Hörfunkstatistik von 1998.[41]

Sender	**Programmprofil**	**Hörer gestern im gesamten Bundesgebiet in Mio.**	**Marktanteil im jeweiligen Sendegebiet**
Bayern 1	Tagesbegleitprogramm	2,744	28,3 %
Bayern2Radio	Kulturprogramm	0,277	1,7 %
Bayern 3	Tagesbegleitprogramm	1,712	11,1 %
Bayern 4 Klassik	Spartenprogramm	0,297	2,2 %
B 5 aktuell	Spartenprogramm	0,346	1,1 %
hr1	Vollprogramm	0,375	5,0 %
hr2	Kulturprogramm	0,138	1,1 %
hr3	Tagesbegleitprogramm	1,107	17,8 %
hr4	Tagesbegleitprogramm	0,950	20,6 %
MDR1 Radio Sachsen	Tagesbegleitprogramm	1,585	16,1 %
MDR1 Radio Sach.-An.	Tagesbegleitprogramm	0,741	7,0 %
MDR 1 Radio Thüring.	Tagesbegleitprogramm	0,846	8,0 %

38 *M. Bullinger* Spartenprogramme im Hörfunk S. 593
39 z. B. N-Joy des NDR ; vgl. dazu ausführlich *J. Drengberg* Media Perspektiven 3/ 1996 S. 134 ff.
40 *M. Bullinger* Spartenprogramme im Hörfunk S. 594
41 in: ARD-Jahrbuch 99 S. 387 ff.

MDR info	Spartenprogramm	0,085	0,5 %
MDR KULTUR	Kulturprogramm	0,107	1,0 %
MDR LIFE	Spartenprogramm	0,614	5,0 %
MDR SPUTNIK	Spartenprogramm	0,045	0,5 %
NDR Welle Nord	Tagesbegleitprogramm	0,644	6,3 %
NDR H.-Welle 90,3	Tagesbegleitprogramm	0,173	1,4 %
NDR 1 Radio-Nieders.	Tagesbegleitprogramm	2,998	21,7 %
NDR 1 RADIO MV	Tagesbegleitprogramm	0,710	6,8 %
NDR 2	Tagesbegleitprogramm	1,972	12,1 %
(NDR) Radio 3	Kulturprogramm	0,259	1,4 %
NDR 4	Vollprogramm	0,151	1,0 %
(NDR) N-Joy Radio	Spartenprogramm	0,923	4,8 %
(ORB) Antenne Brandb	Tagesbegleitprogramm	0,583	19,4 %
(ORB/SFB) Fritz	Tagesbegleitprogramm	0,427	6,5 %
RB Hansawelle	Tagesbegleitprogramm	0,264	17,9 %
RADIO BREMEN 2	Vollprogramm	0,030	1,2 %
RB melodie	Tagesbegleitprogramm	0,071	7,7 %
RADIO BREMEN vier	Tagesbegleitprogramm	0,152	12,5 %
SR 1 Europawelle	Tagesbegleitprogramm	0,268	25,7 %
SR 2 KulturRadio	Kulturprogramm	0,014	1,3 %
SR 3 Saarlandwelle	Tagesbegleitprogramm	0,306	35,5 %
SR 4	Spartenprogramm	0,005	0,0 %
(SFB) Berlin 88 Acht	Vollprogramm	0,258	7,3 %
SFB 4 MultiKulti	Tagesbegleitprogramm	0,023	0,6 %
(SFB/ORB)InfoRadio	Spartenprogramm	0,135	2,3 %
(SFB/ORB) radiokultur	Kulturprogramm	0,025	0,6 %
(SFB/ORB) Radio 3	Sparten-/Kulturprogr.	0,024	0,6 %
SWR 1 Baden-Württ.	Tagesbegleitprogramm	1,157	8,9 %
SWR 1 Rheinl.-Pfalz	Tagesbegleitprogramm	0,287	1,8 %
SWR 2	Kulturprogramm	0,313	1,8 %
SWR 3	Tagesbegleitprogramm	2,398	15,5 %
SWR 4 Baden-Württ.	Tagesbegleitprogramm	1,764	18,5 %
SWR 4 Rheinl.-Pfalz	Tagesbegleitprogramm	0,679	6,0 %
WDR Eins Live	Tagesbegleitprogramm	2,546	16,4 %
WDR 2	Tagesbegleitprogramm	2,789	15,8 %
WDR 3	Kulturprogramm	0,400	2,0 %
WDR 4	Tagesbegleitprogramm	3,568	28,3 %
WDR Radio 5	Vollprogramm	0,180	1,3 %
	Kulturprogramme gesamt	1,533	3,98 %

Bei dieser Hörfunkstatistik fällt auf, daß lediglich die Tagesbegleitprogramme einen Marktanteil von über 10 % in ihrem Sendegebiet erreichen. Die Voll- und Kulturprogramme kommen meist nicht über 2 % Marktanteil in ihrem Sendegebiet hinaus. Dementsprechend schalten täglich diese Programme nur sehr wenige Hörer ein.[42] Nahezu alle Hörer, die öffentlich-rechtliches Radio nutzen, hören die Tagesbegleitprogramme. Diese wiederum unterscheiden sich von den Angeboten der privaten Konkurrenz in keiner Weise.

Von einem inhaltlich ausgewogenem Radioprogramm kann beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk nicht gesprochen werden. Der überwiegende Anteil der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme sind Tagesbegleitprogramme. Betrachtet man die Hörfunkbouquets der einzelnen Anstalten als Einheit, so wird deutlich, daß diese sich inhaltlich nicht wesentlich unterscheiden.[43] Werden sämtliche öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme nach ihrer Programmgattung unterteilt, so ergibt sich folgendes Bild:

Programmgattung	
Musik davon	*63,9 %*
Ernste Musik	16,2 %
Leichte Musik	47,7 %
Wort	*32,9 %* (100%)
Politik	16,5 % (50%)
Kultur	4,8 % (14,9%)
Bildung	0,4 % (1,2%)
Unterhaltung	2,4 % (7,3%)
Hörspiele	0,6 % (1,8%)
Sport	1,1 % (3,3%)
Familienprogramm	1,2 % (3,4%)
Magazine	5,4 % (16,4%)
Sonstiges	0,5 % (1,5%)
Ausländerprogramm	*2,3 %*
Werbung	*0,9 %*

Das öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm besteht zu 2/3 aus Musik, nahezu die Hälfte des gesamten Programms ist leichte Musik, weniger als 1/3 des

[42] Die meisten Hörer kann WDR 3 mit 400.000 Hörern täglich verzeichnen, die wenigsten SR 2 KulturRadio mit 14.000 Hörern pro Tag. Noch weniger Hörer hat nur noch der Spartensender SR 4 mit täglich nur 5.000 Hörern.

[43] Vgl. die Statistik sämtlicher Hörfunkprogramme in: ARD-Jahrbuch 99 S. 396 f.

Programms setzt sich aus Wortbeiträgen zusammen. Der Anteil der Kultur am Gesamtprogramm liegt unter 5 %, derjenige der Bildung nur bei 0,4 %. Von einem ausgewogenen Hörfunkprogramm von Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung kann beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk daher nicht gesprochen werden. Nicht ein einziges der 53 öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme oder eine der 10 Hörfunkketten kann auch nur annähernd ein ausgewogenes Programm vorweisen.[44] Die Sparte Bildung wird vom BR und dem ORB gar nicht gesendet, den höchsten Wert in diesem Bereich kann der HR vorweisen mit 1,3 % des Gesamtprogramms. Und auch die Sparte Kultur macht trotz Kulturprogrammen in einigen Hörfunkbouquets nur einen sehr geringen Anteil am Gesamtprogramm aus.[45]

d) Konvergenz im Hörfunk

Die Tagesbegleitprogramme der öffentlich-rechtlichen Anstalten unterscheiden sich inhaltlich kaum von denen der privaten Anbieter. Besonders bei öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen wie bspw. N-Joy, EinsLive oder Fritz fallen die Inhalte in den Kategorien Information, Bildung und Service sogar weit hinter die programmlichen Anforderungen, die von den Landesmedienanstalten an die privaten Veranstalter gestellt werden, zurück.[46] Die überwiegende Anzahl der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme bietet somit inhaltlich nicht mehr Vielfalt als ihre privaten Konkurrenten. Lediglich durch die Kulturprogramme unterscheiden sich die gebührenfinanzierten Programme noch von den Privaten, allerdings ist zu bedenken, daß die privaten Programme nicht über die technischen Verbreitungsmöglichkeiten (Frequenzketten) und die marktverdrängende Gebührenfinanzierung der Anstalten verfügen.

3. Die zukünftige Entwicklung

In Zukunft wird Radio auf neuen Wegen wie Satellit, DAB oder über das Internet verbreitet werden. Diese neuen Verbreitungswege werden langfristig das alte UKW-System ablösen.[47] Kapazitätsprobleme wird es nicht mehr geben.

---

44 hinsichtlich der Hörfunkketten wird dies deutlich in der Statistik sämtlicher Hörfunkprogramme in: ARD-Jahrbuch 99 S. 396 f.

45 ARD-Jahrbuch 99 S. 396 f.

46 *W.-D. Ring* ZUM 1996 S. 454 ; *J. Drengberg* Media Perspektiven 3 / 1996 S. 140 ; *Monopolkommission* Hauptgutachten 1996/97 S. 304 f.

47 *H.-D. Sommer* Media Perspektiven 8 / 1997 S. 420

Jedermann erhält die Möglichkeit, Audioangebote zu verbreiten, ohne daß dabei hohe Kosten entstehen müssen. Zudem wird das Radio in Zukunft ob digital oder analog im multimedialen Markt eingebunden werden.

a) DAB

Digital Audio Broadcasting (DAB) ist der digitale Übertragungsweg für Hörfunk, der rausch- und störungsfreien Empfang in CD - ähnlicher Qualität ermöglicht und langfristig UKW ersetzen kann. Der Vorteil liegt neben der verbesserten Tonqualität beim mobilen Empfang, vor allem darin, daß neben Hörfunk auch zusätzliche Datendienste übertragen werden können.[48]

b) Data-Broadcasting über UKW

Mittels UKW-Unterträgerverfahren können neben dem Hörfunk noch weitere Datenmengen über die bestehenden Sendernetze abgestrahlt werden. Die Datendienste sind damit überall dort empfangbar, wo auch Radio zur Verfügung steht.

c) Web-Radio

Bereits heute senden 6.000 Radiostationen ihr Programm übers Internet.[49] Bei den Betreibern handelt es sich sowohl um etablierte Sender als auch um Rundfunkamateure, die ihr Publikum auf diese Weise preiswert erreichen können. Inhaltlich handelt es sich bei den Web-Sendern überwiegend um Sparten- und Zielgruppenprogramme. Bereits heute werden alle Sparten und Zielgruppen durch das Angebot abgedeckt. Täglich hören bereits heute 1,6 Mio. Deutsche Radio über das Internet.[50] In Zukunft wird sowohl die Zahl der Web-Sender als auch die Zahl der Radio-Web-User steigen.

---

48 *J. Schulte-Kellinghaus* Rundfunkbegriff und Gesetzgebungskompetenz im digitalen Zeitalter 1998 S. 24

49 Als einige Beispiele sollen dienen: www.chartradio.de, www.daswebradio.de, www.sat1.de/radio, www.betalounge.de, www.ejay.de, www.cyberchannel.de, www.cyberradio2000.com, www.3wk.com, www.beethoven.com, www.operadio.com, www.gmn.com, www.intersurf-Radio.de, www.rondiamond.com, www.105classic.net, www.homeviewjamaica.com/iriefm, www.radioweb.com.mx, www.rockland.de, www.radio21.de, www.rocksender.de, www.radioeins.de, www.deltaradio.de

50 laut einer Studie des Marktforschungsinstituts Burke Infratest

III. Online

Nachdem die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Tätigkeiten auch in das Internet ausgedehnt haben, obwohl der Online-Bereich nicht der dualen Rundfunkordnung unterliegt, muß überprüft werden, ob diese Expansion der öffentlich-rechtlichen Anstalten dem Funktionsauftrag entspricht.

1. Online ist überwiegend Rundfunk

Die Frage, ob es sich bei Abrufdiensten im allgemeinen und Online-Diensten im speziellen um Rundfunk im Sinne des Art. 5 I 2 GG handelt, wurde im Zusammenhang mit der Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ins Internet aktuell. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten steht im Gegensatz zu den privaten Medienunternehmen keine umfassende privatrechtliche und wirtschaftliche Handlungsfreiheit zu. Sie dürfen sich nur in dem ihnen vom Gesetzgeber zugewiesenen Funktionsbereich betätigen.[1] Das Bundesverfassungsgericht[2] unterstellte „rundfunkähnliche Kommunikationsdienste" dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und ordnete Abrufdienste dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff zu. Teilweise interpretierte die rechtswissenschaftliche Literatur den Begriff des Rundfunks einschränkend, um Online-Dienste von den restriktiven Anforderungen der Rundfunkgesetzgebung zu befreien.[3] Überwiegend wurde der Rundfunkbegriff in der Literatur entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts eher weit interpretiert, mit dem Hinweis, daß der Gesetzgeber die Möglichkeit hat, die Rundfunkordnung abgestuft zu regeln.[4] Auf die Ausführungen unter *B. I. 3. f)* Bezug nehmend, fallen Online-Angebote, die sich an die Allgemeinheit wenden, unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Nur solche Online-Dienste, die der Individualkommunikation zuzuordnen sind,[5] sind kein Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne.[6]

---

1 BVerfGE 83, 238, 303

2 BVerfGE 74, 297, 350 f. ; 83, 238, 302 f.

3 *M Bullinger* AfP 1996 S. 1 ff. ; *G. Herrmann* Rundfunkrecht § 2 Rdn. 10, 27 ; *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 341 ff.

4 *W. Hoffmann-Riem* AfP 1996 S. 9 ff. ; *F. Scherer* AfP 1996 S. 214, 217 f. ; *H. Schulze-Fielitz* AfP 1998 S. 452 f. ; *J. Kreile / S. Neuenhahn* K&R 1998 S. 44 ; *S. Sieber* ZUM 1998 S. 364

5 z.B. Online-Banking, e-mails

6 *H. D. Jarass* AfP 2-98 S. 139 ; *J. Scherer* AfP 1996 S. 218 ; *R. Ricker* AfP 1998 S. 443 ff. ; *H.*

Mit Blick auf Online-Dienste besteht weithin Einigkeit, daß die duale Rundfunkordnung auf die neuen Formen der Massenkommunikation nicht zugeschnitten ist. Dementsprechend hat die Gesetzgebung die Rundfunkordnung für den verfassungsrechtlich primären Rundfunk im Rundfunkstaatsvertrag und für die rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste, wie Online-Dienste, im Mediendienstestaatsvertrag geregelt.

2. Die Entwicklung im Online-Bereich

Ursprünglich als Kommunikationsinstrument für Militär und Wissenschaft konzipiert, wurde das Internet mit der Entwicklung des World Wide Web (www) zu Beginn der 90er Jahre einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das noch relativ neue Medium Internet hat sich in lediglich 5 Jahren von einem unbekannten, zu einem Massenmedium entwickelt. Die Zahl der Online-/ Internetanwender in Deutschland stieg seit Anfang 1997 von 4,1 Mio. auf 6,6 Mio. im Frühjahr 1998 schließlich auf 11,2 Mio. Erwachsene im Frühjahr 1999. Damit lag die Internetverbreitung 1999 bei über 17,7 % der bundesdeutschen Bevölkerung ab 14 Jahren.[7] Nur ein Jahr später hatte der Nutzeranteil fast 30 % erreicht.[8] In Nordamerika, Finnland und Schweden waren zu jenem Zeitpunkt bereits über 40 % der Bevölkerung online. Damit wird deutlich, wie hoch die Wachstumspotentiale in diesem Bereich sind und wohin die Entwicklung auch in Deutschland gehen wird. Das Medium Internet hat sich in äußerst kurzer Zeit als drittes elektronisches Medium, neben dem Fernsehen und dem Hörfunk, in der Gesellschaft etabliert.[9]

a) technische Entwicklung

Die Mehrzahl der weltweit mehrere 100 Mio. Informations- und Angebotsseiten im Internet, sind nur in Form von Texten und Bildern verfügbar. Die Online-Übertragung erfolgt heute noch überwiegend mit Schmalbandkabelnetzen (Telefon-Netze), die nur eine begrenzte Übertragungskapazität ermöglichen. Mit

---

Schulze-Fielitz AfP 1998 S. 452 ; *W. Hoffmann-Riem* AfP 1996 S. 9 ff. ; *H. D. Jarass* Online-Dienste und Funktionsbereich 1997 S. 9 ff., 21 ff. ; *J. Kreile, S. Neuenhahn* K & R 2 / 1998 S. 44

7 ARD/ZDF-Online-Studie 1999 in: Media Perspektiven 8 / 1999 S. 401 f.

8 *E. Oehmichen / C. Schröter* Media Perspektiven 8/2000 S. 359

9 ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Multimedia Media Perspektiven 8 / 1999 S. 412

der digitalen ADSL-Technik wird ein höhere Übertragungsgeschwindigkeit gewährleistet, die auch eine Übertragung von bewegten Bildern, wie z.B. Spielfilmen und Live-Übertragungen von Sport- und Musikveranstaltungen, zulässt. Nach Angaben der Deutschen Telekom sind bereits 300.000 Haushalte Nutzer ihres T-DSL, bis 2005 sollen es in Europa 15 Mio. DSL-Zugänge geben.[10] Daneben entwickelt sich zudem die noch schnellere Übertragung via Breitbandkabelnetz. Sobald sich diese Technologien auf dem Markt durchgesetzt haben, werden die derzeitigen Kapazitätsbegrenzungen im Internet ein Ende haben.[11]

b) Konvergenz / Multimedia

Die Digitalisierung ermöglicht aufgrund der Datenkomprimierung eine Steigerung von Übertragungsraten und somit eine Optimierung der Verbreitung. Mit nur einem Endgerät wird Multimedia möglich. Radio, Fernsehen, Bilder und Texte werden über das Internet übertragen und mit nur einem Gerät empfangen. Das digitale Allzweckgerät empfängt und versendet Radio als Audiodatei, Fernsehen als Videodatei und Printprodukte wie Zeitungen oder Bücher als Text- oder Bilddatei. Das Endgerät kann sowohl ein PC mit Soundkarte, Radio- und TV-Steckkarte als auch ein Fernseher mit integrierter Set-Top-Box sein. Damit wird deutlich, daß bereits heute aber insbesondere in Zukunft, wenn sich die schnelleren Übertragungsträger durchgesetzt haben, nicht mehr zwischen den einzelnen Medien Fernsehen, Radio, Internet und Printmedien getrennt werden kann. Alle diese Medien scheinen damit zu nur einem Medium, nämlich „Multimedia“, zu verschmelzen. Der Nutzer kann dann zu jedem Thema und jeder Fragestellung zeit- und ortssouverän je nach Nutzungsmotiv und individuellem Interesse auf unterschiedlichen Präsentationsebenen und -tiefen, die ihm angenehmste Form der Informations-Präsentation (Text, Bild, Ton, Video, Kombinationen davon oder alle zusammen) wählen.[12]

c) „Programm“-Entwicklung

Nahezu alle klassischen Medien aus dem Fernseh-, Hörfunk- und Printbereich haben inzwischen auch im Internet ihren Online-Auftritt.

---

10 DIE WELT vom 28.2.2001 S. WW2
11 *R. Ricker* AfP 5/98 S. 442
12 *E. Oehmichen, C. Schröter* Media Perspektiven 8/2000 S. 367

Zeitungen und Zeitschriften bieten ihre Inhalte auch elektronisch, inhaltlich deckungsgleich mit der gedruckten Version im Internet an.[13] Der Nutzer kann, statt eine Zeitung zu kaufen, die Artikel im Internet abrufen. Die Online-Versionen der Printmedien bringen aktuelle Informationen meist vor dem Verkauf der Zeitungen und Zeitschriften und sind daher aktueller als ihre gedruckten Pendants.

Hörfunkanbieter nutzen das Internet, um ihr vorhandenes Programm auch optisch darzustellen. Kurzbeiträge, Jingles, Comedy-Elemente oder Nachrichten sind oft als „audio-files" abrufbar. Aber auch das gesamte Hörfunkprogramm eines Hörfunkanbieters kann über Internet empfangen werden. Durch „streaming-audio" ist Hörfunk heute sogar über das schmalbandige Telefonnetz von der Qualität her mit dem Hörfunk im klassischen Übertragungsweg vergleichbar.[14]

Fernsehen ist im Internet über Videosequenzen auf Abruf oder auch Live-Übertragungen zu empfangen. Allerdings ist Internet-Fernsehen heute nur in eingeschränkter Qualität und relativ kleiner Größe der Videobilder möglich.[15] Fernsehqualität im Internet wie auf einem TV-Bildschirm ist nur mit der Breitbandkabeltechnik zu erzielen. Neben Internet-TV-Sendern[16], die ausschließlich über das Internet senden, bauen die etablierten Fernseh-Sender ihre Internet-Präsenz aus. RTL beispielsweise hat einen Etat für den Internet-Auftritt „RTL World" in Höhe von 70 Mio. DM mit 200 Mitarbeitern.[17] Der Bedeutungszuwachs des Internet als Medium lässt sich auch an dem Verkauf der Internet-Übertragungsrechte der Fußball-Bundesliga für rund 50 Mio. DM verdeutlichen.

---

13 Die beliebtesten deutschen Tageszeitungen im Internet sind: Bild online mit über 4 Mio. Online-Besuchen je Monat, Handelsblatt Interaktiv (über 3,75 Mio. Online-Besucher je Monat), Süddeutsche Zeitung online, Rheinische Post und Die Welt online mit je über 2 Mio. Online-Besuchen je Monat in: Der Spiegel 12/2000 S. 131

14 *W.-D. Ring* ZUM 05/1998 S. 358

15 Die Bildgröße von Video-Sequenzen über das Internet via Telefonnetz beträgt nur sechs mal fünf Zentimeter. Es können nur 7 bis 20 Bilder pro Sekunde übertragen werden. Das herkömmliche Fernsehen überträgt 50 Halbbilder.

16 z.B. tv1 unter www.tv1.de, sport1 unter www.sport1.de, www.giga.de oder www.ftv.fr

17 Neben umfassenden Zusatzinformationen zum Fernsehprogramm, wird viel Unterhaltung geboten. Erfolgsformate im Fernsehen wie „Wer wird Millionär" lassen sich jetzt auch Online spielen, 2.500 Spiele lassen sich kostenlos herunterladen. Chats, Auktionen und Streaming-Videos mit Live-Übertragungen von Sportevents oder Weltpremieren von Konzerten sowie Filme zum herunterladen werden angeboten.

3. Online-Auftritte öffentlich-rechtlicher Anstalten

Auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nutzen das Internet, um programmbegleitende Informationen zu ihrem Programm zu verbreiten, und teilweise speisen sie ihr terrestrisch verbreitetes Programm in das Internet ein.[18] Am weitesten geht das Engagement beim ZDF[19], welches in einer Kooperation mit dem Online-Serviceprovider Microsoft Corp. und dem amerikanischen Fernsehsender NBC, neben ZDF.online,[20] welches Zusatzinformationen und Bildsequenzen zum Abruf bereithält, auch heute.online[21] anbietet, wo aktuelle Informationen aus den Bereichen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur, Magazin, Sport und Wetter in Ergänzung zu den ZDF-Nachrichtensendungen gesehen werden können, die über das Angebot im Fernsehen hinausgehen.[22] Auch die ZDF Web-Soap „Etage Zwo"[23] ist ein vom ZDF-Programm unabhängiges Angebot, welches keine Zusatzinformationen zum Fernsehprogramm leistet,[24] sondern umgekehrt, das ZDF-Programm leistet Zusatzinformationen zum Internet-Angebot. Die ARD will in den nächsten vier Jahren, bis zum Ende der laufenden Gebührenperiode (bis 2004), 350 Mio. DM in ihren Online-Bereich investieren.

---

18 z.B. Bayern 5 - www.br-online.de ; ARD - www.das-erste.de ; Deutsche Welle - www.dwelle.de

19 Das ZDF zählt mit über 10 Mio. Pageviews (das Anklicken bestimmter Internet-Seiten) im Monat zu den führenden Online-Angeboten im deutschen Markt. DIE WELT vom 13.11.2000 S. 37

20 www.zdf.de

21 www.zdfmsnbc.de

22 ZDF-Jahrbuch 99 S. 310 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 166

23 www.etagezwo.de

24 *Monopolkommission* Hauptgutachten 1996/97 S. 306

IV. Rundfunkfremde Aktivitäten

Neben den Aktivitäten im Bereich des Fernsehens, Hörfunk und Online zeigen die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch in anderen, rundfunkfremden Bereichen Engangement. Diese sind vom Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gedeckt und daher unzulässig.[1]

1. ZDF-Medienpark

„In absehbarer Zukunft werden die Zuschauer innerhalb eines dreistelligen Angebots deutschsprachiger TV-Kanäle wählen und zusätzlich zu diesen Fernsehangeboten Europas vielfältigsten Zeitungs- und Zeitschriftenmarkt nutzen sowie zunehmend auf die unbegrenzten Möglichkeiten des Internet zugreifen können. Mit dieser wachsenden Fragmentierung des Medienangebots wird es immer schwieriger werden, die Wahrnehmbarkeit der eigenen Programmangebote [des ZDF] im Zuschauermarkt sicherzustellen. [...] für das ZDF [gilt es], im Sinne der Stärkung seiner Dachmarke ein übergreifendes Angebot zu schaffen, mit dem das Selbstverständnis eines öffentlich-rechtlichen Senders auch außerhalb der klassischen Fernsehnutzung transportiert und im Bewußtsein der Bevölkerung verankert werden kann“.[2] Um seine Position als Fernsehsender zu stärken, plant das ZDF derzeit ein Kommunikationsmittel der anderen Art, nämlich den ZDF-Medienpark, der ab dem Frühjahr 2004 auf dem Mainzer Lerchenberg seine Tore öffnen soll.[3] Das Vorhaben orientiert sich in seiner Grundstruktur an bewährten Mustern stationärer Freizeitanlagen. Die inhaltlich-thematische Ausgestaltung des Medienparks stützt sich auf wesentliche Programm-Marken und Charaktere des ZDF. Die Kosten des ZDF-Medienparks belaufen sich auf 215 Mio. DM, die nicht durch Rundfunkgebühren, sondern durch private Sponsoren finanziert werden sollen.

---

1 *C. Giehl* Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern S. 114 ff.

2 *H. Prang* ZDF Jahrbuch 99 S. 67

3 Eine detaillierte Beschreibung des Masterplans findet sich bei *H. Prang* ZDF Jahrbuch 99 S. 67 ff. s. auch www.bi-zdfmedienpark.de

2. Online-Shopping

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben mittlerweile im Rahmen ihres Online-Angebotes umfangreiche Online-Shops aufgebaut.[4] Darin kann man beispielsweise Bücher, CDs, Videos, Bettwäsche, Kissen, Kalender, Kaffee-Service, Tassen, Uhren, Ratgeber-Bücher, Lampen, Gesellschaftsspiele, Plüschtiere, T-Shirts, Sweatshirts, Bastel- und Schulutensilien und vieles mehr kaufen. Dabei haben die angebotenen Artikel meist gar keinen Bezug zu dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramm. Die Tatsache, daß eine öffentlich-rechtliche Anstalt Hörfunkprogramme anbietet, berechtigt sie nicht dazu, die Musik auch in Form von CDs anzubieten. Das Angebot an Musik-CDs in ARD-Online-Shops ist umfassend.[5] Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erlauben es den Rundfunkanstalten jedoch nicht, neben einem Rundfunkangebot auch ein Warenangebot (Musikgeschäft) zu offerieren. Dies gehört nicht zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

V. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk finanziert sich überwiegend aus Rundfunkgebühren sowie zusätzlich aus Werbung und Sponsoring.

1. Gebühren

Während sich der private Rundfunk ausschließlich aus Werbung und Sponsoring finanziert, ist die primäre Einnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Gebührenfinanzierung.

---

4 z.B. www.shop.zdf.de , www.wdrladen.de

5 Aus jedem Musikbereich (Pop, klassik, Jazz,...) kann man nach dem Komponisten von A-Z das Musikangebot aussuchen. So sind bspw. auch Orgelwerke von A-Z erhältlich.

a) Gebührenhöhe

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten nehmen jährlich knapp 11 Milliarden DM Rundfunkgebühren ein.[1] Die Einnahmen aus Werbung beliefen sich 1998 bei ARD und ZDF zusammen auf netto 664 Mio. DM.[2] Damit wird deutlich, daß die Werbeeinnahmen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten zusammen lediglich etwa 6% der Gesamteinnahmen ausmachen, über 90% der Einnahmen stammen aus Gebühren.

Die Rundfunkgebühr wurde zum 1. Januar 2001 um DM 3,33 auf monatlich DM 31,58 erhöht. Jährlich fallen für jeden Haushalt Rundfunkgebühren in Höhe von DM 378,96 an. Die Rundfunkgebühr in Höhe von DM 31,58 setzt sich aus einer Hörfunk oder Grundgebühr von DM 10,40 und einer Fernsehgebühr von DM 21,18 zusammen.

b) Gebührenentwicklung

Die Rundfunkgebühren sind seit ihrer Einführung 1953 um mehr als 450 % gestiegen. Zu Beginn lagen die Rundfunkgebühren bei monatlich DM 7,- und stiegen bis 1983 kontinuierlich auf DM 13,- an. Im Jahr 1987 betrug die Gebühr DM 16,25; 1990 war die Gebühr bereits bei monatlich DM 19,- angelangt, im Jahr 1992 stieg sie auf DM 23,80 , 1997 auf DM 28,25 und 2001 schließlich auf DM 31,58.[3] Dieser Gebührensatz soll bis 2004 Bestand haben. Der Vorsitzende der KEF begründete die Gebührenerhöhungen mit den gestiegenen Programmaufwendungen.[4] Diese hätten sich seit Anfang der 90er Jahre um zwei Drittel erhöht. Insbesondere die Rechtekosten im Bereich von Spielfilmen und hochwertigen Sportereignissen seien explosionsartig angestiegen.[5]

---

1 *ARD-Jahrbuch* 99 S. 338

2 *M. Heffler* Media Perspektiven 6 / 1999 S. 292

3 Die Gebührenentwicklung zeigt, daß sich die Rundfunkgebühren seit Beginn der dualen Rundfunkordnung vor etwa 15 Jahren mehr als verdoppelt haben. In den letzten 10 Jahren stieg die Gebühr um über 12,-. Dies entspricht einer Steigerung um über 70 % in nur 10 Jahren.

4 DIE WELT 11.01.2000 S. 35

5 Diese Entwicklung zeigt auch die Gliederung der Aufwandsstruktur des ZDF in: ZDF-Jahrbuch 99 S. 294 Danach sind prozentual gesehen alle Aufwendungen des ZDF von 1991 bis 1998 zurückgegangen, mit Ausnahme des Aufwendungspostens „Honorare, Leistungs-, Rechte- und Urheberentgelte“, die heute über 43% der gesamten Aufwendungen ausmachen und damit beinahe 10% mehr als noch 1991.

c) Gebührenaufteilung

Von dem gesamten Gebührenaufkommen in Höhe von DM 10.720 Mio. im Jahr 1998 entfielen auf die einzelnen Sender folgende Beträge:

Die ARD hat 1998 Rundfunkgebühren in Höhe von DM 8.440 Mio. erhalten. Davon entfielen auf den Fernsehbereich DM 4.370 Mio., auf den Hörfunk DM 4.070 Mio.[6] Das ZDF hat 1998 Rundfunkgebühren in Höhe von DM 2,278 Mrd. erhalten.[7] Die Gebührenerträge von PHOENIX beliefen sich auf DM 26,4 Mio..[8] Der Kinderkanal erhielt 1998 DM 48,2 Mio. an Gebühren,[9] ZDF.online DM 4,5 Mio.[10]

d) Unzufriedene Gebührenzahler

Rund 10 % aller Rundfunkteilnehmer sind von der Gebührenpflicht aus sozialen Gründen befreit. Mindestens weitere 10 % sind offiziell Schwarzseher, also Rundfunkteilnehmer, die die Bezahlung der Rundfunkgebühr ablehnen. Inoffiziell wird die Zahl der Verweigerer auf bis zu 35 % aller Rundfunkteilnehmer geschätzt. Die Erklärung, dabei handele es sich nur um gleichgültiges Verhalten oder Faulheit, kann solch einen Massenboykott der Rundfunkgebühr nicht allein erklären. Nach einer repräsentativen Forsa-Umfrage gaben 41 % aller Befragten an, daß ARD und ZDF die Gebühren nicht Wert seien. Bei den Zuschauern unter 35 Jahren wurde dies von 2/3 aller Befragten gesagt. Über 30 % aller Befragten könnten auf die Öffentlich-Rechtlichen ganz verzichten, bei den unter 35jährigen sind es 46 %. Bei einer repräsentativen Umfrage des EMNID-Institutes empfanden 69 % der Befragten die Gebührenerhöhung ab 2001 um DM 3,33 auf DM 31,58 für zu hoch bzw. viel zu hoch. Unzufrieden sind die Gebührenzahler mit ARD und ZDF auch, wie sie mit den Gebührengeldern umgehen. Fast jeder Dritte (32%) wirft den öffentlich-rechtlichen Anstalten Verschwendung bei der Verwendung der Gebühren vor, nur 7% der Befragten meinten, die Anstalten würden sparsam damit umgehen.

---

6 ARD-Jahrbuch 99 S. 338
7 ZDF-Jahrbuch 99 S. 289
8 ZDF-Jahrbuch 99 S. 293
9 ZDF-Jahrbuch 99 S. 293
10 ZDF-Jahrbuch 99 S. 296

e) Gebührenhöhe in anderen Staaten

Mit Ausnahme von Spanien werden in allen westeuropäischen Staaten Rundfunkgebühren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erhoben. Bei Umrechnung der jeweiligen Gebühr mit Einbeziehung der Verbrauchergeldparitäten, um so einen richtigen Vergleich der Preise zu erhalten, entsteht folgendes Bild:[11] Die höchsten Rundfunkgebühren in Europa sind in Österreich, Belgien und Schweden zu finden, danach folgt Deutschland. In Großbritannien und Frankreich liegen die Gebühren jährlich DM 50,- bis DM 90,- niedriger als in Deutschland, in Italien und den Niederlanden mehr als DM 100,- jährlich darunter. Die Aussagekraft solch eines Vergleichs der Rundfunkgebühren ist allerdings nicht besonders groß, da die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Statistik nicht mit einfließen

2. Werbung

Die Erträge der öffentlich-rechtlichen Anstalten aus Werbung sind relativ gering. 1998 wurden im Fernsehen lediglich 664 Mio. DM durch Werbung erwirtschaftet,[12] dies sind zusammen nur ca. 6 % aller Erträge. Beim ZDF machen die Werbeeinnahmen etwa 12 % aller Erträge aus.[13]

Im Hörfunk macht Werbung im Programm sämtlicher Hörfunkprogramme lediglich 0,9 % des Gesamtprogramms aus.[14] Die Erträge aus Werbung des Hörfunks betrugen 1999 insgesamt 150 Mio. DM.

Nach § 15 I RFStV darf bei ARD und ZDF die Gesamtdauer von Werbesendungen werktags höchstens 20 Minuten betragen, nach 20.00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen ist Werbung unzulässig. Den Dritten ist die Ausstrahlung von Werbung vollständig untersagt, § 15 II RFStV. Werbung macht bei ARD und ZDF lediglich 1,6 % der Sendedauer aus. Demgegenüber nimmt die Werbung bei den privaten Vollprogrammen RTL, SAT.1 und ProSieben zwischen 13,9 % und 16 % der Sendedauer ein. Dementsprechend

---

11 Statistisches Bundesamt, Wiesbaden für 1995 (spätere Quellen liegen nicht vor), in: Media Perspektiven 9 / 1995 S. 458

12 *M. Heffler* Media Perspektiven 6 / 1999 S. 292

13 Im Jahr 1998 hat das ZDF 2,278 Mrd. DM aus Rundfunkgebühren erhalten und 305 Mio. DM mit Werbefernsehen erwirtschaftet. Vgl. ZDF-Jahrbuch 99 S. 289

14 Am wenigsten Werbung sendet der NDR mit 0,2 % des Programms, am meisten Werbung sendet der SR mit 1,8 %; vgl. Media Analyse 99 in: ARD-Jahrbuch 99 S. 396 f.

hoch sind auch die Werbeeinnahmen im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten. Während ARD und ZDF im Jahr 1999 lediglich Einnahmen iHv. 359 Mio. bzw. 315 Mio. DM durch Werbefernsehen erzielten, erreichten RTL 2,434 Mrd. DM, SAT.1 1,846 Mrd. DM und ProSieben 1,659 Mrd. DM.[15]

Der Anteil der Werbung an den Gesamteinnahmen ging bei der ARD von 20 % im Jahr 1989[16] auf 6 % im Jahr 1998 zurück,[17] beim ZDF sank er in diesem Zeitraum von 40 % auf 12 %.[18] Innerhalb von nur fünf Jahren (1989-1994) halbierten sich die Fernsehwerbeerlöse von ARD und ZDF, ihr gemeinsamer Anteil am Fernsehwerbemarkt sank von rund 70 % auf weniger als 15 % Anfang 1994.[19] Im Jahr 1998 betrug der Anteil der öffentlich-rechtlichen Anstalten am Fernsehwerbemarkt zusammen nur noch 8,4 %.[20] Während die Fernsehwerbung insgesamt im Zeitraum von 1989 bis 1999 jedes Jahr beträchtliche Zuwachsraten verzeichnen konnte und mittlerweile die 8 Mrd. DM Grenze überschritten hat, sanken im gleichen Zeitraum die Umsätze, welche die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit Fernsehwerbung erzielen konnten.[21] An dem Boom der Fernsehwerbung konnten ARD und ZDF nicht partizipieren, insbesondere weil sie im Wettbewerb aufgrund ihrer Werbezeitbeschränkungen benachteiligt waren.[22]

ARD und ZDF fordern daher die Aufhebung der 20-Uhr-Werbegrenze, um einen Teil ihrer Werbezeit in den Abend verlagern zu können.[23] Diese Forderungen wurden stets mit der Begründung der Konvergenz abgelehnt.[24] Werbung nach 20.00 Uhr schade den Öffentlich-rechtlichen selber, denn dadurch ändere sich zwangsläufig ihr Programmprofil und führe zur Selbstkommerzialisierung und damit zur Programmverflachung bzw. Annäherung an das Niveau der Privaten.[25] Auf die Gefahr der Konvergenz

---

15 *W. Köhler* ZDF-Jahrbuch 99 S. 254

16 935,4 Mio. DM , vgl. Media Perspektiven 1992 S. 196

17 664 Mio. DM

18 *O. Maier* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 364 ; *F. Nowottny* Programmgestaltung und Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten S. 12 ; *R. Ricker* AfP 3 / 1990 S. 175

19 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 268 ; *D. Dörr* Grundversorgung vs. „Lückenfüller" als künftige Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter S. 185

20 *M. Heffler* Media Perspektiven 6 / 1999 S. 292

21 Im Jahr 1989 konnte die ARD durch Fernsehwerbung noch Umsätze in Höhe von 935 Mio. DM erzielen. Im Jahr 1994 betrugen die Umsätze nur noch 256 Mio. DM. Bis 1998 erholten sich die Erträge wieder auf 352 Mio. DM. Vgl. ARD-Werbung Media Perspektiven 3/95 S. 149

22 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 268

23 z.B. BR-Rundfunkrat in einer Resolution am 9. Juli 1992 in: Media Perspektiven 1992 S. 199 ; *P. Voß* Media Perspektiven 1994, 50, 52

24 so z.B. *H. Simonis*, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein in einem Interview in: DIE WELT vom 17. Juli 2001 S. 34

25 *B. Neumann* Medien aktuell v. 25./26.6.1993 S. 8 ; *W.D. Ring* ZUM 1995 S. 174

gestützt wird bereits gefordert, Werbung bei öffentlich-rechtlichen Programmen ganz zu verbieten, damit auch im Vorabendprogramm eine Angleichung der Programme von ARD und ZDF an die der Privaten nicht mehr möglich sei und so ihren Programmauftrag nicht mehr vernachlässigten.[26] Die Werbung ist nicht die primäre Ursache für die (Programm-) Konvergenz, sondern der Wettbewerb um die meisten Zuschauer und eben nicht um das vielfältigste Programm. Das Problem der Konvergenz sollte nicht mit dem falschen Mittel der Werbezeitbeschränkung oder gänzlichen Abschaffung von Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, sondern gestützt auf die Ursachen, gelöst werden. Wenn man die Konvergenz beklagt, sind wirkungsvollere Maßnahmen vorzunehmen, die zu späterem Zeitpunkt noch erörtert werden sollen, welche gezielt gegen eine Konvergenz im dualen Fernsehsystem vorgehen.[27]

3. Sponsoring

Das Sponsoring hat sich zu einer beträchtlichen Finanzierungsquelle auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk entwickelt.[28] Das ZDF hat bspw. im Jahr 1998 DM 40,95 Mio. durch Sponsoring erwirtschaftet.[29] Insbesondere im Zusammenhang mit Sportereignissen, wie etwa Fußballspielen, erfolgen die Sponsoringerträge. Die vorhandenen Werbebeschränkungen finden auf das Sponsoring keine Anwendung, so daß diese Form der Finanzierung auch nach 20.00 Uhr und an Sonn- und Feiertagen zulässig ist und eine immer größere Bedeutung erlangt.[30]

---

26 so im Ergebnis: Monopolkommission 1998 ; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Gutachten über eine „Offene Medienordnung“ Oktober 1999 und VPRT - www.vprt.de

27 Die Konvergenz ist bspw. auch bei der britischen BBC ein Problem, obwohl diese ausschließlich durch Gebühren finanziert wird.

28 *B.-P. Lange* ZUM Sonderheft 1995, 529, 532

29 *ZDF Jahrbuch* 99 S. 293, 295 ; im Jahr 1997 erwirtschaftete das ZDF lediglich DM 26,21 Mio. durch Sponsoring.

30 *J. Kreile* ZUM 2000 S. 199

E. Funktionsauftrag wird von öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht gewährleistet

Vorliegend sollen die bestehenden Programmdefizite bzw. Programmißstände in den drei Rundfunkbereichen dargestellt werden. Aus den Ausführungen unter *D.* kann entnommen werden, daß weder das öffentlich-rechtliche Fernsehen noch der öffentlich-rechtliche Hörfunk den Funktionsauftrag in hinreichender Weise gewährleisten. In beiden Bereichen sind Vielfaltsdefizite zu verzeichnen. Dagegen gehen die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Online-Bereich über das zulässige Maß hinaus.

I. öffentlich-rechtliches Fernsehen

Bei der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in der dualen Rundfunkordnung fällt auf, daß es zwei gegensätzliche Entwicklungen gab. Einerseits hat eine Erhöhung der öffentlich-rechtlichen Programme und der Rundfunkgebühren stattgefunden, andererseits sanken die Marktanteile der öffentlich-rechtlichen Sender dramatisch. Die Programminhalte im öffentlich-rechtlichen Fernsehen haben sich trotz Verspartung nicht erhöht und die Vollprogramme näherten sich inhaltlich den privaten Konkurrenten durch massenattraktive Programme und Boulevardisierung an, während Minderheitenprogramme aus dem Programm verschwanden oder in die Spartenprogramme verlegt wurden. Besonders am Nachmittag und Abend, zu Zeiten mit den meisten Zuschauern werden massenattraktive „Boulevard"-Programme gesendet, die es in ähnlicher Form bereits bei den privaten Anbietern zu sehen gibt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten bieten insgesamt ein sehr großes Programmangebot an, ein ausgewogenes und vielfältiges Programm leisten sie dennoch nicht. Insbesondere die Programmbereiche Kultur und Bildung werden im Fernsehprogramm vernachlässigt. Zudem können Großereignisse zunehmend nicht mehr vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen werden. Die Dritten Programme haben sich von Landesprogrammen zu bundesweit ausgestrahlten Vollprogrammen entwickelt. Im Ergebnis bietet

das öffentlich-rechtliche Fernsehen heute zwar mehr Programme aber nicht mehr Programm an als in der Vergangenheit.

1. Programmdefizite

Die Programmanalysen in *D.I.* geben Aufschluß darüber, daß die Öffentlich-rechtlichen Anstalten ein vielfältigeres Programm anbieten, als ihre privaten Konkurrenten. Es wurde aber auch deutlich, daß ARD und ZDF im Vorabend- und Abendprogramm, zu den zuschauerstärksten Zeiten, ausschließlich ein Programm für die breite Masse anbieten. Die Programminhalte der zu diesen Zeiten ausgestrahlten Sendungen sind überwiegend Serien, Boulevard-Infotainment, Unterhaltung, Nachrichten und politische Magazine. Minderheitenprogramme, die nicht ausreichend hohe Quoten erreichen, wurden durch massenattraktive Programme ersetzt. Zur Hauptsendezeit werden nur noch „Massenprogramme“ gesendet, Minderheitenprogramme wie kulturelle Sendungen oder Bildungsprogramme wurden in die Nacht verschoben, in Spartenprogramme verlegt oder ganz aus dem Programm genommen.[1] Das Programm von ARD und ZDF ist am Vorabend und zur Primetime, während denen die Mehrzahl der Menschen Zeit fürs Fernsehen haben, mit dem Programm der Privaten vergleichbar und leistet lediglich ein „more of the same“.[2] Für die überwiegende Mehrheit der Rezipienten bedeutet das öffentlich-rechtliche Fernsehen somit kein Mehr an Vielfalt.[3]

a) keine Programmvielfalt

Von einem vielfältigen öffentlich-rechtlichen Programm muß man erwarten, daß es unterschiedliche Programminhalte und Programmformate anbietet. Alle nur denkbaren Themen müssen im Fernsehprogramm aufgegriffen und in unterschiedlichen Formen verarbeitet und angeboten werden. Als Beispiele für Anbieter aus dem Bereich der Medien, die tatsächlich ein vielfältiges Angebot leisten, sind Landes- oder (große) Stadtbibliotheken, große (Bahnhofs-) Zeitungskioske sowie das Internet zu nennen. Hier werden alle Themen mit denen sich die Menschheit beschäftigt oder in der Vergangenheit befaßte auf unterschiedliche Art und Weise und aus unterschiedlicher Sichtweise angeboten.

---

1 vgl. *C. I. 1. E) cc) (3)*

2 *C. Giehl* Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtichen und privaten Rundfunkveranstaltern S. 88 f.

3 im Ergebnis auch *H. Röper* Konzentration und Vielfalt im deutschen Rundfunk S. 70

Von vergleichbarer Vielfalt, zumindest im Themenspektrum, müßte auch das öffentlich-rechtliche Programm sein. Dies ist heute leider nicht der Fall. Die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme von ARD und ZDF bieten zu über 40 % Information und 50 % Unterhaltungsprogramme an. Über die Hälfte aller Informationssendungen sind Nachrichten und Aktuelle Tagesinformations-Magazine, die sich überwiegend mit dem tagesaktuellen Geschehen beschäftigen. Der Anteil der Kultur an diesen Informationssendungen beträgt unter 7 %, der Anteil von Wissenschaft, Technik und Umwelt unter 6 %.[4] Viele Informationsfelder werden von den Öffentlich-rechtlichen gar nicht abgedeckt. Beispielsweise sind Sendungen, die sich mit Architektur, Biologie, Philosophie, darstellender Kunst oder Physik beschäftigen im deutschen Fernsehen nicht vorhanden. Auch das Thema Religion ist aus dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen fast ganz verschwunden. Dabei ist unsere Gesellschaft und auch unser Staat[5] von christlichen Werten geprägt. Der Stellenwert der Religion im öffentlich-rechtlichen Programm ließe hingegen den Schluß zu, als ob es in unserer Gesellschaft keine Religion bzw. Glauben gäbe. Sogar Themengebiete wie Mode, Wohnen, Fitneß, Auto, Reisen, (Haus-) Tiere, Schmuck/Uhren sowie Musik (außer Volksmusik), die beispielsweise im Zeitschriftenhandel großen Erfolg haben, werden im öffentlich-rechtlichen Fernsehen kaum aufgegriffen. Dabei würden alle oben genannten Themen viele Zuschauer ansprechen.[6] Während eine Stadtbibliothek oder auch ein großer Zeitungs- und Zeitschriftenkiosk tatsächlich ein vielfältiges Angebot anbieten, ist das Angebot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Vergleich dazu wie ein spezialisierter Presse-Kiosk mit ausschließlich Tageszeitungen mit dem Schwerpunkt Politik und Groschenromanen, welche den Serien im Programm entsprechen. Um Programmvielfalt zu erreichen, müßten die Öffentlich-rechtlichen auch solche Themengebiete besetzen und dafür Programmformate aufgeben, die mehrfach von den Privaten und Öffentlich-rechtlichen bereits gezeigt werden.[7]

b) kein ausgewogenes Programm[8] (Forumsfunktion)

Durch die Forumsfunktion wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, alle unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und Strömungen in seinem

---

4 Zahlen des ZDF 1999 in: ZDF Jahrbuch 99 S. 339

5 Das Grundgesetz selbst ist ein Ausdruck unserer christlichen Werteordnung.

6 *S. Haas* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 440

7 Boulevard- und Promi-Magazine bietet nahezu jeder Sender an. Mit dem Vielfaltsgebot nicht vereinbar ist die Entscheidung des ZDF, neben „Leute heute“ noch ein weiteres dieser Magazine „VIP“ zu produzieren, aber andererseits andere Themen gar nicht zu besetzen.

8 Zum Begriff der Ausgewogenheit vgl. *S. Ory* Freiheit der Massenkommunikation S. 183

Programm zu berücksichtigen. In seinem Programm sind auch die Interessen von Minderheiten angemessen zu berücksichtigen.[9] Das öffentlich-rechtliche Fernsehen muß demzufolge zunächst die klassischen Programmgegenstände Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur bereitstellen, wobei jeder einzelne im Programm angemessen berücksichtigt werden muß. Nur so ist Programmvielfalt zu erreichen. Es wurde dargelegt, daß bei ARD und ZDF die Sparte Information etwa 45% des Programms ausmachen[10] und die Sparte Unterhaltung einen Anteil von über 50% ausmacht, während die Sparten Bildung und Kultur zusammen auf weniger als 5% am Gesamtprogramm kommen.[11]

Das Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht machen keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Sparten im Gesamtprogramm eines öffentlich-rechtlichen Vollprogramms. Teilweise wird die Ansicht vertreten, daß der Funktionsauftrag lediglich dann erreicht werde, wenn alle vier Programmbereiche abgedeckt werden und ausgewogen, d.h. ungefähr gleichgewichtig, zum Ausdruck kommen.[12] Für diese Ansicht spricht insbesondere die Tatsache, daß das Bundesverfassungsgericht diese vier Sparten gleichrangig nebeneinander stellte. Eine Abstufung hinsichtlich der Bedeutung der einzelnen Sparte für ein Gesamtprogramm hat es nicht vorgenommen. Auch tragen alle vier Sparten zur Meinungs- und politischen Willensbildung bei. Bei der Beurteilung der Gewichtung der einzelnen Programmgegenstände muß jedoch dem Umstand Rechnung getragen werden, daß das Fernsehen überwiegend als Medium zur Information und zur Unterhaltung benutzt wird. Daher ist die Forderung realitätsnäher, daß zur Erfüllung des Funktionsauftrags alle vier Programmgegenstände nur angemessen und eben nicht gleichgewichtig zu berücksichtigen sind. Die Forderung einer gleichgewichtigen Berücksichtigung der vier Sparten würde zu weit gehen, allerdings ist eine angemessene Gewichtung jeder Sparte erforderlich. Unter welchen Voraussetzungen eine angemessene Gewichtung der Programmgegenstände vorliegt, bedarf einer weiteren Konkretisierung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten oder durch den Gesetzgeber. Dabei muß darauf geachtet werden, daß ein Programmgegenstand nicht ganz oder beinahe unberücksichtigt bleiben darf. Bei vier Programmgegenständen muß in einem öffentlich-rechtlichen Vollprogramm jeder einzelne Programmgegenstand mindestens 10

---

9 vgl. *B. IV. 5 b) ; E. Elitz* Radio und Fernsehen in der Zeit der Gegenaufklärung S. 253 f.

10 dabei sind auch die Informationsgenres nicht ausgewogen *D. Hajok / B. Schorb* Media Perspektiven 7 / 1998 S. 332

11 vgl. *C. I. 1. A) ee)*

12 *M. Fromm* S. 77 ; *D. Dörr* Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahren S. 340

% des Programms ausmachen, damit von einer angemessenen Gewichtung gesprochen werden kann. Zwei von vier Programmgegenständen sollten zusammen mindestens 1/4 des Programms ausmachen. Mit diesem Vorschlag wird weder der Forderung einer gleichgewichtigen Berücksichtigung der vier Sparten entsprochen, noch wird die gänzliche Vernachlässigung der Sparten Bildung und Kultur in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen akzeptiert.

Der Anteil der Sparten Bildung und Kultur beträgt heute zusammen weniger als 5 % am Gesamtprogramm der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme ARD und ZDF, [13] so daß gegenwärtig nicht von einer angemessenen Gewichtung der Programmsparten gesprochen werden kann, und eine Verletzung des Funktionsauftrages vorliegt.[14] Dabei liegt nach den Ergebnissen der ARD / ZDF-Kulturstudie das Interessenpotential an Kulturprogrammen bei 12,7 % stark Interessierten (Kernpublikum) und 31,2 % Gelegenheitsnutzern.[15] Die hohen Reichweiten, die Kultursendungen in der Vergangenheit vereinzelt erreicht haben zeigen, daß eine breite Akzeptanz von Kulturprogrammen möglich ist, soweit der Sendeplatz den allgemeinen Nutzungsmustern (Prime Time) entgegen kommt.[16] Während die Sparten Information und Unterhaltung/Fiction sich das Gesamtprogramm aufteilen, werden die Sparten Kultur und Bildung vernachlässigt. Dabei können sich die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme nicht darauf berufen, die Sparten Kultur und Bildung würden in ihren Spartenprogrammen (3Sat und 3. Programme) ausreichend Berücksichtigung finden. ARD und ZDF sind Vollprogramme, die sich inhaltlich an die Gesamtheit der Bevölkerung richten. Es müssen demnach in den Vollprogrammen die Programminteressen aller berücksichtigt werden. Ein Vollprogramm muß Sendungen für Mehrheiten, als auch für Minderheiten bereithalten. Trotz Kulturspartenprogrammen muß der Anteil der Programmbereiche Bildung und Kultur in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen angemessen berücksichtigt werden, was heute nicht geschieht.[17] Die Existenz eines Staates stützt sich auf seine Geschichte und seine Kultur und die Werte der Gesellschaft werden durch deren Kultur und die Bildung vermittelt. Es ist für die Gesellschaft und den Staat daher von immenser Bedeutung, daß mehr Bildungs- und Kulturprogramme im öffentlich-rechtlichen Fernsehen gezeigt werden. Kultur- und Bildungsfernsehen bedeuten nicht, daß

---

13 *S. Haas* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 440 spricht von einem Kulturanteil am Gesamtprogramm von 1,9 % der Sendedauer.

14 *E.G. Mahrenholz* Grundversorgung und Programmfreiheit S. 256 geht von einer Verletzung aus, wenn die Informations- und kulturellen Aufgaben in auffallender Weise abnehmen.

15 *F. Bernward* Kultur und Medien ; *S. Haas* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 440

16 *S. Haas* Media Perspektiven 9 / 1994 S. 448 f.

17 bereits 1990 festgestellt *D. Schwarzkopf* Media Perspektiven 11 / 1990 S. 686

diese Sendungen in Form des Telekollegs verbreitet werden und gleichbedeutend mit geringen Zuschauerquoten sind. Ganz im Gegenteil: Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind aufgerufen, alle Themen so innovativ und fernsehgerecht aufzubereiten, daß sie auch viele Zuschauer ansprechen. In der Vergangenheit ist ihnen dies oft gelungen,[18] nur wurden und werden zu wenige solcher Sendungen produziert und gesendet.

An der Ausgewogenheit fehlt es nicht nur im Bereich der Spartengewichtung im Gesamtprogramm, sondern auch in den einzelnen Programmbereichen. Dies wird beispielsweise bei der Sportübertragung deutlich.[19] Es ist die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Berichterstattung im allgemeinen und die Sportberichterstattung im besonderen gleichmäßig zu gewichten. Zur Programmvielfalt tragen alle Sportarten bei und daher sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten dazu verpflichtet, über möglichst viele Sportarten zu berichten. Die Auswahl und Gewichtung der Sportberichterstattung ist bei den Öffentlich-rechtlichen gestört, Vielfalt wird nur bedingt erreicht. Einerseits geben die öffentlich-rechtlichen Anstalten für die Übertragung bestimmter weniger Sportarten viel Geld aus, obwohl die Privaten das Sportereignis genauso gut übertragen könnten und wollten und die Öffentlich-rechtlichen im Wege der Kurzberichterstattung darüber weiterhin berichten könnten, und andererseits berichten sie über bestimmte Sportarten im Fernsehen gar nicht,[20] obwohl deren Verbände dafür sogar bezahlen würden.[21] Über die massenattraktiven Sportarten berichten bereits die Privaten in angemessener Form, so daß eine weitergehende Berichterstattung als die Kurzberichterstattung durch die Öffentlich-rechtlichen zur Programmvielfalt im Fernsehen insgesamt nicht beiträgt. Das öffentlich-rechtliche Fernsehen findet auch bei der Musikübertragung kein ausgewogenes Verhältnis. Heute wird überwiegend Volksmusik gezeigt. Andere Musikrichtungen wie Jazz, Soul, Pop oder Rock

---

18 z.B. wurden sehr erfolgreiche Programme aus den Bereichen Physik mit „Knoff hoff", Astronomie mit den Reihen von Joachim Bublath, Archäologie mit „Terra X" oder Geschichte mit den Reihen über Hitler oder Preußen ausgestrahlt. Auch Serien können z.B. Geschichte nahe bringen, wie dies die erfolgreichen Serien „Shaka Zulu" oder „Shogun" zeigen. Leider werden im deutschen öffentlich-rechtlichen Fernsehen Serien nahezu ausschließlich über Ärzte oder Familienverwicklungen produziert.

19 Ein anderes Beispiel ist die Musik. Während allein bei ARD und ZDF jährlich über 50 Volksmusik-sendungen ausgestrahlt werden und die 3. Programme weitere Sendungen dieser Art übertragen, werden andere Musikrichtungen wie beispielsweise Jazz, Soul, Pop, Rock, Country oder Klassik von ARD und ZDF gar nicht berücksichtigt. Jazz und Country werden im deutschen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen nicht gesendet, obwohl die Öffentlich-rechtlichen aus dem Gebot der Programmvielfalt dazu verpflichtet wären.

20 z.B. Handball, Tischtennis

21 vgl. *C. I. 1. F) cc)*

gehören zwar nicht zu den Wurzeln der deutschen Kultur, sind aber für ein vielfältiges Programmangebot unerläßlich.[22]

c) Selbstkommerzialisierung (Komplementärfunktion)

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist dazu verpflichtet, Sendungen mit besonderem gesellschaftlichem Interesse zu übertragen, die von den Privaten nicht bereitgestellt werden. Dies sind insbesondere Minderheitenprogramme, die bei den Privaten aus wirtschaftlichen Gründen nicht verbreitet werden können, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk dies aber aufgrund der Gebührenfinanzierung möglich ist. Tatsächlich wurden im öffentlich-rechtlichen Fernsehen aufgrund der Konkurrenzsituation die Programme, die nicht ausreichend hohe Quoten erreichten (Minderheitenprogramme) durch Massenprogramme ersetzt. Die Zuschauerquoten werden bei den Öffentlich-rechtlichen wie bei den Privaten bei der Programmauswahl in den Vordergrund gestellt. Heute wird daher im Vorabend- und im Abendprogramm, zu den zuschauerstärksten Zeiten, ausschließlich ein Programm für die breite Masse angeboten.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten rechtfertigen diese Programmentscheidungen damit, daß alle Bürger mit dem öffentlich-rechtlichen Programm angesprochen werden müssen, ansonsten verliere der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Daseinsberechtigung. Daraus ableitbar ist die Jagd nach Quoten und Marktanteilen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten wie bei den Privaten zu erklären. Während die Privaten den wirtschaftlichen Gesetzen folgend hohe Einschaltquoten anstreben, begründen die öffentlich-rechtlichen Anstalten dies mit ihrer Daseinsberechtigung bzw. dem Willen der Bevölkerung. Diese Argumentation der öffentlich-rechtlichen Anstalten ist zwar richtig, aber nicht vollständig: Die Daseinsberechtigung der öffentlich-rechtlichen Anstalten ergibt sich auch zu einem Teil aus dem Willen der Rezipienten. Denn bei unterdurchschnittlich geringen Marktanteilen wäre ein teurer öffentlich-rechtlicher Rundfunk nicht weiter zu rechtfertigen. Wenn das Programm kaum jemanden anspricht, kann man nicht Jedermann dafür Gebühren zahlen lassen. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen folglich ein Programm anbieten, welches von der Bevölkerung angenommen wird. Andererseits muß ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk auch alle Bevölkerungsteile ansprechen. Ein

---

[22] andere öffentlich-rechtliche Sender wie der Schweizer Sender SF DRS zeigt neben Volksmusik auch viele Live-Konzerte von bekannten und unbekannten Künstlern anderer Musikrichtungen.

Programm ausschließlich für die Masse oder die Mehrheit der Bevölkerung widerspricht dem Vielfaltsgebot und dem sich daraus ableitenden Funktionsauftrag. Danach müssen auch Minderheitenprogramme gesendet werden und zwar zu allen Tageszeiten, so daß der Rezipient auch die Möglichkeit hat, diese Sendungen anzuschauen. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist seine Stellung als „Lückenfüller" gerade auch wegen der Gebührenfinanzierung zuzumuten, denn er ist wegen der Gebührenfinanzierung nicht auf Quoten und Marktanteile angewiesen.

Das Programmangebot von ARD und ZDF, welches überwiegend ein Massenpublikum anspricht und hinsichtlich anspruchsvollen Sendungen im übrigen auf ihre Spartenprogramme verweist, entspricht nicht dem Gebot der Vielfalt und damit dem Funktionsauftrag. Die überwiegende Mehrzahl der Menschen, die ihr Fernsehgerät ausschließlich zur Primetime einschalten, bekommen damit von ARD und ZDF meist ein Programm für ein Massenpublikum geboten, welches in vergleichbarer Form auch bei den Privaten zu konsumieren ist.[23] Selbstverständlich muß ein gebührenfinanziertes öffentlich-rechtliches Vollprogramm darauf achten, daß es ein Programm anbietet, welches vom Publikum angenommen wird. Dabei ist gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgerufen, alle Zuschauer anzusprechen, also auch die Minderheiten, und zwar teilweise auch zur Primetime. Es widerspricht zudem dem Gebot der Vielfalt, wenn die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme zur Primetime nur Unterhaltungs- und Informationsprogramme senden, die in ähnlicher Form auch bei den Privaten gesehen werden können.[24] So muß das öffentlich-rechtliche Fernsehen auch zur Primetime hochwertige Minderheiten-programme senden, die aufgrund ihrer Qualität viele Zuschauer ansprechen.[25]

d) kein Qualitätsrundfunk (Vorbildfunktion)

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll durch sein Programm Qualitätsstandards setzen und ein Höchstmaß an Professionalität, Seriosität und Niveau sicherstellen.[26] Die öffentlich-rechtlichen Sender sollen demnach ein qualitativ hochwertiges Programm veranstalten. Als Maßstab kann nicht das Programm der privaten Konkurrenz gelten. Die Vorbildfunktion ist nicht schon dann erfüllt,

---

23 *C. Giehl* Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern S. 88 f.

24 vgl. „CA$H", die Kopie des Quiz „Wer wird Millionär ?" im ZDF zeitgleich mit „Wer wird Millionär ?" auf RTL im Sommer 2001 jeweils dienstags und donnerstags um 20.15 Uhr.

25 Sonntags um 19.30 Uhr gelingt dies im ZDF bspw. mit den Geschichtssendungen von Guido Knopp.

26 *Booz, Allen & Hamilton* S. 21 ; *P. Lerche* FS für Martin Kriele S. 360 f.

wenn das öffentlich-rechtliche Programm qualitativ besser ist als das der Privaten, sondern erst, wenn das Höchstmaß des Möglichen geboten wird. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß sich davon lösen, sein Programm mit dem der Privaten zu vergleichen, denn im dualen System ist der öffentlich-rechtliche Rundfunks unabhängig vom privaten Rundfunk. Ihre Aufgaben und ihre Finanzierung unterscheiden sich erheblich voneinander, so daß sie nicht im direkten Wettbewerb gegeneinander stehen. Sowohl der öffentlich-rechtliche als auch der private Rundfunk wetteifern um die Gunst der Zuschauer, aber die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hängt primär nicht von der Gunst der Zuschauer ab, sondern zunächst von der Erfüllung seiner Aufgaben, also seines Funktionsauftrags. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß sich daher ausschließlich an dem Funktionsauftrag orientieren und sich daran messen lassen und nicht an Zuschauerquoten und Marktanteilen. Der gesellschaftliche Konsens für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk beruht auf Qualitätsmerkmalen und Qualitätsunterschieden zu den kommerziellen Anbietern.[27]

Ein qualitativ hochwertiges Programm bedeutet nicht, daß Sendungen mit weniger hohem Niveau nicht mehr in das Programm aufgenommen werden dürfen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll mit seinem Programm die gesamte Bevölkerung ansprechen, so daß jede Programmform und jeder Programminhalt gezeigt werden darf, jedoch soll er Qualitätsstandards setzen. Qualitätsstandards werden nicht durch die zunehmende Boulevardisierung der Öffentlich-rechtlichen am Vorabend gesetzt. Billig produzierte Daily-Soaps wurden zunächst von den Privaten gezeigt, bevor die ARD mit täglich zwei Soaps[28] am späten Nachmittag die Vorreiterrolle in diesem Genre übernahm.

Ein beträchtlicher Anteil der Sendungen, die bei ARD, ZDF und den Dritten übertragen werden, sind Wiederholungen. Auch dadurch wird der Vorbildfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht entsprochen. Zudem werden Bildungsprogramme, Nachrichten und Talk-Shows bei den Dritten oft zur selben Zeit übertragen.[29] Die Sparten Unterhaltung, Fiction und Sport werden überwiegend zu den zuschauerstarken Zeiten nach 20.00 Uhr gezeigt.[30]

---

27 *C. Breunig* Media Perspektiven 3 / 1999 S. 94

28 Verbotene Liebe und Marienhof - werktags zwischen 18.00 und 19.30 Uhr

29 Als Beispiel soll der beliebig ausgewählte 21.01.2000 dienen: Um 22.00 Uhr sendeten 6 der 8 Dritten Talkshows. Der WDR sendete „B.trifft“, N 3 „NDR Talk Show“, MDR „Riverboat“, H 3 „NDR Talk Show“, Südwest 3 „Nachtcafe“ und das Bayerische Fernsehen „Kanal fatal“ und anschließend „Schmidbauer's“.

30 Auch hier soll wieder der 21.01.2000 als Beispiel dienen: Um 20.15 Uhr sendeten die Dritten ausschließlich Unterhaltung, nämlich Musik, Lustspiel, Hitparade und Musikquiz.

Eine Alternative zu ARD, ZDF und den privaten Konkurrenten bieten die Dritten mit solch einem Programm oftmals nicht. Eine Programmabstimmung der Sender, um dadurch dem Zuschauer eine größere Programmbreite zur selben Zeit anbieten zu können, findet nicht statt.

e) nicht innovativ

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind zwar technisch mit ihren digitalen Angeboten als innovativ einzustufen, programminhaltlich übernehmen die Öffentlich-rechtlichen zunehmend im Konkurrenzkampf um Einschaltquoten die erfolgreichen Programmformate der Privaten aus der Sparte Unterhaltung,[31] anstatt selbst neue Sendungen aufzubauen. Die Öffentlich-rechtlichen sind aufgefordert, neue Sendeformate zu kreieren und davon abzugehen, bereits existierende Rate- und Spielshows der Privaten zu kopieren.[32]

2. Programmbouquets

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen soll mit seinem Programmangebot für die Gesellschaft eine gemeinsame Informations- und Kommunikationsgrundlage schaffen, auf der alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen können, um zur politischen Willensbildung beizutragen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.[33] Der integrativen Funktion des Rundfunks werden insbesondere die dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechenden Vollprogramme gerecht.[34] Sie können die Vielfalt unterschiedlicher Programme, Themen und Auffassungen in eine ausgewogene Gesamtdarstellung zusammenführen und damit integrieren.[35] Dies ist aber nur möglich, da das Vollprogramm durch unterschiedlichste Inhalte die gesamte Gesellschaft anspricht.[36] Zum Erhalt eines inhaltlich integrativen Pluralismus ist es notwendig zu verhindern, daß sich sämtliche gesellschaftlichen Gruppen in

---

31 z.B. Quiz-Shows, Daily-Soaps, Promi-Klatsch-Sendungen wie „leuteheute“, Gerichts-Soaps oder die Nachmittags-Talks.

32 *C. Giehl* S. 88 f. ; „CA$H“ (ZDF 2000) ist ähnlich wie der Vorgänger auf RTL „Wer wird Millionär“ (2000). Die „Lotto-Show“ der ARD seit 1998 ist eine Kopie der SAT.1 „GlücksSpirale“ (seit 1996). Diese Forderung äußerte *D. Schwarzkopf* Media Perspektiven 11 / 1990 S. 683 bereits 1990.

33 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 39

34 *M. Fromm* S. 65 ; *H. Kresse* ZUM 1995, 178, 182 ; *H. Gersdorf* Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation 1995 S. 36

35 *M. Bullinger* Das Vollprogramm im Rundfunk 1995 S. 33, 35 f.

36 *H. Kresse* ZUM 1996, 59, 61

ihrer zunehmenden Zersplitterung nur noch in ihrem Spartenprogramm wiederfinden.[37] Die Integrationsfunktion soll demzufolge auch die zunehmende Verspartung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verhindern.

a) keine Vollprogramme (Integrationsfunktion)

Mit der Digitalisierung erfolgt eine Auflösung des heutigen Programmbegriffs. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten wollen in Zukunft den ihnen auferlegten Funktionsauftrag nicht mehr wie bisher durch Vollprogramme, sondern mit Programmbouquets erfüllen.[38] Die Vollprogramme ARD und ZDF werden in Zukunft durch das ARD-Bouquet und das ZDF-Bouquet ersetzt. Diese Form der Programmleistung widerspricht dem Funktionsauftrag.[39]

Programmbouquets öffentlich-rechtlicher Anstalten dürfen nicht ausschließlich aus Spartenprogrammen bestehen. Die Garantie des Funktionsauftrags durch ein Bouquet ohne Vollprogramm, sondern nur durch Spartenprogramme widerspricht der Integrationsfunktion als Teil des Funktionsauftrags.[40] Die klassische Art der Darbietung erfolgt durch Vollprogramme. Dabei wird die Programmvielfalt durch innenpluralistisch zusammengesetzte Kontrollorgane gewährleistet. Wird in Zukunft die Vielfalt im Programm durch ein Bouquet aus Spartenkanälen erbracht, wird die Vielfalt des Programms zwar weiterhin durch das zusammengesetzte Organ kontrolliert, gleichzeitig wird die Vielfalt aber auch durch die unterschiedlichen Spartenprogramme gewährleistet. Damit nähert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk strukturell dem Außenpluralismus des privaten Rundfunks an, der Vielfalt (nur) durch die Vielzahl seiner Programme garantieren muß und auch garantiert. Mit den Programmbouquets ändert sich der bislang ausschließlich innenpluralistische öffentlich-rechtliche Rundfunk strukturell in eine Mischform aus Innen- und Außenpluralismus. Dies wäre eine Abkehr von der bisherigen Struktur des dualen Rundfunksystems, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde sich dadurch von der Gewährleistung der Vielfalt durch Vollprogramme wie bisher verabschieden und entsprechend dem privaten Rundfunk, die Vielfalt im Rundfunk durch viele unterschiedliche Programme zu verwirklichen suchen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde damit in seiner Struktur näher hin

---

37 *H. Kresse* ZUM 1996, 59, 65

38 *C.-E. Eberle* ZDF Jahrbuch 99 S. 64

39 a.A. *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 291 , der die Bouquetierung als eine notwendige Anpassung an die veränderten Verhältnisse betrachtet.

40 a.A. *ZDF Schriftenreihe* Band 54 S. 73 ; *P. Voß* Warum es nicht ohne die ARD geht Media Perspektiven 7 / 1999 S. 279

zum privaten Rundfunk rutschen. Dies hat auch für die gesamte duale Rundfunkordnung Folgen, denn der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde seine Besonderheit gegenüber dem privaten Rundfunk und damit auch seine Daseinsberechtigung verlieren, wenn er nicht mehr wie bisher den Funktionsauftrag durch Vollprogramme, sondern wie der private Rundfunk durch eine Vielzahl von (Sparen-) Programmen gewährleistet. Die strukturellen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk sind dann nur noch sehr gering. Ob eine öffentlich-rechtliche Anstalt 30 inhaltlich verschiedene Spartenprogramme im Bouquet anbietet, oder ob dies durch eine oder mehrere private Kapitalgesellschaften geschieht, wird für den Rezipienten keinen Unterschied machen. Beide bieten ein durch unterschiedliche Spartenprogramme vielfältiges Gesamtprogramm an. Aufgrund fehlender Unterscheidbarkeit von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk hat der öffentliche Rundfunk seine Daseinsberechtigung verloren. Wenn die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht anderes als die privaten Veranstalter anbieten, braucht es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht mehr, das heutige duale Rundfunksystem würde von der Entwicklung überholt.

b) Digitalisierung/Konvergenz

Im Zuge der Digitalisierung und der Verknüpfung von Fernsehen und Internet wird die Zahl der Fernsehanbieter und der Fernsehprogramme bereits in naher Zukunft deutlich höher werden. In 20 Jahren können 500 oder sogar 1.000 Fernsehprogramme pro Haushalt die Regel sein. Internet-TV ermöglicht es ökonomisch nahezu Jedermann, ein Fernsehprogramm zu veranstalten und zu übertragen. Allein die Vielzahl der Programme wird zwangsläufig auch Programmvielfalt im Fernsehen gewährleisten. Ob dann eine weitere Rechtfertigung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestünde wäre fraglich. Eine Rundfunkordnung, welche Vielfalt im Rundfunk garantiert, bliebe weiterhin erforderlich und deren Regelung obläge weiterhin dem Gesetzgeber. Dieser müßte bei entsprechender Programmvielfalt über ein alternatives Rundfunksystem nachdenken. Wenn die privaten Fernsehanbieter durch Voll- und Spartenprogramme bereits die Vielfalt im Fernsehen gewährleisten würden, bedürfe es grds. keines weiteren gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der mit Programmbouquets durch Spartenprogramme ausschließlich ein „more of the same“ übertrüge. Zum Schutz der Gebührenzahler und der konkurrierenden privaten Fernsehanbieter müßte über eine Einstellung oder

Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks oder zumindest der meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten bzw. Programme nachgedacht werden.

Sollte es auch in Zukunft trotz Internet-TV nicht zu einer deutlichen Zunahme von privaten Programmveranstaltern kommen, sondern weiterhin nur bei wenigen Fernseh-Familien bleiben, würde dies dennoch nicht zur Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen, zumal es auch keine öffentlich-rechtliche Presse gibt. Der Zustand von nur wenigen Wettbewerbern am Markt ist ein wettbewerbsrechtliches, nämlich kartellrechtliches Problem, während die Programmvielfalt rundfunkrechtlich zu gewährleisten ist. Durch das Wettbewerbsrecht, das in allen Wirtschaftszweigen zur Anwendung kommt, wird versucht, Wettbewerb und damit auch Vielfalt durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Anbietern zu erreichen. Das Rundfunkrecht hingegen ist im Wirtschaftsrecht eine Besonderheit und kommt demzufolge auch nur hier zur Anwendung. Das Rundfunkrecht soll, zusätzlich zum Wettbewerbsrecht, die Vielfalt im Rundfunk garantieren. Beide Rechtsgebiete streben zwar ein gemeinsamen Ziel an, nämlich Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten, sie sind jedoch nicht voneinander abhängig. Die Wahl der Rechtsordnung kann daher auch nicht vom Wettbewerbsrecht abhängig gemacht werden. Es ist beispielsweise durchaus möglich, daß trotz vieler Fernsehanbieter keine Programmvielfalt besteht. Aber auch der umgekehrte Fall, daß Programmvielfalt besteht, obwohl es nur einen Anbieter gibt, ist möglich, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk zeitlich vor der dualen Rundfunkordnung bewiesen hat. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ein Produkt des Rundfunkrechts und darf daher nicht als wettbewerbsrechtlich notwendiges Gegengewicht zu den privaten Fernsehanbietern gesehen werden, zumal ein gebührenfinanzierter öffentlich-rechtlicher Anbieter den Wettbewerb eher verzerrt als ihm dienlich ist. Beide Rechtsinstitute, das Wettbewerbsrecht und das Rundfunkrecht, müssen beide auf ihre Weise versuchen, Vielfalt im Fernsehbereich herzustellen. Primär soll die Vielfalt der Meinungen im Fernsehen dargestellt werden, was auch nur durch einen Anbieter, einen Monopolisten, durchaus möglich ist. Daher geht das Rundfunkrecht dem Wettbewerbsrecht grundsätzlich vor. Für den Fall, daß Programmvielfalt nur durch zwei private Fernseh-Familien sichergestellt wird, bedeutet dies rundfunkrechtlich keinen Handlungsbedarf, dafür kann dies zu einem wettbewerbsrechtlichen Vorgehen führen. Der ausschließlich aus dem Rundfunkrecht entstandene öffentlich-rechtliche Rundfunk darf aber nicht als Mittel des Wettbewerbsrechts eingesetzt werden.

3. (Programm-) Expansion

Die hier interessanten Ausweitungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens sind zum einen die bei ARD und ZDF jeweils drei neuen, digitalen Spartenprogramme und zum anderen die bundesweite Ausstrahlung aller Dritten Programme via Satellit und Kabel.

a) Die Dritten Programme

Bei den 3. Programmen ist eine der wesentlichen Komponenten ihres Programmauftrags die landesbezogene Verbreitung.[41] Den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist es folglich untersagt, die 3. Programme zu nationalen Vollprogrammen auszubauen.[42] Dies ist in den letzten Jahren aber geschehen. Eine nationale Verbreitung der 3. Programme kann nur dann zum Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gezählt werden, wenn die 3. Programme jeweils Regional- und Landesprogramm veranstalten. Dadurch würde die Vielfalt im Rundfunk für den Rezipienten erhöht und entsprechend den Spartenprogrammen würden auch die 3. Programme eine Kompensationsfunktion wahrnehmen.

Der Programmauftrag der Dritten leitete sich ursprünglich aus dem landesbezogenen Verbreitungsumfang der Dritten Programme her.[43] Die Programmgestaltung, und mit ihr der Programmauftrag, war auf die Zuschauer ausgerichtet, die das Programm erreichen sollten. Die Dritten Programme sollten demnach ein Landesprogramm anbieten, welches sich von den national verbreiteten öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen dadurch zu unterscheiden hatte, daß hier landesbezogene Sendungen übertragen werden sollte.[44] Obwohl heute alle Dritten national verbreitet werden, darf sich der Programmauftrag nicht verändert haben. Auch heute sind die Dritten Programme verpflichtet, Landesprogramm anzubieten.

Die Existenz der ARD und des ZDF, die seit jeher national verbreitet wurden und einen Programmauftrag zur Integration der gesamten Bevölkerung im föderalen Deutschland und die Gestaltung von Sendungen für die

---

41 *R. Ricker* AfP 1992, 19, 20 ; *R. Binder* Media Perspektiven 1992, 29 ; *K. Pukall* S. 79 f.
42 *K. Pukall* S. 75 ; *P. Selmer* Bestands- und Entwicklungsgarantien S. 84
43 *K. Pukall* S. 75 ; *R. Ricker* ZUM 1998 S. 181 f.
44 so in der Präambel des SWR-Staatsvertrag , vgl. *N.P. Flechsig* SWR-Staatsvertrag Kommentar S. 57 ; *R. Ricker* ZUM 1998 S. 181 f.

Fernsehteilnehmer in ganz Deutschland hatten,[45] ist ein Hinweis darauf, daß der landesbezogene Rundfunk die Regel, das nationale Fernsehen dagegen die Ausnahme ist. Würden die Dritten Programme den Schwerpunkt ihres Programminhaltes nicht in landesspezifischen Programmen sehen, wären sie lediglich ein weiteres „Erstes Programm", jedoch kein Drittes mehr. Insgesamt 9 „Erste" wären offensichtlich zuviel, ihre Daseinsberechtigung würde fehlen. Dies widerspräche im übrigen auch dem Grundgedanken des Grundgesetzes zur Rundfunkfreiheit bzw. zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Gewährleistung von Vielfalt im Rundfunk. Die Dritten entsprechen diesen Vorgaben jedoch lediglich dann, wenn sie ein Programm leisten, welches sich von den anderen öffentlich-rechtlichen Programmen unterscheidet. Zudem dürfen die acht Dritten Programme auch untereinander nicht gleiches oder ähnliches Programm senden. Auch dies widerspräche der Vielfalt im Fernsehen. Jedes eigene Dritte Programm hat daher den Programmauftrag, ein Fernsehprogramm zu veranstalten, das die anderen öffentlich-rechtlichen Programme nicht zeigen. Diesen Vorgaben kann ausschließlich dadurch entsprochen werden, daß die Dritten Programme den Schwerpunkt ihrer Programminhalte auf ihre jeweiligen landesspezifischen Programme legen. Daß der Programmauftrag der Dritten in landesspezifischen Programminhalten zu suchen ist, ergibt sich auch daraus, daß die nationale Anbindung bei den Dritten fehlt. Die Vertreter in den Aufsichtsgremien kommen jeweils nur aus dem jeweiligen Bundesland der Anstalt. Die Gebührenfinanzierung der Dritten wird vom Rundfunkgebührenstaatsvertrag geregelt, wonach die Finanzierung von den Rundfunkteilnehmern im Sendegebiet der jeweiligen Rundfunkanstalt abhängig gemacht wird. Die Dritten sind Landesprogramme, so daß der Anknüpfungspunkt für ihren Programmauftrag auch nur in einem Programm aus dem Land, für das Land, gesehen werden kann. Damit die Dritten Programme ihrem Programmauftrag entsprechen, müssen sie jeweils ein eigenständiges, individuelles Programm anbieten. Der Schwerpunkt ihres Programms muß aus Sendungen bestehen, die einen Bezug zum jeweiligen Bundesland haben. Nur auf diese Weise tragen die acht Dritten Programme zur Vielfalt bei.

Die Sendungen der Dritten Programme sind nur zu einem Bruchteil tatsächlich landesspezifisch. Mit Ausnahme der Landes-Nachrichten aus dem jeweiligen Bundesland, die bei allen Dritten zwischen 19.00 und 20.00 Uhr ausgestrahlt werden, und im übrigen den Dritten die höchsten Einschaltquoten bescheren,[46]

---

[45] §§ 1, 2 ZDF-Staatsvertrag

[46] Die Regionalmagazine der Dritten Programme übertreffen die Marktanteile der ARD zur selben Zeit deut-

ist das Programm der Dritten ansonsten austauschbar. Die Dritten müssen sich mit dem gegenwärtigen Programm die Frage gefallen lassen, warum man aus acht Dritten nicht nur ein Drittes macht, mit Landesfenstern zwischen 19.00 und 20.00 Uhr, wo dann weiterhin die Landesnachrichten gesendet werden könnten.[47] Die Dritten Programme entsprechen mit ihren gegenwärtigen Programminhalten nicht dem Funktionsauftrag. Sie tragen zur Vielfalt im Fernsehen nur dann bei, wenn sie ausschließlich Regional- und Landesprogramm aus ihrem „Stammland" senden.

b) Die neuen Programme in den Bouquets

Das Bundesverfassungsgericht hat im 5. Rundfunkurteil[48] klargestellt, daß öffentlich-rechtliche Spartenprogramme zum klassischen Rundfunkauftrag gehören, soweit sie solche Programmbereiche abdecken, die von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind. Den öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen kommt damit eine Kompensationsfunktion zu, die zu einer Erhöhung der Programmvielfalt im Rundfunk insgesamt führt, indem die Breite des Rundfunkangebots im gesamten Rundfunk durch solche Spartenprogramme tatsächlich erhöht wird.[49] Programminhalte dürfen demnach nicht aus den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen herausgenommen und in die Spartenprogramme verlegt werden. Die Spartenprogramme sollen nämlich einen zusätzlichen Beitrag zur Programm- und Meinungsvielfalt leisten und die Vollprogramme nicht entlasten oder sie von der Pflicht, ein umfassendes Vollprogramm zu senden, entbinden. Tatsächlich wurden aus den Vollprogrammen ARD und ZDF zunehmend Programminhalte herausgenommen und in die Spartenprogramme verlegt. Kultur-, Bildungs- und Kindersendungen machen heute zusammen im Programm von ARD und ZDF weniger als 10 % des Gesamtprogramms aus.[50] Es wird hier vielmehr auf die Spartenkanäle 3Sat, Kinderkanal und den Theaterkanal verwiesen. Die Folge ist, daß ganze Gruppen der Gesellschaft von den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen nicht mehr angesprochen werden.

---

lich. Das N 3 Schleswig-Holstein-Magazin hatte 1999 einen Marktanteil von 35,2%. Insgesamt sieben Regionalmagazine haben einen Marktanteil von über 20%, zwei davon sogar über 30%. Vgl. AGF/GfK Media Control in: HÖRZU Heft 5 28.01.2000 S. 108

47 so z.B. in Großbritannien und Frankreich. Dort gibt es nur ein „Regionalprogramm", vgl. unten.

48 BVerfGE 74, 297, 346

49 vgl. oben *B. VI. 2*.

50 Theaterstücke werden heute bei ARD und ZDF gar nicht mehr gezeigt. Kindersendungen, die früher am frühen Nachmittag ausgestrahlt wurden, werden heute nur noch auf dem Kinderkanal gesendet.

Oben[51] wurde bereits festgestellt, daß öffentlich-rechtliche Spartenprogramme lediglich dann dem Funktionsauftrag entsprechen, wenn sie solche Programme senden, die von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind und erforderlich sind. Zudem müssen öffentlich-rechtliche Spartenkanäle neben den Vollprogrammen einen zusätzlichen Beitrag zur Programm- und Meinungsvielfalt leisten.[52] Das Programm der digitalen Spartenkanäle EinsExtra und ZDF.doku entsprechen im Wesentlichen dem Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX bzw. den privaten Nachrichtensendern.[53] Nachdem inhaltlich vergleichbare Spartensender bereits existieren, sind diese Spartenkanäle nicht erforderlich und damit unzulässig. Allein der Theaterkanal bringt Beiträge aus dem Bereich der Kultur, die von privaten Anbietern nicht zu erwarten sind. Auch die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme zeigen in ihrem Programm keine Bühnendarbietungen mehr,[54] so daß der Theaterkanal auch erforderlich ist. Das reine Abspielen von Bühnendarbietungen widerspricht allerdings der Vorbildfunktion, im übrigen entspricht der Theaterkanal dem Funktionsauftrag.

c) Rundfunkfremde Einrichtungen

Der ZDF-Freizeitpark in Mainz ist eine privatwirtschaftliche Aktivität einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die trotz inhaltlich-thematischer Ausgestaltung zum ZDF-Programm keinen Bezug zu ihrer Rundfunkaufgabe hat. Soweit private Fernsehsender neben ihrem Kerngeschäft auch einen Freizeitpark betreiben wollen, ist dagegen nichts einzuwenden. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt hingegen hat sich an den auf sie übertragenen Aufgaben zu orientieren. Dies sind die Veranstaltung von Rundfunk im Rahmen des dualen Rundfunksystems. Tätigkeiten, die über diesen Aufgabenbereich hinausgehen sind unzulässig. Die Veranstaltung eines Freizeitparks gehört nicht zu den Aufgaben einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie können den öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht Befugnisse einräumen, die über den Aufgabenkreis hinausgehen.[55] Bei der Veranstaltung eines Freizeitparks handelt es sich auch nicht um eine zulässige unterstützende Randbetätigung der Anstalt. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit der Herausgabe von Print-

---

51 *C. I. 3. A) cc)*

52 *M. Schmittmann* K & R 1998 S. 255

53 CNN, n-tv, N24

54 Obwohl sie dazu aus dem Gebot der Vielfalt verpflichtet sind. Die vollständige Abschiebung bestimmter Programme in Spartenkanäle widerspricht dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

55 BVerfGE 83, 238, 303 ; 90, 60, 103 ; *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 343 ; *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 269

Erzeugnissen durch öffentlich-rechtliche Anstalten,[56] sind unterstützende Randbetätigungen insoweit rechtmäßig, als mit ihnen die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichergestellt wird. Ein Medienpark dient nicht der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags und steht nicht in einem funktionalen Zusammenhang mit der Kernaufgabe der Rundfunkanstalten. Ein Medienpark gehört nicht zu den Aufgaben des ZDF. Dieser darf schon gar nicht durch Rundfunkgebühren finanziert werden. Die Träger des ZDF sind aufgerufen, gegen das geplante Projekt einzuschreiten.

4. Zusammenfassung

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen erfüllt den Funktionsauftrag weder gegenwärtig noch in der Zukunft. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, Maßnahmen einzuleiten, damit der Funktionsauftrag von den öffentlich-rechtlichen Anstalten tatsächlich eingehalten wird. Zweck solcher Maßnahmen ist nicht die Einschränkung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in ihrem Grundrecht auf Rundfunkfreiheit, sondern die Gewährleistung eines vielfältigeren und damit besseren Fernsehprogramms.

II. öffentlich-rechtlicher Hörfunk

Der Hörfunk wird heute nur noch als Begleitmedium genutzt und hat an Bedeutung für die Meinungsbildung in der demokratischen Ordnunggegenüber anderen Medien verloren. Es werden beinahe nur noch musikdominierte Tagesbegleitprogramme, die sich nur noch in der Klangfarbe unterscheiden, gehört, die Sendertreue ist sehr groß. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk versucht Programmvielfalt mit Programmbouquets zu erreichen. Diese (Programm-) Form zur Gewährleistung von Vielfalt (Außenpluralismus) entspricht der des privaten Rundfunks.

---

[56] BVerfGE 83, 238, 309

1. Vielfaltsdefizite (Forumsfunktion)

Um Programmvielfalt im Hörfunk zu erreichen, müssen die klassischen Programmgegenstände Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur in angemessener Weise bereitgestellt werden. Von den 55 öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen sind die Hälfte davon Tagesbegleitprogramme, die 85% des Marktanteils des öffentlich-rechtlichen Hörfunks erreichen.[1] Die öffentlich-rechtlichen Tagebegleitprogramme spielen in ihrem Programm zwischen 60 % und 92 % nur „leichte Musik“ ab. Die Wort-Anteile am Programm betragen nur zwischen 10 % und 40 %, wobei davon der überwiegende Teil Informationen aus der Politik sind. Der Anteil von Bildungs- oder Kultursendungen in diesen Tagesbegleitprogrammen liegt zwischen 0 und 1 %.[2][3]

Die öffentlich-rechtlichen Sparten- und Kulturprogramme im Hörfunk tragen zur Vielfalt im Programmbouquet bei. Die Marktanteile der Kulturprogramme bleiben im jeweiligen Sendegebiet jedoch weit unter 2 %. Auch die Spartenprogramme können mehr als 5 % Marktanteil in ihrem jeweiligen Sendegebiet nicht erreichen. Insgesamt wird den Programmgegenständen Bildung und Kultur im öffentlich-rechtlichen Hörfunk zu wenig Beachtung geschenkt. Der Anteil der Bildungsprogramme am Gesamtprogramm aller öffentlich-rechtlicher Hörfunk-Programme beträgt 0,4 %. Einige Anstalten[4] senden sogar gar keine Sendungen mit dem Schwerpunkt Bildung. Obwohl die meisten Anstalten Kultur-Spartenprogramme eingerichtet haben, machen Kulturprogramme am Gesamtprogramm sämtlicher Hörfunkprogramme nur 4,8 % aus. Damit ist der Anteil der Kultur im öffentlich-rechtlichen Programm nicht angemessen berücksichtigt. Der Anteil der Programmsparten Bildung und Kultur liegt zusammen bei etwa 5 % am Gesamtprogramm der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme. Damit kann auch im Hörfunk nicht von einer angemessenen Gewichtung der Programmsparten gesprochen werden.

---

1 Die Hälfte aller Programme, die Tagesbegleitprogramme, erzielen damit 85 % Marktanteil. Die übrige Hälfte der Programme (Vollprogramme, Spartenprogramme und Kulturprogramme) erreicht zusammen nur 15 % Marktanteil.

2 ARD-Jahrbuch 99 S. 387 ff.

3 vgl. ARD-Jahrbuch 99 S. 418 f. Der Marktanteil des gesamten öffentlich-rechtlichen Hörfunks beträgt 55,3%, dabei erzielen die Tagesbegleitprogramme zusammen einen Marktanteil von 46,7 %. Der Private Hörfunk erzielte 44,7%. Der Marktanteil aller 28 öffentlich-rechtlicher Tagesbegleitprogramme entspricht in etwa dem Marktanteil des privaten Rundfunks.

4 Im Jahr 1999 haben der Bayerische Rundfunk (BR) und der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB) kein Bildungsprogramm gesendet. Das meiste Bildungsprogramm hat der Hessische Rundfunk (HR) gesendet mit einem Anteil der Bildung am Gesamtprogramm von 1,3 %. Vgl. ARD-Jahrbuch 99 S. 396 f.

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk muß zu allen Tageszeiten ein ausgewogenes Programm anbieten. Er ist damit verpflichtet, auch Minderheitenprogramme bereitzustellen, welche die Privaten nicht verbreiten können. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten heute ein am Massengeschmack ausgerichtetes Programm an. Die Programminhalte entsprechen überwiegend, mit Ausnahme der Kulturspartenkanäle, denjenigen der privaten Konkurrenten. Das öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm ist weder vielfältig noch ausgewogen.

2. Programmbouquets (Integrationsfunktion)

Der Hörfunk ist in programmlicher Hinsicht dem Fernsehen zeitlich voraus. Programmbouquets, die sich beim Fernsehen nur allmählich im Zuge der Digitalisierung entwickeln, haben sich im öffentlich-rechtlichen Hörfunk bereits durchgesetzt. Jede der 10 ARD-Rundfunkanstalten hat ein Bouquet mit vier bis acht Programmen. Anders als im Fernsehbereich bestehen kaum öffentlich-rechtliche Hörfunk-Vollprogramme. Von den 10 ARD-Anstalten haben nur 5 davon ein Vollprogramme in ihrem Programmbouquet. Die Marktanteile und Hörerquoten der Vollprogramme sind sehr gering, so daß sie der Integrationsfunktion nicht gerecht werden. Es ist augenscheinlich, daß Vollprogramme im Hörfunk vom Hörer nicht angenommen werden. Anders als im Fernsehbereich verlangt der Hörer im Hörfunk nicht nach einem vielfältigen Programm oder nach möglichst vielen unterschiedlichen Programmen, sondern will vielmehr ein Programm mit viel gleichfarbiger Musik mit vereinzelten Informationsbeiträgen. Programmvielfalt im Hörfunk entspricht nicht den Nutzungsgewohnheiten der Rezipienten. Dies zeigt die Programmtreue der Hörer im Hörfunk, die es in dieser Form im Fernsehen nicht gibt. Der Durchschnitts-Hörer schaltet lediglich einen bis zwei unterschiedliche Sender pro Tag und Woche ein.[5] Dies ist besonders damit zu erklären, daß es sich beim Hörfunk um ein Begleitmedium handelt, welches während anderer täglichen Tätigkeiten konsumiert wird. Die Wahl des Senders bzw. des Tagesbegleitprogramms wird vorwiegend von der Klangfarbe der Musik abhängig gemacht. Das entscheidende Element im Hörfunk ist die gespielte Musik. Dem haben die öffentlich-rechtlichen Anstalten dadurch Rechnung getragen, daß sie in den einzelnen Programmbouquets mehrere Tagesbegleitprogramme mit unterschiedlichen Klangfarben und damit für Hörer unterschied-

---

5 *W. Klinger / D.K. Müller* Media Perspektiven 9 / 2000 S. 418 ; vgl. auch *D. II. 1. a)*

lichen Alters aufgebaut haben. Die Programmvielfalt und damit der Pluralismus als rechtfertigendes Element des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tritt beim Hörer und beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk in den Hintergrund.

Im Hörfunk wollen die öffentlich-rechtlichen Anstalten Vielfalt nicht durch Vollprogramme, sondern durch ein Bouquet, also durch ein dem außenpluralistischen Modell des privaten Rundfunks angenäherten Modell, gewährleisten. Da Vielfalt im Hörfunk keine große Bedeutung beigemessen wird, und der öffentlich-rechtliche Hörfunk ein nahezu identisches Programm zu den bereits bestehenden privaten Anbietern leistet, stellt sich die Frage nach der Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Hörfunks.

3. kein Qualitätshörfunk (Vorbildfunktion)

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk soll ein qualitativ hochwertiges Programm veranstalten, welches durch ein Höchstmaß an Professionalität, Seriosität und Niveau sichergestellt wird.[6] Wann und unter welchen Voraussetzungen dieses Höchstmaß erreicht wird, ist nur schwer zu sagen. Ob der öffentlich-rechtliche Hörfunk solch ein hochwertiges Programm leistet, kann bezweifelt werden. Das Gesamtprogramm aller öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme besteht zu 2/3 aus Musik, die Hälfte des Gesamtprogramms aus „leichter“ Musik. Mehr als die Hälfte aller Programme sind Tagesbegleitprogramme, die sich gegenüber der privaten Konkurrenz nicht unterscheiden. Weder die Programminhalte, noch die Art und Weise der Präsentation gelten als Maßstab für Hörfunkprogramme. Das Gegenteil ist der Fall: Die öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme versuchen die lockere und flapsige Art der Moderation den privaten Konkurrenten nachzumachen, um auf diese Weise insbesondere die jungen Hörer zurückzugewinnen.

4. öffentlich-rechtlicher und privater Hörfunk unterscheiden sich kaum

Die öffentlich-rechtlichen ARD-Anstalten verbreiten überwiegend Tagesbegleitprogramme, die in dergleichen Form auch von Privaten gesendet werden. Die

---

6 *Booz, Allen & Hamilton* S. 21

Spartenprogramme sind ausschließlich Jugend-, Kultur- oder Infoprogramme. Solche Spartenprogramme lassen sich auch im privaten Hörfunk finden.[7] Aufgrund der nur sehr wenigen Hörer dieser Programmsparten und des daher nur sehr kleinen Marktes, den die öffentlich-rechtlichen Spartenprogramme abdecken, haben es die Privaten gegenüber dem etablierten, gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Hörfunk sehr schwer, sich im Bereich dieser Sparten durchzusetzen. Private Kulturprogramme sind daher selten. Dazu trägt auch bei, daß in vielen Bundesländern aufgrund medienpolitischer Entscheidungen der private Hörfunk behindert und gegenüber den ARD-Landesrundfunkanstalten bei der Sendeleistung technisch benachteiligt wurde. Daher ist auch heute in einigen Regionen der Bundesrepublik das Angebotsspektrum der kommerziellen Programme gegenüber den öffentlich-rechtlichen Programmbouquets deutlich reduziert.[8] Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, wenn eine empirische Untersuchung, die sich mit der Entwicklung in Niedersachsen beschäftigt hat, zu der Einschätzung gelangt, daß das Gesamtprogramm des NDR mit fünf Programmen durch eine strukturelle Vielfalt gekennzeichnet sei und eine Konvergenz mit vergleichbaren privaten Angeboten nicht festgestellt werden könne.[9] In jenem Untersuchungszeitraum waren in Niedersachsen nur zwei private Programme zugelassen. Hätte es in Niedersachsen im Vorfeld günstigere medienpolitische Entscheidungen gegeben, so daß es 70 private Programme wie in Bayern gegeben hätte, wäre das Ergebnis der empirischen Untersuchung womöglich anders ausgefallen.

5. Zusammenfassung

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten verbreiten kein dem Funktionsauftrag entsprechendes Hörfunkprogramm und dies ist auch für die Zukunft nicht zu erwarten. Programmvielfalt soll durch öffentlich-rechtlichen Programmbouquets erreicht werden, dabei werden die Bouquets von leichter Musik dominiert, die Programmbereiche Kultur und Bildung kommen trotz Kulturspartenkanälen im Gesamtprogramm zu kurz.

---

7 z.B. Klassik Radio, das bundesweit über Kabel und Satellit und in einigen Großstädten auch terrestrisch zu empfangen ist, JazzRadio 101,9, welches in Berlin und Brandenburg verbreitet wird und Radioropa, ein Nachrichtensender, welcher bundesweit verbreitet wird, derzeit aber in wirtschaftlichen Problemen steckt.

8 *B. Holznagel / T. Vesting* Sparten- und Zielgruppenprogramme S. 137 ; *K. Hickethier* Rundfunkprogramme in Deutschland 1996 151

9 *Volpers* Hörfunklandschaft Niedersachsen 1995 S. 116

Der Hörfunk wird heute überwiegend als Begleitmedium genutzt, die Mehrheit der Hörer will ein durch leichte Musik dominiertes Begleitprogramm angeboten bekommen. Die Nutzungsgewohnheiten der Rezipienten widersprechen somit dem klassischen Rundfunkauftrag, der dem Rezipienten unterschiedliche Programme anbieten will. Dies ändert aber nichts daran, daß der öffentlich-rechtliche Hörfunk Programmvielfalt gewährleisten muß. Wenn er dies entsprechend den Nutzungsgewohnheiten der Rezipienten durch Tagesbegleitprogramme versucht, besteht die Gefahr, daß der öffentlich-rechtliche Hörfunk für den Rezipienten keinen „Mehrwert" zu dem privaten Angebot leistet. Das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten wird in gleicher Form, mit Ausnahme der Kulturspartenkanäle, bereits durch die privaten Anbieter geleistet. Nach einer gewissen Übergangszeit, in der der private Hörfunk gefördert wird, könnte dieser das gleiche Programm gewährleisten, welches bislang durch den öffentlich-rechtlichen Hörfunk verbreitet wird. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk wäre damit nicht weiter erforderlich.

III. Online

Online-Dienste sind nicht der dualen Rundfunkordnung unterstellt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten bieten dennoch ein umfangreiches Online-Angebot an. Diese Angebote haben aber oft keinen Bezug zum übrigen Rundfunkangebot der Anstalten.

1. Kein 3. Verwaltungsweg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Im Zuge der technischen Entwicklung drängen die öffentlich-rechtlichen Anstalten in das Medium Internet vor. Dabei stellt sich die Frage der Ermächtigung der öffentlich-rechtlichen Anstalten, insbesondere danach, ob Online neben Hörfunk und Fernsehen den „dritten Verwaltungsweg" bzw. die „dritte Programmsäule" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einnimmt.

a) Kein öffentlich-rechtlicher Programmauftrag für Online-Angebote

Die Frage, ob Leistungen im Online-Dienste-Bereich durch Rundfunkanstalten stattfinden darf oder muß bzw. ob derartige Dienste allein von einem privatwirtschaftlichen, dem Wettbewerb gehorchenden Marktmodell zu erbringen sind, ist nicht von den Rundfunkanstalten selbst, sondern grundsätzlich durch den Gesetzgeber zu beantworten.[1] Der Gesetzgeber ist aufgerufen eine positive Rundfunkordnung für alle Dienste im Rahmen des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs festzusetzen. In diesem Rahmen hat er zu entscheiden, ob es zur Funktionserfüllung notwendig ist, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk Online-Dienste veranstalten darf. Dies kann lediglich dann der Fall sein, wenn sich der klassische Rundfunkauftrag auch im Internet verwirklicht.[2]

Das Bundesverfassungsgericht hat stets festgestellt, daß Veränderungen im Realbereich das rechtliche Verständnis von Art. 5 I 2 GG beeinflussen.[3] Mit der ausdrückliche Hervorhebung der subjektivrechtlichen Seite der Rundfunk-freiheit[4] hat sich das Bundesverfassungsgericht von der ausschließlich objektiv-institutionellen Sichtweise[5] des Art. 5 I 2 GG distanziert.[6] Mit diesem Urteil hat sich das Bundesverfassungsgericht der Rechtsprechung des EuGH angenähert, welcher die Sonderdogmatik für den spezifischen Dienst Rundfunk nicht kennt, sondern alle Aktivitäten im Bereich Rundfunk, Mediendienste und Teledienste der Dienstleistungsfreiheit zuordnet.

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, daß sich die Betätigung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Rahmen der gesetzlich übertragenen Aufgaben halten muß. Auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie können den öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht Befugnisse einräumen, die über den Aufgabenkreis hinausgehen.[7] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfüllt seinen Funktionsauftrag als institutioneller Garant für Pluralismus innerhalb der dualen Rundfunkordnung. Online-Dienste im Internet unterscheiden sich vom klassischen Rundfunk maßgeblich in den Inhalten der Sendungen, in der Beteiligung am

---

1 *M. Bullinger* ZUM 1996 S. 754 ; *F. Schoch* AfP 3-98 S. 256
2 *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 340
3 BVerfGE 73, 118, 155 ; 74, 297, 350 ; 83, 238, 302 f.
4 BVerfGE DVBl. 1998, 469 f. ; ZUM 1998, 306, 309 ; MMR 1998, 196
5 BVerfGE 87, 181, 197
6 *F. Schoch* AfP 3-98 S. 257
7 BVerfGE 83, 238, 303 ; 90, 60, 103 ; *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 343 ; *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 269

Kommunikationsprozeß und in der Auswahloption des Rezipienten.[8] Die für den klassischen Rundfunk entwickelten Strukturen einer dualen Rundfunkordnung mit einem öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrag können nicht auf Online-Angebote bzw. Multimediadienste übertragen werden.[9] Der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch institutionelle Sicherung, Vielfalt im Rundfunk zu gewährleisten, bedarf es im Internet nicht. Im Internet ist bereits von sich aus die Informations- und Meinungsvielfalt gesichert. Das Internet ist ein Paradebeispiel für ein funktionierendes außenplurales Medium.[10] Eine rundfunkspezifische Vielfalts- und Ausgewogenheitssicherung entsprechend einer dualen Ordnung, in der öffentlich-rechtliche Anstalten strukturelle Defizite privater Anbieter ergänzen und ausgleichen, bedarf es beim Medium Online nicht.[11] Weder das Internet noch seine Nutzer brauchen die öffentlich-rechtlichen Online-Angebote als Orientierungshilfe und Vielfaltsreserve.

Der Gesetzgeber hat der Situation entsprechend Rechnung getragen, indem er im MDStV kein duales System normierte sondern festlegte, daß Online-Dienste zulassungsfrei betrieben werden können.

b) Programmbegleitende öffentlich-rechtliche Online-Angebote

Grundsätzlich gehören Internet-Dienste nicht zum Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Notwendigkeit der Vielfaltssicherung, die der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks voraussetzt, besteht im Internet gerade nicht. Allerdings sind Eins-zu-Eins-Übertragungen von Hörfunk- und Fernsehprogrammen im Internet, da es sich lediglich um eine andere Übertragungsform handelt, sowie programmbegleitende Online-Hilfstätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten mit dem Rundfunkauftrag vereinbar, soweit dies gesetzlich geregelt ist. [12] Entsprechend der Recht-

---

8 ausführlich dazu *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 340-343 ; *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 269

9 so auch *R. Kressin* Neue Medien zwischen Rundfunk und Individualkommunikation 1998 S. 55 f. ; a.A. *W. Hoffmann-Riem* Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk 1996 S. 59

10 *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 343

11 *M. Bullinger* ZUM 1998 S. 754 f. ; *F. Schock* AfP 3-98 S. 258 ; *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 269; *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 343 ; *W.-D. Ring* in: S. Sieber ZUM 1998 S. 365 ; *T. Vesting* Das Internet als Herausforderung S. 281 ; a.A. *H. Schulze-Fielitz* AfP 5-98 S. 456 ; *E.-M. Michel* ZUM 1998 S. 354 ; *R. Ehlers* Media Perspektiven 8/2000 S. 369 ; *E. Oehmichen/C. Schröter* Media Perspektiven 8/2000 S. 367 jeweils ohne stichhaltige Begründung.

12 Vgl. dazu die unterschiedlichen Ansichten - nur mit gesetzlicher Ermächtigung: *C. Degenhart* Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten S. 28 ff. ; *ders.* Programmauftrag Internet MMR 1998 S. 139 ; *ders.* Rundfunk und Internet ZUM 1998 S. 335 ; *F. Schock* AfP 3-98 S. 258 ; *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 269 ; - auch ohne gesetzliche Ermächtigung: *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 166 ; *H. Schulz-Fielitz* AfP 5-98 S. 454 ; *C.-E. Eberle* AfP 3-98 S. 273 ; *R. Ricker* AfP 5-98 S. 445;

sprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit der Herausgabe von Print-Erzeugnissen durch öffentlich-rechtliche Anstalten,[13] sind Online-Aktivitäten nur rechtmäßig, wenn mit ihnen die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sichergestellt wird. Insoweit knüpft das Bundesverfassungsgericht an die causa der Rundfunkfreiheit an.[14] Die Herausgabe einer Programmzeitschrift stelle sich als eine unterstützende Randbetätigung dar, da der Rezipient hinreichende Kenntnisse von der Tätigkeit und dem Programmangebot der Anstalten haben müsse und die Information hierüber auch durch eine geeignete Aufmachung und Präsentation zu erfolgen habe.[15] Das Gericht begrenzte seine Auslegung dahingehend, daß die Herausgabe der Rundfunkzeitschrift eine wirtschaftliche Zielsetzung der Druckwerke ausschließt. Aus der verfassungsrechtlichen Einordnung der Programmzeitschriften ergeben sich Folgerungen für die Rechtslage der Online-Dienste. Das Bundesverfassungsgericht hat die Zulässigkeit der Herausgabe von Programminformationen in Form von Druckwerken durch öffentlich-rechtliche Anstalten mit dem Wesen der Rundfunkfreiheit verknüpft. Demnach sind Hilfs- oder Nebentätigkeiten nur dann zulässig, wenn sie der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags dienen und damit für den Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Anstalten unterstützend wirken.[16] Der Gesetzgeber hat dementsprechend den Umfang der erlaubten Online-Aktivitäten mit der Kernaufgabe der Rundfunkanstalten in einen funktionalen Zusammenhang zu bringen und von einem programmbezogenen Inhalt abhängig zu machen.[17]

c) Grenzen öffentlich-rechtlicher Online-Dienste

Online-Aktivitäten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann keine rechtmäßigen Randbetätigungen der Rundfunkanstalten, wenn sie mehr als nur unterstützende Angebote zum eigentlichen Programm enthalten und die wirtschaftliche Zielsetzung nicht auszuschließen ist.[18] Die

---

J. Kreile / S. Neuenhahn K&R 1998 S. 46 f. ; *H. D. Jarass* Online-Dienste und Funktionsbereich S. 36; *E.-M. Michel* ZUM 1998 S. 355

13 BVerfGE 83, 238, 309 ; siehe auch *R. Scholz* Rundfunkeigene Programmpresse ? Berlin 1984 S. 16 ff.; *F. Kübler* Rundfunkauftrag und Programminformation Frankfurt 1985 S. 21 ff. ; *V. Emmerich / U. Steiner* Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 95

14 *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 372

15 BVerfGE 83, 238, 309

16 *R. Ricker* AfP 5-98 S. 446 ; *J. Kreile / S. Neuenhahn* K&R 1998 S. 46

17 *A. Hesse* Von der pluralen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung ? S. 270 a.A. wohl *F. Schock* AfP 3-98 S. 259 ; *A. Hesse* ZUM 2000 S. 191 f. meint, daß die Rundfunkanstalten diesen Vorgaben bereits entsprechen.

18 *R. Ricker* AfP 5-98 S. 446 ; entsprechend dürfen öffentlich-rechtliche Anstalten keinen e-Commerce in

Selbstdarstellung durch eine homepage im Internet, wie sie generell öffentlich-rechtlichen Kompetenzträgern eröffnet ist und von nahezu allen öffentlichen Institutionen angeboten wird, steht auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten offen.[19] Daneben sind auch programmbegleitende Informationen legitim, die einen Bezug zum klassischen Rundfunkprogramm aufweisen.[20] Dazu gehören bspw. der Hinweis auf Sendungen, die Möglichkeit, Informationen über bereits gelaufene Sendungen nochmals abzurufen. Werden in den öffentlich-rechtlichen Online-Diensten demgegenüber zusätzliche, erweiternde und vertiefende Inhalte, ohne Rücksicht darauf, ob sie im klassischen Rundfunkprogramm der öffentlich-rechtlichen Anstalt aufbereitet werden, verbreitet, fehlt es am Programmbezug und es handelt sich dabei um unzulässige Programmerweiterungen. Werden beispielsweise Meldungen der Nachrichtendienst unverändert in den Online-Dienst der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt eingestellt oder Inhalte ausschließlich für die Präsentation im Internet produziert, sind dies eigenständig nutzbare Online-Angebote. Solche Online-Dienste sind nicht mehr durch die Erfüllung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Anstalt geprägt, denn solche Angebote könnte auch jeder andere private Anbieter offerieren.[21]

Bei einer stichprobenartigen Untersuchung des ZDF-Online-Dienstes „zdf.msnbc“[22] vom 21.11.1997 wurde folgendes Ergebnis festgestellt:[23] Das ZDF-Online-Angebot umfasste 166 Themen, während die ZDF-TV-Nachrichten vom gleichen Tag lediglich 36 Themen aufweisen konnten. Von diesen 36 TV-Nachrichtenthemen wurden lediglich 16 im Online-Angebot aufgegriffen, 16 blieben unberücksichtigt. Damit hatten 148 der 166 Online-Themen, dies entspricht 89 %, keinen Bezug zum TV-Nachrichteninhalt. Von den 166 Online-Themen beinhalteten 127 Angebote (66 %) die (nahezu) unveränderte Wiedergabe von Agenturmeldungen. Es ist eindeutig, daß Online-Inhalte, die zu beinahe 90 % über den Inhalt der klassischen Rundfunkprogramme hinausgehen, keinen konkreten Programmbezug und keine Programmunterstützungsfunktion mehr aufweisen.[24] Solche Online-Dienste werden überwiegend unabhängig vom Hauptprogramm angeboten und fallen

---

ihren Online-Diensten anbieten.

19 *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 345

20 eingehend dazu *C. Degenhart* ZUM 1998 S. 345

21 *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 270

22 www.zdf.msnbc.de , soll dazu dienen, das aktuelle Nachrichtenangebot des ZDF aufzubereiten

23 näheres dazu bei *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 270

24 *M. Rath-Glawatz* AfP 3-98 S. 270 ; *H. Schulze-Fielitz* AfP 5-98 S. 455 ; *R. Ricker* AfP 5-98 S. 446; Die Online-Aktivitäten des ZDF sehen nach wie vor als Hilfstätigkeit mit programmbegleitendem Charakter: *C.-E. Eberle* AfP 3-98 S. 273 ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 169

daher nicht mehr in den Bereich zulässiger Randnutzung. Dies sind eigenständige neue Dienste, die nicht zum Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehören. Entsprechend einzustufen sind e-commerce-Angebote[25] oder die ZDF Web-Soap „Etage Zwo“[26], die nur für das Internet produziert wurde. Die Online-Dienste sind hier keine Hilfstätigkeiten zum klassischen Rundfunk, sondern umgekehrt das Fernsehen wird zur Randbetätigung des Internet-Angebots.

Der Gesetzgeber darf den öffentlich-rechtlichen Anstalten keine Möglichkeit einräumen, daß diese von den Inhalten des klassischen Rundfunkangebots losgelöste Online-Dienste veranstalten.[27] Die Online-Aktivitäten der Anstalten würden sich damit zu einer eigenständigen Haupttätigkeit ohne direkten Programmbezug entwickeln.[28] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind gesetzlich zu verpflichten, ihre Online-Angebote auf die programmbegleitenden Angebote zu begrenzen und sich von den Expansionsplänen zu verabschieden.

2. Keine Rundfunkgebühren für Online-Nutzung

Schlagzeilen machte der Bundesfinanzminister Hans Eichel (SPD) mit seiner Forderung, Rundfunkgebühren auch für PCs mit Internetzugang zu erheben.[29] Sollten die Menschen Rundfunk und Fernsehen zunehmend über das Internet nutzen, müsse man darauf mit den Rundfunkgebühren reagieren.[30] Im vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag war ein Aufschub für eine Ausdehnung der Rundfunkgebühren auf PC-Nutzer für dessen Laufzeit beschlossen worden. Nun werden vermehrt Stimmen laut, die Definition der Rundfunkempfangsgeräte auf den PC zu erweitern.[31] Kurt Beck, Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz und Vorsitzender der Rundfunkkommission der Länder, hatte bereits im Mai 2000

---

25 Bspw. kann man auf der Website des WDR im „Alfredissimo“-Shop neben Kochbüchern auch Töpfe und Geschirrtücher bestellen.

26 www.etagezwo.de

27 In Großbritannien wurde der BBC diese Möglichkeit eröffnet.

28 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 170 ; *T. Oppermann / M. Kilian* S. 83

29 DIE WELT vom 7.08.2000 S. 1

30 Dies entspricht einer Forderung der ARD, derzufolge internetfähige PCs als Rundfunkempfangsgeräte eingestuft werden und damit der Rundfunkgebührenpflicht unterworfen werden müssten. Die Forderung der ARD resultiert aus der Befürchtung, ein möglicher Umstieg vom gebührenpflichtigen Fernseh- oder Radiogerät auf den nicht der Gebührenpflicht unterliegenden Internet-PC könnte zu einer Aushöhlung der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen.

31 Nach §§ 1 II, 2 II RfGebStV ist rundfunkgebührenpflichtig, wer als Rundfunkteilnehmer ein Rundfunkempfangsgerät bereithält, dessen Definition sich in § 1 I RfGebStV findet. Danach sind Rundfunkempfangsgeräte technische Einrichtungen, die zur drahtlosen oder drahtgebundenen, nicht zeitversetzten Hör- und Sichtbarmachung oder Aufzeichnung von Rundfunkdarbietungen geeignet sind.

gefordert, nach dem Ende der damaligen Gebührenregelung sollte grundsätzlich „jeder Zugang zu Rundfunk und Fernsehen gebührenpflichtig sein, ob es sich beim Endgerät um Radio, Fernsehen oder PC handelt“.[32] Zusätzlich gebührenpflichtig würden in Zukunft neben PCs mit Internetzugang auch Handys mit WAP- oder UMTS-Technologien, die Rundfunk darüber empfangen könnten. Sollte sich diese Ansicht durchsetzen, wäre Deutschland weltweit das einzige Land, in dem der Internetzugang mit (Rundfunk-)Gebühren belegt würde. Zudem wird aufgrund der hohen Investitionen von ARD und ZDF im Online-Bereich aus den Rundfunkgebühren die Forderung laut, über eine erneute Erhöhung der Rundfunkgebühren zu diskutieren.

a) Anknüpfungspunkt für Rundfunkgebühren

Rundfunkgebührenpflichtig ist nach §§ 1 II, 2 II RfGebStV jeder Rundfunkteilnehmer, der ein Rundfunkempfangsgerät bereithält. In der Diskussion wurde bislang stets davon ausgegangen, daß internetfähige PCs lediglich als Rundfunkempfangsgeräte nach § 1 I RfGebStV eingestuft werden müssten, um sie der Rundfunkgebührenpflicht zu unterwerfen. Dabei wird jedoch übersehen, daß die Rundfunkgebührenpflicht noch an ein weiteres, ungeschriebenes Merkmal anknüpft, nämlich die Möglichkeit des Empfangs öffentlich-rechtlicher Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten.[33] Die Rundfunkgebühr wurde als Finanzierungsmittel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben zu Zeiten, als es aufgrund der knappen Frequenzen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedurfte. Im dualen System wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Garant der Programmvielfalt beibehalten und mit ihm die Rundfunkgebühr. Gäbe es keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, gäbe es auch keine Rundfunkgebühr, denn sie dient ausschließlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bei einer neuen Verbreitungstechnik, welche Rundfunk verbreiten kann, aber tatsächlich keine öffentlich-rechtlichen Programme verbreitet, bestünde demnach auch keine Gebührenpflicht. Der Rezipient hätte bei der neuen Verbreitungstechnik keine Möglichkeit öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu empfangen, so daß eine Gebührenpflicht, entsprechend den allgemeinen Regeln zum Gebührenrecht, nicht in Frage käme.

---

32 DIE WELT vom 8.08.2000 S. 4

33 ähnlich wohl auch *M. Bullinger* ZUM 1996 S. 753

b) Keine duale Rundfunkordnung im Online-Bereich

Der Gesetzgeber hat den rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten mit dem Mediendienstestaatsvertrag bewusst eine andere Rundfunkordnung auferlegt, als dem klassischen Rundfunk. Er hat sich somit zu Recht gegen ein duales System und eine öffentlich-rechtliche Organisationsform im Bereich der Online-Dienste entschieden.

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist es erlaubt, auch jenseits ihres Funktionsauftrags Online-Dienste anzubieten, um im dualen Rundfunksystem konkurrenzfähig bleiben zu können.[34] Der zuständige Gesetzgeber hat dementsprechend in § 4 III des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrags den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Online-Ermächtigung erteilt. Danach sind die Rundfunkanstalten berechtigt, im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Mediendienste im Sinne des § 2 II Nr. 4 MDStV mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten. Der Gesetzgeber hat die Online-Ermächtigung im Rundfunkstaatsvertrag erteilt und nicht etwa im MDStV, so daß Online-Dienste öffentlich-rechtlicher Anstalten als Annex zum primären, klassischen Rundfunk gehören. Eine generelle, eigenständige Ermächtigung öffentlich-rechtlicher Anstalten zur Verbreitung von Online-Diensten besteht folglich nicht.

c) Keine Online-Verbreitung öffentlich-rechtlicher Programme

Technisch ist es heute bereits möglich, das vollständige Programm, welches bislang mit dem Fernseher über die Hausantenne, Satellit oder Kabel empfangen wird, auch über das Internet zu empfangen. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben bereits heute neben Texten und Bildern auch Videosequenzen in das Netz zum Abrufen bereitgestellt.

Das Internet ist jedoch nicht nur ein weiterer Kommunikationsträger wie Satellit oder Kabel. Durch das Internet wird die Frequenzknappheit vollständig, die ansonsten bei der Rundfunkübertragung herrscht, aufgehoben. Dadurch ist es heute Jedermann möglich, Rundfunk zu veranstalten. Und dies geschieht heute bereits millionenfach. Jeder einzelne der vielen Millionen homepage-Besitzer veranstaltet Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne. Im Internet kommen die unterschiedlichsten Auffassungen in einer unzählbaren Vielzahl von Angeboten

---

[34] BVerfGE 74, 297, 332 f., 334 ff. ; 87, 181, 203 ; 90, 60, 92 f.

zur Geltung, so daß Vielfalt durch das außenplurale Modell gewährleistet ist. Anders als beim klassischen Rundfunk, wo bislang stets Frequenzknappheit herrschte, bestehen für Multimediadienste bei der Übertragung über das Internet keine Zugangsbarrieren. Insofern besteht die Aufgabe des Staates bei Online-Diensten nicht wie bei dem klassischen Rundfunk darin, Ausgewogenheit und damit Programmvielfalt im Rahmen der bestehenden Programme zu gewährleisten, sondern darin, Jedermann die Zugänglichkeit zu dem Medium Internet zu gewährleisten. Im Online-Bereich ist somit nicht „Ausgewogenheitspflege", sondern „Offenheitspflege" die Devise staatlicher Intervention.[35] Nur dann, wenn Pluralität im außenpluralen Modell nicht garantiert werden kann, ist Vielfalt innerhalb der Organisation des Rundfunkveranstalters durch das innenplurale Modell zu sichern. Alle Multimediadienste und damit auch der klassische Rundfunk, die über das Internet übertragen werden, bedürfen keiner Ausgewogenheit und keiner Pluralitätssicherung durch ein innenpluralistisches Modell. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk wäre vielmehr ein Fremdkörper und würde den Wettbewerb im Internet verzerren. Öffentlich-rechtliche Anstalten dürfen folglich neben programmbegleitenden Zusatzinformationen, die als Annex zum klassischen Rundfunk zugelassen sind, keine weiteren Tätigkeiten im Internet vornehmen. Im Internet ist das außenpluralistisches Modell, wie in der Presse, der Garant für die Darstellung der Meinungsvielfalt. Entsprechend der Presseordnung sollten sich bei allen Online-Diensten staatliche Intervention auf repressive, nachträgliche Eingriffe beschränken.[36]

Es ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit untersagt, in Zukunft sein Programm über das Internet zu übertragen, denn für ihn besteht im Internet keine Daseinsberechtigung. Wenn dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber ein Auftritt im Internet grds. verschlossen ist, er also sein Programm nicht über das Internet überträgt, dürfen auf PCs mit Internetzugang keine Rundfunkgebühren auferlegt werden, denn diese können ja gar keinen öffentlich-rechtlichen Rundfunk empfangen, zu dessen Finanzierung die Gebühr erhoben wird.[37]

Das Internet und mit ihm die Aufhebung der Frequenzknappheit zeigt den Weg des gesamten Rundfunks vor. Die binnenplurale (duale) Rundfunkordnung wurde zur Überwindung der Frequenzknappheit im Rundfunk vorgegeben, um (Meinungs-) Vielfalt und Ausgewogenheit im Rundfunk zu gewährleisten. Diese

---

35 *M. Bullinger* ZUM 1996 S. 754
36 *M. Bullinger* ZUM 1996 S. 755
37 im Ergebnis auch *S. Ernst* NJW 1997, 3006 ; *J. Kreile / S. Neuenhahn* K&R 1998 S. 48

Rundfunkordnung kann aber nur so lange Bestand haben, wie daßelbe Ziel nicht auf eine andere Art erreicht werden kann. Im Internet wird durch ein außenplurales System Vielfalt garantiert. Der Grund für ein binnenplurales System ist im Internet somit weggefallen.

3. Zusammenfassung

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat eine Daseinsberechtigung lediglich im Rahmen seiner ihm übertragenen Aufgaben. Im Online-Bereich wurde keine duale Rundfunkordnung normiert, (die im Online-Bereich auch nicht erforderlich ist, da Vielfalt durch Außenpluralismus gewährleistet wird und solch ein duales System gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstieße,) so daß Aktivitäten von öffentlich-rechtlichen Anstalten in diesem Bereich grundsätzlich unzulässig sind. Eine Ausnahme bilden programmbegleitende öffentlich-rechtliche Online-Angebote. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten im Online-Bereich auf die programmbegleitenden Angebote zu begrenzen.

IV. Strukturelle Gründe

Die Gründe für die Unausgewogenheit der Programminhalte und die Vielfaltsdefizite im öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramm sind struktureller Natur. Die zuständigen Instanzen, die in den öffentlich-rechtlichen Anstalten für die Gewährleistung des Funktionsauftrages verantwortlich sind, haben keinen Maßstab, anhand dessen sie ihre Aufgaben erfüllen könnten. Die Intendanten geben die Programmgestaltung vor, ohne daß man dies anhand von allgemeinverbindlichen Vorgaben nachvollziehen könnte. Die Rundfunkräte üben die Kontrolle darüber aus, daß das Rundfunkprogramm dem Funktionsauftrag tatsächlich entspricht, ohne daß sie dafür einen allgemeinverbindlichen und nachvollziehbaren Kontrollmaßstab anlegen.

1. Funktionsauftrag nicht ausreichend konkretisiert

Die von den Gesetzgebern erlassenen Rundfunkgesetze weisen in der Normierung von allgemeinen Programmgrundsätzen eine Gemeinsamkeit auf. Für Nachrichten und Informationssendungen sind aufgrund ihrer Bedeutung für die demokratische Willensbildung Vielfaltsvorkehrungen in Form von qualitativen Standards getroffen worden.[1] Darin wurden die allgemeinen Grundsätze des Pluralismus, der Überparteilichkeit und der Objektivität verankert. Auch die Sicherung eines qualitativ hochwertigen, inhaltlich breiten und ausgewogenen Programmangebots ist in den allgemeinen Programmgrundsätzen normiert worden. Als Mittel zur Sicherung der darin normierten Ziele kommt den Programmgrundsätzen aufgrund ihrer nur sehr allgemeinen Ausgestaltung allerdings nur eine begrenzte Wirkung zu. Diese allgemeinen Grundsätze legen allgemeine qualitative Standards fest, wie das Ausgewogenheits-, Überparteilichkeits- oder Fairnessgebot, die in der Praxis nur sehr schwer zu kontrollieren sind, denn über die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ist kaum ein Konsens zu erreichen. Es bedarf daher konkreterer, d.h. tatsächlich vollziehbarer Vorgaben, anhand derer die zuständigen Organe in den öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre Aufgaben erfüllen können.

2. Kontrollsystem zur Gewährleistung des Funktionsauftrags nicht effektiv

Die binnenplural zusammengesetzten Kontrollorgane des öffentlich-rechtlichen Fernsehens haben es in der Vergangenheit nicht verhindert, daß Programme für Minderheiten in die Nacht verlegt, in Spartenprogramme verlagert oder ganz aus dem Programm genommen wurden. Die Kontrollorgane, die darüber wachen sollten, daß die Fernsehprogramme dem Funktionsauftrag entsprechen,[2] haben es zugelassen, daß im öffentlich-rechtlichen Fernsehen kaum Kultur- und Bildungsprogramme gezeigt werden, sowie eine Boulevardisierung und Angleichung des Programms an das der Privaten, insbesondere zu zuschauerstarken Zeiten, stattgefunden hat. Die Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten haben in ihrer gegenwärtigen Form ihre Aufgabe nicht erfüllt.[3]

---

1 §§ 16 Abs. 2, 25 BA , Resolution of the Board of Governors of the BBC dated 8.01.1981 ; Art. 3 Décision No. 87-2 du 15 janvier 1987 ; zu den Programmgrundsätzen in Deutschland *H. Rossen* S. 24 ff.

2 BVerfGE 83, 238, 240 in Entscheidungsgründe unter 5. b)

3 schon *W. Geiger* S. 26

a) Intendant ist für Programmgestaltung alleinverantwortlich

Die Verantwortung für die Programmgestaltung übt allein der Intendant der öffentlich-rechtlichen Anstalt aus.[4] Der Rundfunkrat/Fernsehrat, welcher durch seine pluralistische Zusammensetzung der verfahrensrechtliche Garant für Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sein soll, hat ebenso wenig wie der Gesetzgeber Vorgaben zur Programmvielfalt und damit zum Funktionsauftrag gemacht, anhand derer der Intendant handeln könnte. Der Intendant handelt überwiegend frei, ohne sich an inhaltliche Vorgaben zum Programm halten zu müssen. Wenn man sich vor Augen führt, daß beispielsweise der Fernsehrat des ZDF, bestehend aus 77 Mitgliedern, jährlich lediglich eine Sitzung abhält,[5] dann wird deutlich, daß allein der Intendant die Geschicke der Anstalt bestimmt und dies kann er zudem nahezu frei von inhaltlichen Vorgaben tun. Hinsichtlich des Funktionsauftrages hat die Einschätzungsprärogative somit der Intendant, während der Rundfunkrat aufgrund seiner Größe und den wenigen Sitzungen, seine Kontrollaufgabe lediglich unzureichend ausüben kann. Damit ist es nur eine Einzelperson, welche den Funktionsauftrag der Rundfunkanstalten ausgestaltet und konkretisiert.

b) Aufgaben des Rundfunkrates

Binnenplurales Strukturelement der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten ist der Rundfunkrat bzw. Fernsehrat,[6] der sich aus den Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzt und treuhänderisch die Interessen der Allgemeinheit im Rundfunk vertritt. Als das höchste Organ der Rundfunkanstalt hat der Rundfunkrat den Intendanten als Leiter der Rundfunkanstalt zu wählen und ihn bei der Programmgestaltung zu beraten[7] sowie die Einhaltung der

---

4 vgl. Art. 12 II BR-G, § 17 I SR-G, § 15 I WDR-G,...

5 in der Amtsperiode vom 21. Juni 1996 bis 20. Juni 2000 fanden bis zum 31.12.1999 lediglich 4 Sitzungen statt, vgl. ZDF-Jahrbuch S. 312

6 beim ZDF wird der Rundfunkrat „Fernsehrat" genannt, vgl. ZDF-Staatsvertrag

7 Die Beratungskompetenz des Rundfunkrates gegenüber dem Intendanten bezieht sich auf die Programmgestaltung, vgl. Art. 7 III Ziff. 7 BR-G, § 15 II Ziff. 3 SR-G, § 9 Ziff. 2 HR-G, § 18 II 1 NDR-StV, § 16 III WDR-G. Der Maßstab für die Programmgestaltung richtet sich nachdem Programmauftrag der Rundfunkanstalt, wonach die Programme bzw. Sendungen der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung dienen sollen, vgl. Art. 4 I BR-G, § 2 I RB-G, § 2 HR-G, § 4 II, III WDR-G, § 5 NDR-StV. Soweit der Programmauftrag und damit der Maßstab für die Programmberatung nicht normiert ist, ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem 4. Rundfunkurteil zum klassischen Rundfunkauftrag heranzuziehen. Der Rundfunk hat neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische

Programmgrundsätze und –richtlinien zu überwachen.[8] Aus dieser treuhänderischen Funktion im Rahmen einer binnenpluralistischen Rundfunkstruktur ist es die Aufgabe des Rundfunkrats, auf eine Gestaltung der Programme entsprechend dem Funktionsauftrag hinzuwirken. Insofern steht ihm ein Beratungsrecht gegenüber dem Intendanten zu.[9] Daneben besteht die wesentliche Aufgabe und Tätigkeit des Rundfunkrates in der Überwachung der Rundfunkanstalt und der Kontrolle der Programmgestaltung. Die Kompetenz zur Programmgestaltung selbst steht dem Rundfunkrat demgegenüber nicht zu, denn die Verantwortung für die Programmgestaltung übt allein der Intendant aus.[10] Der Rundfunkrat ist lediglich das Organ, dem die Kontrolle der Beachtung der Programmgrundsätze obliegt und für deren Einhaltung es die Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit trägt.[11] Mit der Kompetenz zur Programmüberwachung darf der Rundfunkrat das Programm nur hinsichtlich etwaiger Verstöße gegen Rechtspflichten, die sich aus der Verfassung, den allgemeinen Gesetzen, den Programmrichtlinien und dem spezifischen Rundfunkrecht ergeben können, jedoch nicht, ob das Programm zweckmäßig, angemessen und optimal war, überprüfen.[12] Der Rundfunkrat ist verpflichtet und befugt, dem Intendanten in einem Beratungsgespräch oder durch einen informellen Beschluß, Überlegungen und Vorschläge für eine nach seiner Ansicht sachgerechte Erfüllung des klassischen Programmauftrags zu unterbreiten. Diese Empfehlungen dürfen aber nicht das Letztentscheidungsrecht des Intendanten beschränken und müssen für ihn unverbindlich sein.[13] Der Rundfunkrat kann neben unverbindlichen präventiven Beschlüssen, auch in repressiven Programmrügen den Intendanten auf Rechtsverstöße hinweisen. Als weitestgehende repressive Maßnahme kann der Rundfunkrat den Intendanten aus wichtigem Grund bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen oder wiederholten Rechtsverstößen vorzeitig von seinem Amt abberufen.[14]

Es bleibt festzuhalten, daß im öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Programmentscheidungen ausschließlich durch eine Person, nämlich den

---

Willensbildung, neben Unterhaltung und Information auch eine Verantwortung für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik (BVerfGE 73, 238 ff.).

8 *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 42 ; *B.-C. Lämmel* Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems S. 36

9 *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 15 f.

10 vgl. Art. 12 II BR-G, § 17 I SR-G, § 15 I WDR-G, ...

11 *P. Lerche* Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit in: Bullinger/Kübler S. 81 ; *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 23 ; *B.-C. Lämmel* Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems S. 20 ff.

12 *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 23 f.

13 *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 24, 42 f.

14 *F. Mai* Zwei Dezennien der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems S. 45 ; *R. Ricker / F. Müller-Malm* Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich S. 44

Intendanten, ausgeübt werden. Er allein übt durch seine Letztverantwortung für das zu sendende Programm die Konkretisierung des Funktionsauftrages aus. Er allein ist für Vielfalt im Programm verantwortlich und hat alle Schichten der Gesellschaft mit dem Programm anzusprechen.[15] Nicht die Repräsentanten der gesellschaftlichen Gruppen im Rundfunkrat, welche die Meinungsvielfalt in der Gesellschaft darstellen, legen den Funktionsauftrag fest, diese üben ausschließlich Kontrollbefugnisse aus.[16]

c) keine effektive Kontrolle

Die Realität hat gezeigt, daß die Kontrolle des Rundfunkrates nicht effizient genug ist,[17] um massenattraktive, dem privaten Rundfunk angenäherte und damit dem Funktionsauftrag nicht mehr umfassend entsprechende öffentlich-rechtliche Fernseh- und Hörfunkprogramme zu verhindern. Dies hat zum einen mit der Zusammensetzung des Gremiums zu tun und zum anderen damit, daß der Rundfunkrat keinen präventiven Einfluß auf die Programmgestaltung hat.

aa) Zusammensetzung

Ob die Zusammensetzung des Fernsehrates[18] tatsächlich die Allgemeinheit repräsentiert, kann bezweifelt werden, zumal es sich bei den Repräsentanten

---

15 *G. von Olenhusen* Handbuch des Medienrechts S. 41 ff. ; vgl. auch *O. Grabert* Öffentlichrechtliche Fragen der Programmverantwortlichkeit des Rundfunkintendanten

16 *P. Lerche* FS für Klaus Vogel S. 468

17 *C. Engel* ZUM 1993, 214, 216

18 Als Beispiel soll das ZDF dienen. Der Fernsehrat des ZDF setzte sich in seiner X. Amtsperiode vom 21.6.1996 bis 20.6.2000 aus folgenden Personen zusammen (vgl. ZDF-Jahrbuch 99 S. 312 f.): 1 Vorsitzender, 2 stellvertretende Vorsitzende, 16 Vertreter der Länder, 3 Vertreter des Bundes, 12 Vertreter der Parteien, 2 Vertreter der Evangelischen Kirche, 2 Vertreter der Katholischen Kirche, 1 Vertreter des Zentralrats der Juden, 1 Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1 Vertreter der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, 1 Vertreter des Deutschen Beamtenbundes, 2 Vertreter der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, 1 Vertreter des Deutschen Industrie- und Handelstages, 1 Vertreter des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft, 1 Vertreter des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, 1 Vertreter des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, 1 Vertreter des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V., 1 Vertreter der Industriegewerkschaft Medien, Druck und Papier, Publizistik und Kunst, 4 Vertreter der Freien Wohlfahrtsverbände, 1 Vertreter des Deutschen Städtetages, 1 Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, 1 Vertreter des Deutschen Landkreistages, 1 Vertreter des Deutschen Sportbundes, 1 Vertreter der Europa-Union Deutschland e.V., 1 Vertreter des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V., 1 Vertreter des Naturschutzbundes Deutschland e.V., 1 Vertreter des Bundes der Vertriebenen, 1 Vertreter der Vereinigung der Opfer des Stalinismus e.V., 16 Vertreter aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens, der Wissenschaft, der Kunst, der Kultur, der Filmwirtschaft, der Freien Berufe, der Familienarbeit, des Kinderschutzes, der Jugendarbeit, des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes. Insgesamt sind beim ZDF im Fernsehrat somit 76 Vertreter.

überwiegend um führende Vertreter ihrer jeweiligen Organisation handelt,[19] die nicht ausreichend Zeit haben, um fernzusehen.[20] Ihre Fernsehnutzung ist erheblich geringer als die Fernsehnutzung der Bevölkerung, deren Interessen sie vertreten sollen.[21] Zudem sind die Rundfunkräte mit über 70 Mitgliedern viel zu groß, um effektiv handeln zu können.[22] Der Rundfunkrat ist ein Gremium, das nur sporadisch zusammentritt. Die Rundfunkgesetze sehen in der Regel nur vier ordentliche Sitzungen im Jahr vor.[23] Eine intensive Beschäftigung mit der Materie ist somit nicht möglich.[24]

bb) Kein Einfluß auf Programmgestaltung

Der Rundfunkrat hat gegenüber dem Intendanten zwar Beratungs- und Überwachungsbefugnisse, dadurch kann er tatsächlich aber keinen effektiven Einfluß auf die Programmgestaltung nehmen, um die verfassungsrechtlich geforderte Verwirklichung und Sicherung der Rundfunkfreiheit zu erreichen.[25] Er handelt lediglich repressiv und nicht präventiv. Diese Aufgabenzuordnung erstaunt, da man beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Ausgestaltung des binnenpluralistischen Rundfunkmodells davon ausgehen könnte, daß das Organ, welches für die Meinungsvielfalt in der Gesellschaft steht, auch für die Programmgestaltung verantwortlich ist. Diese Aufgabe obliegt jedoch ausschließlich den Intendanten, mit einer Ausnahme: Der Rundfunkrat als Kontrollorgan hat die Aufgabe, für die Sendungen des Fernsehprogramms Richtlinien aufzustellen.[26] Die Richtlinien sollen den klassischen Programmauftrag konkretisieren, der als Maßstab für die Programmberatung herangezogen werden soll. Die Richtlinien der Rundfunkanstalten für die Sendungen des Fernsehprogramms sind aber nur sehr oberflächlich und sehr allgemein verfaßt. Eine wirkliche Konkretisierung des Programmauftrags erfolgte durch diese

---

19 *E. G. Mahrenholz* Grundversorgung und Programmfreiheit S. 257 kritisiert zudem ihre Eigenschaft als Interessenvertreter und die „Parteilastigkeit" ; *G. von Olenhusen* Handbuch des Medienrechts S. 35 ; *E. Kull* „Dienende Freiheit" – dienstbare Medien ? S. 671 ; *C. Starck* Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem ; *P. Steinwärder* Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten *; H.D. Jarass* Die Freiheit des Rundfunks vom Staat S. 28

20 vgl. bspw. die Vertreter beim ZDF in: ZDF-Jahrbuch 99 S. 312 f. ; so auch *S. Ory* Freiheit der Massenkommunikation S. 179 ; *F.W. von Sell* Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit S. 48

21 *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 488

22 *C. Degenhart* ZUM 197 S. 159

23 § 6 I HR-S, § 19 I SR-G, Art. 5 I NDR-S

24 *S. Ory* Freiheit der Massenkommunikation S. 181 f.

25 *S. Ory* Freiheit der Massenkommunikation S. 182

26 vgl. bspw. § 20 I ZDF-StV und die RiLi für die Sendungen des ZDF vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 4. Dezember 1992

Richtlinien nicht. Ein Maßstab, anhand derer effektive Kontrollen durchgeführt werden könnten, wurde durch die Richtlinien nicht erreicht.

Die Konkretisierung des Programmauftrags durch den Rundfunkrat würde zwangsläufig zu Kompetenzproblemen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Anstalt führen. In allen deutschen Rundfunkgesetzen und den entsprechenden Staatsverträgen geht der Gesetzgeber vom Prinzip der umfassenden und alleinigen Programmverantwortung des Intendanten aus. Sobald der Rundfunkrat mittelbar oder unmittelbar Einfluß auf die Programmqualität nimmt, beispielsweise durch die Richtlinie zum Programmauftrag, schmälert er insoweit seine Kontrollrechte. Denn er kann den Intendanten nicht mehr für das Programm in vollem Umfang verantwortlich machen, wenn seine eigenen Entscheidungen ihm eine Mitverantwortung für das Programm aufbürden.[27] Sinnvoller scheint es daher, wenn nicht Organe der Rundfunkanstalten den Programmauftrag konkretisieren, sondern der Gesetzgeber selbst.

cc) Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts

Selbst das Bundesverfassungsgericht erwartete von der binnenpluralistischen Struktur einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, somit von der Kontrolle durch die in einem Rundfunkrat vertretenen wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte, keine hinreichend sichere Gewähr dafür, daß die Grenzen des Funktionsauftrags eingehalten werden.[28] Ansonsten hätte es bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein weiteres „Verfahren" durch die KEF, um die Tätigkeit der Anstalten auf das „funktionsnotwendige" zu beschränken, nicht für erforderlich gehalten.[29] Der Grund für solch eine ineffektive Kontrolle liegt vor allen Dingen darin, daß es keine Kriterien gibt, anhand derer die Rundfunkräte eine Kontrolle vornehmen könnten. Gäbe es solche Kriterien, könnte die Kontrolle durch einen Vergleich des „Soll"-Programmes mit dem „Ist"-Programm effektiv erfolgen. Bereits davor hatte das Gericht auf die typischen Neigungen von Institutionen hingewiesen, ihren Tätigkeitsbereich auszuweiten.[30] Im Hessen 3 Beschluß hat es auf die typische Neigung von Institutionen, ihren Tätigkeitsbereich auszuweiten, hingewiesen; dies gelte für die Rundfunkanstalten erst recht unter den Bedingungen des

---

27 *F. Mai* Zwei Dezennien der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems S. 45
28 so auch *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 20
29 BVerfGE 90, 60, 99
30 BVerfGE 87, 181, 202

Wettbewerbs mit privaten Veranstaltern.[31] Das Kontrollverfahren der binnenpluralen Struktur bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist somit selbst in den Augen des Bundesverfassungsgericht ungeeignet, den Funktionsauftrag durchzusetzen.

dd) Einschätzung der Rundfunkräte

In einer Untersuchung, die den Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung aus der Sicht der Gremienmitglieder selbst analysierte, wurde die Ineffizienz der Rundfunkräte deutlich.[32] Zentrales Thema der Untersuchung war die Ausübung der Überwachungsbefugnis, die Voraussetzungen ihrer Ausübung sowie ihre Effektivität in den Augen der Gremienmitglieder.

Es wurde deutlich, daß es an den Voraussetzungen für eine effektive Kontrolle jener journalistischen Praxis mangelt, welche die Ursache einseitiger Darstellungen ist.[33] Die Gremienmitglieder gaben an, relativ selten fern zu sehen und ihr Wissen bezogen sie vor allem aus der Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Fachzeitschriften Medien Kritik, Media Perspektiven und des ARD-Magazins. Auch die Lektüre unabhängiger wissenschaftlicher Fachzeitschriften und journalistischer Standesorgane wird von den Gremienmitgliedern nicht verfolgt.[34] Eine systematische Programmkontrolle durch die Rundfunkräte mit einem eigenen Etat für Programmanalysen wurde mehrheitlich abgelehnt. Die Gremienmitglieder schätzten ihre Kontrolle im Einzelfall zwar für effektiv ein, die Kontrollierbarkeit der Anstalten hielten sie jedoch für fraglich. Die Diagnose von Carlo Schmid, daß man die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten nicht durch „Gremien von Dilettanten [...], die sich einmal im Monat beraten" kontrollieren könne, wurde von der Mehrheit der Gremienmitglieder auch für die Gegenwart als richtig empfunden.[35] Damit ist offensichtlich, daß nicht einmal die Kontrolleure an die Wirksamkeit ihrer Arbeit glauben.

Der Vergleich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem privaten Rundfunk zeigt, daß diese beiden Rundfunkformen auch hinsichtlich ihrer Organisation

---

31 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 20 ; BVerfGE 90, 60, 97 ff.
32 vgl. *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung
33 *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 487
34 *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 488
35 *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 489

vergleichbar sind. Im privaten Rundfunk übt allein der Eigentümer bzw. Senderchef die Programmgestaltung aus. Anders als im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird die Programmkontrolle aber nicht durch ein Organ des Senders, sondern durch eine externe öffentlich-rechtliche Landesanstalt ausgeübt, welche ebenfalls pluralistisch zusammengesetzt ist. Organisatorisch unterscheiden sich bis hierhin der öffentlich-rechtliche Rundfunk und der private Rundfunk nur unwesentlich, zumal die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich dem Gebot der Programmvielfalt ähnlich sind. Der tatsächliche Unterschied beider Rundfunkformen besteht hauptsächlich darin, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten dem Gebot der Vielfalt in einem (Voll-)Programm nachkommen müssen, während die Rundfunkprogramme der Privaten „in ihrer Gesamtheit der Meinungsvielfalt und kulturellen Vielfalt Ausdruck geben“[36] müssen. Die gesetzlich festgesetzten Vielfaltsanforderungen unterscheiden sich folglich zwischen öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk allein dadurch, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Funktionsauftrag durch inhaltlich vielfältige und ausgewogene Vollprogramme zu gewährleisten hat, während der private Rundfunk in seiner Gesamtheit dies durch viele unterschiedliche Programme zu erreichen hat, ein einzelner dazu nicht verpflichtet werden kann.

3. Folgen

Der Intendant hat in allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten das Letztentscheidungsrecht hinsichtlich der sachgerechten Erfüllung des Programmauftrags. Das binnenpluralistische Gremium des Rundfunkrats bzw. Fernsehrats kann dem Intendanten ausschließlich unverbindliche Vorschläge zum Funktionsauftrag machen, im übrigen hat er Kontrollpflichten bzgl. etwaiger Verstöße gegen Rechtspflichten.[37] Es ist damit nicht die Aufgabe der Rundfunkräte, den Programmauftrag vorzugeben, den dann der Intendant als Exekutivorgan durchsetzen könnte, sondern allein der Intendant als Einzelperson gestaltet den Funktionsauftrag durch seine Programmentscheidungen aus. Diese Aufgabenverteilung erstaunt, weil man beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk davon hätte ausgehen können, daß der Funktionsauftrag und der ihm innewohnenden Gedanke der (Meinungs-) Vielfalt von einem die Gesellschaft repräsentierenden pluralistisch zusammengesetzten Gremium ausgestaltet wird. Stattdessen wird der unbestimmte Rechtsbegriff des Funktionsauftrags nicht „demokratisch“ definiert, sondern nur durch den

---

36 § 23 II LMedienG Baden-Württemberg

37 vgl. die Ausführungen unter *E. III. 2.*

Intendanten in Form des Rundfunkprogramms. Wenn aber der pluralistisch zusammengesetzte Rundfunkrat nicht für die Festsetzung eines vielfältigen Programms verantwortlich ist, bestehen zwischen den öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern keine entscheidende strukturelle Unterschiede. Im privaten Rundfunk wird das Programm meist auch nur durch eine Person bestimmt, während die Programmkontrolle nicht durch ein internes Gremium, sondern durch die unabhängigen pluralistisch zusammengesetzten Landesanstalten erfolgt. Der relevante Unterschied zwischen den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks besteht darin, daß jedes einzelne öffentlich-rechtliche Vollprogramm dazu verpflichtet ist, Vielfalt zu gewährleisten, während die privaten Programme nur zusammen ein vielfältiges Programm anbieten sollen.

Es ist deutlich geworden, daß die Organisation in den öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht zu einer effektiven Gewährleistung des Funktionsauftrages beiträgt. Um diesen Mißstand zu beheben ist entweder die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. der Rundfunkordnung insgesamt zu ändern oder der Funktionsauftrag so zu konkretisieren, daß die Organe in den öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre ihnen auferlegten Aufgaben danach ausrichten können.

F. Konkretisierung des Funktionsauftrages im Fernsehbereich

Nachdem der Funktionsauftrag gegenwärtig durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht erfüllt wird, sind entsprechend den Ausführungen in *C.III.* die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst und/oder die Gesetzgeber verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, damit der Funktionsauftrag gewährleistet wird. Im Bereich des Fernsehens stellt sich die Situation gegenwärtig so dar, daß durch nicht erhebliche gesetzliche (Programm-) Eingriffe, der Funktionsauftrag erreicht würde. Eine Änderung der gesamten Rundfunkordnung ist demnach im Fernsehbereich nicht erforderlich. Um dem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag zu entsprechen, ist die Beibehaltung des dualen Systems bei einer Konkretisierung des Funktionsauftrages zu dessen Gewährleistung ausreichend. Durch die Konkretisierung wären die öffentlich-rechtlichen Anstalten angehalten, ein dem Funktionsauftrag entsprechendes vielfältiges und ausgewogenes Programmangebot anzubieten. Bei der gegenwärtigen Situation im Fernsehbereich ist die Beibehaltung des dualen Rundfunksystems bei gleichzeitiger Konkretisierung des Funktionsauftrages die derzeit effektivste und am wenigsten einschneidende Maßnahme, um die tatsächliche Gewährleistung des verfassungsrechtlich vorgegebenen Funktionsauftrags im Fernsehen zu erhalten. Eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anstalten bedeutet keine Schwächung der Rundfunkfreiheit, diese ist vielmehr als normative Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Rundfunkauftrags legitimiert und geboten.[1]

I. Notwendigkeit der Konkretisierung

Bislang wurde die Notwendigkeit der Präzisierung der öffentlichen Funktionen des Rundfunks ausschließlich für die privaten und nicht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter als erforderlich angesehen. Die kommerziellen

[1] *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 363 ; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie „Offene Medienordnung“ 1999 S. 7 f.

Rundfunkanbieter sind von Werbeeinnahmen abhängig, so daß ihr Programm nur eine einseitige Ausrichtung auf populäre Programme mit hohen Einschaltquoten erwarten ließ. Um eine größere Vielfalt im privaten Fernsehen zu erreichen, wurden diesen gesetzliche Auflagen auferlegt.[2] Damit eine effektive Kontrolle durch Aufsichtsgremien und Gerichte möglich wurde, fand eine Konkretisierung der Aufgaben bei den privaten Veranstaltern statt. Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten sah man die Erfüllung ihrer öffentlichen Funktionen trotz ihrer sehr allgemein gehaltenen Formulierungen in den Mediengesetzen der Länder als gesichert. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk war schließlich seiner Idee nach auf das Interesse der Allgemeinheit verpflichtet, wurde aus Pflichtgebühren finanziert und stand unter binnenpluralistisch gesellschaftlicher Kontrolle.[3]

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ging stets davon aus, daß die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu präzisieren sind,[4] auch wenn es nicht konkret dazu aufgefordert hat. Eine ausdrückliche Aufforderung zur Konkretisierung des Funktionsauftrages kam von der Europäischen Union. Die Notwendigkeit der Konkretisierung des Funktionsauftrages ergibt sich auch aus der dualen Rundfunkordnung selbst; die (Programm-) Entwicklungen im Bereich des Fernsehens schließlich führen dazu, daß die Konkretisierung des Funktionsauftrags heute unausweichlich ist.[5]

1. Konkretisierungspflicht aus Verfassung

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht nicht zur Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgerufen hat, ist die Notwendigkeit der Konkretisierung des Funktionsauftrages aus dem Verfassungsrecht und der daraus in Jahrzehnten entwickelten schöpferischen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen. Danach genießen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur dann eine Daseinsberechtigung, wenn sie den Funktionsauftrag tatsächlich gewährleisten können a), ist nur diejenige Rundfunktätigkeit durch Gebühren zu finanzieren, die zur Erfüllung des Funktionsauftrages erforderlich ist b) und dürfen aus

---

2 vgl. §§ 25 - 33 RFStV ; *S. Pelny* Die Gestaltung des privaten Rundfunks durch die Gesetzgebung im Rahmen der Rechtsprechung des BVerfG S. 17 ; *V. Schlette* ZUM 1999 S. 213 ff.

3 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlich Rundfunks S. 40

4 a.A. *P. Voß* Media Perspektiven 6 / 1999 S. 283

5 a.A. *M. Knothe / M. Schwalba* ZUM 1999 S. 459 , die eine Konkretisierung aufgrund des Autonomie-ermessens der öffentlich-rechtlichen Anstalten für grds. unzulässig halten.

Gründen der Rechtssicherheit öffentlich-rechtliche Anstalten ausschließlich solche Aufgaben erfüllen, welche noch zum Funktionsauftrag gehören c). In all diesen Fällen bedarf es zur effektiven Kontrolle der präzisen Bestimmung des Funktionsauftrages.

a) unbestimmter Rechtsbegriff

Eine effektive Kontrolle der tatsächlichen Erfüllung der Gewährleistungspflicht durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist mangels Konkretisierung des Funktionsauftrages heute nicht möglich. Auch das Bundesverfassungsgericht räumt ein, daß bei der Bestimmung, ob ein Fernsehprogramm funktionsentsprechend ist,[6] vollzugsfähige materielle Maßstäbe fehlen. Da niemand sagen kann, welche notwendigen Voraussetzungen ein dem Funktionsauftrag entsprechendes Fernsehprogramm haben muß, kann auch niemand sagen, ob das Fernsehprogramm der öffentlich-rechtlichen Anstalten heute dem Funktionsauftrag entspricht, ob die Anstalten ihre Aufgaben und damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen oder nicht.[7] Eine Überprüfung ist nicht möglich, da der „Soll-Zustand", anhand dessen eine Überprüfung des Ist-Zustandes stattfinden könnte, nicht präzisiert wurde. Nur durch eine Konkretisierung des Funktionsauftrages kann der Gesetzgeber, die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst und der Bürger nachprüfen, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben tatsächlich erfüllt werden oder ob es Veränderungen im Fernsehprogramm oder sogar im Rundfunksystem bedarf.

Wenn in der Verfassung oder im Zuge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein unbestimmter Rechtsbegriff auftritt, welcher Vorgaben und Verpflichtungen auferlegt, ist der Gesetzgeber oder ein sonstiger öffentlicher Rechtsträger aufgefordert, diesen Rechtsbegriff zu konkretisieren, um ihm entsprechen zu können. Im öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird der Begriff des Funktionsauftrages nur durch die jeweils konkreten Programmentscheidungen der Intendanten präzisiert, eine weitere abstrakte und damit allgemeingültige Konkretisierung, anhand derer die Entscheidungen der Intendanten überprüft werden könnten, erfolgte bislang nicht. Die binnenplural zusammengesetzten Rundfunkräte dienen zwar als Kontrollinstanz des Intendanten und stehen für die Gewährleistung des Funktionsauftrages, in Wirklichkeit bot und bietet das binnenplurale Kontrollsystem keine hinreichend

---

6 BVerfGE 90, 60, 97 ff.

7 *P. Lück* S. 9

sichere Gewähr dafür, daß der Funktionsauftrag eingehalten wurde und wird.[8] Dementsprechend ist eine kontrollfähige und allgemeinverbindliche Konkretisierung des Funktionsauftrages verfassungsrechtlich notwendig.

b) erforderliche Funktionen

Bereits unter *B.V.4* wurde dargelegt, daß das Bundesverfassungsgericht in seinem 8. Rundfunkurteil[9] die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Rundfunkgebühren von dem Funktionsauftrag abhängig gemacht hat. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben danach hinsichtlich solcher Programme, Programmteile und Zusatzangeboten, die nicht unter den Funktionsauftrag fallen, keinen Finanzierungsanspruch aus Rundfunkgebühren.[10] Neben dieser Beschränkung auf funktionserfüllende Programme ging das Bundesverfassungsgericht noch weiter und schränkte die Gebührenfinanzierung durch das Kriterium der Erforderlichkeit noch weiter ein. Das Gericht hält es zum Schutz der Rundfunkgebührenzahler[11] für notwendig, daß nur diejenigen Programme gebührenfinanziert zu ermöglichen sind, die nicht nur dem Funktionsauftrag entsprechen, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich sind.[12]

Vollzugsfähige materielle Maßstäbe fehlen sowohl für den Funktionsauftrag als auch für die Erforderlichkeit. Das Gericht hatte dies zwar erkannt, forderte jedoch keine materielle Präzisierung der Maßstäbe, sondern suchte die Lösung in einem verbesserten Kontrollverfahren durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Diese verfahrensrechtlichen Verbesserungen sind jedoch nicht geeignet, die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf eine „funktionsnotwendige“ Tätigkeit zu beschränken.[13] Es fehlt an vollzugsfähigen Maßstäben, anhand derer die KEF ihre Kontrollaufgaben

---

8 vgl. *E. IV.* ; im übrigen hat auch das Bundesverfassungsgericht nicht an die Wirksamkeit der Kontrolle durch die Rundfunkräte geglaubt – im Gegenteil: in der Hessen 3 Entscheidung (BVerfGE 87, 181, 202) unterstellt es allen Institutionen die Neigung, ihren Tätigkeitsbereich auszuweiten, dies gelte erst recht für die Rundfunkanstalten, die mit privaten Veranstaltern im Wettbewerb stehen.

9 BVerfGE 90, 60, 99

10 vgl. *B. V. 3. a)*

11 BVerfGE 90, 60, 93 f. „...den vom Gesetzgeber wahrzunehmenden schutzwürdigen Interessen der Rundfunkteilnehmer“ ; „Vermögensinteressen des Publikums..., die von den Rundfunkanstalten nicht ausreichend wahrgenommen werden können“

12 BVerfGE 87, 181, 202 ; 90, 60, 97 f. ; damit bestätigte das Bundesverfassungsgericht den Schutz der Gebührenzahler, indem es klarmachte, daß die Rundfunkgebühren nicht unbegrenzt erhöht werden können, so schon *R. Ricker / P. Schiwy* Rundfunkverfassungsrecht S. 181, 208 ; *R. Scholz* in: Maunz / Dürig Art. 5 I 2 Rdn. 136 f.

13 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 20 f. ; *C. Lehment* ZUM 1994 S. 624

wahrnehmen könnte. Die KEF, welche auf den Vorgaben der Anstalten aufbaut und lediglich die „Erforderlichkeit“ der funktionserfüllenden Programme überprüft und nicht noch mal, ob das Programm tatsächlich dem Funktionsauftrag entspricht,[14] ist daher eine von Beginn an ineffektive Kontrolle.[15] Es darf auch nicht die Aufgabe der KEF sein, den Funktionsauftrag zu konkretisieren bzw. festzulegen, ansonsten fände bei der KEF eine Verknüpfung der Aufgabenbeschreibung und deren Kontrolle statt. Letztlich erkennt die KEF im Normalfall ein Programm als funktionserforderlich und daher aus Rundfunkgebühren finanzierbar an, wenn es vom entsprechend der Programmautonomie primär zuständigen binnenpluralen Rundfunkrat gebilligt worden ist.[16] Solange es keine Maßstäbe für ein funktionsgerechtes Programm gibt, kann die KEF auch keine funktionserforderliche Rundfunktätigkeit festlegen.

Der vom Bundesverfassungsgericht geforderte Schutz der Rundfunkgebührenzahler ist nur dadurch zu erreichen, daß kontrollfähige Maßstäbe aufgestellt werden. Es ist folglich die Aufgabe des Gesetzgebers, den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten so weit wie möglich und nötig zu konkretisieren.[17]

c) Rechtssicherheit / Kompetenzabgrenzung

Eine klare Abgrenzung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trägt auch zur Rechtssicherheit bei. Es ist im Interesse sowohl des privaten als auch des öffentlichen Rundfunks zu wissen, wo die Aufgaben und Rechte der öffentlich-rechtlichen Anstalten anfangen und wo sie aufhören. Solange der Funktionsauftrag nicht ausreichend konkretisiert ist, fehlt es an klaren Markierungspunkten, die den Verantwortlichen und der Öffentlichkeit zeigen, wo der öffentliche Rundfunk sein Programm legitim an veränderte Umstände anpasst und wo er beginnt, seinen Funktionsauftrag zu verlassen.[18] Als Beispiel sollen hier die Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anstalten dienen. Diese investieren bereits hohe Summen in ihren Internetauftritt,[19] ohne zu

---

14 *Rainer Conrad*, Vorsitzender der KEF in: DIE WELT vom 25.01.2000 S. 35

15 *J. Betz* Media Perspektiven 7 / 1995 S. 301

16 *M. Bullinger* Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzierung S. 51

17 so auch *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 21 ; *C. Lehment* ZUM 1994 S. 624 ; *J. Betz* Media Perspektiven 7 / 1995 S. 301

18 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 23

19 bspw. gibt das ZDF jährlich über DM 5,2 Mio. für seinen Online-Auftritt ZDF.online aus. Vgl. ZDF Jahrbuch 99 S. 298

wissen, inwieweit diese Rundfunktätigkeiten tatsächlich vom Funktionsauftrag gedeckt sind. Die Anstalten können ihre Aufgaben nur dann effektiv erfüllen, wenn vollzugsfähige materielle Maßstäbe für die Programmgestaltung haben. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine Konkretisierung des Funktionsauftrages somit auch im Interesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlichen Rundfunks ist auch für die privaten Rundfunkveranstalter oder privaten Presseunternehmen von entscheidender Bedeutung, denn nicht funktionserforderliche Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten beschneiden ihre kommunikativen und wirtschaftlichen Grundrechte nach Art. 5 I, Art. 2 I und Art. 12 GG. Soweit sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Aufgaben halten, sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Grundrechte oder sonst schutzwürdige Interessen privater Konkurrenten berührt,[20] während Angebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten außerhalb des Funktionsauftrages unzulässig aus öffentlichen Mitteln in Gestalt von Rundfunkgebühren finanziert und damit rechtswidrig subventioniert werden.[21] Werden im Wettbewerb öffentliche Mittel zweckwidrig zur Unterbietung privater Mitbewerber einsetzt, liegt darin ein Wettbewerbsverstoß, der zu einer unzulässigen Subventionierung und damit zu einer Wettbewerbsverzerrung führt.[22] Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweist sich gegenüber den Rechten der privaten Konkurrenten als wichtiges rechtliches Kriterium für die Abgrenzung von Grundrechtspositionen. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, die grundrechtsrelevanten Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch zum Schutz der anderen Grundrechtsträger zu konkretisieren.[23]

2. Konkretisierungspflicht aus EU-Recht

Die Pflicht zur Konkretisierung des Funktionsauftrages wird dem Gesetzgeber auch von der Europäischen Union auferlegt.

---

20 BVerfGE 83, 238, 312

21 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 22

22 *A. Baumbach / B. Hefermehl* Wettbewerbsrecht 19. Aufl. München 1996 § 1 Rn. 933, 944 ; BVerwGE 30, 191, 196 f. ; *P. M. Huber* Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht Tübingen 1991 S. 135 ff. ; *B. Grundmann* Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Wettbewerb 1990 S. 129 ff. ; *K.-H. Ladeur* AfP 1998, 141, 146 f.

23 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 22 ; *F. Schoch* VVDStRL 57, 158, 192 ff. ; *H.-H. Trute* VVDStRL 57, 216, 229 ff.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Rundfunkgebühren läuft ohne hinreichende Präzisierung der besonderen öffentlichen Aufgaben (Funktionsauftrag) Gefahr, nach Art. 92 i.V.m. 90 EGV als unzulässige Beihilfe eingestuft zu werden.[24] Daran ändert auch die Protokollerklärung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten des Vertrages von Amsterdam zum EGV[25] nichts. Darin hat man sich in Europa offiziell zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Finanzierung durch öffentliche Gelder auch in Zukunft bekannt.[26] Entscheidend ist dabei, daß die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nur insoweit als legitim anzusehen ist, als die öffentlich-rechtlichen Aufgaben von den Mitgliedstaaten „festgelegt und ausgestaltet" sind.[27] Demnach wird im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam den Mitgliedstaaten die Aufgabe zugewiesen, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag festzulegen.[28] Dies setzt ein Mindestmaß an kontrollfähiger Konkretisierung des Funktionsauftrages voraus.[29] Dabei müssen die Anforderungen an die Präzisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks höher liegen, wenn der öffentliche Rundfunk teilweise aus Werbung finanziert wird und damit an einem gemeinschaftsrechtlich unmittelbar relevanten Markt teilnimmt als bei öffentlichen Rundfunkanbietern, die mangels Werbefinanzierung nicht direkt im Wettbewerb um Werbeeinnahmen stehen.[30]

Die EU-Kommission hat darauf aufbauend die Direktive 80/723/EEC zur Transparenz finanzieller Verflechtungen zwischen den Mitgliedstaaten und

---

24 *N. Holzer* ZUM 1996, 274, 278 ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 30 ;
Auf die Definition des europarechtlichen Begriffs der Beihilfe, sowie der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine öffentlich-rechtliche Gebühr eine Beihilfe darstellt, vgl. *R. G. Otten* ZUM 1997, 786 ff. ; *P. Selmer / H. Gersdorf* Die Finanzierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand des EG-Beihilferechts 1994 ; *Niemeyer / Schütterle* Förderung und Beihilfen in der EU Materialsammlung des Forum-Instituts für Management 1995 „Leitsätze" ; *D. Dörr / W. Cloß* ZUM 1996, 105 ff. ; *N. Holzer* ZUM 1996, 274 ff.

25 Vertrag von Amsterdam. Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, EG-ABl. 1997 Nr. C 340, S. 109

26 „Die Bestimmung dieses Vertrages (des EGV) berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren ..."

27 im Anschluß an Fn. 20 „..., sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten den öffentlich-rechtlichen Aufgaben, wie sie von den Mitgliedstaaten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wurden, 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."

28 Damit ist nicht Europa die Entscheidungsebene, sondern der nationale Gesetzgeber selbst muß festlegen, was unter dem Funktionsauftrag zu verstehen ist.

29 *P. Glotz / J. Groebel / E.-J. Mestmäcker* Zur Wirklichkeit der Grundversorgung 1998 S. 87 ff., 99 f. ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 31

30 so die Generaldirektion IV (Wettbewerb) der Kommission in einem „Diskussionspapier" ; wohl auch *M. Bullinger* Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 31

ihren öffentlichen Unternehmen verabschiedet (EU-Transparenzrichtlinie), die im Zusammenhang mit dem Rundfunk eine Quersubventionierung privatwirtschaftlicher Aktivitäten oder der inzwischen rund 250 Tochtergesellschaften öffentlich-rechtlicher Sender verhindern soll. Im Punkt 5 der Richtlinie wird auf das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam Bezug genommen und nochmals betont, daß den Mitgliedstaaten die Aufgabe zugewiesen wird, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag festzulegen.

Auf europäischer Ebene hat sich bislang nicht nur die politische, sondern auch die gerichtliche Ebene mit der Gebührenfinanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschäftigt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat nach 1998 und 1999, als es die Untätigkeit der Kommission bezüglich des öffentlichen Fernsehens in Spanien und Frankreich kritisierte, im Jahr 2000 die Europäische Kommission gemahnt, die Finanzierung öffentlicher Fernsehkanäle genauer zu überprüfen. Die Entscheidung der Kommission, die verschiedene öffentliche Zuschüsse für den portugiesischen Fernseh-Betreiber RTP gebilligt hatte, wurde damit aufgrund der Beschwerde des Privatsenders SIC für nichtig erklärt. Die Rechtsprechung des EuGH scheint bei der Gebührenfinanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks strengere Maßstäbe anzulegen, als die Kommission, so daß es jetzt geboten ist, den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu konkretisieren, um in Deutschland durch die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine mögliche unerlaubte staatliche Beihilfe und ein damit verbundenes Verfahren vor dem EuGH auszuschließen.

3. Konkretisierungspflicht augrund der Kompetenzen in den öffentlich-rechtlichen Anstalten

Ein weiteres Konkretisierungserfordernis ergibt sich aus der Aufgabenverteilung der Organe im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die derzeitige Aufgabenverteilung in den öffentlich-rechtlichen Anstalten widerspricht dem grundlegenden Gedanken des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat die Aufgabe und zieht daraus seine Legitimation, ein vielfältiges Programm zu bieten, welches Jedermann in der Gesellschaft anspricht. Als Folge der Programmfreiheit wurde es den Anstalten überlassen, solch ein Programm zu gewährleisten. Um die Programmvielfalt zu gewährleisten, wurde als Kontrollorgan der pluralistisch zusammengesetzte Rundfunkrat eingesetzt. Aber nicht der Rundfunkrat, wo die Repräsentanten der

unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind, gibt die Leitlinien für ein vielfältiges Programm vor, sondern allein der Intendant, vgl. *E.IV.* , der sich bei der Programmgestaltung inhaltlich ausschließlich an die allgemein gehaltenen Programmgrundsätze halten muß, hinsichtlich der Programmvielfalt werden ihm aber keine Vorgaben gemacht, vgl. *E.IV.*. Nach dem Grundgedanken eines binnenpluralistisch zusammengesetzten öffentlich-rechtlichen Rundfunks müsste es die Aufgabe eines „demokratisch-pluralistischen" Organs sein, den verfassungsrechtlich unbestimmten Rechtsbegriff des Funktionsauftrags der Anstalt so zu konkretisieren, daß der Intendant als exekutives Organ die präzisierten Vorgaben nur umzusetzen hat.

Würde der Rundfunkrat die Konkretisierung des Funktionsauftrages vornehmen, nähme er unmittelbar oder mittelbar Einfluß auf das Programm und dessen Qualität. Dies wiederum würde mit den Kontrollrechten, der primären Aufgabe des Rundfunkrates, kollidieren. Der Rundfunkrat als Kontrollorgan könnte den Intendanten für das Programm nicht mehr in vollem Umfang verantwortlich machen, da er für das Programm eine gewisse Mitverantwortung tragen würde.[31]

Eine strukturell richtige Aufgabenverteilung in den öffentlich-rechtlichen Anstalten wäre daher, dem Rundfunkrat wie bisher die Kontrollaufgaben und dem Intendanten die Exekutivaufgaben zu überlassen. Daneben ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, der demokratisch und pluralistisch zusammengesetzt ist, oder eines anderen binnenpluralistisch zusammengesetzten Organs, dem der Gesetzgeber diese Aufgabe übertragen müsste, den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten materiell zu präzisieren, damit dem Intendanten Maßstäbe für die Programmgestaltung und dem Rundfunkrat Maßstäbe für ein Kontrollverfahren gegeben werden. Erst dann können die beiden Organe der öffentlich-rechtlichen Anstalten ihre ihnen übertragenen Aufgaben richtig wahrnehmen.

4. Konkretisierungspflicht aufgrund der Entwicklung im Fernseh-Bereich

Die Pflicht zur Konkretisierung des Funktionsauftrages bestand, entsprechend den Ausführungen oben unter *F.I.1-3* aus Verfassung, EU-Recht sowie dem dualen System, schon seit längerer Zeit, aber erst im Zuge der programmlichen

[31] *H. M. Kepplinger* Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung S. 487 f.

Entwicklung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ist eine Konkretisierung des Funktionsauftrages heute dringender denn je und daher unausweichlich geworden.

Entsprechend den Ausführungen unter *D.I.* und *E.I.* hat sich das Programm der öffentlich-rechtlichen Anstalten ausgeweitet, es ist jedoch nicht vielfältiger geworden. Im Gegenteil: Bei der Programmgestaltung lassen sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten überwiegend von den Zuschauerquoten, statt von dem Vielfaltgebot leiten. Die Folge ist, daß es im öffentlich-rechtlichen Fernsehen erhebliche Vielfaltsdefizite gibt und der Funktionsauftrag daher gegenwärtig nicht erfüllt wird.[1] Entsprechend den Ausführungen unter *C. II.* ist der Gesetzgeber aufgerufen, im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, den Funktionsauftrag zu konkretisieren.

Zudem widerspricht die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Fernsehens, weg vom Vollprogramm und hin zum Programmbouquet, dem Wesen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Es gilt zu verhindern, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund dieser Entwicklung seine Daseinsberechtigung vollständig verspielt, vgl. *E.I.2.* , so daß die Konkretisierung des Funktionsauftrages heute unaufschiebbar ist.

II. Konkretisierungsansätze im Ausland

Nachdem sich die Pflicht zur Konkretisierung des Funktionsauftrages in besonderem Maße aus der Entwicklung des Rundfunks ergibt, und solch ein Strukturwandel beim Rundfunk, vom öffentlichen Monopolrundfunk über ein duales System zu dem digitalen Rundfunk und Multimedia,[2] auch in anderen Staaten zu verzeichnen war und ist, soll hier auch auf deren Erfahrungen zurückgegriffen werden. Die Rundfunkentwicklung, Rundfunkvorstellung und Rundfunkrechtsprechung sind in den einzelnen Staaten durch nationale Besonderheiten und Traditionen gekennzeichnet, so daß deren Folgerungen und Reformen nicht einfach auf die Bundesrepublik übertragen werden können. Trotz mancher Unterschiede sind in einigen Staaten vergleichbare Grundstrukturen und Problemlagen festzustellen, so daß Anregungen für eine,

---

1 vgl. *E. I. 1.*

2 Vgl. *D. Seeger* Strukturveränderungen des Rundfunks in Europa durch technischen Wandel S. 103

den besonderen deutschen Gegebenheiten entsprechende, Konkretisierung auch im Ausland gesucht werden können.[3]

1. Dem deutschen dualen System vergleichbare Rundfunkordnungen

Anders als in den Vereinigten Staaten konnte sich in Europa eine rein kommerzielle Orientierung des Rundfunks nicht durchsetzen.[4] Mit Ausnahme der USA und Neuseelands (seit den 90er Jahren), verfügen alle westlich orientierten Demokratien über öffentliche Fernsehveranstalter.[5]

Insbesondere in den westeuropäischen Demokratien ist die Entwicklung und die Grundstruktur der Rundfunksysteme ähnlich. Nach dem 2. Weltkrieg ließ sich eine staatliche Kontrolle des Rundfunks politisch nicht mehr rechtfertigen und durchsetzen. Im Unterschied zur Presse konnten sich die Gesetzgeber europaübergreifend nicht zu einer Privatisierung der Rundfunktätigkeit entschließen. Dies wurde meist mit der Sondersituation des Rundfunks, die durch einen Mangel an Frequenzen und durch hohe Anfangsinvestitionen für die Programmgestaltung gekennzeichnet war, begründet. Die Organisation des öffentlichen Rundfunks, die Aufsicht und die Finanzierung wurde in einer Weise gestaltet, daß Gefährdungen staatlicher Einflussnahme möglichst begrenzt und Meinungsvielfalt gesichert wurde. Dabei diente als Vorbild für den europäischen öffentlichen Rundfunk insbesondere die BBC.[6] Allerdings waren und sind eine binnenpluralistische Organisationsstruktur des öffentlichen Rundfunks und die Geltung des Grundsatzes der Staatsfreiheit im Hinblick auf das Parlament, den romanischen Rundfunkordnungen bis heute eher fremd.

Mit dem Aufkommen des privaten Rundfunks und damit dem dualen System, wurde trotz der Liberalisierung des Rundfunkmarktes an der Public-Service-Idee

---

3 *A. Lange* Die Entwicklung des Fernsehens in Europa S. 53 ff.

4 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 92

5 Die „public service broadcasters“ in den USA werden neben Spenden auch durch Steuergelder finanziert, sind aber privat organisiert. Das neuseeländische Modell beruht auf der Subventionierung einzelner Programme mit besonderem gesellschaftlichem Interesse anstelle der Finanzierung öffentlicher Veranstalter. *Booz Allen & Hamilton* S. 20 ;
Zum Rundfunksystem der USA vgl. *H. J. Kleinsteuber* Das Rundfunksystem der USA S. 119 ff. ; *E. M. Noam* S. 199 ; *P. Widlok* Media Perspektiven 6/95 S. 282 ff. ; *H. Stipp* Media Perspektiven 8/94 S. 396 f.

6 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 92 f.

des Rundfunks festgehalten.[7] Das primäre Ziel der Rundfunkordnungen in den westeuropäischen Staaten wurde die Unabhängigkeit des Rundfunks und die pluralistische Vielfalt der Meinungen bei einer zunehmenden Kommerzialisierung durch Rundfunkregulierungen zu sichern. Um einem Absinken des Programmniveaus entgegenzuwirken, wurden Programmgrundsätze verabschiedet. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa wurde der bis dahin rein staatliche Rundfunk abgeschafft und ein den westlichen Nachbarn vergleichbares duales Rundfunksystem eingerichtet. Neben einem öffentlichen Rundfunk westlicher Prägung, der meist aus dem staatlichen Rundfunk hervorging, wurden landesweit verbreitete kommerzielle Programme zugelassen.[8] In den meisten osteuropäischen Staaten darf auch heute noch der staatliche Einfluß auf den öffentlichen Rundfunk nicht unterschätzt werden.[9] Trotz der politischen Wende und der Einführung von dualen Rundfunksystemen, die gemeinsame Züge mit anderen Systemen Westeuropas aufweisen, können die Rundfunkordnungen Osteuropas mit denen Westeuropas (noch) nicht verglichen werden. Während in Westeuropa der öffentliche Rundfunk für staatliche Unabhängigkeit, Integrität und Meinungsvielfalt steht, werden in Osteuropa diese Attribute eher mit den kommerziellen Angeboten gleichgesetzt und der öffentliche Rundfunk als staatlich kontrolliertes, undemokratisches Medium gesehen.

Das duale Rundfunksystem in Deutschland entspricht weitestgehend den Rundfunkordnungen im westlichen Europa.[10] Auch über die Ziele, die mit

---

7 vgl. *D. Dörr* Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa 1997

8 als Beispiel sollen Ungarn und Estland dienen. Näheres dazu bei *M. Poll* Media Perspektiven 2/98 S. 91; *M. Knothe* Alte Fehler – neue Lösungen 1996 S. 131 ff.

9 Man denke nur an die versuchte politische Einflussnahme auf den öffentlichen Rundfunk in Tschechien im Frühjahr 2001 durch die Besetzung des Intendantenpostens mit einem der Regierung zugeordneten Kandidaten und den folgenden wochenlangen Demonstrationen dagegen.

10 Zur Rundfunkordnung in Frankreich: *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 105 ff. ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 56 ff. ; *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98 S. 132 ff. ; *R. Le Champion* S. 53 ff. ; *M. Machill* Media Perspektiven 3/96 S. 146 ff. ; *F. Henning-Bodewig* ZUM 1994 S. 454 ff. ; in Großbritannien: *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98 S. 287 ff. ; *M. Libertus* ZUM 1997 S. 101 ff. ; *U. Pätzold / H. Röper* Media Perspektiven 6/98 S. 278 ff. ; *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 95 ff. ; *V. Wiedemann* S. 89 ff. ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 52 ff. ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 65 ff. ; *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93 S. 150 ff. ; *J. Steemers* Media Perspektiven 7/96 S. 402 ff. ; *P. Humphreys* S. 94 ff. ; *B. Jones* Media Perspektiven 5/96 S. 259 ff. ; *E. Barendt* S. 76 ff. ; in Italien: *B. Pfeifer* S. 60 ff. ; *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 82 ff. ; *A. L. Natale* S. 122 ff. ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 70 ff. ; in Spanien: *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 82 ff. ; *D. Salamanca O.* Media Perspektiven 2/97 S. 73 ff. ; *R. de Mateo* S. 225 ff. ; *J. L. Iwens* Media Perspektiven 1/92 S. 44 ff. ; in Schweden: *O. Hulten* Media Perspektiven 5/94 S. 224 ff. ; *O. Hulten / G. Sellgren* Media Perspektiven 3/97 S. 150 ff. ; *O. Hulten* S. 197 ff. ; in den Niederlanden: *W. Hins* S. 83 ff. ; *P. Hendriksen* Media Perspektiven 6/95 S. 277 ff. ; *B. v. Reenen / L. Heinsman* S. 147 ff. ; *P. Hendriksen* Media Perspektiven 5/94 S. 218 ff. ; in der Schweiz: *U. Saxer* Das Rundfunksystem der Schweiz 1996 S. 207 ff. ; *R. H.*

öffentlichem Fernsehen verfolgt werden, besteht in den westlichen europäischen Staaten mit starken öffentlichen Anbietern Übereinstimmung. Die Ziele öffentlich-rechtlicher Fernsehangebote lassen sich durch die vier Funktionen (Forums-, Integrations-, Komplementär- und Vorbildfunktion) umschreiben.[11] In allen Ländern mit dualem System wird eine Beschränkung des öffentlichen Fernsehens auf bestimmte Programmsparten abgelehnt; in Europa besteht ein breiter Konsens, daß öffentliches Fernsehen massenattraktiv sein muß. Trotz der Ablehnung der Beschränkung auf bestimmte Sparten wird von den öffentlichen Veranstaltern eines dualen Systems erwartet, sich klar von der privaten Konkurrenz zu unterscheiden. Nur auf diese Weise ist die Finanzierung durch öffentliche Mittel auf Dauer zu rechtfertigen. Daher besteht in den dualen Fernsehsystemen Europas ein breiter Konsens über die Notwendigkeit einer klaren Profilierung der öffentlichen Veranstalter durch Schwerpunktsetzung bei Programmen mit besonderem gesellschaftlichem Interesse (Nachrichten, Information, Kultur, Kinder/Jugend).[12]

Die Konkretisierung des Funktionsauftrags erfolgt in allen dualen Fernseh-Systemen Westeuropas durch parlamentarische Abstimmungsprozesse der nationalen Parlamente mit Ausnahme Deutschlands, wo der Funktionsauftrag durch Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht sowie (faktisch) die Abstimmung der Länderregierungen (RFStV) geschieht.[13] Um Anregungen für die Konkretisierung des Funktionsauftrags in Deutschland zu bekommen, soll vorliegend (ausschließlich) auf die Rundfunkordnungen von Frankreich, Großbritannien und Italien näher eingegangen werden. Bei diesen Staaten handelt es sich um die bevölkerungsreichsten in Europa; ein großer Markt gewährleistet einen starken privaten Rundfunk und damit eine starke wirtschaftliche Konkurrenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Daher ist in diesen bevölkerungsreichen Staaten die duale Rundfunkordnung, die Entwicklung des Rundfunks sowie die damit verbundenen Strukturänderungen in den jeweiligen dualen Rundfunksystemen trotz nationaler Besonderheiten und Traditionen mit dem dualen System in Deutschland vergleichbar. Das

---

Weber S. 141 ff. ; *J. Wildberger* Media Perspektiven 2/94 S. 63 ff. ; *B. Durrer* Media Perspektiven 2/94 S. 57 ff. ; in Dänemark: *O. Prehn* Media Perspektiven 3/97 S. 141 ff. ; *O. Prehn* S. 38 ff. ; in Finnland: *H. Tapper* S. 47 ff. ; *C. Technau* Media Perspektiven 3/97 S. 157 ff. ; in Österreich: *T. Steinmaurer* Das Rundfunksystem Österreichs 1996 S. 168 ff. ; *W. Dillenz* ZUM 1994 S. 544 ff.

11 *Booz Allen & Hamilton* S. 13 ; in den USA und Neuseeland soll öffentliches Fernsehen vor allem Lücken im Marktsystem (Komplementärfunktion) schließen. Vgl. *Booz Allen & Hamilton* S. 22

12 *Booz Allen & Hamilton* S. 23

13 Die Gesetze oder Staatsverträge der einzelnen Rundfunkanstalten, z.B. ZDF-StV, SWR-StV,... gehen programminhaltlich nicht weiter als der RFStV.

Augenmerk dieser Untersuchung soll vorwiegend darauf gerichtet werden, wie in diesen Staaten ein vielfältiges Programm im Rundfunk gewährleistet wird.

2. Frankreich

In Frankreich ist der Einfluß der Regierung auf den Rundfunk, insbesondere den öffentlichen Rundfunk traditionell besonders stark. Wesentliches Kennzeichen der französischen Medienpolitik war stets das Bemühen, die französische Sprache und Kultur zu wahren sowie eine eigenständige, wettbewerbsfähige Produktionsindustrie aufzubauen.[14]

a) Entwicklung des Rundfunks

In der Geschichte des Rundfunks fand in Frankreich 1982 ein Paradigmenwechsel mit der Abschaffung des staatlichen Rundfunkmonopols statt.[15] Mit der Schaffung der unabhängigen Aufsichtsbehörde *Haute Autorité de la communication audiovisuelle* erfolgte zunächst nur die symbolische Trennung zwischen Staat und Rundfunk, denn um sich einen hinreichenden Einfluß auf die Entwicklung des privaten Rundfunks zu sichern, hatte sich die Regierung die Lizenzierung nationaler Rundfunkanbieter vorbehalten.[16] Die ersten privaten nationalen Fernsehsender wurden 1985 vergeben. Den Zuschlag für den fünften Kanal, ein Vollprogramm, erhielt La Cinq, der sechste Kanal wurde an das Musikspartenprogramm TV 6 vergeben. Mit der sechsten grundlegenden Reform des Rundfunkwesens durch das Gesetz vom 30. September 1986 wurde die Haute Autorité durch die Commission Nationale de la Communication et des Libertés (CNCL) ersetzt. Im Vergleich zu ihrer Vorläuferin verfügte die CNCL über weit größere Mittel und einen erweiterten Aufgabenbereich. Die Aufsichtsbehörde wurde mit der Aufgabe betraut, auch nationale Rundfunklizenzen zu erteilen, darüber zu wachen, daß die im Gesetz getroffenen Vorkehrungen gegen Konzentrationsprozesse im privaten Rundfunk eingehalten wurden, und zu überprüfen, ob die für jeden Veranstalter gesondert ausgearbeiteten Auflagen oder Richtlinien eingehalten wurden.[17] 1987 wurden

---

[14] „Auf zwei Dinge kann man sich in der französischen Medienpolitik nach [jedem] Regierungswechsel verlassen: auf die Kontinuität in Fragen der Kulturprotektion und Quotierung ..." *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98 S. 132

[15] Rundfunkgesetz vom 29. Juli 1982 dazu *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 38

[16] *G. Opitz* Media Perspektiven 1983, 94, 97 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 38 Fn. 193

[17] *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa Fn. 214 - 219

der fünfte und sechste Kanal neu vergeben. Der fünfte Kanal wurde erneut La Cinq zugesprochen, der sechste Kanal ging an M 6, der nicht mehr nur ein Sparten-, sondern ein Vollprogramm ausstrahlen durfte. Mit der Privatisierung von TF 1 im gleichen Jahr wurde erstmals in Europa ein führender öffentlicher Fernsehveranstalter zum Verkauf freigegeben. Damit sollten die Marktchancen des privaten Rundfunks gefördert werden.[18] Tatsächlich brachte die Privatisierung des größten und gemessen an den Einschaltquoten beliebtesten Fernsehanbieters das Gleichgewicht der öffentlichen Anstalten durcheinander, zumal die Werbeeinnahmen für die verbliebenen öffentlichen Sender A 2 und FR 3 für die Dauer von zwei Jahren auf dem Stand von 1987 eingefroren wurden. Im Jahre 1989 wurde die CNCL aufgelöst und die Aufgabe der Rundfunkaufsicht dem Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) übertragen. Um die im Lizenzierungsverfahren abgegebenen Versprechungen bspw. von Programmquoten besser durchsetzen zu können, wurde die neue Lizenzvergabe an den Abschluß einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der CSA und einem Bewerber geknüpft. In dem Vertrag wurden die vom Veranstalter übernommen Verpflichtungen hinsichtlich des Programms sowie die Maßnahmen bei Nichterfüllung festgelegt. Eine weitere grundlegende Neuordnung der Rundfunklandschaft wurde von der Politik im weiteren Verlauf nicht vorgenommen. Somit hatte sich ein politischer Konsens über die Strukturen der dualen Rundfunkordnung in Frankreich erst Ende der 80er Jahre herausgebildet.

In den 90er Jahren stand nicht mehr die Unabhängigkeit des Rundfunks von staatlicher Einflussnahme im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, sondern die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Regulierung. Das wichtigste Ziel der französischen Rundfunkpolitik bestand dabei in der Sicherung kultureller Identität und dem Aufbau einer leistungsfähigen Programmindustrie. Zur Sicherung dieses Ziels wurden Programmquoten sowohl für den privaten als auch den öffentlichen Rundfunk festgesetzt. Wie in den meisten westeuropäischen Staaten entwickelte sich auch im französischen dualen Rundfunksystem in den 90er Jahren ein Konkurrenzkampf um Einschaltquoten und Werbeaufträge. Dieser Wettbewerb mit den üblichen Mitteln der Abwerbung von Unterhaltungsstars oder dem Überbieten beim Kauf attraktiver Sportrechte führte zu einem explosionsartigen Preisanstieg beim Rechteerwerb. Dieser Konkurrenzkampf führte Ende 1991 schließlich dazu, daß mit La Cinq erstmals in Europa ein kommerzieller Anbieter eines nationalen Fernsehprogramms Konkurs anmelden musste.[19] Die frei gewordene Frequenz

[18] *B. Holznagel* Rundfunk in Europa S. 43
[19] *B. Holznagel* Rundfunk in Europa S. 50

wurde mit dem deutsch-französischen Kulturkanal ARTE belegt.[20] Die gestiegenen Preise für Programmrechte konnten nicht durch höhere Gebühren oder Werbeeinnahmen kompensiert werden, so daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in eine Finanzkrise steuerte.[21] Der Zuschaueranteil von A 2 und FR 3, der 1985 noch bei 45 % lag, sank bis 1992 auf ca. 1/3.[22] Im Jahr 1992 wurden A 2 in France 2 und FR 3 in France 3 umbenannt und die Koordination dieser öffentlichen Sender verbessert. Der Abwärtstrend des öffentlichen Fernsehens in Frankreich wurde insbesondere dadurch gestoppt, daß die öffentlichen Anbieter verstärkt massenattraktive Programme sendeten, um ihre Einschaltquoten zu erhöhen.

b) Rundfunksystem heute

In Frankreich spielt sowohl das Kabelfernsehen als auch der Satellitendirektempfang im Vergleich zur Bundesrepublik nur eine untergeordnete Rolle.[23] Obwohl es in Frankreich mittlerweile weit über hundert Spartenkanäle gibt,[24] die über Satellit und Kabel verbreitet werden, erzielen diese nur marginale Einschaltquoten. Das Fernsehen erfolgt in Frankreich nahezu ausschließlich über die nationalen terrestrischen Fernsehprogramme. Ihr Zuschauermarktanteil liegt bei über 95 %.[25] Frankreich verfügt über sechs nationale terrestrische Frequenzketten und sieben Fernsehprogramme, drei davon sind privat und vier öffentlich-rechtlich.

Das 1987 als Folge des Gesetzes vom 30. September 1986 privatisierte Programm TF 1 erreicht technisch etwa 99 % der französischen Haushalte. TF 1 ist Marktführer mit einem Zuschauermarktanteil von über einem Drittel,[26] und etwa 50 % auf dem Werbemarkt.[27] Der Sender bietet ein Vollprogramm, „das sich an die Zielgruppe Hausfrauen unter fünfzig Jahren wendet [...und]

---

20 *M. Meise* Media Perspektiven 1992, 554, 561

21 *M. Meise* Media Perspektiven 1992, 236, 250 f.

22 *M. Meise* Media Perspektiven 1992, 236, 242

23 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136 Ende 1997 hatte etwa ein Drittel der französischen Haushalte die Anschlussmöglichkeit für Kabelempfang. Davon nahm aber nur jeder dritte Haushalt die Kabelempfangsoption wahr, so daß lediglich jeder neunte Haushalt über Kabelempfang verfügte.
R. Le Champion Das Rundfunksystem Frankreichs S. 63

24 Näheres dazu bei: *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98 , 132, 137 ff. ; *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 56 f.

25 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136

26 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136

27 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 135

programmlich sehr einseitig und sehr französisch ist“.[28] Das öffentlich-rechtliche Programm France 2 gehört zur France Télévision. Das Vollprogramm kann von 99 % der französischen Haushalte empfangen werden[29] und richtet sich an ein Massenpublikum.[30] Das Publikum von France 2 richtet sich an das gleiche Publikum wie TF 1, sein Publikum ist allerdings durchschnittlich etwas älter. Die Zuschauerquote liegt bei etwa 25 %, das Fernsehwerbevolumen bei etwa 18 %.[31] France 3 ist ebenfalls ein öffentlich-rechtliches Vollprogramm und Bestandteil von France Télévision. Programmschwerpunkte liegen auf dem Regionalen. Das öffentlich-rechtliche Programm verfügt über 13 Regionalstudios.[32] Der Zuschauermarktanteil liegt bei etwa 17 %.[33] Auf der vierten terrestrischen Frequenz sendet der kommerzielle Pay-TV-Sender Canal+. Er kann in etwa 80 % aller französischen Haushalte empfangen werden. Canal+ kann heute über 4 Mio. Abonnenten aufweisen, sein Zuschauermarktanteil liegt bei rund 5 %. Inhaltlich sendet er ein Vollprogramm mit deutlichem Schwerpunkt auf Kinoproduktionen, der Anteil an der Sparte Fiktion beträgt ca. 2/3 des Programms, sowie einem geringen Anteil an Sportsendungen.[34] Die fünfte terrestrische Frequenz teilen sich die beiden öffentlich-rechtlichen Programme La Cinquième (von 6 bis 19 Uhr) und ARTE (von 19 bis 6 Uhr). Die Programme werden von ca. 90 % aller Fernsehhaushalte empfangen.[35] La Cinquième bietet ein Fernsehprogramm für allgemeine und berufliche Bildung und Information, während das deutsch-französische Programm ARTE ein Kulturprogramm sendet. Der Zuschauermarktanteil beider Programme liegt nur bei etwa 2 %.[36] Auf der sechsten terrestrischen Frequenzkette sendet das private Programm M 6, ein Vollprogramm mit musikalischem Schwerpunkt.[37] Das Programm ist von 90 % aller Haushalte zu empfangen. Sein Zuschauermarktanteil liegt bei etwa 12 %.[38]

Die vier öffentlich-rechtlichen Programme machen einen Zuschaueranteil von knapp 50 % aus. Von den Privaten kann nur M 6 und natürlich das französische „Erste“, der Privatsender TF 1, hohe Zuschaueranteile verzeichnen. TF 1 konnte

---

28 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 54
29 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136
30 Das öffentlich-rechtliche Programm ist „das Fernsehen für alle Bürger“ Cahiers des missions et des charges des sociétés France 2 et France 3, Journal Officiel de la République française, 18. Septembre 1994
31 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136
32 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 55
33 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 135
34 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 55
35 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136
36 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136
37 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 55
38 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 136

im Vergleich zu anderen privaten Anbietern in Europa von Beginn an ein vergleichsweise hohes Programmniveau aufweisen.[39] Das Programm genießt auch beim Zuschauer großes Vertrauen, nicht zuletzt wegen seiner Herkunft als öffentliches Rundfunkunternehmen. In Zuschauerumfragen wird den Nachrichten von TF 1 das höchste Vertrauen entgegengebracht, die Nachrichtenmagazine des Senders haben auch die meisten Zuschauer.[40]

In Frankreich liegen die Rundfunkgebühren im Vergleich zu den meisten Nachbarländern auf einem gemäßigten Niveau.[41] Insgesamt wurden im Jahr 1998 über 11,6 Milliarden Francs an Rundfunkgebühren eingenommen,[42] dies entspricht in etwa DM 3,5 Mrd., also nur rund 1/3 von den Rundfunkgebühren, die in Deutschland eingenommen wurden.[43] Die Rundfunkgebühren werden in Frankreich jedes Jahr im Rahmen der Finanzgesetzgebung vom Parlament verabschiedet. France 2 finanziert sich lediglich zu etwa 50 % aus Rundfunkgebühren, die restliche Hälfte der Einnahmen müssen aus Werbung und Sponsoring erzielt werden. France 3 wird zu etwa 70 % aus Rundfunkgebühren, die restlichen 30 % aus Werbung und Sponsoring (ca. 10 %) finanziert.[44] Aufgrund der hohen Finanzierung(-spflicht) der öffentlich-rechtlichen Sender aus Werbung und Sponsoring, richtete sich ihr Programm am Massengeschmack aus, und es wurde darauf verzichtet, die Weiterentwicklung des Programms im Sinne des Service Public zu betreiben.[45]

c) Konkretisierung

Nachdem in Frankreich in den 80er Jahren stufenweise eine duale Rundfunkordnung eingerichtet wurde, wurde zunehmend über die öffentlichen Aufgaben im dualen Rundfunk diskutiert. Die französische Verfassung vom 4. Oktober 1958 kennt kein Grundrecht auf Rundfunkfreiheit. Daher begründet der Conseil Constitutionnel seine Rechtsprechung zum Rundfunk mit Art. 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, der wegen der

---

39 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 51

40 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 135

41 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 59, im Jahr 1995 mußte jeder Haushalt, der mit einem Farbfernseher ausgestattet war, 670 Francs (entspricht etwa DM 200,-) bezahlen.

42 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 135, vgl. auch die jeweilige Verteilung der Rundfunkgebühren auf die einzelnen Programme.

43 vgl. *D. II. 5 a)*

44 *R. Le Champion* Das Rundfunksystem Frankreichs S. 60 ; *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3 / 1998, 132, 134

45 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnung S. 61 ; *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3 / 1998, 132, 134

Erwähnung in der Präambel der Verfassung auch heute noch Geltung hat.[46] Das darin festgesetzte Menschenrecht auf Meinungsfreiheit wird heute dahin ausgelegt, daß es sich beim Rundfunk um die ebenso schützenswerte audiovisuelle Verbreitung von Meinungen handelt.[47] Die Rundfunkfreiheit wird vom Verfassungsgericht, entsprechend dem französischen Grundrechtsverständnis, objektiv-rechtlich interpretiert.[48]

aa) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber ist nach Auffassung des Conseil Constitutionnel dazu verpflichtet, die Rundfunkfreiheit durch eine Rundfunkordnung zu regeln. Dabei betonte das Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, daß dem Verfassungswert des Pluralismus bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung eine überragende Bedeutung beizumessen sei. Eine funktionierende Demokratie setze voraus, daß der Verfassungswert des Pluralismus auch im Rundfunk beachtet werde.[49] Dem Parlament wurde auferlegt, per Gesetz alle grundlegenden Vorkehrungen zu treffen, um die Ausübung der Rundfunkfreiheit zu gewährleisten, dabei wurde dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum gewährt. Die durch den französischen Gesetzgeber vorgenommene Ausgestaltung der Rundfunkordnung, inklusive der detaillierten Programmauflagen und Pflichtenhefte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, wurden in den Entscheidungen des Conseil Constitutionnel nicht beanstandet.[50]

Nach der Errichtung des dualen Rundfunksystems bestand das wichtigste Ziel der französischen Rundfunkpolitik in der Sicherung kultureller Identität und dem Aufbau einer leistungsfähigen Programmindustrie. Dieses Ziel wurde im terrestrischen Fernsehen durch verschiedene Programmauflagen, wie Ausstrahlungsquoten für französische und europäische Filme, Produktionsquoten, Ausstrahlungsverbote für Kinofilme an bestimmten Wochentagen oder die Festlegung der Zahl der Kinofilme, die jährlich ausgestrahlt werden dürfen, angestrebt.[51] Diese Bestimmungen wurden leicht modifiziert auch für das Kabelfernsehen übernommen. Dabei wird, soweit Gesetze und ihre Ausführungsdekrete solche Bindungen festlegen, meist nicht zwischen öffentlichem und privatem Rundfunk unterschieden. Dem öffentlichen

---

46 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 105 Fn. 53
47 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 105 Fn. 55
48 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 106 mit weiteren Nachweisen.
49 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 106 f. mit weitern Nachweisen.
50 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 108
51 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3 / 1998, S. 132

Fernsehen werden nur wenig höhere Programmauflagen gemacht.[52] Einen dem Funktionsauftrag entsprechenden Begriff gibt es in Frankreich weder in der Verfassungsrechtsprechung noch in Rundfunkgesetzen. Besondere öffentliche Aufgaben im Sinne eines „service public" werden dem öffentlichen Rundfunk nicht ausdrücklich zugewiesen, sondern nur durch die Pflichtenhefte auferlegt. Die in Deutschland gängige Vorstellung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Gebührenfinanzierung höhere öffentliche Lasten übernehmen muß als der private Rundfunk, ist dem französischen Denken eher fremd.[53]

bb) Konkretisierung für den öffentlichen Rundfunk

Die französische Medienpolitik versuchte Programmpluralismus durch einen präzisen Funktionsauftrag zu erreichen, indem insbesondere die nationale Identität und Kultur erhalten und der Inhalt der Programme so weit wie möglich gegen den Einfluß der Wirtschaftswerbung und den Wettbewerb abgeschirmt werden müsse. Den öffentlichen Fernsehveranstaltern werden neben den gesetzlichen Vorgaben, die auch für die privaten Anbieter gelten, die Programmbindungen durch Pflichtenhefte (cahiers des mission et des charges) auferlegt.[54] Die darin festgelegten Programmquoten werden durch die unabhängige Aufsichtsbehörde CSA auf ihre Erfüllung hin kontrolliert, wobei ihre Entscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind. Die dem öffentlichen Rundfunk auferlegten, einseitig-hoheitlich detailliert umschriebenen Aufgaben sind am 1. Februar 1994 durch das Medienrahmengesetz Nr. 94-88 (Loi Carignon) nochmals intensiviert worden, um eine Angleichung des öffentlichen Programms im Wettbewerb mit den privaten Programmen zu vermeiden.[55] In dem neuen Pflichtenheft wird France 2 und 3 auferlegt, sich bei ihrer Programmpolitik von vier Prinzipien leiten zu lassen:[56]

- Die Sender sind verpflichtet, dem Publikum Information, kulturelle Bereicherung und Unterhaltung mit dauerhaftem Respekt vor dem Individuum zu vermitteln, um ihre gesetzlich zugewiesene kulturelle, erzieherische und soziale Aufgabe zu erfüllen.

---

52 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 58

53 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 58 f. mit weiteren Ausführungen dazu.

54 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 59 Fn. 118 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 108

55 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 56

56 Cahiers des missions et des charges des sociétés France 2 et France 3, Journal Officiel de la République française, 18. Septembre 1994, p. 13378

- Die Programme sichern den Pluralismus, indem sie alle Sparten umfassen und sich allen Zuschauergruppen öffnen.
- Im Bereich der kulturellen Beiträge und der Programme für die Jugend ist die Programmgestaltung besonders reichhaltig und vielfältig.
- Die Programme sind aufgerufen, sich um Innovationen im Fernsehen zu bemühen, indem sie Drehbuchförderung betreiben und inländische Produktionen bevorzugen, die sich um das französische Kulturerbe bemühen.

Neben diesen generellen Prinzipien legen die Pflichtenhefte gegenüber den öffentlichen Veranstaltern einseitig auch konkrete Bindungen fest. So wird beispielsweise vorgeschrieben, welche Programme, welcher Art und Zielrichtung ausgestrahlt werden sollen, zudem wird vorgegeben, einen bestimmten Anteil der Sendungen für französische oder europäische Produktionen, für Informationen, für kulturelle Sendungen oder für bestimmte andere Sendungen von besonderem öffentlichem Interesse zu verwenden. Dieser Anteil wird numerisch, prozentual oder in Zeitanteilen vorgegeben.[57] Den öffentlichen Fernseh-Veranstaltern France 2 und 3 ist unter anderem auferlegt,[58]

- monatlich mindestens zwei Stunden der Musik zu widmen und dabei auch neue Musik und neue Talente bekannt zu machen,
- jährlich mindestens 15 Stunden Bühnenstücke von Theatern, Festivals oder kulturellen Organisationen zu übertragen,
- jährlich mindestens 16 Stunden Konzerte mit klassischer Musik zu senden.

Daneben musste France 2 von dem privatisierten Programm TF 1 besondere öffentliche Lasten wie die Pflicht zur Ausstrahlung religiöser Sendungen am Sonntagvormittag übernehmen.[59]

Die Pflichtenhefte schreiben den öffentlichen Veranstaltern zudem vor, einen Teil der Pflichtsendungen zu den Haupteinschaltzeiten am Abend zu senden.[60] Insbesondere von FR 3 wird erwartet, zu den Hauptsendezeiten auch Sendungen von höherem kulturellem Wert, wie etwa Theaterstücke, auszustrahlen.[61] Dadurch wird in den Hauptsendezeiten für einen Mindestkontrast zu den Angeboten der privaten Veranstalter und somit für insgesamt mehr

---

57 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 61

58 vgl. *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 61 mit weiteren Nachweisen

59 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnungen S. 60 mit Verweis auf Art. 56 des Audiovisionsgesetzes 1986

60 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnungen S. 60 ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 61

61 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnungen S. 60 ; Die Einschaltquoten liegen während den Pflichtsendungen nur unwesentlich unter denen von sonstigen Abenden.

Programmvielfalt im französischen Fernsehen gesorgt. Ohne diese präzisierten zeitlichen Vorgaben neigen nach den Ermittlungen der CSA auch die öffentlichen Veranstalter dazu, die Pflichtsendungen zu zuschauerarmen Zeiten wie den Nachtstunden zu senden.[62]

Selbst wenn die Nichteinhaltung der einseitigen staatlichen Programmauflagen nicht zu formellen Sanktionen führt, sind die öffentlichen Rundfunkveranstalter finanziell vom Wohlwollen des Staates abhängig. Das Parlament muß jährlich der Höhe der Rundfunkgebühr und der Aufteilung ihres Aufkommens auf die verschiedenen öffentlichen Programme zustimmen, so daß die Finanzierung jeweils nur für ein Jahr gesichert ist. Bei seiner Zustimmung berücksichtigt das Parlament unter anderem auch, ob und wie die einzelnen öffentlichen Veranstalter ihren Programmauflagen nachgekommen sind.[63]

cc) Konkretisierung für den privaten Rundfunk

Um deutlich zu machen, daß in Frankreich nicht nur dem öffentlichen Rundfunk detailliert umschriebene Aufgaben auferlegt wurden, soll hier auch kurz auf die Programmauflagen gegenüber dem privaten Rundfunk eingegangen werden. Bei der Privatisierung von TF 1 wurde der Zuschlag nicht an den höchsten Kaufpreis geknüpft, sondern daran, wer das höhere Maß an Programmbindungen auf sich nimmt. Die kulturell meistbietende Unternehmensgruppe erhielt schließlich den Fernsehsender mit der Folge, daß TF 1 eine größere Anzahl von Programmstunden mit französischen Originalproduktionen senden musste als vor der Privatisierung. Die öffentlichen Programmlasten des Privatanbieters waren kaum wesentlich verringert im Vergleich zur öffentlich-rechtlichen Konkurrenz.[64]

Die im wesentlichen kulturellen Programmauflagen für private Rundfunkveranstalter beruhen teils auf Gesetz mit seinen Ausführungsbestimmungen und teils auf „freiwilligen“ Verpflichtungen der Veranstalter. Dieses freiwillige Quotensystem wurde zu Beginn der 90er Jahre eingeführt, wonach zusätzliche Programmauflagen nicht durch gesetzliche Regelungen, sondern durch ein Verfahren festgesetzt wurden. Die einzelnen Rundfunkveranstalter verpflichteten sich im Rahmen der Sendelizenzvergabe, ein vorher mit der CSA vertraglich vereinbartes Minimum an Bindungen

---

62 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 61
63 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 60
64 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnung S. 56 mit weiteren Nachweisen

einzuhalten.[65] Die Freiwilligkeit der vertraglichen Bindung wird natürlich dadurch relativiert, daß die Erteilung oder Verlängerung der Sendegenehmigung vom Zustandekommen des Vertrages abhängt.[66] Die privaten Rundfunkveranstalter waren oft, um die Genehmigung gegen Mitbewerber zu erringen, dazu bereit, mehr zuzugestehen, als sich angesichts ihrer zu erwartenden Einschaltquoten gesichert aus Werbeeinnahmen finanzieren ließ.[67] Folglich wurden in der Vergangenheit diese freiwillig vereinbarten Quoten vielfach missachtet, ohne daß es dabei von Seiten des CSA zu Sanktionen gekommen wäre.[68] Aber auch über die gesetzlich festgeschriebenen Produktions- und Ausstrahlungsquotenregelungen, wonach die französischen Fernsehprogramme mindestens 60 % der Beiträge europäischen Ursprungs reservieren müssen, konnte sich TF 1 immer wieder hinwegsetzen, ohne dafür von der Medienaufsichtsbehörde bestraft zu werden.[69]

dd) Kritik an Quotenregelung

An den Programmbindungen sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Rundfunk wurde von vielerlei Seite Kritik geübt. Insbesondere gegen die Regelungen der Produktions- und Ausstrahlungsquoten wandte man sich im besonderen. Die französische Bevölkerung zeigte sich davon hingegen unbeeindruckt. Sie scheint die Quotenregelungen positiv gegenüberzustehen. In einer repräsentativen Umfrage ermittelte ein Meinungsforschungsinstitut, daß 80 % der Franzosen für das Quotengesetz sind, dagegen waren lediglich 14 %, und 6 % hatten keine Meinung.[70]

3. Großbritannien

Die Rundfunkordnung Großbritanniens diente nach dem 2. Weltkrieg als Vorbild für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik. Die BBC hatte mit ihrer unabhängigen Kriegsberichterstattung publizistische Maßstäbe gesetzt, so daß die Etablierung und Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in

---

65 *M. Machill* Media Perspektiven 3/96 S. 150
66 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 59
67 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnungen S. 57
68 *M. Machill* Media Perspektiven 3/96 S. 150
69 *M. Machill / N. Lutzhöft* Media Perspektiven 3/98, 132, 134 ; *R. Le Champion* S. 61
70 *M. Machill* Media Perspektiven 3/96 S. 151

der Bundesrepublik stark durch die BBC geprägt wurde.[71] Ein vergleichender Blick auf das britische Rundfunkrecht bietet sich zudem an, weil in der jüngsten Vergangenheit die britische Rundfunkordnung in Europa eine Vorreiterrolle bei der Bewältigung von Regulierungsaufgaben eingenommen hat.[72]

a) Entwicklung des Rundfunksystems

Die Rundfunkordnung in Großbritannien gründet sich nicht auf verfassungsrechtliche Vorschriften, sondern auf fortlaufend sich entwickelnde Übung. Großbritannien besitzt nämlich, anders als die anderen europäischen Staaten, keine geschriebene Verfassung. Dennoch hat sich auf gewohnheitsrechtlicher Basis ein Konsens herausgebildet, daß die Unabhängigkeit der Rundfunkordnung zu wahren ist und gegen programmliche Einseitigkeiten und das Entstehen privater Meinungsmonopole vorzugehen ist. Die Gewährleistung von Pluralismus und Meinungsvielfalt gehört somit zu den normativen Prämissen der britischen Rundfunkordnung.[73]

Im Jahr 1927 wurde die bis dahin private British Broadcasting Company in The British Broadcasting Corporation (BBC), eine öffentliche Rundfunkanstalt, umgewandelt.[74] Damit wurde das britische Rundfunkwesen der Verantwortung der öffentlichen Anstalt BBC auferlegt, die als Treuhänder des nationalen Interesses handeln und ihre Statuten und Pflichten denjenigen einer auf dem Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge (public service) tätigen Organisation entsprechen sollte.[75] Die rechtlichen Grundlagen der BBC beruhen auf einem Regierungsakt (Royal Charter)[76] und den ihn ergänzenden Rundfunklizenzen. Die Royal Charter bestimmt die Ziele, Funktionen, interne Organisation und Finanzierung der BBC und schreibt ihren Charakter als public service Einrichtung vor.[77] Theoretisch behält der Staat eine fast uneingeschränkte Macht über die BBC, die nominell unter voller Weisungsgewalt des Staates steht. Der Innenminister[78] ist zur Entziehung der betreffenden Lizenz berechtigt, das Parlament (tatsächlich die Regierung) kann die Lizenzgebühr festsetzen und der Staat hat weitreichende Möglichkeiten, die Programmgestaltung zu

---

71 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 95

72 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 95

73 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 110

74 *P. Humphreys* Das Rundfunksystem Großbritanniens S. 95

75 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 54 ; *P. Humphreys* S. 95 mit weiteren Nachweisen.

76 mit solch einer königlichen Konzession verleiht die britische Krone einer Einzelperson eine Anzahl genau bestimmter Rechte.

77 *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 98

78 später, ab 1992, der Minister für „National Heritage“

beeinflussen, sogar Zensur ausüben.[79] Faktisch hat die BBC eine außerordentlich weitgehende Unabhängigkeit erlangt und es besteht ein politischer Konsens über die freiwillige Enthaltsamkeit des Staates, so hat sich der Staat in der Vergangenheit mit seinen Befugnissen sehr zurückgehalten. Für die Einhaltung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen BBC hat das Board of Governors, zu sorgen. Das Gremium, das rechtlich ein Organ der BBC ist, besteht aus zwölf Mitgliedern, die durch den Queen in Council ernannt, aber in Wirklichkeit von der Regierung nach Beratung mit der parlamentarischen Opposition und der BBC vorgeschlagen werden, hat weitreichende allgemeine Befugnisse wie bei der Ämterbesetzung und der Programmgestaltung.[80] Der zweite Fernsehkanal BBC 2 ging 1964 auf Sendung. Er sollte ein Gegengewicht zu dem am Massengeschmack orientierten Programm der BBC 1 setzen.[81]

Bereits 1954 entwickelte sich in Großbritannien das duale System im Fernsehbereich mit der Zulassung des privaten Rundfunks „Independent Television“ (ITV). Anders als bei der BBC beruht der kommerzielle Rundfunk auf Rechtsgrundlagen parlamentarischen Ursprungs, nämlich dem Television Act. Als Lizensierungs- und Aufsichtsinstanz wurde die Independent Television Authority (ITA) gegründet. Diese entschloß sich zu einer Regionalisierung des ITV, obwohl dies im Television Act nicht vorgeschrieben war. Großbritannien wurde in vierzehn Regionen aufgeteilt und für jede Region wählte die ITA jeweils eine (für London zwei) Programmgesellschaft aus, die sich auf Basis eines befristeten Lizenzvertrages zur Zulieferung von Programmen verpflichtete, während die technische Verbreitung die ITA übernahm.[82] Rechtlich gesehen war die unabhängige öffentliche Einrichtung ITA der für das regional gegliederte Programm allein verantwortliche Fernsehveranstalter.[83] Sie war Eigentümerin und Betreiberin von ITV. Die regionalen privaten Unternehmen waren rechtlich nur die Programmlieferanten. Die ITA durfte nach den Lizenzverträgen die Ausstrahlung der zugelieferten Programme allerdings nur dann verhindern, wenn damit gegen ein Gesetz verstoßen worden wäre.[84] Faktisch entwickelten sich somit die Programmlieferanten zu Trägern des Programmangebots, die durch die ITA nur noch beaufsichtigt und kontrolliert wurden. Die ITA hatte eine ähnliche Organisationsstruktur wie die BBC und auch im Hinblick auf die Kontrollrechte der Regierung, die im Gesetz sehr weit gefasst waren, bestand

---

79 *P. Humphreys* S. 96
80 *P. Humphreys* S. 97
81 *P. Humphreys* S. 99
82 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 57
83 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 66 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 57
84 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 57

eine Ähnlichkeit. Dadurch konnte die ITA die Übertragung, Werbung und Programmgestaltung der kommerziellen Sender streng überwachen. Der Gesetzgeber hatte auch das private Fernsehen im Rahmen der Programmgestaltung dem Gemeinwohl unterworfen. So wurden die privaten Anbieter durch präzisierte inhaltliche Programmbindungen verpflichtet, ein ausgewogenes Programm von hoher Qualität zu verbreiten. In Kooperation mit der ITA erreichte das ITV-Network einen hohen Programmstandard.[85] Durch den Broadcasting Act von 1973 wurde die ITA in die Independent Broadcasting Authority (IBA) umgewandelt, wobei ihre Regelungsbefugnisse noch ausgeweitet wurden.[86] In dem 1990 verabschiedeten Broadcasting Act wurden einschneidende Reformen für ITV vorgenommen, während die BBC von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht betroffen wurde. Der Name ITV-Network wurde in den Namen Channel 3 umbenannt, die Anzahl und der Zuschnitt der regionalen Verbreitungsgebiete blieb jedoch im wesentlichen erhalten. Eine wichtige Neuerung betraf das Zulassungsverfahren von Channel 3, welches nun eine Versteigerung der Lizenzen und den Zuschlag an den Meistbietenden vorsieht.[87] In der Vergangenheit hatte die IBA bei der Lizenzvergabe und -verlängerung auf qualitativ hochwertige Programmgestaltung großen Wert gelegt. Als weitere Neuerung des Broadcasting Acts von 1990 wurde die IBA und die Cable Authority durch eine neue Regulierungskörperschaft, die Independent Television Commission (ITC), ersetzt. Im Gegensatz zur IBA erhielt die ITC nicht mehr den Status eines Programmveranstalters, sondern ist jetzt nur noch Lizensierungs- und Aufsichtsbehörde.[88] Die vormals bestehenden Eingriffsmöglich-keiten der IBA in die Programmplanung wurden damit abgeschafft.[89] In der Praxis hat sich durch die Reform kaum etwas verändert. Dies lag daran, daß sich im Personalbereich der ITC zur IBA kaum etwas änderte. Diese Kontinuität im Personalbereich setzte sich auch bei der Lizenzvergabe fort, was für einen hohen Grad an Stabilität und Kontinuität sorgte. Von den sechzehn zu vergebenden Frequenzketten wurden acht Lizenzen an bekannte und für Qualität bürgende Bewerber vergeben, obwohl sie nicht die höchsten Summen geboten hatten.[90] Die gravierendste Folge des Rundfunkgesetzes von 1990 war, daß der finanzielle Druck auf die ITV-Gesellschaften aufgrund der hohen Beiträge für das Lizenzverfahren noch größer wurde.

---

85 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 58
86 *P. Humphreys* S. 96
87 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 66
88 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 66
89 *P. Humphreys* S. 103
90 *P. Humphreys* S. 104

Im Jahr 1982 wurde neben den beiden öffentlichen BBC Programmen ein weiteres, aber von der BBC unabhängiges, öffentlich-rechtliches Programm, geschaffen, Channel 4[91]. Eigentümerin der Channel 4 Television Company Ltd. war die IBA, die zugleich mit deren Überwachung beauftragt war. Channel 4 sollte ein nationales Vollprogramm mit insbesondere anspruchsvollen Unterhaltungs-, Minderheiten- und Bildungssendungen übertragen. Um eine unabhängige Produktionsindustrie in Großbritannien aufzubauen, sollte Channel 4 ein Publisher-Broadcaster sein, der auf Eigenproduktionen vollständig verzichtet.[92] Der öffentlich-rechtliche Channel 4 durfte im Gegensatz zu der BBC Werbung ausstrahlen, die Einnahmen daraus erhielt jedoch die ITV-Gesellschaften. Dafür erfolgte die Finanzierung von Channel 4 vollständig aus den Werbeeinnahmen der ITV-Gesellschaften.[93] Durch den Broadcasting Act von 1990 wurde Channel 4 in eine Non-profit-Organisation (Channel Four Corp.) umgewandelt, sein Minderheiten- und Kulturauftrag wurde beibehalten. Die Finanzierung wurde in die Hände von Channel 4 selbst gelegt, so daß dieser sich durch den Verkauf von Werbezeit um seine Finanzierung selbst kümmern muß.[94]

Der Broadcasting Act von 1990 sah die Errichtung eines fünften terrestrischen Fernsehsenders vor, aber erst im November 1995 wurde die Lizenz für den Kanal an das Konsortium Channel 5 Broadcasting vergeben. Die Lizenz wurde wie bei den ITV-Konzessionen (Channel 3) an den Meistbietenden versteigert. Dieses fünfte nationale Fernsehprogramm finanziert sich durch Werbeeinnahmen.[95]

b) Rundfunksystem heute

Das terrestrische Fernsehen spielt in Großbritannien auch heute noch eine wichtige Rolle. Auf terrestrische Programme entfallen über 80 %, auf Kabel- und Satellitenkanäle lediglich 16 % des gesamten Fernsehkonsums in britischen Haushalten.[96] Selbst in Kabel- und Satellitenhaushalten werden über 60 % der

---

91 Für Wales wurde der Kanal S4C eingerichtet.

92 Die Sendungen sollten von unabhängigen Produzenten stammen, die weder zum ITV-Network, noch zur BBC gehörten. Die Nachrichten mussten von der ITN bezogen werden; vgl. *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 60

93 *P. Humphreys* S. 103 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 60

94 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 288 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 66

95 *P. Humphreys* S. 106 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 66

96 Daten der Broadcasting Audience Research Board (BARB) in: Broadcast vom 12.6.1998 S. 31

Fernsehzeit mit den fünf terrestrischen Kanälen BBC 1 und 2, ITV, Channel 4 und Channel 5 verbracht.[97] Die Marktanteile auf dem britischen TV-Markt gliedern sich wie folgt:[98]

BBC 1	26,6 %
BBC 2	11,1 %
ITV	29,5 %
Channel 4	10,5 %
Channel 5	6,0 %
Satellit-und KabelTV	16,3 %

Aufgrund seiner überragenden Bedeutung für das britische Rundfunkwesen soll hier ausschließlich auf das terrestrische Fernsehen näher eingegangen werden.

aa) BBC

Bis ins Jahr 1990 bestand zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten Fernsehanbietern eine Balance. Alle Anbieter, auch die Privaten, waren auf die Public-Service-Prinzipien verpflichtet. Mit dem Broadcasting Act von 1990 wurde der Begriff „public service" gegenüber den privaten Rundfunkanbietern nicht mehr verwendet, obgleich ihnen auch weiterhin gemeinwohlorientierte Verpflichtungen auferlegt wurden. Zudem konkurrierten in dem britischen dualen System die Rundfunkveranstalter nicht um die gleichen Finanzierungsquellen.[99] Die BBC und ITV konkurrierten in einem „komfortablen Duopol" rein publizistisch miteinander, es bestand für keine Seite der Anreiz, mit einem angeglichenen, massen- und werbeattraktiven Programmangebot gegeneinander anzutreten.[100] Dies änderte sich, nach dem sich die Zahl kommerzieller Programmanbieter vervielfacht hatte und sowohl die BBC als auch ITV einen Rückgang ihrer Zuschaueranteile zu verzeichnen hatten. Der verschärfte Wettbewerb auf den Rundfunkmärkten, hervorgerufen insbesondere durch den über Satellit verbreitetet Pay-TV-Sender BSkyB unter der Führung von Rupert Murdochs News Corporation, führte zu einer starken Erhöhung der Kosten für den Rechteerwerb an massenattraktiven Programmen wie Sportsendungen und Spielfilmen.[101] Durch diese veränderten

---

97 BARB in Broadcast vom 13.6.1998 S. 30

98 Daten aus dem 2. Quartal 2000 in: DIE WELT vom 31.08.2000 S. 25

99 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98 S. 287

100 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93 S. 150

101 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 68 ; *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93, 150, 151

Rahmenbedingungen wurde von der Regierung Thatcher die Legitimation des öffentlichen Rundfunks in Zweifel gezogen.[102] In der Folge war die BBC aufgerufen, sich an die neuen Bedingungen im Rundfunksektor anzupassen. Die BBC reagierte mit einem Papier[103], worin die Notwendigkeit des öffentlichen Rundfunks hervorgehoben wurde, allerdings unter der Bedingung einer klare Abgrenzung und Definition der spezifischen Rolle der BBC.[104] Anders als in der Vergangenheit, als die BBC als dominanter Anbieter sämtliche Publikumsbedürfnisse bedienen musste, wird sich in Zukunft ihre Aufgabe auf vier klar definierte Bereiche konzentrieren. Durch diese vier Kernfunktionen werden Sendungen ausgestrahlt, die vom kommerziellen Fernsehen nicht ausreichend bedient werden können, und die sich durch Qualität und Originalität klar unterscheiden.[105] Da ein ausschließlich kommerzielles Rundfunksystem systembedingte Defizite aufweise, müsse die volle Aufgabenerfüllung des Rundfunks durch ein öffentlich finanziertes Programm sichergestellt werden. Die vier Kernfunktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind:[106]

- die Bereitstellung eines umfassenden Angebots an Nachrichten, Informationssendungen und politischen Hintergrundberichten
- Förderung der nationalen britischen Kultur und Unterhaltung
- Bereitstellung eines breiten Angebots an Bildungsprogrammen im weitesten Sinne
- Intensivierung der Kommunikation zwischen Großbritannien und der Welt

Neben der präziseren inhaltlichen Beschreibung der Aufgaben[107] wurden Einsparungen und eine Organisationsreform angekündigt. Tatsächlich wurden in der Folge sehr weitreichende Rationalisierungsmaßnahmen in der BBC vorgenommen. Daraufhin wurde ihre Royal Charter 1996 für zehn weitere Jahre bis zum Jahr 2006 verlängert. Die BBC wurde weiterhin an ihre Public-Service-Aufgabe gebunden, die Finanzierung erfolgt ausschließlich aus Gebühren, deren Höhe sich aus dem Modus Inflationsrate plus anderthalb Prozent (indexgebundene Gebühr) berechnet.[108]

---

102 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 68

103 BBC Extending Choice ; BBC Responding to the Green Paper

104 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93, 150, 152

105 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93, 150, 152

106 vgl. bei *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 69 ; *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93, 150, 152

107 näheres dazu bei *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 4/93, 150, 152 ff.

108 *G.G. Kopper* Media Perspektiven 11 / 1991 S. 709 ff. ; die jährlichen Einnahmen betragen rund 8 Mrd. DM.

Trotz der Verpflichtung auf die Public-Service-Prinzipien, hat sich der Charakter der BBC verändert, nachdem ihr eine „Doppelexistenz“ gestattet wurde. Innerhalb des Königreichs muß die BBC strikt öffentlich-rechtlich und werbefrei auftreten, während sie außerhalb Großbritanniens kommerziell agieren darf. Dadurch entwickelte sich die BBC von einem nationalen öffentlichen Rundfunksender zu einem internationalen Multimediaunternehmen.[109] Dieser Weg, der in Deutschland als Vorbild gilt, bringt aber auch viele Probleme und Fragen mit sich, die auch in Deutschland diskutiert werden. So veranstaltet die BBC neben digitalen Spartenkanälen, wie BBC News 24, über Joint-Venture mit ihrer kommerziellen Tochter BBC Worldwide auch Pay-TV-Spartenkanäle.[110] Ferner bestehen bereits ausgereifte Pläne, das bislang klassische Vollprogramm der BBC durch ein Programmbouquet zu ersetzen. Das Massenprogramm BBC 1 soll danach in einen reinen Unterhaltungskanal gewandelt werden, während die Informationssendungen zu BBC 2 wechseln sollen. Aus dem digitalen BBC Choice soll ein Jugendkanal werden und BBC Knowledge soll sich nach diesen Plänen in einen elitären Kultur- und Kunstkanal wandeln.[111] Diese Pläne haben in der Politik auf große Ablehnung gestoßen, so daß die „radikale Umgestaltung“ eines Kanals künftig der Genehmigung durch den Kultur- und Medienminister bedarf. Sollte die BBC die digitalen Möglichkeiten zu weit ausnutzen, besteht sogar die Absicht, die Selbstregulierung der BBC durch das Board of Governors abzuschaffen.[112] Die Rundfunkgebühren der BBC dürfen nicht zur Subventionierung ihrer kommerziellen Aktivitäten verwendet werden und alle Gewinne müssen in die gebührenfinanzierten Programme zurückfließen; dennoch besteht die Gefahr, daß kommerzielle und zunehmend globale Ziele das Gemeinwohlanliegen und die nationalen Interesse überlagern, mit der Folge, daß dann der Funktionsauftrag des öffentlichen Rundfunks nicht mehr gewährleistet wird.[113]

bb) ITV (Channel 3)

ITV setzt sich heute aus 15 regionalen Lizenznehmern und einem nationalen Frühstücksfernsehangebot zusammen.[114] Alle Lizenznehmer tragen zum

---

109 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 294

110 näheres dazu bei: *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 294

111 DIE ZEIT vom 31.08.2000 S. 25

112 DIE ZEIT vom 31.08.2000 S. 25

113 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 72 ; *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 294

114 zu den ITV-Lizenznehmern, Sendegebiet und Lizenzgebot vgl. Tabelle bei *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 290

nationalen ITV-Programm mit separaten regionalen Fenstern zu bestimmten Tageszeiten bei. Dabei entfallen auf den national ausgestrahlten Teil des Programms 70 % der ITV-Nutzung.[115]

Obgleich die ITV-Sender nach dem Broadcasting Act von 1990 nicht mehr dem Public-Service-Gedanken unterliegen, wurden den kommerziellen Veranstaltern im Rahmen der Lizenzerteilung Programm-Auflagen gemacht.[116] Danach müssen mindestens 65 % des ausgestrahlten Programms Eigen- oder Auftragsproduktionen sein, mehr als 50 % aller Sendungen müssen europäischer Produktion sein, mindestens 25 % der Sendungen müssen unabhängige Produktionen sein und ein angemessener Teil des Programms muß hohen Kreativitätsansprüchen und Produktionsstandards genügen. Zudem muß das Programm inhaltlich vielfältig sein, indem es Fiction, Unterhaltung, Sport, Nachrichten, Nonfiction, Sendungen zum Zeitgeschehen, Bildung, Religion, Kultur- und Kindersendungen enthält. Dabei wurden feste Anteile wie wöchentlich anderthalb Stunden für Sendungen zum Zeitgeschehen und zwei Stunden für religiöse Sendungen vorgeschrieben. Der Anteil für Regionalprogramme schwankt je nach Sendegebiet zwischen zweieinhalb und vierzehneinhalb Stunden pro Woche. Trotz dieser Vorgaben ist das ITV-Programm insgesamt massenattraktiver geworden. Insbesondere die populären Programme aus des Sparten Fiction, Unterhaltung und Sport haben eine starke Zunahme zu verzeichnen.[117] Dies hängt zum einen damit zusammen, daß die Vorabkontrollbefugnis der ITC durch den Broadcasting Act 1990 abgeschafft wurde, und zum anderen, daß als Folge der Lizenzversteigerungen durch höhere Werbeeinnahmen die hohen Lizenzgebühren erreicht werden müssen.[118]

cc) Channel 4

Channel 4 ist eine Non-profit-Organisation und erfüllt seinen Public-Service-Auftrag durch die Ausstrahlung von Minderheitenprogrammen, die von anderen Fernsehprogrammen, selbst der BBC, weniger Berücksichtigung finden. Der Sender soll zudem Innovationen, Experimente und unabhängige Produktionen fördern, einen großen Teil seiner Sendezeit mit Bildungsprogrammen belegen und insgesamt einen hohen Standard wahren.[119] Im Vergleich zu den anderen

---

115 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 290

116 vgl. ITC notes, No. 3: Channel 3 (ITV) vom November 1997 ; Broadcasting Act 1990, Abschnitt 16

117 *M. Wheeler* Politics and the Media S. 90 Oxford 1997 S. 47

118 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 290

119 Broadcasting Act 1990 S. 25 i.V.m. den Lizenzbedingungen ; Channel 4 Producers Guide 1996-97 London 1996

Fernsehprogrammen hat Channel 4 ein eigenes, sich unterscheidendes Programmprofil.

Finanziert wird der öffentliche Channel 4 ausschließlich durch Wirtschaftswerbung. Seit Januar 1993 erwirbt Channel 4 seine Werbung selbst und steht somit in Konkurrenz zu den ITV-Sendern. Davor wurde die Werbung bei Channel 4 von den ITV-Gesellschaften veranstaltet, die im Gegenzug jährlich einen bestimmten Teil ihrer gesamten Werbeeinnahmen an Channel 4 zu dessen Finanzierung abführen mussten.[120] Dadurch versuchte man den Einfluß der Werbung auf die Programmgestaltung gering zu halten. Mit dem neuen Finanzierungsablauf war tatsächlich eine zunehmende Popularisierung des Channel 4 Programmangebots zu verzeichnen. Die Programmleistungen wurden im Jahr 1997 von der ITC im jährlichen Prüfbericht als die schlechtesten seit 1993 kritisiert.[121] Am 23.Februar 1998 erhielt Channel 4 seine neue Lizenz. Darin wurde der Gefahr der „Privatisierung" von Channel 4 neben der Institutionalisierung als Non-profit-Organisation insbesondere mit konkreten Programmvorgaben, die in den Lizenzbedingungen festgelegt sind, begegnet.[122] Seither stehen die Programmleistungen von Channel 4 wieder unter besserer Kritik.

dd) Channel 5

Die technische Reichweite von Channel 5 liegt nur bei etwa 70 %. Das Programm wird nun auch via Satellit verbreitet. Angesichts der technisch geringen Verbreitung sind die Programmanforderungen noch nicht so hoch wie bei den anderen privaten Veranstaltern. Erst ab dem sechsten Betriebsjahr werden die Lizenzauflagen erhöht. Zunächst sind pro Woche dreieinhalb Stunden Kinderprogramm, fünfeinhalb Stunden Bildungs- und Social-action-Programme und eine Stunde religiöse Programme vorgegeben. Mehr als die Hälfte des Programms muß eigen- oder auftragsproduziert sein, Wiederholungen dürfen in den Jahren 1998 bis 2001 nur zwischen 21 % und 30 % der Gesamtdauer ausmachen.[123]

---

120 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 68 ; *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 292

121 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 293

122 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 293

123 *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 293

c) Konkretisierung der Aufgaben des öffentlichen Rundfunks

In Großbritannien werden die Aufgaben der beiden öffentlichen Fernsehveranstalter BBC und Channel 4 werden in unterschiedlicher Weise konkretisiert.

aa) BBC

Auf Vorschlag der BBC wurde die Royal Charter von 1995 mit der Vereinbarung zwischen dem Department of National Heritage und der BBC ergänzt, wonach die BBC verpflichtet ist, der Öffentlichkeit jährlich darzulegen, wie sie ihre public service Aufgaben im folgenden Jahr erfüllen will. Durch die jährlichen Selbstverpflichtungen zwingt sich die BBC selbst, über ihr Programm unter dem Gesichtspunkt ihrer besonderen Aufgaben zu reflektieren und ihre Programmentscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit als Gegenleistung für die Pflichtgebühren zu rechtfertigen.[124] Die BBC muß folglich darauf achten, insgesamt ein breites Publikum anzusprechen und mit dem Programm gleichzeitig in angemessenem Umfang Minderheiteninteressen, auch zu Haupteinschaltzeiten, zu berücksichtigen, um die Gebührenpflicht gegenüber jedem Bürger zu rechtfertigen. Das Board of Governors muß am Ende des Jahres jeweils prüfen, wie weit die übernommenen Selbstverpflichtungen erfüllt wurden. Seine Stellungnahme wird im Parlament debattiert, woraufhin die BBC Stellung nehmen kann und für das folgende Jahr ein verbessertes Programm vorzunehmen hat.[125] Die jährlichen freiwilligen Programmbindungen der BBC sind sehr detailliert und gehen inhaltlich zum Teil über die französischen Auflagen und Vereinbarungen hinaus.[126] Inzwischen hat der Elan der BBC zur Selbstverpflichtung etwas nachgelassen.[127]

Die jährlichen Selbstverpflichtungen sind zwar rechtlich nicht bindend, die BBC steht aber unter dem öffentlichen Druck, ihre Verpflichtungen auch zu erfüllen. Dieser Druck führt mittelbar auch dazu, daß die Gebühren nicht für ein gleiches Programm verwendet werden, wie dies die privaten Konkurrenten anbieten. Die Konkretisierung der öffentlichen Aufgaben durch die BBC selbst hat daher

---

124 Diese Selbstverpflichtungen gelten ausschließlich für die öffentlichen terrestrischen Programme. Im übrigen rechnet die BBC ihre anderen kommerziellen Tätigkeiten nicht zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe, so daß diese gegenüber der Öffentlichkeit auch nicht konkretisiert werden müssen.

125 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 70

126 vgl. *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks mit weiteren Ausführungen.

127 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 71

bislang zu einem fairen Wettbewerb im britischen dualen System geführt, zumindest auf dem Gebiet der terrestrischen Vollprogramme.

Diese Form der Konkretisierung der Aufgaben eines öffentlichen Rundfunkanbieters ist nach allgemeiner Auffassung aber nur dann möglich, wenn sich der öffentliche Rundfunkanbieter ausschließlich aus Gebühren finanziert. Die werbefreie Finanzierung aus Gebühren ist nämlich ein wesentlicher Faktor für die Fähigkeit der BBC, ihre besonderen Aufgaben durch jährliche Selbstverpflichtungen selbst zu konkretisieren und dadurch die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zu schaffen.[128] Solange sich die BBC ausschließlich durch Rundfunkgebühren finanziert, findet zwischen der BBC und den werbefinanzierten privaten Rundfunkanbietern nur ein der Meinungsvielfalt dienender publizistischer Wettbewerb und kein Wettbewerb um dieselbe Finanzquelle statt.

bb) Channel 4

Durch die Werbefinanzierung von Channel 4 besteht die latente Gefahr, daß sich dieser öffentliche Rundfunkanbieter in einen rein marktmäßigen Wettbewerb mit anderen werbefinanzierten Anbietern begibt. Insbesondere seitdem Channel 4 die Organisation der Werbefinanzierung in eigene Hände genommen hat, ist die Gefahr virulent geworden. Der britische Gesetzgeber reagierte darauf, indem er die öffentlichen Aufgaben durch detaillierte gesetzliche und aufsichtsbehördliche Bindungen konkretisierte und dadurch das Programm des öffentlichen Channel 4 gegen den Markt und dadurch bedingte Angleichungstendenzen abschirmte. Anders als bei der BBC, vertraut man bei der Konkretisierung seiner besonderen Aufgaben bei dem werbefinanzierten öffentlichen Fernsehanbieter Channel 4 nicht auf Selbstverpflichtungen des Anbieters. Die Aufgaben von Channel 4 werden durch Gesetz oder durch einseitige Auflagen der Aufsichtsbehörde ITC präzise festgelegt, die den detaillierten französischen Vorgaben im Hinblick auf die Regelungsdichte entspricht.

Channel 4 muß folgende Programmauflagen erfüllen: Pro Jahr sind 330 Stunden Schulfernsehen, und pro Woche sieben Stunden Bildungsprogramme, die Themenbereiche wie Gesundheit, Wissenschaft, Technik und Lebenshilfe umfassen sollen, vier Stunden Nachrichten, vier Stunden Sendungen zum

---

[128] *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 71

Zeitgeschehen, drei Stunden multikulturelle und eine Stunde religiöse Sendungen auszustrahlen.[129] Neben diesen Mindestvorgaben für die einzelnen Sparten bestehen weitere konkrete Vorgaben für Eigenproduktionen, für regionale Auftragsproduktionen und Wiederholungen. Zudem soll insbesondere in der Prime time von 18.00 bis 22.30 Uhr durch gesetzliche Vorgaben Programmvielfalt in Form von Nachrichten, Sendungen zum Zeitgeschehen, Bildungsprogrammen, religiösen und multikulturellen Angeboten gewährleistet werden.[130] Die lizenzgebundenen Programmauflagen schreiben beispielsweise vor, daß in der Gesamtsendezeit mindestens 60 % des Programms, in der Prime time mindestens 70 % des Programms eigenproduziert sein müssen, Wiederholungen weniger als 40 % des gesamten Programms und weniger als 20 % in der Prime time ausmachen dürfen.

Der Kultur- und Medienausschuß des Unterhauses schlug in seinem Bericht[131] vom 6. Mai 1998 vor, daß auf längere Sicht die nationalen öffentlichen Aufgaben des öffentlichen Rundfunks rechtlich stärker zu präzisieren und zu regulieren sind. Die Programme mit überwiegendem public service Charakter müssten in Zukunft noch detaillierteren inhaltlichen Vorgaben unterstellt werden.[132] Dies würde bedeuten, daß sich die detaillierten Vorgaben für Channel 4 noch verschärfen würden und daß die Konkretisierung durch jährliche Selbstverpflichtungen der BBC ganz oder teilweise durch einseitig-hoheitliche und präzisierte Vorgaben ersetzt würden.[133]

4. Italien

Die Entwicklung der Rundfunkordnung wurde in Italien, ähnlich der in Deutschland, ganz wesentlich durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (Corte Constituzionale) geprägt. Der Gesetzgeber hat sich bei der Regelung der Rundfunkordnung sehr zurückgehalten, so daß sich der private Rundfunk in einem Zustand der „Nicht-Regulierung“[134] ohne einschränkende Vorgaben des Gesetzgebers entfalten konnte. Nachdem der wichtigste private Fernsehanbieter, der Mailänder Unternehmer Silvio

---

129 ITC Notes, No. 29: Channel 4. November 1997

130 vgl. *J. Steemers* Media Perspektiven 6/98, 287, 293

131 Culture, Media and Sport Committee, Fourth Report „The multi-media revolution“ vol. I, Report and proceedings of the Committee, London Stationary Office 520 – 1

132 Ausschussbericht unter Nr. 116

133 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 75

134 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 70

Berlusconi, nach 1994 im Jahr 2001 erneut zum Ministerpräsidenten Italiens gewählt wurde, ist die daraus erwachsene Verflechtung von Medien, Industrie und Politik heute von besonderer politischer Brisanz. In der dualen Rundfunkordnung nimmt die staatliche Fernsehgesellschaft RAI die Rolle des Gegenpols zu Silvio Berlusconis Imperium ein.

a) Entwicklung des Rundfunks

Nach Kriegsende erlangte die RAI (Radio Audizione Italia) mit der Gründung der neuen Republik ihre Eigenständigkeit wieder.[135] Im Jahr 1952 erlangte das staatliche Institutio per la Ricostruzione Industriale (IRI) die Aktienmehrheit an der RAI und die Rundfunkgesellschaft erhielt gleichzeitig vom Staat eine exklusive Sendekonzession für Hörfunk und Fernsehen für einen Zeitraum von 20 Jahren. 1954 begann die RAI, die in Radiotelevisione Italiana umbenannt wurde, mit der Ausstrahlung von Fernsehsendungen.[136] Finanziert wurde die RAI durch Rundfunkgebühren und ab 1957 auch durch Werbeeinnahmen. Im Jahr 1961 nahm das zweite Programm (RAI 2) und 1979 das dritte Programm (RAI 3) seinen Sendebetrieb auf.

Die Programmgestaltung der RAI, insbesondere die Nachrichten und Informationssendungen, aber auch die Personalpolitik standen unter erheblichem Einfluß der regierenden Partei Democrazia Cristiana. Dem begegnete die Corte Constituzionale im Urteil Nr. 225 vom 10. Juli 1974[137], in dem der Gesetzgeber in den „sieben Geboten“ verpflichtet wurde, den öffentlichen Rundfunk an binnenpluralistischen Grundsätzen orientiert auszugestalten. Das daraufhin erlassene Reformgesetz (Gesetz Nr. 203)[138] brachte 1975 eine Neugestaltung der Verwaltungsstruktur. Die Befugnisse der parlamentarischen Regulierungs- und Überwachungskommission wurden dahingehend erweitert, daß sie die Programme der RAI auf ihre Unabhängigkeit, Objektivität und Offenheit gegenüber den verschiedenen gesellschaftlichen Strömungen gewährleisten sollte. Sie durfte dazu allgemeine Richtlinien erlassen und über ihre Einhaltung wachen. Um ihren Einfluß auf das Fernsehen nicht zu verlieren, schlossen die wichtigsten politischen Parteien eine Vereinbarung, die ihren Einflussbereich im Rundfunk festlegte. Danach wurde im Namen des Pluralismus die RAI zwischen

---

135 Die Entwicklung des Rundfunks in der Anfangsphase bis dahin s. *A.L. Natale* Das Rundfunksystem Italiens S. 123 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 70 f.

136 *B. Pfeifer* Fernsehordnung in Italien S. 17 f. ; *A.L. Natale* S. 123

137 Corte constituzionale Nr. 225/1974, Giurisprudenza costituzionale 1974, 1775 ff.

138 decreto del Presidente della Repubblica Nr. 103 vom 14 April 1975

den politischen Parteien aufgeteilt, so daß die Kontrolle über RAI 1 die Democrazia Cristiana, über RAI 2 die Partito Socialista Italiano und dann später über RAI 3 die Partito Democratico della Sinistra ausübte. Dieser dominierende Einfluß der traditionellen Parteien auf den Rundfunk wurde als „lottizzazione“ (Parteibuchwirtschaft) bezeichnet.[139]

Die Durchbrechung des öffentlichen Rundfunkmonopols und die damit verbundene Einführung der dualen Rundfunkordnung begann in Italien bereits Mitte der 70er Jahre. Die Corte Constituzionale legalisierte nachträglich in den Urteilen Nr. 225 und 226 von 1974[140] die Übertragung ausländischer Privatsender über Relaisstationen in Italien und erklärte die Veranstaltung lokalen Kabelfernsehens für verfassungsgemäß.[141] Nachdem das Verfassungsgericht mit dem Urteil Nr. 202[142] auch die terrestrische Übertragung im lokalen Bereich liberalisierte, wurde die Grundlage für die Entwicklung eines dualen Rundfunksystems gelegt. Die Folge war, daß in kürzester Zeit neue Rundfunkbetreiber aus dem Boden schossen. Bis 1977 stieg die Zahl der Fernsehsender auf 244 und die der Radiosender auf 1.750 an.[143] Nach anfänglicher Begeisterung zwang das wirtschaftliche Überleben die neu gegründeten Rundfunkanbieter zum Zusammenschluß in Senderketten, so daß zu Beginn der 80er Jahre nur noch vier annähernd gleich bedeutende Anbieter das private Fernsehen mit den Programmen Italia 1, Rete 4, Euro TV und Canale 5 beherrschten.[144] Der Fininvest Holding von Silvio Berlusconi, der bereits Canale 5 gehörte, gelang es in der Folgezeit, Italia 1 und Rete 4 zu erwerben. Die verbliebenen oder später neu gegründeten Fernsehveranstalter konnten der Fininvest Holding ihre marktbeherrschende Stellung im Privatfernsehen nicht mehr streitig machen.[145] Auf dem italienischen Fernsehmarkt blieb es bis heute bei dem Duopol der öffentlichen RAI und der privaten Mediasat / Fininvest Holding des Silvio Berlusconi.[146]

Das seit den 70er Jahren bestehende duale Fernsehsystem wurde erstmals 1990 durch das Gesetz über die Regelung der öffentlichen und privaten Hörfunk- und Fernsehordnung vom 6. August 1990 (Gesetz Nr. 223/1990), besser bekannt als

---

139 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 73

140 Corte constituzionale Nr. 225/1974, Giurisprudenza constituzionale 1974, 1775 ff. ; Corte constituzionale Nr. 226/1974, Giurisprudenza constituzionale 1974, 1791 ff.

141 näheres dazu bei: *B. Pfeifer* S. 19 ff.

142 Corte constituzionale Nr. 202/1976, Giurisprudenza constituzionale 1976, 1267 ff.

143 *A. L. Natale* S. 124

144 *B. Pfeifer* S. 25 ff. ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 75

145 näheres dazu bei: *B. Pfeifer* S. 30 ff.

146 *B. Pfeifer* S. 50 ; *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 75 f.

Legge Mammì, nach dem damaligen federführenden Minister für Post und Telekommunikation Oscar Mammì, ausgestaltet. Bis dahin behalf sich die Politik der „Nicht-Regelung“ mit vorläufigen Regierungsdekreten. Das Mammì-Gesetz schloß damit eine Gesetzeslücke, die seit Mitte der 70er Jahre bestand, und beschrieb erstmals den Gesetzesrahmen für das duale Rundfunksystem; letztlich wurde darin aber nur der Status quo festgeschrieben.[147] Der hohe Konzentrationsgrad auf dem privaten Fernsehmarkt wurde nicht angetastet, obwohl Berlusconis Marktbeherrschung im Widerspruch zur Rechtsprechung der Corte Constituzionale stand.[148] Durch das neue Rundfunkgesetz wurde der Betrieb von Rundfunksendern nur noch auf Grundlage einer Lizenz gestattet.[149]

Das Mediengesetz (Gesetz Nr. 249/1997), bekannt als „Legge Maccanico“, benannt nach dem zuständigen Minister für Kommunikation, fasst die Bestimmungen für den Bereich des Rundfunks und der Telekommunikation zusammen. Ein Schwerpunkt des Gesetzes ist die Errichtung einer einheitlichen Kommunikationsordnung, diesem Ziel folgend erfolgte die Bildung eines neuen Aufsichtsorgans[150], welches die Aufgaben der bisherigen Medienaufsicht[151] und der Aufsicht für den Bereich der Telekommunikation übernimmt.[152] Allerdings löst das neue Aufsichtsorgan den Parlamentarischen Kontroll- und Richtlinienausschuß der RAI nicht ab, so daß die Einflussnahme der Politik auf die öffentliche Rundfunkanstalt bestehen bleibt. Falls die RAI die vom Parlamentarischen Ausschuß festgelegten Richtlinien zum Pluralismus nicht einhält, ist es die Aufgabe des Consiglio, der sich aus beiden Ausschüssen des neuen Aufsichtsorgans zusammensetzt, zu intervenieren und die RAI zur Einhaltung anzumahnen.[153] Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzes liegt in dem Versuch durch Konzentrations- und Marktgrenzen die Fininvest Holding, aber auch die RAI (!), zu beschränken.[154] Die Folge war, daß Fininvest ein terrestrisches Programm (Rete 4) nur noch über Satellit übertragen darf, im Gegenzug darf auf RAI 3 keine Werbung mehr ausgestrahlt werden. Ferner wurde klargestellt, daß die RAI sich an analogem terrestrischem Pay TV beteiligen darf und eine unbegrenzte Zahl an Kabel- und Satellitenprogrammen anbieten darf, sofern sie sich innerhalb der Marktgrenzen bewegt.[155]

---

147 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99, S. 82

148 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 77 ; *B. Pfeifer* S. 50 ff.

149 zum weiteren Inhalt des Gesetzes Nr. 223/1990 vgl. *B. Pfeifer* S. 42 ff.

150 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

151 Garante per la radiodiffusione e l’editoria

152 *B. Rauen* Media Perspektiven 2 / 1999 S. 82

153 *B. Rauen* Media Perspektiven 2 / 1999 S. 83 ; zu den Kompetenzproblemen der Aufsichtsorganen ausführlich *B. Pfeifer* S. 157 ff.

154 zu den einzelnen Konzentrationsbestimmungen vgl. *B. Pfeifer* S. 58, 110 ff.

155 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 83

b) Rundfunksystem heute

In Italien wird das Fernsehen nahezu ausschließlich auf terrestrischem Wege empfangen. Kabel- und Satellitenempfang spielen nur eine marginale Rolle.[156] Insgesamt ist das italienische Fernsehen von einer relativen Stabilität zwischen den drei Programmen der öffentlich-rechtlichen RAI und den drei führenden Privatprogrammen (Canale 5, Italia 1 und Rete 4) der Mediaset-Gruppe (Teil der Fininvest Holding) Berlusconis geprägt.

aa) RAI

Die RAI ist eine Aktiengesellschaft in ausschließlich öffentlicher Hand.[157] Sie wird durch eine 40 köpfige Parlamentskommission, die durch das Parlament ernannt wird, kontrolliert. Die Kommission hat die Aufgabe, die allgemeinen Richtlinien zur Verwirklichung der Prinzipien der Fernsehordnung (Art. 1 Gesetz Nr. 223/1990) sowie zur Programmplanung zu erlassen und deren Einhaltung zu kontrollieren. Sie legt zudem die allgemeinen Kriterien zur Erstellung der Haushaltsjahrespläne fest und billigt den jährlichen Programmplan.[158] Im Rahmen seiner Tätigkeit als Kontrollorgan treten Schwierigkeiten aufgrund fehlender klarer Kompetenzabgrenzungen mit dem internen Kontrollorgan, dem RAI-Verwaltungsrat, und der Medienaufsicht (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) auf.[159] Der Verwaltungsrat übt seine Kontrollbefugnisse über die eigene Geschäftstätigkeit aus, so daß eine derartige Kontrolle nicht objektiv sein kann.

bb) Marktsituation im terrestrischen Fernsehen

Neben den drei RAI-Programmen[160] haben die Lizenz als nationale Sender die drei Berlusconi/Mediaset-Sender (Canale 5, Italia 1 und Rete 4), die beiden Programme von Vittorio Cecchi Gori (TMC 1 und TMC 2) sowie Rete A.

---

156 im Jahr 1998 hatten lediglich 0,4 % der italienischen Haushalte Kabelempfang, 5,2 % konnten Satellitenempfang vorweisen; vgl. *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 86

157 99,55 % der Aktienanteile hält die IRI und 0,45 % die SIAE Societa Italiana Autori Editori

158 *B. Pfeifer* S. 84

159 näheres dazu bei *B. Pfeifer* S. 85 ff.

160 Neben den drei Fernsehprogrammen RAI 1, RAI 2, und RAI 3 veranstaltet die RAI (nur) noch drei Radio Programme Radio 1, Radio 2 und Radio 3.

Zudem verfügen die beiden Telepiù-Programme (Bianco und Nero) über eine provisorische nationale Lizenz. Die Zuschauermarktanteile im italienischen Fernsehen sind seit Mitte der 90er Jahre relativ stabil und lagen im Jahr 1998 bei folgenden Werten:[161]

RAI gesamt		48,1 %	
	RAI 1		22.9 %
	RAI 2		15,8 %
	RAI 3		9,3 %
Mediaset gesamt		41,6 %	
	Canale 5		20,7 %
	Italia 1		11,3 %
	Rete 4		9,6 %
Sonstige		10,4 %	
	TMC 1 + 2		2,5 %

Die zu Beginn der 90er Jahre hohen Zuschauerverluste der RAI haben sich seit Mitte der 90er Jahre stabilisiert. RAI 1 sendet überwiegend Informations-, Kultur-, Unterhaltungs- und fiktionale Programme für ein Massenpublikum; RAI 2 legt seinen Programmschwerpunkt auf Spielfilme und Informationssendungen und RAI 3 sendet neben Informationssendungen auch Kultur- und Bildungsprogramme. Canale 5 entspricht bei den Programminhalten RAI 1, während sich Italia 1 und Rete 4 an ein junges Publikum bzw. Frauen richten mit Unterhaltungsmusik, Serien, Spielfilmen und Sport.[162] Der Anteil der Sparten Information und Kultur liegt dementsprechend bei der RAI viel höher als bei den privaten Konkurrenten.[163]

Die Hauptfinanzierungsquelle der RAI sind die Rundfunkgebühren, während sich die privaten terrestrischen Anbieter ausschließlich durch Werbeeinnahmen finanzieren. Eine Begrenzung der Werbung auf bestimmte Tageszeiten oder an Sonn- und Feiertagen ist für die RAI nicht vorgesehen.[164] Die Einnahmen aus Gebühren machen etwa 60 %, die der Werbung etwa 40 % der

---

161 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 86

162 *A. L. Natale* S. 127

163 Bei der RAI machten die Sparten Information 30 %, Kultur 23 % und Unterhaltung 47 % am Gesamtprogramm aus, während bei den Fininvest-Programmen die Information 16,9 %, Kultur 8,6 % und Unterhaltung 65,5 % ausmachten. Diese Zahlen beziehen sich jedoch noch auf das Programm im Jahr 1993 und sind daher nur eingeschränkt aussagekräftig.

164 Jedoch gibt es Werbelimits für der RAI, wonach zeitliche Grenzen für das Werbefernsehen pro Woche und pro Stunde vorgesehen sind. Näheres dazu bei *B. Pfeifer* S. 94 ff.

Gesamteinnahmen der RAI aus.[165] Die Rundfunkgebühr beträgt für Fernsehen und Radio zusammen jährlich nur etwa DM 150,-[166], eine im Vergleich mit den meisten anderen europäischen Staaten geringe Gebühr.

cc) Privatisierung der RAI

Die RAI-Strukturen mit dem System der sog. lottizazione, der Aufteilung des Apparates nach den Kriterien und Kräfteverhältnissen der politischen Parteien, und die in der Vergangenheit erfolgte Angleichung der Programminhalte der RAI an diejenigen der privaten Anbieter hat dazu geführt, daß die Bevölkerung der Abschaffung des öffentlichen Fernsehens zugestimmt hat. In einem Referendum am 11. Juni 1995 stimmten 54,6 % der wahlberechtigten Italiener für die vorgeschlagene Abschaffung sämtlicher Normen, die das Aktienkapital der RAI ausschließlich an die öffentliche Hand band.[167] Durch die Möglichkeit der Beteiligung Privater am Aktienkapital der RAI wurde die Privatisierung der RAI eingeleitet. Das Verfassungsgericht erklärte das Referendum für zulässig, denn die RAI sei, unabhängig von ihren öffentlichen oder privaten Aktionären, speziellen Regeln unterworfen, welche den „servizio pubblico“ sicherstellen.[168] Die Aufgaben des öffentlichen Fernsehens sind weitgehend, zum Teil auch normativ, festgelegt und erfahren zudem durch die Richtlinien der parlamentarischen Kontrollkommission eine weitere Konkretisierung, die der freien Programmgestaltung der RAI enge Grenzen setzt.[169] Nach dem positiven Ausgang des Referendums ist nun der Gesetzgeber aufgerufen, die speziellen Aufgaben der RAI an die Veränderungen, welche die Privatisierung mit sich bringt, anzupassen.[170] Um eine Gewährleistung der Aufgaben der RAI, entsprechend dem Public-Service-Auftrag, zu gewährleisten, wird eine weitere Konkretisierung der Aufgaben der RAI erforderlich sein.

c) Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks

Der Rundfunk wird in der italienischen Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt. Die Rundfunkbetätigung wird aber als Form der Meinungsäußerung[171]

---

165 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 86
166 Statistisches Bundesamt in: Media Perspektiven 9 / 1995 S. 458
167 *B. Pfeifer* S. 102 mit weiteren Nachweisen.
168 Corte costituzionale Nr. 7/1995, Giurisprudenza costituzionale 1995, 149 ff.
169 *B. Pfeifer* S. 103
170 Corte costituzionale Nr. 7/1995, Giurisprudenza costituzionale 1995, 149, 152
171 durch Art. 21 Abs. 1 VRI

verfassungs-rechtlich geschützt. Die Corte Constituzionale versteht die Rundfunkfreiheit zwar auch subjektiv-rechtlich als Abwehrrecht gegenüber dem Staat, das den Rundfunkveranstaltern eine gewisse Unabhängigkeit sichert, überwiegend wird jedoch die objektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit betont. Daraus folgend wird eine positive Rundfunkordnung verlangt, welche den Pluralismus im Rundfunk gewährleistet.[172] Die Verfassungsrichter forderten die Einhaltung binnenpluralistischer Grundsätze, die sich sowohl auf die Programminhalte als auch auf die Organisationsstruktur der öffentlichen Veranstalter bezog.[173] Der öffentliche Rundfunk sei verpflichtet, in seinen Programmen umfassend, ausgewogen, objektiv und unabhängig über die verschiedenen Meinungsströmungen in der Gesellschaft zu informieren. Dazu erließ das Gericht „sieben Gebote" für eine gesetzliche Regelung.[174] Danach bedürfe es unter anderem inhaltlicher Richtlinien, damit sich Nachrichtensendungen strikt an das Gebot der Unparteilichkeit halten und kulturelle Programme die Meinungsvielfalt in der Gesellschaft wiedergeben. Das Parlament habe die Befugnis, diese Richtlinien zu konkretisieren und zu kontrollieren. Bei der Umsetzung dieser Vorgaben hat das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt, den der italienische Gesetzgeber bislang nicht genutzt hat.[175] Der Gesetzgeber hat der RAI kaum spezifische Aufgaben zugeordnet, vielmehr hat er überwiegend allgemeine Prinzipien und gemeinsame Regeln für öffentliche und private Veranstalter vorgegeben.[176] So müssen alle nationalen Sender beispielsweise mindestens drei eigenproduzierte Nachrichtensendungen pro Tag im Zeitraum zwischen 07.00 und 23.00 Uhr ausstrahlen.[177] Der RAI wurden Konkrete Vorgaben lediglich dahingehend gemacht, daß 5 % ihrer gesamten Sendedauer den politischen Parteien, den Gewerkschaften, den verschiedenen Konfessionen und Kulturvereinen vorzubehalten sind. Ferner wurden Bestimmungen zur Werbung und den Quotenregelungen hinsichtlich europäischen Produktionen gemacht. Zudem wurde der RAI auferlegt, für die Jahre 1997, 1998 und 1999 jeweils 10 %, 15 % und 20 % ihrer Gebühreneinnahmen in die Produktion italienischer und europäischer audiovisueller Werke zu investieren.[178]

---

172 Corte costituzionale Nr. 153/1987, Il Foro italiano 1987, I, 1965, 1972 ; Corte costituzionale Nr. 826/1988, Il Foro italiano 1988, I, 2477, 2494 f., 2502

173 Corte costituzionale Nr. 826/1988, Il Foro italiano 1988, I, 2477, 2499

174 Corte costituzionale Nr. 225/1974, Il Foro italiano 1974, I, 1945, 1953 f. ; näheres dazu bei B. Holznagel Rundfunkrecht in Europa S. 113

175 *B. Pfeifer* S. 61

176 *B. Pfeifer* S. 62 f.

177 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 85

178 *B. Rauen* Media Perspektiven 2/99 S. 85

Die Zurückhaltung des italienischen Gesetzgebers bei der Konkretisierung der öffentlichen Aufgaben führte schließlich zu Beginn der 90er Jahre zu einem Kampf der RAI und der privaten Konkurrenten um die Einschaltquoten. Die Folge war eine sinkende Programmqualität der RAI und die Angleichung der Programminhalte von öffentlichem und privatem Fernsehen.[179] Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Rundfunk waren für den Zuschauer nicht mehr erkennbar.[180] Obwohl sich die RAI in letzter Zeit darum bemüht, die Programmqualität wieder anzuheben, ist es, wie die Erfahrungen zeigen, erforderlich, die Aufgaben der RAI zu konkretisieren, um den öffentlichen Programmauftrag zu gewährleisten und eine weitere Nivellierung des Programmangebots von öffentlichen und privaten Anbietern zu verhindern.[181]

5. Konkretisierungsformen

Alle untersuchten Staaten haben eine zumindest ansatzweise vergleichbare Rundfunkordnung mit derjenigen Deutschlands, und auch die Situation, in der sich die öffentlichen Fernsehveranstalter befinden, ist vergleichbar. Der öffentliche Rundfunk ist in allen untersuchten Staaten binnenpluralistisch aufgebaut und hat die Aufgabe Vielfalt zu gewährleisten. Jedes einzelne öffentliche Programm ist verpflichtet, ein vielfältiges und inhaltlich umfassendes und ausgewogenes Angebot in den Programmsparten Information, Unterhaltung, Bildung und Kultur zu leisten. Es fällt jedoch auf, daß der Funktionsauftrag in den untersuchten Staaten Frankreich, Großbritannien, und Italien durch jeweils drei öffentliche Fernsehprogramme gewährleistet werden, während in Deutschland dafür 15 analoge und national verbreitete öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme[182] erforderlich sind.[183] Auch kein anderes Land bietet über 50 öffentliche Radioprogramme an. Dementsprechend sind die Rundfunkgebühren in Deutschland auch am höchsten. Alle vier Staaten sind große und bevölkerungsreiche Länder, in denen sich ein starker privater Rundfunk entwickeln konnte und in den 90er Jahren zu einer großen Konkurrenz für den öffentlichen Rundfunk wurde. In dieser Konkurrenzsituation beim Kampf um die Zuschauer hat eine Angleichung der

---

179 *W. Meinel* RuF 1988, 220, 224 f.

180 *B. Pfeifer* S. 61 mit weiteren Nachweisen.

181 so auch *M. Santoro* Idee per il governo. Il sistema radiotelevisivo S. 87, 89 ; *B. Pfeifer* S. 61, 67

182 ARD, ZDF, 3Sat, KiKa, ARTE, Phoenix, BRalpha, BR, SW3, HR, WDR, NDR, MDR, ORB, B1

183 Erwartungsgemäß hat auch die neu gegründete KEF, welche die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das „funktionsnotwendige“ beschränken soll, an diesem Zustand nichts geändert.

Programminhalte der öffentlichen Anbieter an das Programm der privaten Konkurrenz stattgefunden.

a) Nähere Präzisierungen des Funktionsauftrages

In Frankreich und Großbritannien reagierten die Gesetzgeber auf die „Vernachlässigung" des Funktionsauftrags des öffentlichen Fernsehens durch eine (noch weitere) Konkretisierung der Aufgaben des öffentlichen Rundfunks. Nur in Italien, bedingt durch die schwierigen politischen Verhältnisse, und in Deutschland, wo man eine Verletzung der Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten befürchtet, wurden keine Maßnahmen ergriffen, obwohl auch hier eine Konkretisierung des Funktionsauftrages des öffentlichen Rundfunks dringend erforderlich ist.[184] In Großbritannien und Frankreich konkretisierten die Gesetzgeber den Funktionsauftrag des öffentlichen Fernsehens durch Gesetz, nur bei der BBC erfolgte die Konkretisierung durch ein „Verfahren". Ihr gemeinsames Ziel war, den öffentlichen Rundfunk im Umfeld eines zunehmenden Wettbewerbs durch die Konkretisierung dessen Aufgaben zu stärken.[185]

In Frankreich und Großbritannien haben die Gesetzgeber die Vielfaltsanforderungen, neben allgemeinen Programmgrundsätzen, die es ja auch in Deutschland gibt, vgl. *E.IV.1.* , durch die Bestimmung quantitativer Standards der Programminhalte konkretisiert. Diese finden sich in den jeweiligen Rundfunkgesetzen oder Lizenzauflagen bzw. –verträgen. Regelungen dieser Art haben den Vorteil, daß die öffentlichen Veranstalter über ihre Aufgaben und ihren Funktionsauftrag Klarheit haben und ein Verstoß dagegen einfacher zu sanktionieren ist.[186] Solche quantitativen Standards werden insbesondere in denjenigen Programmkategorien erhoben, bei denen sich in der Vergangenheit gezeigt hat, daß sie im Gesamtprogramm zu kurz kamen. Dies sind meist Programme für Minderheiten wie qualitativ hochstehende und kulturelle Programmangebote, die nur wenige Zuschauer ansprechen oder nationale/einheimische Produktionen, die im Vergleich zu den amerikanischen Billigproduktionen ungleich teurer sind und daher nur ungern gekauft werden.

---

184 Für Italien: *M. Santoro* S. 87, 89 ; für Deutschland u.a.: *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 13 ff.

185 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 55

186 *B. Holznagel* Rundfunkrecht in Europa S. 253

Während beispielsweise France 2 und France 3 durch ihre Pflichtenhefte verpflichtet werden, eine gewisse Anzahl von Theaterstücken, Tanzaufführungen sowie Musik- und Varietéveranstaltungen auszustrahlen,[187] wird den deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die allgemeinen Programmgrundsätze lediglich auferlegt, die verschiedenen Auffassungen im Programm ausgewogen und angemessen zu berücksichtigen,[188] mit der Folge, daß mittlerweile solche Minderheiten- und Kultursendungen aus den deutschen öffentlich-rechtlichen Programmen ganz verschwunden sind, vgl. *D.I.c)cc)(3)*. Um die Verbreitung und Herstellung europäischer Werke und unabhängiger Produktionen zu unterstützen, wurden in Frankreich und Italien verbindliche Quotenregelungen vorgenommen. In Italien wurde verbindlich festgelegt, daß der Anteil europäischer Werke an der Gesamtsendezeit mindestens 51 % betragen muß,[189] in Frankreich mindestens 60 % mit zusätzlichen Verpflichtungen der Ausstrahlung auf die Prime Time.[190] In Deutschland wurde wiederum auf eine quantitative Ausgestaltung durch Quotenregelungen verzichtet.

b) Konkretisierung durch Gesetz oder Verfahren

Die Konkretisierung des Funktionsauftrages der öffentlichen Fernsehveranstalter erfolgt in Frankreich durch Gesetz, während sie in Großbritannien bei Channel 4 ebenfalls durch Gesetz, aber bei der BBC durch ein Verfahren erfolgt. Den französischen öffentlichen Veranstaltern France 2 und France 3 werden die besonderen Aufgaben durch einseitig-hoheitliche Konkretisierungen in Form von Lastenheften auferlegt. Auch Channel 4 werden seine besonderen Aufgaben durch Gesetz oder durch einseitige Auflagen der Aufsichtsbehörde ITC präzise festgelegt.[191] Lediglich die BBC konkretisiert ihre besonderen Aufgaben durch ein Verfahren der Selbstverpflichtung. Die „freiwilligen" Selbstbindungen der BBC für das Programm enthalten sowohl qualitative als auch genaue quantitative Vorgaben.

In Frankreich besteht die „Tradition", die Aufgaben des öffentlichen Rundfunk durch einseitig-hoheitliche Bindungen zu konkretisieren. Im Jahr 1994 wurden die gesetzlich auferlegten Bindungen nochmals verschärft, um zu vermeiden,

---

187 vgl. oben *F.II. 2. c) bb)*
188 vgl. *C. III. 2.*
189 Art. 26 Abs. 3 DSR
190 Art. 5 Décret No. 95-1162 du 6 novembre 1995
191 *B. Holznagel* Vilefaltskonzepte in Europa S. 99

daß sich die öffentlichen Programme im Wettbewerb weiter an die privaten Programme angleichen.[192] Es wurde die Erfahrung gemacht, daß Minderheitenprogramme ohne detaillierte quantitative Vorgaben nicht mehr in das Programm genommen wurden oder in die Nacht verschoben wurden.[193] Mit der Konkretisierung des Funktionsauftrags durch gesetzliche Vorgaben wurde bewirkt, daß die öffentlichen Fernsehanbieter Minderheitenprogramme auch zur Prime Time ausstrahlen müssen und dadurch zur Programmvielfalt beitragen und Meinungsvielfalt sichern. Durch die Auflagen wurde verhindert, daß der öffentliche Rundfunk in einen rein marktmäßigen Wettbewerb mit den privaten Anbietern tritt. Die gegenwärtige Regierung Frankreichs strebt einen starken öffentlichen Rundfunk an, dessen Aufgaben noch präziser bestimmt und von den Zwängen der Wirtschaftswerbung befreit sind. Angedacht ist eine Abkehr von der ausschließlich gesetzlichen Konkretisierung hin zu allgemeinen gesetzlichen Festlegungen ergänzt durch vertragliche Präzisierungen zwischen der Regierung und der Holdinggesellschaft des öffentlichen Rundfunks.[194]

Die Konkretisierung des Funktionsauftrages durch das Verfahren der Selbstverpflichtung der BBC, und nicht durch gesetzliche Vorgaben, ist nach allgemeiner Auffassung möglich, weil die BBC ausschließlich durch Gebühren finanziert wird. Durch die ausschließliche Gebührenfinanzierung wurde verhindert, daß die BBC in einen reinen marktmäßigen Wettbewerb mit anderen Anbietern trat. Die öffentliche BBC und die werbefinanzierten Anbieter konkurrieren ausschließlich auf dem Feld des publizistischen Wettbewerbs und nicht um dieselbe Finanzquelle. Da die BBC unabhängig vom Wettbewerb agieren kann, ist sie auch nicht auf ein Massenpublikum angewiesen, so daß im Prinzip kein Wettbewerb um das gleiche Publikum besteht.[195] Bei Channel 4 besteht durch die Werbefinanzierung ein latenter finanzieller Anreiz, in einen reinen marktmäßigen Wettbewerb mit den anderen werbefinanzierten Anbietern zu treten. Zur Gewährleistung des Funktionsauftrages sind Channel 4 daher detaillierte gesetzliche und aufsichtsbehördliche Bindungen auferlegt worden.[196] Auf längere Sicht wird vorgeschlagen, den Programmen mit überwiegendem Public-Service-Charakter noch detailliertere inhaltliche Vorgaben zu machen. Dies würde für die BBC bedeuten, daß das Selbstverpflichtungsverfahren zur

---

192 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 56
193 *M. Bullinger* Europäische Rundfunkordnungen im Übergang S. 60
194 ausführlich *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 62 ff.
195 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 71
196 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 73

Konkretisierung seiner Aufgaben durch gesetzliche Bindungen ersetzt würde. Die gesetzlichen Vorgaben für Channel 4 würden noch detaillierter ausfallen.[197]

c) Erfolg versprechende Konkretisierung durch Gesetz

Eine rechtliche Konkretisierung der besonderen öffentlichen Aufgaben des öffentlichen Rundfunks kann zum einen wie in Frankreich und bei Channel 4 in Großbritannien durch Gesetz bzw. einen anderen staatlichen Hoheitsakt verbindlich definiert werden oder zum anderen wie bei der BBC durch ein Verfahren erfolgen, indem die Konkretisierung durch ein unabhängiges Gremium oder durch die öffentlichen Veranstalter selbst vorgenommen wird.[198] Bei einer Entscheidung, welcher Form der Konkretisierung in Deutschland gefolgt werden sollte, ist auf die Erfahrungen in den untersuchten Staaten, aber auch in Deutschland selbst, einzugehen.

Die Konkretisierung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte in Deutschland entsprechend der BBC durch die Anstalten selbst bspw. in Form von Selbstverpflichtungen erfolgen.[199] Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß die Verfahrenslösung, wonach die Bestimmung des Funktionsauftrages durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst erfolgt, in Deutschland bislang versagt hat. Trotz binnenpluralistisch zusammengesetztem Organ zur verfahrensmäßigen Kontrolle konnte die Verspartung, sowie die unangemessene Benachteiligung von Kultur und Bildung im Programm nicht verhindert werden. Es besteht ein kaum lösbarer Konflikt, wenn die öffentlich-rechtlichen Anstalten sowohl konkretisieren als auch kontrollieren sollen. Es entspricht dem Gewaltenteilungsprinzip, daß die Konkretisierung und die Kontrolle jeweils von selbständigen, unabhängigen öffentlichen Rechtsträgern zu erfolgen hat. Die Verfahrenskonkretisierung konnte selbst bei der BBC das Ausweitungsinteresse der öffentlichen Rundfunkveranstalter nicht verhindern.

In Deutschland wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft neben der Gebührenfinanzierung teilweise durch Werbung finanziert werden. Anderenfalls ist eine weitere Erhöhung der Rundfunkgebühren nicht zu vermeiden.[200] Aufgrund der teilweisen Werbefinanzierung sollte der öffentlich-

---

197 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 75

198 *M. Stock* Media Perspektiven 11 / 1992 S. 684 will lediglich eine präzise verfassungskonforme Auslegung – über das „wer“ und „wie“ macht er keine Aussagen.

199 so *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 98 f.

200 Im Vergleich zu Großbritannien , wo es lediglich drei öffentliche Fernsehprogramme und drei

rechtliche Rundfunk in Deutschland auch weniger mit der BBC,[201] als vielmehr mit France 2, France 3 und Channel 4 verglichen werden. Diese öffentlichen Rundfunkanbieter stehen nämlich ebenso wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit den privaten Anbietern nicht nur in einem publizistischen Wettbewerb, sondern auch in einem Wettbewerb um dieselbe Finanzquelle, während die BBC ausschließlich durch Gebühren finanziert wird. In Großbritannien hat man bei Channel 4, der durch Werbung finanziert wird, aufgrund der latenten Gefahr, daß ein marktmäßigen Wettbewerb den Public-Service-Auftrag überlagert, den besondern Auftrag durch Gesetz konkretisiert. Bei dem werbefinanzierten Channel 4 hat man also nicht auf das bei der BBC bewährte Verfahren gesetzt, sondern eine Konkretisierung durch Gesetz gewählt.

Die gesetzliche Konkretisierung hat sich sowohl bei Channel 4 in Großbritannien, als auch in Frankreich bewährt, so daß auch in Deutschland ausschließlich eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages zum Erfolg führen wird. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten daher durch Gesetz konkretisiert werden.[202]

III. Gesetzliche Konkretisierung

Bei einer gesetzlichen Konkretisierung des Funktionsauftrages kann es nicht, wie bislang, bei allgemeinen Programmgrundsätzen bleiben. Durch detaillierte Vorgaben soll der Rahmen der Programmfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten insoweit konkretisiert werden, damit jedes einzelne öffentlich-rechtliche Programm und die Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Programme ein inhaltlich breites und qualitativ hohes Programm gewährleisten.

Hörfunkprogramme gibt, sind dies in Deutschland etwa 15 öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme und 55 öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme.

201 so *B. Holznagel* Der spezifische Funktionsauftrag S. 95 ff.

202 so im Ergebnis auch *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 789 ; *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 361 ; *C. Giehl* S. 131 ; a. A. *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 111 ff. ; für ein Verfahren spricht sich auch *M. Eifert* ZUM 8/9 1999 S. 599 ff. aus.

Die gesetzlichen Vorgaben geben den öffentlich-rechtlichen Anstalten einen Leitfaden für die Auswahl der Programme vor, an dem sie sich zu orientieren haben.[1] Zudem wird die Kontrolle darüber, ob der Funktionsauftrag durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk tatsächlich gewährleistet wird, erleichtert. Die derzeitigen und sich in Zukunft abzeichnenden Programmverfehlungen sind durch eine Präzisierung und Gewichtung der besonderen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und durch inhaltliche und zeitliche Vorgaben zu beheben.

1. Zuständigkeit

Die normative Konkretisierung des Funktionsauftrages könnte statt von den Gesetzgebern durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten selbst oder durch eine unabhängige Kommission erfolgen.

a) Rundfunkanstalten / Rundfunkräte

Den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten könnte durch Gesetz aufgegeben werden, den Funktionsauftrag durch öffentlich bekanntzumachende Richtlinien, rechtsverbindliche Regelungen wie Satzungen, Selbstverpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit oder rechtsverbindliche Vereinbarungen mit einer Aufsichtsinstanz zu konkretisieren. Solch eine autonome Selbstregulierung als weisungsfreie Pflichtaufgabe verspricht jedoch aus den bereits unter *E.IV.2.* festgestellten Gründen keinen Erfolg. Anders als heute müßte die Konkretisierung nicht der Intendant, sondern der Rundfunkrat als binnenpluralistisches Organ vornehmen. Unabhängig davon, ob man die Rundfunkräte als Vertreter der Allgemeinheit, Interessenvertreter oder Repräsentanten der Allgemeinheit einordnet,[2] fehlt es bei ihnen, im Gegensatz zum Gesetzgeber, an einem demokratischen Element. Die einzelnen Mitglieder der Rundfunkräte vertreten zwar Teile der Gesellschaft, in den Rundfunkrat werden sie jedoch nicht in demokratischer Form gewählt. Zudem fehlt es den einzelnen Mitgliedern, im Gegensatz zu einer fachspezifischen unabhängigen

---

1 Eric Barendt in: *J. Krakies* ZUM 1996, 253, 255

2 dazu ausführlich *T. Schreier* Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S, 103 ff.

Kommission[3] an der Kompetenz solch eine Konkretisierung vorzunehmen.[4] Die Rundfunkräte haben zu viele Mitglieder, um effektiv arbeiten zu können. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die binnenpluralistisch zusammengesetzten Rundfunkräte eine Angleichung und Verspartung der Programme und das Ausweitungsinteresse der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht verhindern konnten, insbesondere weil es an einem Kontrollmaßstab mangelte. Zudem können die Rundfunkräte als Kontrollorgane nicht gleichzeitig konkretisieren und kontrollieren. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wären somit für eine Konkretisierung des Funktionsauftrages ungeeignet.[5]

b) unabhängige (anstaltsexterne) Kommission

Die Konkretisierung des Funktionsauftrages könnte einem unabhängigen Gremium nach Art der KEF übertragen werden. Solch eine unabhängige Kommission müsste nach ihrer Besetzung und ihrem Verfahren die Belange aller Beteiligten berücksichtigen und das Vertrauen aller Beteiligten verdienen. Problematisch bei dieser Lösung ist, daß dadurch zu den ohnehin vielen unterschiedlichen Organen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch ein weiteres Organ hinzu käme. Zur besseren Übersichtlichkeit und Kompetenzabgrenzung würde ein weiteres Gremium nicht beitragen. Eine unabhängige Kommission ist im vorliegenden Fall zur Konkretisierung der besonderen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch nicht dringend notwendig, wie dies bspw. bei der Bemessung der Gebührenhöhe durch die KEF der Fall war. Die KEF muß als unabhängiges Organ zwischen den Interessen der Anstalten (Ausweitungsinteresse) und den Interessen der Gesetzgeber (Sparzwang) vermitteln und sowohl zur Unabhängigkeit der Anstalten als auch der Verhinderung von staatlichen Einflüssen beitragen. Bei der Konkretisierung des Funktionsauftrages braucht es keine unabhängige Kommission, die zwischen gegensätzlichen Interessen vermittelt. Es sollen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks präzisiert werden, das im Interesse eines jeden sein sollte. Damit

---

3 wie in Großbritannien durch das Board of Governors

4 Die einzelnen Mitglieder der Rundfunkräte sind Funktionäre / Vertreter bestimmter Vereine, Verbände oder politischer Parteien. Ihr Fernsehkonsum ist im Vergleich zu dem übrigen Teil der Gesellschaft aus Zeitgründen relativ gering. So kann beispielsweise ein Vorsitzender einer Gewerkschaft keine konkretisierenden Vorgaben für ein vielfältigeres Programm machen. Die einzelnen Rundfunkräte sind auch nicht der Vielfalt verpflichtet, sondern versuchen ihre eigenen Interessen im Programm durchzusetzen. Im Gegensatz dazu sind die Gesetzgeber der Allgemeinheit, der gesamten Gesellschaft gegenüber verpflichtet, so daß diese eher für ein insgesamt vielfältiges öffentlich-rechtliches Programm sorgen können.

5 a.A. *M. Libertus* ZUM 1995, 699, 701

sollte zur Konkretisierung des Funktionsauftrages keine weitere unabhängige Kommission eingerichtet werden.

c) Landesgesetzgeber

Bei den Landesgesetzgebern liegt die „natürliche“ Zuständigkeit für eine Konkretisierung des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.[6] Der Gesetzgeber wurde von dem Bundesverfassungsgericht dazu verpflichtet, die Rundfunkfreiheit durch eine positive Ordnung auszugestalten.[7] Durch eine Rahmenordnung, welche die Grundlinien der Rundfunkordnung vorgibt soll sichergestellt werden, daß „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird“[8]. Daneben haben die Landesgesetzgeber Leitgrundsätze aufzustellen, „die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“.[9] In den bisherigen gesetzlichen Regelungen wurde die inhaltliche Ausgewogenheit des Programms zwar stets als Ziel formuliert, vgl. *C. III. 2.*, jedoch wurden, insbesondere aufgrund der Gefahr, in die Programmfreiheit der Anstalten einzugreifen, keine normativen Leitsätze aufgestellt, die dieses Ziel konkretisieren.[10] Dabei ist erst durch die Konkretisierung auch kontrollierbar, ob das vorgegebene Ziel erreicht und damit gewährleistet wird. Die jeweils zuständigen Landesgesetzgeber haben folglich im Rahmen ihrer Pflicht zur positiven Ausgestaltung der Rundfunkordnung Leitgrundsätze zu formulieren, welche die inhaltliche Ausgewogenheit des Programms sicherstellen.[11]

2. Präzisierung des Aufgabenbegriffs

Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks setzt sich zusammen aus den sieben Funktionen: Informationsauftrag, Forumsfunktion, Komplemen-

---

6 *S. Engels* ZUM 1996 S. 45
7 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 792
8 BVerfGE 57, 295, 320 f.
9 BVerfGE 12, 205, 263 ; 57, 295, 325
10 *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 361
11 *C. Starck* Die verfassungsrechtliche Dimension des Rundfunkbegriffs und der Rundfunkfreiheit im Vergleich der Rundfunkordnungen S. 136 ; *C. Engel* ZUM 1993, 214, 215 f. begründet dies mit dem „Wesentlichkeitsgrundsatz“.

tärfunktion, Integrationsfunktion, Vorbildfunktion, Innovationsfunktion sowie Kultur- und Produktionsauftrag.[12] Diese Funktionskategorien haben teilweise in den bereits vorliegenden gesetzlichen Vorschriften ihren Ausdruck gefunden. Zur umfassenden Umschreibung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben sollten alle Funktionen in den gesetzlichen Vorgaben durch eine gesetzliche Definition näher bestimmt werden. Durch die gesetzliche Verpflichtung zur Gewährleistung der Funktionen und durch deren gesetzliche Definition lässt sich ein höherer Grad an Bestimmtheit erreichen.

Trotz einer gesetzlichen Präzisierung oder Definition der Funktionen bleiben die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiterhin nur sehr allgemein. Die tatsächliche gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrags erfolgt erst durch eine inhaltliche und zeitliche Konkretisierung der Programme. Da diese auf den Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufbauen, ist aber deren Präzisierung im Vorfeld erforderlich.

a) Informationsauftrag

Der Informationsauftrag ist bereits in den gesetzlichen Vorschriften niedergelegt, wonach durch umfassende, wahrheitsgetreue und sachliche Berichterstattung Informationen über das Zeitgeschehen, die Entwicklung im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben gegeben werden, um eine umfassende Meinungsbildung gewährleisten zu können.

b) Forumsfunktion

Auch die Forumsfunktion wird in zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen näher definiert, indem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die möglichst vollständige Darstellung des gesamten Meinungsspektrums auferlegt wird. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sollten besonders noch deutlicher verpflichtet werden, die Interessen von Minderheiten im öffentlich-rechtlichen Programm angemessen zu berücksichtigen.

---

12 vgl. *C. I.*

c) Komplementärfunktion

Die Komplementärfunktion, wird bislang in den Gesetzen nicht ausdrücklich erwähnt.[13] Dabei ist es gerade diese Funktion, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dazu verpflichtet, auch solche Programme anzubieten, die vom privaten Rundfunk nicht bereitgestellt werden, aber für die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks besonders wichtig ist. Die Komplementärfunktion ist nämlich das Mittel, mit dem die Angleichung des öffentlichen Programms an das der Privaten verhindert werden kann, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund der Komplementärfunktion angehalten ist, besonders Minderheitenprogramme bereitzustellen.

d) Integrationsfunktion

Die Integrationsfunktion kommt nur indirekt durch die Einrichtung der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme zum Ausdruck. Lediglich in den nach der Herstellung der Einheit Deutschlands neu geschaffenen Rundfunkgesetzen wurde ein darauf gerichteter spezifischer Integrationsaspekt gesetzlich vorgegeben. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist danach verpflichtet, zur Verwirklichung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung beizutragen und die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland zu fördern.[14] Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte danach streben, das „Gesellschaftsgespräch“ anzustoßen und zu fördern, der gesamten Gesellschaft zu dienen und gemeinwohlorientierte Angebote bieten, sowie die ständige Erneuerung des kulturellen und sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft bewirken.[15]

e) Vorbildfunktion

Die Vorbildfunktion wurde bislang kaum gesetzlich ausgestaltet, lediglich in Form von Auflagen zum gesteigerten Jugendschutz. Daneben müssen die öffentlich-rechtlichen Anstalten angehalten werden, neben einer hochwertigen Programmgestaltung hinsichtlich der Art der Darbietung auch ein Höchstmaß an Professionalität, Seriosität und Niveau in ihrem Programm sicherzustellen.

---

13 Es wird in den Gesetzen lediglich verlangt, daß in „möglichster Breite und Vollständigkeit“ berichtet wird. Vgl. Ausführungen oben unter *C. III. 2.*

14 § 8 Abs. 1 Satz 2 MDR-StV

15 *Bertelsmann Stiftung* Kommunikationsordnung 2000 S. 24

f) Innovationsfunktion

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß entsprechend der Innovationsfunktion gesetzlich dazu verpflichtet werden, Neuheiten insbesondere programmlicher, aber auch technischer oder sonstiger Art zu fördern. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist demnach verpflichtet, die Produktion „medien-authentischer, ästhetisch anspruchsvoller, innovativer, kreativer, ja risikobehafteter Sendungen voranzutreiben, die die Zuschauer auch kognitiv fordern“ und sich nicht auf das Abspulen ewig gleicher, stereotyper Durchschnittsformate beschränken.[16]

g) Kultur- und Produktionsauftrag

Mit dem Kulturauftrag ist unmittelbar auch der Produktionsauftrag verbunden. Den Kulturauftrag hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung mehrfach hervorgehoben.[17] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen durch gesetzliche Vorgaben dazu angehalten werden, die kulturelle Vielfalt darzustellen. Um dem gerecht zu werden sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten gesetzlich anzuhalten, überwiegend eigen-, co- oder auftragsproduzierte Sendungen in ihr Programm zu nehmen.[18]

3. Konkretisierung der öffentlich-rechtlichen Programme

Bevor eine inhaltliche Konkretisierung der öffentlich-rechtlichen Programme vorgenommen werden kann, ist der Rahmen der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten und ihrer jeweiligen Programme gesetzlich festzulegen.

a) Zahl der Programme

Nachdem die Ausgestaltung des Funktionsauftrages in den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten fällt, ist die Entscheidung über Anzahl und Umfang der Programme primär Sache der Rundfunkanstalten.[19] Allerdings ist die gesetzliche zahlenmäßige Begrenzung der Programme grundsätzlich

---

16 *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 292
17 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324
18 *W.R. Langenbucher* Media Perspektiven 11 / 1990 S. 713 ; *B. Biervert* ZUM 1998 S. 19
19 BVerfGE 90, 60, 91 f.

zulässig[20] und geboten.[21] Davon haben einige Gesetzgeber auch Gebrauch gemacht. So darf das ZDF neben einem Vollprogramm[22] nach § 19 RFStV 1996 zusammen mit der ARD zusätzlich ein Satellitenfernsehprogramm sowie zwei Spartenprogramme veranstalten. Für die meisten anderen Anstalten wurde keine Programmzahl festgelegt.[23]

aa) Spartenprogramme / digitale Programmbouquets

Um einer weiteren Expansion der öffentlich-rechtlichen Programme entgegenzutreten, ist es von entscheidender Bedeutung, die Höchstzahl von Programmen, die eine öffentlich-rechtliche Anstalt verbreiten darf, gesetzlich festzulegen. Während in den untersuchten europäischen Staaten der Funktionsauftrag lediglich durch drei Fernsehprogramme gewährleistet werden kann, sind in Deutschland 15 analog und bundesweit empfangbare öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme[24] erforderlich. Besonders im Zuge der Digitalisierung des Fernsehens und der Bildung von Programmbouquets ist es wichtig, die Zahl der Programme gesetzlich festzulegen. Ansonsten nimmt die Zahl der Programme und damit verbunden natürlich auch die Kosten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter zu. Diese Entwicklung ist heute beispielsweise beim digitalen Angebot sowohl der ARD als auch des ZDF zu sehen. Die ARD stockte ihr Programmangebot mit drei weiteren digitalen Fernseh-Spartenprogrammen auf, um die Kapazität ihres digitalen Bouquets vollständig zu nutzen. Auch beim ZDF.vision Programmbouquet wurden ebenfalls drei neue digitale Fernsehprogramme (ZDF.info, ZDF.doku und ZDF Theaterkanal) aus der Taufe gehoben, um das ZDF-Programm abzurunden. Diese neuen Spartenprogramme tragen aber nicht zur Programmvielfalt bei, sondern sind lediglich ein „more of the same“, *E.I.3.b)*. Sie sind zur Gewährleistung des Funktionsauftrages nicht erforderlich. Durch gesetzliche Regelungen sind analoge und digitale öffentlich-rechtliche Spartenprogramme

---

20 BVerfGE 90, 60, 92 ; *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. 203 ; *F. Scherer* ZUM 1998 S. 16 ; *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 359 ; a.A. *M. Knothe / M. Schw*alba Media Perspektiven 3 / 1999 S. 114 ; *M. Libertus* ZUM 1995, 699, 701 ; *K. Wille / G. Schneider-Freyermuth* ZUM 1999 S. 717

21 *P. Lerche* Gestaltungskompetenzen der Gesetzgeber S. 242 ; *M. Diesbach* ZUM 1999 S. 231

22 § 2 Abs. 1 ZDF-StV

23 Beim Hessischen Rundfunk oder Radio Bremen wurden keine zahlenmäßigen Festlegungen vorgenommen, bei anderen Anstalten wie dem NDR wurde zumindest die Zahl der auszustrahlenden Landesprogramme festgelegt, § 3 NDR-StV, beim SWR wurde die Zahl der Hörfunkprogramme auf sechs beschränkt ; vgl. dazu *P. Mayer* ZUM 1999 S. 543 ff.

24 Bundesweit sind folgende Programme analog und unverschlüsselt zu empfangen (terrestrisch, über Kabel oder zumindest über Satellit): ARD, ZDF, 3Sat, Phoenix, Kinderkanal, arte, die Dritten Programme SW, BR, WDR, NDR, HR, MDR, ORB, ORB und BR alpha

auf solche Programmbereiche einzuschränken, die im Fernsehbereich insgesamt, also zusammen mit den privaten Anbietern, zu kurz kommen und in dieser Form kompensiert werden.[25]

bb) Reduzierung der Dritten-Fernsehprogramme

Daneben ist es besonders wichtig aber politisch kaum durchsetzbar, die kleinen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit größeren Anstalten zu verschmelzen. Dadurch entstünden größere Einheiten mit dem Vorteil, daß viel Personal und damit Kosten eingespart werden könnten und die neu entstandenen Anstalten aus einer wirtschaftlich stärkeren Position heraus agieren könnten. Als gelungenes Beispiel dient der aus der Fusion aus SDR und SWF neu entstandene SWR. Durch Zusammenlegungen könnten aus den heute 10 ARD-Anstalten[26] 5 große Einheiten geschaffen werden,[27] ohne daß der Auftrag der Dritten Programme darunter leiden müsste.

cc) ein Landes- / Regional-Fernsehprogramm

Aus dem Gesichtspunkt der Programmvielfalt ist auch nur ein einziges Drittes Fernsehprogramm, welches ein spezifisches Regionalprogramm aus allen Regionen / Bundesländern zeigt, ausreichend und zulässig.[28] Auch in Großbritannien (Channel 2) oder Frankreich (FR 2) leistet nur ein Fernsehsender Regionalprogramm, während in Deutschland dafür 8 Fernsehsender erforderlich sind. Mit Ausnahme der Regionalnachrichten entsprechen sich heute die Dritten Fernsehprogramme programminhaltlich ohnehin, *D.I.2.f)* und *E.I.3.a)*. Vom Standpunkt der Programmvielfalt könnte ein einziges Fernsehprogramm mit Landes- / Regionalnachrichten, welche jeweils nur in ihrem Gebiet ausgestrahlt werden, genauso viel leisten wie die 8 Dritten Fernsehprogramme heute. Eine Mehrzahl Dritter Fernsehprogramme ist nur dann gerechtfertigt, wenn diese ein programminhaltlich unterschiedliches, nämlich jeweils ausschließlich ein Programm mit Landesbezug leisten, vgl. unten *F.III.3.c)*.

---

25 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 792

26 NDR, RB, ORB, SFB, MDR, WDR, SR, HR, BR, SWR

27 RB könnte mit dem NDR zusammengehen, der SR und HR mit dem SWR sowie der ORB mit dem SFB und dem MDR. Dadurch entstünden fünf etwa gleich große und regional überwiegend zusammenpassende öffentlich-rechtliche Anstalten.

28 So auch *H. Bethge* ZUM Sonderheft 1995 S. 514, 518

b) Verbot von Zielgruppenfernsehen

Den öffentlich-rechtlichen Anstalten muß durch gesetzliche Regelungen die Ausstrahlung von Zielgruppenprogrammen untersagt werden. Dies wird insbesondere im Zuge der Programmbouquets aktuell. Dort werden neben einem Vollprogramm, welches in Wirklichkeit ein Informations- und Unterhaltungsprogramm ist, weiter ausschließlich Spartenprogramme gesendet. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten dürfen nun zum einen weder die Vollprogramme im Bouquet einstellen und ausschließlich Spartenprogramme senden und zum anderen dürfen sie ausschließlich solche Spartenprogramme einrichten, welche von den privaten Konkurrenten nicht zu erwarten sind.[29] Die Integrationsfunktion gebietet es, daß die öffentlich-rechtlichen Programme Vollprogramme sind, welche Jedermann in der Gesellschaft ansprechen. Neben massenattraktiven Sendungen sind auch ausreichend Sendungen für Minderheiten ins Programm zu nehmen. Nicht zulässig ist, daß diese Minderheitenprogramme aus dem Programm der Vollprogramme heraus genommen werden und in Spartenprogramme geschoben werden. Neben diesen aus dem Integrationsgedanken bedeutenden Vollprogramme ist den öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Komplementärfunktion erlaubt, Spartenprogramme einzurichten, die Minderheitenprogramme anbieten, welche von den privaten Veranstaltern vernachlässigt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß somit in seinen Vollprogrammen weiterhin alle Sparten und Zielgruppen angemessen abdecken und darf darüber hinaus mit seinen Spartenprogrammen nur solche Programminhalte kompensieren, welche im Gesamtprogramm aller Sender zu kurz kommen.

Soweit es bereits private Spartenprogramme ausschließlich für Kinder gibt, braucht es grundsätzlich kein weiteres öffentlich-rechtliches Angebot in diesem Programmsektor. Dies gilt auch für den Nachrichtenkanal ZDF.info. Neben den breiten Nachrichten- und Informations-Angeboten in den öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogrammen, sind mit n-tv und N24 noch zwei weitere private Spartenprogramme in diesem Programmsegment erfolgreich, so daß es eines weiteren digitalen öffentlich-rechtlichen Nachrichtenkanals nicht bedarf. Demgegenüber tragen auch heute noch öffentlich-rechtliche Spartenprogramme mit den Programmschwerpunkten in den Bereichen Kultur und Bildung (3sat, arte) aufgrund ihrer Kompensationswirkung zur Programmvielfalt bei und entsprechen damit der Komplementärfunktion. Im Zuge der weiteren Verspartung des Fernsehens bedeutet dies, daß es in Zukunft immer weniger

[29] BVerfGE 74, 297, 332, 346

Programmsparten oder –zielgruppen gibt, die einer Kompensation durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedürfen.

c) Aufgabenzuordnung / Art der Programme

Jedem einzelnen öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramm ist seine besondere Aufgabe im Konzert der anderen Programm gesetzlich genau festzuschreiben. Bei den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF und bei den öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen führt dies nicht zu größeren Veränderungen und damit nicht zu Schwierigkeiten. Ihre besondere Aufgabe liegt bei den Vollprogrammen in der Integrationsfunktion, bei den Spartenprogrammen in der Komplementärfunktion. Die Vollprogramme sind folglich darauf zu verpflichten, ein vielfältiges, alle Sparten und Gesellschaftsgruppen angemessen zu berücksichtigendes Programm zu veranstalten, während die Spartenprogramme zur Veranstaltung eines jeweils zur Vielfalt beitragenden, kompensierenden Programms zu verpflichten sind. Solche allgemeinen gesetzlichen Programmbestimmungen präzisieren bereits heute die besonderen Aufgaben der Voll- und Spartenprogramme.[30]

Eine Konkretisierung ist daher lediglich bei den Dritten Fernsehprogrammen erforderlich. Das Sendegebiet dieser Dritten Programme wäre gesetzlich auf das Staatsgebiet ihres Trägergemeinwesens oder mehrerer sie tragender Gemeinwesen, wie beim SWR auf die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, zu beschränken.[31] Die überwiegende Mehrheit der Dritten Fernsehprogramme wird aber über Kabel oder Satellit bundes- bzw. europaweit ausgestrahlt. Diese rechtlich regionalen öffentlich-rechtlichen Dritten Programme können, obwohl sie technisch überregional und daher über das rechtliche Sendegebiet verbreitet werden, dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen, wenn sie zur Programmvielfalt im Rundfunk beitragen. Entsprechend der Komplementärfunktion haben die Dritten

---

30 Besondere Aufmerksamkeit verdient der öffentlich-rechtliche Spartensender Phoenix. Der Ereignis- und Dokumentationskanal ist ausdrücklich ausschließlich auf die Berichterstattung von zeitgeschichtlichen Ereignissen und Dokumentationen zu verpflichten. Ausdrücklich muß ihm gesetzlich verboten werden, sein Programm entsprechend einem Nachrichtenkanal zu gestalten. Durch die Übertragung einer Textzeile während des Programms mit aktuellen Nachrichten vom Ticker und die zunehmende Live-Berichterstattung bei aktuellen Ereignissen, entwickelt sich Phoenix immer weiter hin zu einem Nachrichtenkanal, vgl. Florian Kain „Phoenix bekommt Flügel“ in: DIE WELT vom 03.04.2000 S. 33. Dies widerspräche der Komplementärfunktion eines öffentlich-rechtlichen Spartenprogramms, da solch ein Nachrichtenkanal nicht zur Vielfalt beitragen würde, nachdem es bereits zwei private Nachrichtenkanäle auf dem Fernsehmarkt gibt.

31 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 80

Programme eine Daseinsberechtigung, solange sie ein inhaltlich anderes Programm verbreiten als ihre Konkurrenten. Die einzelnen Dritten Programme müssen sich also programminhaltlich sowohl von den öffentlich-rechtlichen und privaten Voll- und Spartenprogrammen als auch untereinander unterscheiden. Im Vergleich zu den heutigen Programminhalten in den Dritten Programmen[32] dürften entsprechend ihrem Funktionsauftrag lediglich Sendungen mit Regional- bzw. Landesbezug ausgestrahlt werden.[33] Dadurch wird nicht ausgeschlossen, daß die Dritten Programme auch ein Vollprogramm wie bisher veranstalten. Allerdings müssen alle Sendungen – von den Nachrichten, Kultur bis zur Unterhaltung – einen Bezug zum rechtlichen Sendegebiet haben.[34] Allein dadurch tragen die vielen Dritten Programme zur Programmvielfalt im Rundfunk insgesamt bei.[35] Den Dritten Programmen sind folglich gesetzliche Vorgaben dahingehend zu machen, daß mindestens 80 bis 90 % ihrer Sendezeit mit Sendungen auszustrahlen sind, die einen inhaltlichen Bezug zum jeweilig rechtlichen Sendegebiet haben.[36]

4. Inhaltliche Konkretisierung

Kernstück bei der Bestimmung des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die inhaltliche Konkretisierung der Programme. Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien werden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland keine gesetzlich festgelegten Quoten für einzelne Sparten sowie Auflagen für Sendungen zu bestimmten Sendezeiten auferlegt. Dabei hat sich in Frankreich und Großbritannien gezeigt, daß insbesondere die inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben zur Gewährleistung von Programmvielfalt im öffentlichen Fernsehen von entscheidender Bedeutung sind.

---

32 vgl. *D. II. 4.*

33 So wohl auch *M. Bullinger* Koordination im öffentlich-rechtlichen Rundfunk S. 64. Zur Sicherung dieses Funktionsauftrages spricht er sich für „aufgabensichernde Lastenhefte“ aus, S. 68

34 Die wiederholte Ausstrahlung eines „Tatort“ auf einem Dritten Programm ist danach nur zulässig, wenn der „Tatort“ auch in dem rechtlichen Sendegebiet spielt.

35 So wohl auch *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 82

36 In der gemeinsamen Protokollerklärung vom 15.April 1997 in der Fassung der Unterzeichnung vom 31.Mai 1997 zum SWR-StV wurde unter I. das Ziel vereinbart „mehr landes- und regionalspezifische Programmangebote“ zu machen. In § 3 V SWR-StV wird der Programmauftrag jedoch auf „internationale, europäische, bundesweite sowie länder- und regionalbezogene Geschehen“ festgesetzt.

a) Programmvorgaben

Durch die inhaltlichen Programmvorgaben soll der Rahmen des jeweiligen Programms abgesteckt werden. Prozentuale oder zeitliche Bestimmungen von Programminhalten sichern ein Mindestmaß an Programmvielfalt. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten werden durch diese Programmvorgaben in ihrer Programmautonomie nicht verletzt,[37] vielmehr wird ihr besonderer Auftrag durch diese aufgabenbestimmenden Bindungen konkretisiert.[38]

Durch Programmvorgaben sollen etwa 80 % des jeweiligen öffentlich-rechtlichen Programms aufgabenbestimmend gesetzlich konkretisiert werden. Daneben bleibt die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, die Programminhalte mit den jeweiligen Sendungen festzulegen, unberührt. Ausschließlich durch diese Programmvorgaben wird das Spezifische der öffentlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, also sein „Aufgaben-Mehrwert" gegenüber den privaten Veranstaltern, deutlich gemacht, der wiederum die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit der Gebührenfinanzierung rechtfertigt.[39] Zu den Programmvorgaben gehören sowohl Bestimmungen gegenständlicher, als auch qualitativer Art.

b) Gewichtung der Programmgegenstände

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[40] dazu verpflichtet, die Programmgegenstände Information, Bildung, Unterhaltung und insbesondere Kultur zu verbreiten. Die unbestimmten Rechtsbegriffe der Programmgegenstände sind zunächst gesetzlich so zu definieren, daß hinsichtlich der Einordnung einzelner Programme unter den jeweiligen Programmgegenstand ein höherer Grad an Bestimmtheit erreicht werden kann.[41] Durch die Definition der Begriffe soll insbesondere die schwierige Abgrenzung bei der Einordnung eines Programms, z. B. Theateraufführung, entweder unter die Sparte Unterhaltung oder die Sparte Kultur entschärft werden. Die Definitionen erleichtern die Bestimmung des Schwerpunktes der jeweiligen Sendung.

---

37 vgl. unten *F. IV.*

38 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 791 ; a.A. *M. Libertus* ZUM 1995, 699, 701

39 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 79 f.

40 BVerfGE 74, 297, 326

41 Mögliche Definitionen zur „Kunst" BVerfGE 30, 173, 188 f.; 67, 213, 225 ff. ; „Unterhaltung" *H.M. Kepplinger / C. Tullius* RuF 43 (1995) S. 139 ff. ; „Kultur" *D. Grimm* Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen VVDStRL 42, 66 ff.

Hilfreich ist die genaue Zuordnung sowohl für die öffentlich-rechtlichen Anstalten bei der Programmplanung, als auch bei der Kontrolle der Programmvorgaben.

Die heutige Ungleichgewichtung der Programmgegenstände im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist durch gesetzliche Vorgaben zu beheben.[42] In den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF machen die Programmgegenstände „Information“ etwa 45 %, „Unterhaltung“ etwa 50 % und die Sparten „Kultur“ und „Bildung“ zusammen unter 5 % am Gesamtprogramm aus.[43] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten berufen sich bei jedweder Kritik an ihrem Programm auf ihr hervorragendes Nachrichten- und Informationsprogramm und ihr im Vergleich zu den privaten Konkurrenten inhaltlich vielfältigeres Gesamtprogramm.[44] Dabei vergessen sie jedoch, daß der Maßstab, der an ihr Programm gelegt wird, nicht derjenige der privaten Konkurrenz ist, sondern die Verfassung bzw. der aus ihr entwickelte Funktionsauftrag. Die Einrichtung von öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen in den Bereichen Kultur und Bildung darf nicht dazu führen, daß diese Programmgegenstände aus den Vollprogrammen verschwinden. Vielmehr dienen die Spartenprogramme im Rahmen der Komplementärfunktion dazu, den Mangel bestimmter Programminhalte im gesamten (öffentlich-rechtlichem und privatem) Rundfunk durch besondere Spartenprogramme auszugleichen.[45] Die öffentlich-rechtlichen Vollprogramme sind folglich nach wie vor dazu verpflichtet, die einzelnen Programmgegenstände angemessen in ihrem Programm zu berücksichtigen.[46] Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach die besondere Bedeutung der Kultur im Programm betont,[47] so daß ihr auch ein angemessener Anteil am Gesamtprogramm einzuräumen ist.[48] Eine angemessene und verhältnismäßig gleichmäßige Gewichtung der Programmgegenstände läge vor, wenn die Programmgegenstände Information etwa 1/3, Unterhaltung 1/3 und die Sparten Kultur und Bildung zusammen auch etwa 1/3 am Gesamtprogramm eines Vollprogramms ausmachen würden.

---

42 So auch *N. Seidel* Media Perspektiven 8 / 1991 S. 509

43 vgl. *D. I. 1. e)*

44 *P. Voß* Media Perspektiven 1999 S. 280 ff. ; *ZDF Schriftenreihe* Aufgaben und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 15 f.

45 vgl. *F.III.3.b)*

46 *H.M. Kepplinger* Intermediärer Wettbewerb S. 125

47 BVerfGE 73, 118, 158 ; 74, 297, 324

48 *E. Benda* Die Vorgaben des BVerfG S. 13

Bei den Dritten Programmen sollte der Anteil von den Sparten Kultur und Bildung[49] jeweils bei mindestens 20 % liegen. Dies käme der Komplementärfunktion, welche die Daseinsberechtigung der Dritten Programme sichert, entgegen.

c) Programm-Abstimmungen der öffentlich-rechtlichen Programme

Um zur selben Zeit möglichst viele unterschiedliche Programme / Sendungen sicherzustellen, müssen die öffentlich-rechtlichen Anstalten gesetzlich dazu verpflichtet werden, Programm-Abstimmungen vorzunehmen. Nachdem die Dritten Programme, entsprechend den Ausführungen oben,[50] überwiegend Sendungen mit einem Bezug zum rechtlichen Sendegebiet ausstrahlen müssen, werden programminhaltlich ähnliche Programme auf den Dritten Programmen zur Vergangenheit gehören.[51] Dementsprechend sind Programmabstimmungen nur zwischen den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF erforderlich. Bereits heute gibt es zwischen den beiden Anstalten Abstimmungen und Vereinbarungen im Hinblick auf die „Tagesschau“[52] und das „Morgenmagazin“.[53] Wenn man die Programmabläufe von ARD und ZDF im Tagesverlauf verfolgt, fällt auf, daß oft zeitgleich ähnliche Programminhalte oder zumindest gleiche Programmgegenstände verbreitet werden. Insbesondere am Vormittag, am frühen Nachmittag und am späteren Abend wird auf beiden Programmen Unterhaltung gesendet, ebenso am Samstag-Abend wird auf beiden Programmen zeitgleich stets Unterhaltung übertragen.[54] Dabei würde es der Vielfalt im Programm und damit auch dem Funktionsauftrag eher entsprechen, wenn zeitgleich unterschiedliche Programmgegenstände gezeigt würden.[55] Der Rezipient hätte die Möglichkeit unter mehreren Programm-Genres, nämlich bspw. Information auf ARD und Kultur auf ZDF oder Bildung auf ARD und Unterhaltung auf ZDF, zu wählen. Zur Sicherung eines Kontrastprogramms und zur Gewährleistung der Programmvielfalt ist auf diese Entwicklung durch eine

---

49 *W.R. Langenbucher* Media Perspektiven 11 / 1990 S. 714 ist für ein höheres Gewicht von Bildungsprogrammen

50 vgl. *F. III. 3. c)*

51 *M. Bullinger* Koordination im öffentlich-rechtlichen Rundfunk S. 67 spricht sich für eine Erweiterung der Koordinationspflicht bei Dritten Programmen mit überregionalem Charakter aus.

52 Vgl. dazu *M. Bauer* Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und das Kartellrecht S. 21, 163

53 § 22 IV ZDF-StV ; *W. Ebke* Wettbewerbsrechtliche Ansprüche öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter S. 66 ; *B. Eichler* ZUM 1994, 699, 700

54 ARD und ZDF machen sich sogar bei ihren Prestige-Projekten Konkurrenz: Kurz nach dem Jahreswechsel 2002 sendet die ARD einen 10 Mio. DM teuren Dreiteiler „Liebe, Lügen, Leidenschaft“, der zeitgleich mit Dieter Wedels 6-teiligem Fernsehfilm „Die Affäre Semmeling“ laufen soll.

55 *M. Stock* Zur Theorie des Koordinationsrundfunks S. 19 f. sieht in solchen Abstimmungen die Integrationsfunktion erst gewährleistet.

Anpassung zu reagieren, indem die beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten durch gesetzliche Regelungen zu verpflichten sind, ihre Programme generell inhaltlich aufeinander abzustimmen.[56]

d) Wiederholungen im öffentlich-rechtlichen Programm

Um die Programmvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu sichern, sind auch gesetzliche Bestimmungen zu Wiederholungen erforderlich. Es leuchtet ein, daß ein öffentlich-rechtliches Programm, welches überwiegend aus Wiederholungen besteht, der Forums-, Innovations- und Vorbildfunktion widerspricht. Wiederholungen tragen somit grundsätzlich nicht zum Funktionsauftrag des öffentlichen Rundfunks bei, so daß sie nur ausnahmsweise ins Programm genommen werden sollen und nur einen geringen Anteil am Gesamtprogramm ausmachen dürfen. Demnach sollten die öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Hauptsendezeit keine Wiederholungen mehr übertragen, wie das beispielsweise mit den ZDF-Serien um 18.00 Uhr, die oft schon mehrfach wiederholt wurden, die Regel ist.[57] Bei einer gesetzlichen Regelung sollten Wiederholungen (auf demselben Programm) maximal 20 % des Gesamtprogramms ausmachen dürfen, wobei mindestens 10 % davon in den Nachtstunden zu senden sind. Mit diesem Wert wäre das öffentlich-rechtliche Fernsehen etwa wieder bei dem Wert, wie er in der Vergangenheit bereits war, vgl. *D.I.2.d)*.

e) keine teuren massenattraktiven Sendungen

Zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört es auch, massenattraktive Programme zu bieten. Insbesondere in den Vollprogrammen sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten sogar dazu verpflichtet, massenattraktive Sendungen zu übertragen, um allen Bevölkerungsteilen die Möglichkeit der Meinungsbildung zu geben.[58] Verfassungsrechtliche Vorgaben, in welcher Form über massenattraktive Unterhaltungsangebote (Live-Berichterstattung oder Kurzberichterstattung) berichtet werden muß, bestehen allerdings nicht.

---

56 *E. Bremer / M. Esser / M. Hoffmann* Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland S. 57 ; a.A. *C. Engel / B. Grundmann / R. Ellger* Offene Rundfunkordnung S. 550 , die in einer Programmkoordination von ARD und ZDF ein Kartell iSv. § 1 GWB sehen.

57 Bsp.: „Derrick“, „Unser Lehrer Dr. Specht“, „Ein Fall für Zwei“, „Forsthaus Falkenau“, „Hotel Paradies“, ... usw.

58 *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung 2000 S. 224

Gesetzliche Vorgaben, wonach es den öffentlich-rechtlichen Anstalten in Zukunft verboten ist, teuere massenattraktive Unterhaltungsangebote einzukaufen, würde zu mehr Programmvielfalt im dualen System bei gleichzeitig niedrigeren Rundfunkgebühren führen. Es ist nicht erforderlich, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk massenattraktive Programme sendet, welche ansonsten ohnehin im privaten Free-TV übertragen worden wären. Solange beispielsweise Fußballspiele von privaten (Free-TV) Veranstaltern gezeigt werden würden, ist es nicht erforderlich, daß die Übertragungsrechte an den Spielen stattdessen von den öffentlich-rechtlichen Anstalten gekauft werden. Die Privaten haben in der Vergangenheit gezeigt, daß sie Sportveranstaltungen wie Fußball (Fußball-Bundesliga bei SAT.1), Formel 1 (RTL) oder Ski-Springen (RTL) ebenso gut und interessant oder sogar noch besser zeigen können, als ihre vormaligen öffentlich-rechtlichen Konkurrenten. Die Sportübertragungen der Privaten sind mit den Öffentlich-rechtlichen qualitativ gleichwertig. Neben dem Kurzberichterstattungsrecht der öffentlich-rechtlichen Sender über das Ereignis, steht es ihnen frei, Hintergrundberichte über die Sportereignisse zu senden. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten hätten zudem die Möglichkeit, zeitlich parallel zum massenattraktiven Programm der Privaten, ein Kontrastprogramm zu zeigen, das zur Programmvielfalt im dualen System beitragen würde. Es ist nicht einsichtig, warum der öffentlich-rechtliche Rundfunk für bestimmte Sendungen viel Geld ausgeben sollte, wenn diese Sendungen ansonsten von Jedermann bei den privaten (Free-TV) Anbietern gesehen werden könnten.[59]

Der Kauf solch teurer Fernsehübertragungsrechte widerspricht sogar dem Gedanken der Programmvielfalt, denn dadurch ist das Gesamtprogramm im dualen System inhaltlich ärmer und hohe Geldbeträge, die für die Rechte weniger massenattraktiver Sendungen verwendet werden, stehen für andere (Minderheiten-)Programme nicht mehr zur Verfügung.

Durch solch eine gesetzliche Regelung wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk von der Übertragung massenattraktiver Sendungen nicht ausgeschlossen. Solange sich die Übertragungsrechte im Rahmen halten, besteht die Möglichkeit, die Rechte zu erwerben, im übrigen kann im Wege der Kurzberichterstattung über das Ereignis berichtet werden. Es ist die primäre Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, als Vielfaltsgarant im dualen

---

[59] a.A. *D. Dörr* Sport im Fernsehen: die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Sportberichterstattung 2000

System zu wirken.[60] Dieses Ziel gewährleistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk am besten dadurch, wenn er statt teurer massenattraktiver Sendungen, vielmehr andere (Minderheiten-)Programme zeigt und über die massenattraktiven Sendungen nur im Wege der Kurzberichterstattung berichtet. Um die öffentlich-rechtlichen Anstalten daran zu hindern, mit den privaten Anbietern in Konkurrenz um Einschaltquoten oder Fernsehübertragungsrechte, sondern stattdessen vielmehr in eine publizistische Konkurrenz zu treten, sind gesetzliche Regelungen erforderlich, welche es den öffentlich-rechtlichen Anstalten verbieten, unverhältnismäßig hohe Preise für massenattraktive (Unterhaltungs-) Sendungen zu bezahlen.

Solch eine Regelung hätte nicht zur Folge, wie eingewendet werden könnte, daß das öffentlich-rechtliche Fernsehen zu einem Kompensierungsprogramm degradiert würde, indem den Privaten die Highlights und das massenattraktive Programm überlassen werden soll und die öffentlich-rechtlichen Programme nur die Minderheitenprogramme übernehmen dürfen. Die öffentlich-rechtlichen Programme sollen auch weiterhin massenattraktive Sendungen und Unterhaltung übertragen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist sogar dazu verpflichtet, massenattraktive Programme anzubieten, da sich ansonsten die Gebührenpflicht für Jedermann nicht mehr rechtfertigen ließe. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben aber auch auf die Gebührenzahler Rücksicht zu nehmen, da eine weitere Erhöhung der Rundfunkgebühren nicht mehr zumutbar ist, zumal das öffentlich-rechtliche Programm nur aus wenigen „Highlights“ besteht. Es ist unverhältnismäßig, für nur einen Programmhighlight solch hohe Summen auszugeben, der ebenso gut von einem privaten Free-TV Programm gezeigt werden könnte. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind mit dieser Regelung aufgerufen, ihre Programmentscheidungen auch unter dem Verhältnismäßigkeits-Grundsatz zu betrachten. Das Spannungsverhältnis, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk einerseits ein Vollprogramm auch mit massenattraktiven Höhepunkten zeigen soll und andererseits auf die Gebührenzahler Rücksicht genommen werden soll, wäre mit dem vorliegenden Vorschlag gelöst. Die Kurzberichterstattung, die den öffentlich-rechtlichen Anstalten bei solchen Highlights offen steht, kann sogar mehr Leute ansprechen, als die Live-Berichterstattung.[61]

---

60 *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. 225

61 Nachdem „ran“, der Erstverwerter der Fußballbundesliga im Free-TV, seine Berichterstattung auf 20.15 Uhr gelegt hatte, konnte SAT.1 nicht einmal 2 Mio. Zuschauer ansprechen, während das SPORTstudio im ZDF nach 22.15 Uhr sogar mehr Zuschauer hatte. Aufgrund der Zeitverschiebungen sind die Erstverwertungsrechte oftmals wenig attraktiv. Dies gilt auch für die Fußball-WM 2002 in Japan und Süd-Korea.

f) Qualität der Sendungen

Im Rahmen der Vorbildfunktion ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, ein qualitativ hochwertiges Programm zusammenzustellen. In bestimmten Bereichen wie der Filmwirtschaft lassen sich die Sendungen in bestimmte Qualitätsstufen einordnen.[62] Ähnliche Einstufungen ließen sich auch für Serien, Talkshows oder Unterhaltungssendungen einführen. Um sich insbesondere im Programmbereich der Unterhaltung von den privaten Anbietern vorbildlich abzuheben, sollte den Anstalten vorgeschrieben werden, daß ein angemessener Prozentsatz der im Abendprogramm gezeigten Filme und später nach Einführung von Qualitätsstandards auch anderen Unterhaltungssendungen eine bestimmte Qualitätsstufe erreicht.[63]

g) innovatives Programm

Entsprechend der Innovationsfunktion muß der öffentlich-rechtliche Rundfunk gesetzlich verpflichtet werden, neue Sendungen und Formate zu kreieren.[64] Entsprechend der Vorbildfunktion soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk Vorbild für die privaten Anbieter sein. Heute ist es leider so, daß die privaten Rundfunkveranstalter die kreativeren Anbieter sind und die öffentlich-rechtlichen Anstalten die Programme der Privaten oft kopieren, anstatt daß dies anders herum ist.[65] Die BBC hat es in Großbritannien vorgemacht, sie gilt dort (wieder) als Vorbild bzgl. ihrer Programme und Formate, während die private ITV in der öffentlichen Meinung als unmodern und unkreativ auftritt.[66]

---

62 Für programmqualitative Mindeststandards spricht sich auch *J. Engler* Koordinationen im Rundfunk S. 113 aus. *P. Diem* Media Perspektiven 2 / 1994 S. 67 ff. zeigt Möglichkeiten zur mehrdimensionalen Operationalisierung der Qualität von Fernsehsendungen auf.

63 so auch *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 96, 111 ; für die Festlegung von Qualitätsanforderungen auch *N. Seidel* Media Perspektiven 8 / 1991 S. 509 ; zu Bewertungssystemen vgl. *C. Breunig* 3 / 1999 S. 103

64 wenige Beispiele innovativer Programme sind z.B. „Zimmer frei“ (WDR) oder „Tapetenwechsel“ (BR, allerdings von der BBC übernommen !)

65 Man denke nur an die Talkshow „Fliege“ (ARD), deren Format von „Mans Meiser“ (RTL) kopiert wurde. Ebenso wurde das Format der täglichen Soaps von den Privaten übernommen. „Streit um Drei“ (ZDF) ist zum verwechseln ähnlich mit dem vorher erfolgreichen Format „Barbara Salesch“ (SAT.1), ebenso die Spielshow „CA$H“ (ZDF), die von der sehr erfolgreichen Sendung „Wer wird Millionär“ (RTL) kopiert wurde. Als aktuellstes Beispiel soll nun die Talkshow „Johannes B. Kerner“ wie die Talkshows „TV total“ (Pro7) und „Harald Schmidt Show“ (SAT.1) viermal wöchentlich ausgestrahlt werden.

66 *F.II.3.b)*

Durch gesetzliche Verpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf innovative Programme und Programmformate und durch ein gesetzlich bestimmtes Verbot, wonach Programmformate von privaten Konkurrenten nicht kopiert werden dürfen, wird zur Programmvielfalt im gesamten Rundfunk beigetragen.

5. Konkretisierung in Mengen- und/oder Zeiteinheiten

Nur mit einer quantitativen Konkretisierung der Programminhalte, in Mengen- oder Zeiteinheiten ausgedrückt, kann der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kontrollfähig präzisiert werden.[67] Ohne diese Form der Konkretisierung bleibt der Funktionsauftrag weiterhin nur ein allgemeiner unbestimmter Rechtsbegriff. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten hätten nach wie vor keine verbindlichen Anhaltspunkte, anhand derer sie sich bei der Ausgestaltung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richten könnten. Erst durch solche Präzisierungen kann ein vielfältiges Gesamtprogramm für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch tatsächlich gesichert werden, zumal diese gesetzlichen Vorgaben kontrollier- bzw. nachprüfbar sind.

Durch gesetzliche Vorgaben können Mindestmengen bestimmter Programmgenres oder sogar bestimmter Sendungen in den einzelnen öffentlich-rechtlichen Programmen vorgegeben werden, wie in Frankreich oder in Großbritannien bei Channel 4. So könnten die ARD und das ZDF gesetzlich verpflichtet werden, beispielsweise wöchentlich mindestens sechs Dokumentationen, fünf Konzerte, eine Opern- oder Theateraufführung, usw. auszustrahlen. Die Konkretisierung könnte auch in Zeiteinheiten, in Minuten je Tag, Woche oder Monat, oder in Kombination von Mindestmengen mit Zeiteinheiten erfolgen.[68] Dadurch würde gewährleistet werden, daß insbesondere Minderheitenprogrammen in den Vollprogrammen ausreichend Sendezeit eingeräumt wird. Neben der quantitativen Konkretisierung in Mengen- oder Zeiteinheiten hat die Erfahrung in Frankreich gelehrt, daß daneben auch zeitliche Präzisierungen in der Art erforderlich sind, wonach eine bestimmte

---

67 So auch *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 97 ; *C. Giehl* S. 133 ff.

68 Mindestmengen eignen sich besonders für die Konkretisierung bestimmter, konkreter Sendungsformen, wie Dokumentarfilme, Serien, Spielfilme, Konzerte und dergleichen. Zeiteinheiten eignen sich dagegen für Sendungen, die eine bestimmte gesellschaftliche Gruppe ansprechen. Beispielsweise sollten „kirchliche Sendungen“ in Form von Zeiteinheiten bestimmt werden, um so unabhängig von der Dauer der Sendungen den gesellschaftlichen Gruppen ausreichend Sendezeit einzuräumen.

Teilquote der Minderheitenprogramme in die Hauptsendezeit zu legen sind, da diese ansonsten ausschließlich zu der extrem publikumsarmen Nachtzeit gesendet werden.[69] Entsprechend den Vorgaben in Frankreich sollte den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen gesetzlich vorgeschrieben werden, einen Teil der durch Mengen- und Zeiteinheiten präzisierten Pflichtsendungen zu Sendezeiten mit hoher Publikumsbeteiligung zu übertragen. Dadurch würde zum Beispiel am frühen Abend für ein Kontrastprogramm zu den Angeboten der privaten Veranstalter und damit für insgesamt mehr Programmvielfalt im dualen System gesorgt.

Eine gesetzliche Konkretisierung der Programme durch Mengen- und Zeiteinheiten hat der deutsche Gesetzgeber bereits mit §§ 31, 26 Abs. 5 RFStV 1996 vorgenommen, allerdings nicht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern gegenüber zuschauerstarken[70] privaten Fernsehveranstaltern. Danach ist für einen anderen Veranstalter ein Fensterprogramm zu öffnen, welches wöchentlich mindestens 260 Minuten, davon mindestens 75 Minuten in der Sendezeit von 19.00 bis 23.00 Uhr dauert. Solange die Rundfunkfreiheit der privaten Rundfunkanbieter durch solch eine Präzisierung des Programms privater Veranstalter nicht verletzt ist, solange kann die oben vorgeschlagene Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Programms, welches lediglich eine Ausgestaltung des Funktionsauftrages ist, auch nicht die Programmautonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalten verletzen.[71]

Auch diese Regelung hätte nicht zur Folge, wie Kritiker befürchten, daß dies beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu noch geringeren Einschaltquoten führe und die Popularität und damit seine Daseinsberechtigung einbüße. Qualität im Fernsehen bedeutet nicht zwangsläufig geringere Zuschauerquoten ! Solange Minderheitenprogramme qualitativ hochwertig sind, werden sich viele zur Prime Time vom Programm angesprochen fühlen. Die Geschichts-Dokumentationen im ZDF von Guido Knopp beweisen, daß auch mit Qualitätsfernsehen zur besten Sendezeit hervorragende Zuschauerquoten erreicht werden können. Langfristig ist für die Höhe der Zuschauerquoten die Qualität des Programms entscheidend und nicht Massenattraktivität, Unterhaltung oder Niveaulosigkeit.[72]

---

69 Vgl. *F. II. 2. c) bb)*

70 Diese Zuschauerstärke wird schon bei einem Zuschaueranteil von 10 % angenommen, § 26 Abs. 5 RFStV.

71 a.A. *M. Knothe / M. Schwalba* Media Perspektiven 3 / 1999 S. 117

72 Dies zeigen die Erfahrungen mit Big Brother oder den Daily Talks und Daliy Soaps. Bereits nach kurzer Zeit nehmen die anfänglich hohen Zuschauerquoten rapide ab.

6. Finanzierung

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat mit der Gewährleistung des Funktionsauftrags zwar unmittelbar nichts zu tun, eine Neuregelung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks würde jedoch auf die Funktionsweise der dualen Rundfunkordnung zurückwirken, so daß vorliegend in aller Kürze auch über die Art der Finanzierung Stellung genommen werden muß.

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte nach wie vor durch eine Mischfinanzierung, bestehend überwiegend aus Rundfunkgebühren und teilweise aus Werbeeinnahmen, erfolgen.[73] Sowohl den Forderungen, den öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich aus Gebührenerträgen zu finanzieren,[74] als auch der gegenläufigen Richtung, die Werbemöglichkeiten erheblich auszuweiten,[75] wird eine Absage erteilt.

Würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausschließlich aus Gebühren finanziert werden, wären die strukturbestimmenden Elemente der Finanzierung in den beiden Säulen des dualen Systems vollständig andere,[76] der öffentlich-rechtliche Rundfunk würde ausschließlich durch Gebühren, der private Rundfunk ausschließlich aus Werbung finanziert. Einziger Vorteil solch einer ausschließlichen Gebührenfinanzierung wäre, daß damit der Gefahr der Selbstkommerzialisierung des öffentlichen Rundfunks begegnet werden würde. Allerdings hat das Beispiel BBC gezeigt, daß trotz ausschließlicher Gebührenfinanzierung eine verfahrensmäßige Konkretisierung des Funktionsauftrags notwendig ist.[77] Durch eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages würde der Selbstkommerzialisierung trotz teilweiser Werbefinanzierung auf anderem Wege begegnet werden. Gegen die

---

73 So auch *K. Pukall* S. 81 ; *R. Markner* Media Perspektiven 1997, 516, 518 ; *H. Bethge* Die Zulässigkeit der zeitlichen Beschränkung der Hörfunkwerbung im NDR S. 58 ; Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber für die Finanzierung im Rundfunkbereich einen Spielraum eingeräumt, vgl. BVerfGE 83, 238, 310 ; 87, 181, 199 ff. ; 90, 60, 90. Die Mehrzahl von Einnahmequellen wurde vom Bundesverfassungsgericht als geeignet gesehen, einseitige Abhängigkeiten zu lockern und die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkanstalten zu stärken, vgl. BVerfGE 87, 181, 200 , so auch *B. Radeck* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 278. Die Mischfinanzierung ist also nicht verfassungsrechtlich geboten, vgl. T. Oppermann Zukunftsperspektiven der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks S. 59

74 *Monopolkommission* Hauptgutachten 1996/97 S. 307 ; Jürgen Rüttgers in: FOCUS 2 / 2001 S. 60 ; *B.-P. Lange* ZUM Sonderheft 1995, 529, 532 ; *R. Ricker / F. Müller-Malm* ZUM 1987 S. 208 f. ; *K. Seemann* ZUM 1987 S. 255 ff. ; Heide Simonis in: DIE WELT vom 17.07.2001 S. 34

75 *M. Dittmers* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 397 ; P. Voß in: FOCUS 2 / 2001 S. 60

76 *W. Hoffamnn-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. 246

77 Zu bedenken bleibt außerdem, daß die BBC lediglich zwei Fernsehprogramme durch Gebühren zu finanzieren hat, während in Deutschland durch die Gebühr 15 Fernsehsender finanziert werden müssen.

ausschließliche Gebührenfinanzierung spricht hingegen, daß die Rundfunkgebühren ansonsten noch höher steigen müssten, um den fehlenden Betrag zum Bedarf auszugleichen.[78] Angesichts der ohnehin äußerst hohen Rundfunkgebühren sollte eine weitere Erhöhung vermieden werden.

Der Vorteil einer Mischfinanzierung[79] liegt darin, daß die Werbeeinnahmen den Gebührenzahler entlasten, weil die Werbeeinnahmen bei der Ermittlung der Rundfunkgebühren vom Bedarf abgezogen werden, und dadurch die Rundfunkgebühr auf einem (noch) sozialverträglichem Niveau gehalten werden kann. Der Gefahr der Kommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aufgrund der Werbeeinnahmen kann dann dadurch ausreichend begegnet werden, daß der Funktionsauftrag gesetzlich konkretisiert wird. Trotz teilweiser Werbefinanzierung wird die Qualität im öffentlich-rechtlichen Rundfunk damit gesichert. Der Anteil der Werbung an der Rundfunkfinanzierung darf allerdings nicht überhand nehmen, da ansonsten die Gefahr der Kommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Programms besteht. In Frankreich hat sich gezeigt, daß die Sicherung des Funktionsauftrags bei überwiegender Finanzierung des öffentlichen Rundfunks durch Werbeeinnahmen trotz gesetzlicher Vorgaben nur sehr schwer durchzusetzen ist.[80] Die Gewährleistung des Funktionsauftrages geht dem Ziel geringerer Rundfunkgebühren vor, so daß eine erhebliche Ausweitung der Gebührenfinanzierung abzulehnen ist.[81] Die Erhöhung des Anteils der Werbeeinnahmen an der Rundfunkfinanzierung auf einen Anteil von 20 % bis 25 %, entsprechend den Werten zu Beginn des dualen Systems[82], vgl. *D.V.2.*, ist grundsätzlich zulässig.

Werbung ist eine Finanzierungsform und darf daher nicht einen Großteil des Fernsehprogramms ausmachen. Als mögliche Einschränkung des Werbeumfangs käme daher eine prozentuale Limitierung von Werbung pro

---

78 *J. Plog* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 266

79 Auf die Forderung, die Höhe der Gebühren mittels Indexierung festzulegen, soll hier nicht weiter eingegangen werden. Trotz der Einrichtung eines neuen Verfahrens zur Ermittlung der Höhe der Rundfunkgebühren und der Errichtung eines neuen Organs, KEF, werden Forderungen nach einer Indexierung immer wieder laut, zuletzt Heide Simonis, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein in: DIE WELT vom 17.07.2001 S. 34. Mit der gesetzlichen Konkretisierung des Funktionsauftrages erhält die KEF zur Unterstützung ihrer Aufgabe Kontrollmöglichkeiten, welche für eine verbesserte und transparentere Aufgabenerfüllung sorgen. Die gegenwärtige Lösung entspricht den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts und aufgrund der gesetzlichen Konkretisierungen erfolgt die Aufgabenerfüllung der KEF auch effizienter. Eine Änderung zur Festsetzung der Gebührenhöhe ist insofern nicht erforderlich.

80 Vgl. *F. II. 2.*

81 *C. Degenhart* Verfassungsrechtliche Determinanten der Rundfunkfinanzierung S. 616

82 Im Jahr 1989 standen die Einnahmen aus Werbung zu den Rundfunkgebühren bei der ARD im Verhältnis 20 zu 80 und beim ZDF im Verhältnis 40 zu 60 , vgl. *R. Ricker* AfP 3 / 1990 S. 175 mit weiteren Nachweisen ; *O. Maier* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 364 ; *F. Nowottny* Programmgestaltung und Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten S. 12

Sendetag bzw. pro Sendestunde wie etwa in der Schweiz in Betracht.[83] Im Jahr 1999 nahm die Werbung bei der ARD 1,6 % und beim ZDF 1,7 % der Gesamtsendezeit in Anspruch. Während der Hauptsendezeit von 19.00 – 23.00 Uhr betrug der Anteil der Werbung 4,0 % bzw. 4,1 % an der Sendedauer.[84] Eine Aufhebung der 20-Uhr-Grenze[85] und die Beschränkung der Werbezeit auf einen bestimmten Prozentsatz am Programm, der sich um die 5% bewegen könnte, würden dazu beitragen, daß die Rundfunkgebühren in Zukunft sinken.[86] Anstatt der Beschränkung der Sendezeit für Werbung auf einen bestimmten Prozentsatz am Gesamtprogramm, könnte die Beschränkung auch durch eine tägliche Maximaldauer in Minuten erfolgen. Ein anderer Ansatzpunkt wäre Einnahmelimits für die öffentlich-rechtliche Rundfunkwerbung festzulegen.[87] Danach dürften die Anstalten pro Monat oder pro Jahr nicht mehr als einen bestimmten vorher festgelegten Betrag durch Werbung erwirtschaften.[88] Dieser Betrag sollte dann selbstverständlich höher liegen als die gegenwärtigen Werbeeinnahmen der Anstalten. Im Jahr 1998 machten die Werbeeinnahmen bei der ARD lediglich 6 %, beim ZDF 12 % der Gesamteinnahmen aus. Im Jahr 1989 betrug der Anteil der Werbung an den Gesamteinnahmen bei der ARD 20 %, beim ZDF sogar 40 %.[89] Bereits eine moderate Erhöhung der Werbeeinnahmen könnte zu einer Senkung der Rundfunkgebühren führen. Dabei bedeutet dies nicht zwangsläufig, daß auch mehr Werbung gesendet werden muß. Bereits durch die Aufhebung der 20-Uhr-Grenze könnten bei konstanten Werbeminuten die Werbeeinnahmen beträchtlich gesteigert werden, indem die Werbung gezielt auch am späteren Abend gezeigt wird.

Aufgrund der gesetzlichen Konkretisierung des Funktionsauftrages ist die gegenwärtige Regelung eines Werbeverbots nach 20.00 Uhr nicht mehr

---

83 In der Schweiz gilt als Limit für die Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ein Werbeanteil in Höhe von 8 % des Programms. Vgl. W. A. Meier Media Perspektiven 12/1992 S. 759

84 Bei den privaten Konkurrenten RTL, SAT.1 und ProSieben macht der Anteil der Werbung an der Gesamtsendezeit über 15 % aus. In der Hauptsendezeit liegt der Betrag sogar über 20 %. *U. M. Krüger* Media Perspektiven 7 / 2000 S. 280

85 So auch *C.-E. Eberle* Die Rundfunkgebühr Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion S. 19 ; *W. Hainer* Media Perspektiven 2 / 1994 S. 54 ; *M.-L. Kiefer* Media Perspektiven „ / 1993 S. 49 ; dagegen sind *R. Ricker* Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen im Lichte des 6. Rundfunkurteils S. 32 ; *W.-D. Ring* ZUM 1995 S. 174 glaubt, daß die Öffnung der Werbegrenzen im Abendprogramm des öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen starken Einfluß auf das Programm haben wird ; *R. Ricker* AfP 3 / 1990 S. 174 ; VPRT und CDU, CSU vgl. Nachrichten in: AfP 2 / 1998 S. 178 ; jüngst Heide Simonis, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein im Interview in: DIE WELT vom 17.07.2001 S. 34

86 *P. Voß* Media Perspektiven 2 / 1994, 50, 52 ; *O. Maier* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 364

87 *W. Hainer* Media Perspektiven 2 / 1994 S. 55 ; für eine Kombination aus Einnahmen- und Sendezeitanteil *M.-L. Kiefer* Media Perspektiven 2 / 1993 S. 50

88 *H. Kratz* Media Perspektiven 9 / 1997 S. 487-493 ; *U. Becker* S. 152

89 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 268

erforderlich. Einziger Grund dieser Regelung ist, eine Angleichung des öffentlich-rechtlichen Programms an das durch Quotendruck kommerzialisierte private Programm zur Prime-Time zu verhindern. Da dieser Gefahr durch die gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages wirksam begegnet wird, entfällt der Grund für die Beibehaltung der 20.00 Uhr-Grenze. Beispiele aus Österreich und der Schweiz,[90] wo Fernsehwerbung bei den öffentlichen Fernsehsendern auch nach 20.00 Uhr gezeigt wird, zeigen, daß das Publikum diese Unterbrechungen nicht als besonders unangenehm empfindet.[91] Lediglich die Unterbrecherwerbungen, die eine Sendung zerstückeln, werden als besonders störend empfunden.[92] Die Aufhebung der 20.00 Uhr Werbegrenze würde zur weiteren Entlastung der Gebührenzahler beitragen, ohne daß dies, aufgrund der gesetzlichen Konkretisierung, zur Kommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Programms führen würde. Damit sollte die Werbebeschränkung nach 20.00 Uhr grundsätzlich aufgehoben werden, allerdings mit dem Verbot, Unterbrecherwerbung zu senden.[93]

Man kann vom öffentlich-rechtlichen Fernsehen nicht einerseits ein vielfältiges und ausgewogenes Programm verlangen, gleichzeitig die hohen Rundfunkgebühren beklagen und andererseits die Werbung verbieten wollen. Die Lockerung der Werbezeitbeschränkung könnte zur Senkung der Rundfunkgebühr führen, also sollte man diesen Weg auch gehen. Die Argumente, die gegen die Lockerung angeführt werden, nämlich Konvergenz und Legitimation, also die Pflicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sich von den Privaten zu unterscheiden, könnten wirkungsvoller durch andere Maßnahmen wie etwa eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages erreicht werden. Durch solch eine Maßnahme wäre die Konvergenz ausgeschlossen und die Legitimation gewährleistet, so daß die Aufhebung der Werbezeitbeschränkung keine negativen Folgen auf das Programm der Anstalten haben kann und gleichzeitig die Gebühren gesenkt werden könnten.

---

90 also Staaten, die dem deutschen Kulturkreis am ähnlichsten sind. Dadurch wird dem Argument begegnet, in Deutschland würde Werbung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach 20.00 Uhr von der Bevölkerung nicht akzeptiert werden, so aber Heide Simonis, Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein, im Interview in: DIE WELT a.a.O.

91 *H. Kelm* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 363 ; *K. Berg* Media Perspektiven 3 / 1995 S. 97 f.

92 *P. Voß* in: FOCUS 2/2001 S. 60

93 so auch *K. Berg* Media Perspektiven 3 / 1995 S. 97 ; Eine Ausnahme davon könnte bei Sendungen gemacht werden, die eine „natürliche" Pause haben, bspw. bei der Übertragung eines Fußballspiels.

Die 20-Uhr-Grenze für Werbung beim öffentlich-rechtlichen Fernsehen ist ein deutsches Spezifikum.[94] In den beiden deutschsprachigen Nachbarstaaten Österreich und Schweiz hat man die 20-Uhr-Grenze, der man ursprünglich einmal gefolgt war, rasch wieder aufgegeben und hat sich für eine programmverträgliche Platzierung von Werbung ausgesprochen. Dadurch wurde eine flexiblere Verteilung des Werbekontingents über den Tag möglich. Eine Werbebeschränkung besteht nur in der täglichen Werbezeit. Die tägliche Werbezeit betrug in Österreich bis ins Jahr 2001 zwanzig Minuten, seit dem 1. Januar 2001 wurde die erlaubte Werbezeit beim ORF auf 42 Minuten pro Programm und Tag erhöht.[95] In der Schweiz sind dem SRG seit April 1992 bis zu 48 Minuten Werbung täglich erlaubt.[96] Im Vergleich dazu betrug 1999 die Sendedauer von Werbung an einem durchschnittlichen Wochentag bei der ARD 18 Minuten, beim ZDF 20 Minuten.[97]

IV. Grenzen der Konkretisierung

Die gesetzliche Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muß sowohl die Grundsätze der Staatsfreiheit des Rundfunks als auch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten wahren. Diesem Spannungsverhältnis zwischen Programmfreiheit einerseits und staatlichem Ausgestaltungsrecht andererseits ist durch eine Abwägung der jeweiligen Rechte zu begegnen.

---

94 *G. Unholzer* Media Perspektiven 6 / 1990 S. 372

95 vgl. dazu *H. Haas* Media Perspektiven 12 / 1992 S. 771-781

96 *C.-M. Ridder* Media Perspektiven 6 / 1994 S. 276 ; *W. A. Meier* Media Perspektiven 12 / 1992 S. 759

97 GfK PC#TV, SWR Medienforschung
http://www.mediendaten.de/gesamt/fernsehen/programminhalte.html am 8.11.2000

1. Gesetzliche Konkretisierung ist Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit

Um die gesetzlichen Programmvorgaben richtig einzuordnen, ist zwischen ausgestaltenden und einschränkenden Normen zu unterscheiden.[1] Die oben vorgeschlagenen gesetzlichen Präzisierungen des Funktionsauftrages haben nicht zum Ziel, die Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten einzuschränken, sondern vielmehr diese auszugestalten.[2] Sie dienen der Gewährleistung von Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Programm und sichern damit auch die Rundfunkfreiheit.[3] Daher versteht auch das Bundesverfassungsgericht die Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht als „Eingriff" in das Grundrecht der Rundfunkfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten, sondern als „Ausgestaltung" des Grundrechts.[4] Die gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anstalten darf daher nicht falsch in dem Sinne verstanden werden, daß dadurch in die Rechte der Rundfunkanstalten eingegriffen und diese dadurch beschnitten werden.[5] Vielmehr werden die Rechte der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Konkretisierung nur deutlich gemacht, im Interesse aller Beteiligten.[6] Die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten liegen nämlich nur im Rahmen des Funktionsauftrages, der lediglich konkretisiert aber eben nicht eingeschränkt wird.[7] Bei den vorgeschlagenen gesetzlichen Konkretisierungen handelt es sich somit um eine Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und nicht um eine Beschränkung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG.[8] Der Gesetzgeber verfügt im

---

1 *H. Gersdorf* ZUM 1995 S. 843

2 *C. Starck* FS für Klaus Stern S. 792 ; *H. Gersdorf* AfP 2 / 1994 S. 113 ; *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 362

3 Für *H. Bethge* in: Sachs Grundgesetz Kommentar Art. 5 Rdn. 158, 158a ist die Qualifikation von Programmquoten und Programmbindungsnormen schwierig, lässt ihre Einordnung jedoch offen. a.A. C.-*E. Eberle* Rundfunkübertragung S. 42

4 BVerfGE 90, 60, 91 ff. ; *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 24

5 so aber *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. 194 f. und T. Schreier Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 352 ff.: Seiner Ansicht nach handelt es sich bei der Grundversorgung um eine verfassungsunmittelbare Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der einfache Gesetzgeber habe daher nicht die Kompetenz die Grundversorgung zu konkretisieren, nur was darüber hinausgeht. Ausschließlich die Anstalten selbst dürfen die unbestimmten Rechtsbegriffe definieren.

6 *J. Engler* Kooperationen im Rundfunk S. 112 ; *P. Lerche* Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers S. 242

7 so auch *T. Schreier* Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 349 : „Freiheitsanspruch und Aufgabenkonkretisierung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt stehen aber insofern in einem Verhältnis, als die Reichweite der Grundrechtsberechtigung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt durch den verfassungsrechtlich notwendigen Zuschnitt ihrer Aufgaben definiert wird." ; *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 233

8 *B. Eichler* ZUM 8/9/1995 S. 602 ; a.A. *C.-E. Eberle* Rundfunkübertragung S. 41 f.

Rahmen der Ausgestaltung über einen erheblich größeren Handlungsspielraum als bei der Schrankenziehung.[9]

2. Besondere Berücksichtigung der Programmautonomie

Eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages, welche die Aufgaben der Rundfunkanstalten ausgestaltet, muß darauf achten, daß trotz der gesetzlichen Vorgaben die Staatsfreiheit des Rundfunks und die Programmautonomie der Anstalten gewahrt bleiben. Es ist daher auch unbestritten, daß eine gesetzliche Konkretisierung nicht solch detaillierte Vorgaben in programminhaltlicher Hinsicht festlegen darf, die dazu dient, politisch-staatlichen Einfluß auf die Programminhalte auszuüben oder die Programmgestaltung den öffentlich-rechtlichen Anstalten weitgehend entzieht.[10]

Andererseits bedeutet der grundrechtliche Schutz der Staatsfreiheit des Rundfunks und der Programmautonomie der Anstalten nicht, daß gesetzliche Programmbegrenzungen von vornherein mit der Verfassung unvereinbar sind, denn diese Rechte finden ihre Grenzen in den gesetzlichen Aufgaben und Bindungen der Anstalten.[11] Das Bundesverfassungsgericht betonte in seiner Rechtsprechung, daß es dem Gesetzgeber nicht verwehrt sei, auch medienpolitische und programmleitende Entscheidungen wie die Zahl und die Art der Programme vorzunehmen; er habe im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen breiten Gestaltungsspielraum durch allgemeine Rundfunkgesetzgebung, die öffentlich-rechtlichen Programme zu konkretisieren.[12] Dieser Gestaltungsspielraum bezieht sich folglich nicht nur auf die Auswahl des Rundfunkmodells, sondern auch auf die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks selbst, und dabei sowohl auf die Organstruktur, als auch auf die Finanzierung[13] und seine Aufgaben.[14] Das Bundesverfassungsgericht überlässt es somit weitgehend dem Gesetzgeber, wie er den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgrenzt.[15] Der Gesetzgeber ist aber nicht befugt durch gesetzliche Regelungen über die Ausgestaltung des

---

9 ausführlich *T. Vesting* Prozedurales Rundfunkrecht S. 234

10 *W. Hoffmann-Riem* Regulierung der dualen Rundfunkordnung S. 193 ; *H. Bethge* in: Sachs Grundgesetz Kommentar Art. 5 Rdn. 98

11 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 24 mit Verweis auf BVerfGE 90, 60, 91 ff.

12 BVerfGE 90, 60, 92

13 BVerfGE 87, 181, 198

14 BVerfGE 90, 60, 94

15 *T. Schreier* Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 351

Funktionsauftrages hinauszugehen und die Anstalten nach freiem Ermessen einzuengen, sondern hat darauf zu achten, daß bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit insbesondere die Programmfreiheit der Anstalten besondere Berücksichtigung findet. Eine zu weitreichende Festlegung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten würde zu deren Fremdbestimmung führen und deren Freiheitsgarantie aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verhindern.

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrags ist daher besonders darauf zu achten, daß die Gefahr der Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur durch die Regierung, sondern auch durch die im Parlament vertretenen Parteien besteht. Zur Sicherung der Staatsfreiheit des Rundfunks ist es daher erforderlich, daß dem Parlament über die funktionssichernden gesetzlichen Programmvorgaben hinaus kein Einfluß auf Inhalt und Form der öffentlich-rechtlichen Programme eingeräumt werden darf.[16] Die Präzisierung der Aufgaben darf weder unmittelbar noch mittelbar dazu führen, daß politisch-staatlicher Einfluß auf die inhaltliche Programmgestaltung ausgeübt wird. Der Gesetzgeber ist somit nicht befugt, die Anstalten nach freiem Ermessen einzuengen. Vielmehr dürfen die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten nur im Rahmen des Erforderlichen und Verhältnismäßigen durch eine gesetzliche Rahmenordnung konkretisiert werden. Den Rundfunkanstalten muß durch die gesetzlich vorgenommene Präzisierung noch ausreichend Raum für eine autonome Ausgestaltung bleiben. Sie sollen nicht bloßes Vollzugsorgan der gesetzlichen Vorgaben sein, sondern die Gestaltung des Programms, entsprechend den gesetzlich präzisierten Aufgaben, durch ihre eigene Fachkunde durchführen.[17]

3. Kein Verstoß gegen Rundfunkfreiheit

Die oben unter *F. III.* vorgeschlagene gesetzliche Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist unter dem Gesichtspunkt der Staats- und Programmfreiheit verfassungsrechtlich zulässig. Durch die Konkretisierung der öffentlich-rechtlichen Programme, auch inhaltlicher Art, sowie in Mengen- bzw. Zeiteinheiten, wird kein unmittelbarer Einfluß auf die Programminhalte genommen, vielmehr bleibt trotz der vorgeschlagenen gesetzlichen Programmfestlegungen den Rundfunkanstalten die Aufgabe der

---

16 BVerfGE 90, 60, 89 f. ; 83, 238, 323 f. ; 73, 118, 182 ; *H. Bethge* Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung S. 76

17 *M. Bullinger* Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks S. 26, 100

autonomen Programmgestaltung.[18] Der Input, nämlich das „Was“ und „Wie“, also welche Sendungen gezeigt werden (Weg zum Ziel), bleibt im Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten; hingegen wird der Output, nämlich das Gesamtprogramm (das Ziel: Programmvielfalt) gesetzlich konkretisiert. Die gesetzliche Ausgestaltung dient lediglich als Rahmen zur Sicherung der Programmvielfalt; welche Sendungen zu welchem Zeitpunkt gesendet werden, fällt nach wie vor unter die Programmautonomie der Rundfunkanstalten.[19]

Die gesetzliche Konkretisierung der Aufgaben von öffentlich-rechtlichen Anstalten ist im übrigen in der deutschen Rechtsordnung nichts Ungewöhnliches, sondern die Regel. Der Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten zeigt, daß die Konkretisierung derer verfassungsrechtlicher Aufgaben teilweise weitreichender ist, als die hier vorgeschlagene Präzisierung. Die Ausbildungsfunktion der öffentlichen Anstalt Universität beispielsweise hat der Gesetzgeber durch Studienordnungen und Studienpläne konkretisiert. Hier hat der Gesetzgeber den Input, also das „Wie“ bzw. den Weg zum Ziel, nicht konkretisiert, während der Output, nämlich das Ziel selbst gesetzlich ausgestaltet wurde. Die Präzisierung der Lehrfreiheit durch Studienordnungen und Studienpläne ist meist so detailliert, daß der Inhalt und das Ausmaß der Lehrveranstaltungen festgelegt sind.[20] Diese Form der Konkretisierung geht somit über die vorgeschlagene gesetzliche Konkretisierung der Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten noch hinaus. Dabei ist die Festlegung von Ausbildungsaufgaben kein Eingriff in die Freiheit von Lehre und Forschung der Professoren nach Art. 5 Abs. 3 GG.[21] Die Lehrfreiheit des Hochschullehrers findet ihre Grenze in der institutionellen Ausbildungsaufgabe der Universität.[22] Die Studienordnungen und Studienpläne halten sich im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen, soweit sie nicht in die Auswahl des speziellen Lehrstoffs, in die Lehrmethode, in die Literaturbenutzung oder in die wissenschaftliche Stoffbewertung eingreifen.[23] Solange dem Hochschullehrer noch genügend Raum gelassen wird, wie er seine Lehrveranstaltungen gestaltet, sind Konkretisierungen der Ausbildungsfunktion zulässig.

---

18 *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 362

19 im Ergebnis auch *W. Geiger* S. 39

20 vgl. als Beispiel JAPrO Baden-Württemberg in der Fassung vom 7. Mai 1993, zuletzt geändert durch VO vom 15. Dezember 1997

21 BVerfGE 93, 85, 96 ff.

22 *R. Scholz* in: Maunz / Dürig GG-Kommentar Art. 5 Abs. III Rdn. 174

23 *R. Scholz* in: Maunz / Dürig GG-Kommentar Art. 5 Abs. III Rdn. 174 ; *F.-L. Knemeyer* Lehrfreiheit S. 37 f.

Die Programmautonomie der Rundfunkanstalten und die Interessen des Gesetzgebers, die Programmvielfalt zu gewährleisten, sind in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Dabei erfolgt die Abwägung zwischen der Position der Rundfunkanstalten und der des Gesetzgebers im Wege der praktischen Konkordanz.[24] Die gesetzlichen Präzisierungen haben ausschließlich zum Ziel, die Programmvielfalt im Rundfunk zu gewährleisten. Die teilweise detaillierten Programmvorgaben sind die notwendige Reaktion auf die bestehenden Mißstände im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Solch detaillierte Präzisierungen sind erforderlich, um Programmvielfalt herzustellen und zu sichern. Der Funktionsauftrag, der die Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Anstalten umschreibt, kann nur durch solch detaillierte Programmvorgaben erfüllt und gewährleistet werden; die Programmvorgaben sind infolgedessen zur Gewährleistung des Funktionsauftrages erforderlich. Den Rundfunkanstalten verbleibt ausreichend Raum, um eine autonome Programmgestaltung vorzunehmen, zumal durch die gesetzlichen Konkretisierungen kein Einfluß auf die Programminhalte bzw. die einzelnen Sendungen genommen wird. Damit sind auch die teilweise ins Detail gehenden Präzisierungen durch Mengen- bzw. Zeiteinheiten erforderlich und verhältnismäßig.

---

[24] So das Bundesverfassungsgericht in seiner „Erforderlichkeitsrechtsprechung“ im Rahmen der Rundfunkfinanzierung, als die Rundfunkfreiheit der Anstalten und die kollidierenden Grundrechten der Gebührenzahler in Ausgleich gebracht werden mussten. BVerfGE 87, 181, 202 ; 90, 60, 92 f.

G . Neue Hörfunkordnung

Im öffentlich-rechtlichen Hörfunk wird der Funktionsauftrag derzeit ausschließlich durch Programmbouquets und nicht durch Vollprogramme erfüllt. Diese Form der Aufgabenerfüllung und die Nutzungsgewohnheiten des Hörfunks rechtfertigen ein anderes Vorgehen als beim öffentlichen Fernsehen.

I. Eingriffspflicht des Gesetzgebers

Da der Funktionsauftrag im Hörfunk durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht gewährleistet wird und eine dahingehende positive Entwicklung in Zukunft nicht zu erwarten ist, ist der Gesetzgeber aufgerufen, die Rundfunkordnung durch gestaltende Maßnahmen so zu verändern, daß der Funktionsauftrag durch die Hörfunkanbieter garantiert wird. Dabei hat der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum.[1]

1. Funktionsauftrag nicht erfüllt

Entsprechend den Ausführungen unter *E.II.* wird der Funktionsauftrag durch den öffentlich-rechtlichen Hörfunk nicht erfüllt. Das öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm wird von Tagesbegleitprogrammen und leichter Musik dominiert, während die Programmbereiche Kultur und Bildung trotz Kulturspartenkanälen im Gesamtprogramm zu kurz kommen. Zudem wird das Programm nicht durch Vollprogramme, sondern bereits heute ausschließlich durch Programmbouquets erbracht.

---

[1] BVerfGE 57, 295, 321 ; *B. Eichler* ZUM 8/9 1995 S. 602

2. Anstalten können / wollen nicht eingreifen

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist auch im Hörfunkbereich der Getriebene der Medien-Entwicklung und nicht der souveräne Gestalter, der er aufgrund seiner Stellung sein sollte. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben sich im Hörfunk an den Interessen der Bevölkerungsmehrheit und den Erfolgen der privaten Anbieter orientiert. Die Folge ist, daß das öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm in derselben Form, nämlich durch Programmbouquets, und mit überwiegend denselben Inhalten wie bei den privaten Anbieter angeboten wird. Ein anderes, neues und innovatives Hörfunkprogramm, welches sich wesentlich von dem der privaten Konkurrenz unterscheidet, wollen die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht anbieten, da sie fürchten, dadurch noch mehr Hörer zu verlieren.

3. Notwendigkeit der Änderung

Die Programmbouquets des öffentlich-rechtlichen Hörfunks geben heute folgendes Bild ab: Zum einen sind mehr als die Hälfte aller öffentlich-rechtlicher Programme im Bouquet Tagesbegleitprogramme, die zusammen einen Marktanteil innerhalb der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme von über 85 % erzielen. Diese öffentlich-rechtlichen Hörfunk-Programme entsprechen den privaten Angeboten sowohl inhaltlich als auch von der Gestaltung des Programms her. Die Privaten dienen den Öffentlich-rechtlichen in diesem Bereich sogar als Vorbild. Zum anderen veranstalten die Anstalten Kultur-, Informations- und Jugendspartenprogramme, die als Gegengewicht zu den Tagesbegleitprogrammen stehen und zur Programmvielfalt beitragen. Sie sind damit lediglich Lückenfüller, die im Begleitmedium Radio nur marginale Marktanteile erzielen. Private Spartenprogramme in diesen Bereichen gibt es nur wenige, da dieser kleine Markt bereits von dem gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgedeckt wird.

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk gewährleistet weder den Funktionsauftrag, noch unterscheidet er sich heute wesentlich von dem Programm der privaten Anbieter. Im Hörfunk ist die Konstellation anders als im Bereich des Fernsehens. Das Programm des öffentlich-rechtlichen Hörfunks ist vergleichbar mit dem des privaten Hörfunks; dabei ist weniger wichtig, daß die Programminhalte kaum zu unterscheiden sind, dies ist auch im Fernsehen kaum

anders, sondern vielmehr daß die Form der Übertragung durch Bouquets der Übertragungsform des privaten Rundfunks und damit dem außenpluralistischen Modell entspricht.

Sobald der private Hörfunk durch Außenpluralismus ebenso wie der öffentlich-rechtliche Hörfunk Programmvielfalt im Hörfunk garantieren kann, hat der Gesetzgeber dasjenige Modell festzusetzen, welches den Bürger weniger einschränkt bzw. ihm mehr Freiheiten läßt. Der private Hörfunk leistet annähernd das gleiche Programm wie der öffentlich-rechtliche Hörfunk. Falls bestimmte Programmsparten durch den privaten Rundfunk nicht abgedeckt werden, könnte dieser dazu durch gesetzliche Regelungen gezwungen werden. Der Funktionsauftrag könnte dann allein durch den privaten Hörfunk gewährleistet werden. Der Bürger bekäme auf diese Weise die dem Funktionsauftrag entsprechende Programmvielfalt, ohne dafür Rundfunkgebühren bezahlen zu müssen. Der Gesetzgeber darf bei den Überlegungen zur Behebung des gegenwärtigen Missstandes nicht bei der Konkretisierungen des dualen Systems stehen bleiben, sondern ist angehalten, die gegenwärtige Hörfunkordnung insgesamt in Frage zu stellen.

II. Andere Hörfunkordnung erforderlich

Der öffentlich-rechtliche Hörfunk hat sich von seinem „Ideal“, dem Vollprogramm, wesentlich weiter entfernt als das öffentlich-rechtliche Fernsehen. Im Hörfunk wird der Funktionsauftrag gegenwärtig ausschließlich durch das jeweilige (Landes-) Bouquet erfüllt. Veränderte gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Bedingungen und die dadurch bedingte Anpassung der Hörfunkordnung erfordert die Überprüfung dieses Rundfunksystems. Um dem Funktionsauftrag gerecht werden zu können, müssten im öffentlich-rechtlichen Hörfunk erhebliche Veränderungen hinsichtlich der Programmgestaltung aber auch inhaltlicher Art vorgenommen werden. Dies wiederum entspricht nicht dem Willen, den Gewohnheiten und den Vorlieben der Hörer.

1. Nutzungsgewohnheiten der Hörer

Der Hörfunk ist das Rundfunkmedium, welches sich ausschließlich auf die akustische Wahrnehmung stützt. Dementsprechend eignet sich der Hörfunk insbesondere für sprachliche Übermittlungen und Musik. Im übrigen sind die anderen Rundfunkmedien Fernsehen und Online aufgrund ihrer zusätzlichen visuellen Komponente dem Hörfunk überlegen. Die „visuellen Medien" eignen sich wegen ihren größeren Möglichkeiten besser für ein vielfältiges Programm. Die Rezipienten nutzen diese Rundfunkmedien daher auch anders. Um die Vielfalt im jeweiligen Medium auszunutzen, zappen oder klicken sich die Nutzer durch die unterschiedlichen Programme, während im Hörfunk eine große Programmtreue besteht. Der Hörfunk wird lediglich als Begleitmedium eingesetzt, so daß die Hörer im Medium Hörfunk keine Programmvielfalt erwarten, sondern nur ihre Vorlieben konsumieren wollen. Die Wahl des Hörfunkprogramms erfolgt aufgrund der Klangfarbe.

2. Funktionsauftrag von Hörfunknutzern nicht gewollt

Um dem Funktionsauftrag gerecht zu werden, muß im Programm des öffentlich-rechtliche Hörfunks Vielfalt gewährleisten sein. Als die klassische Programmform zur Garantie der Vielfalt gilt das Vollprogramm. Die Entwicklung im Bereich des Hörfunks läßt sich jedoch nicht zurückdrehen. Die Wiedereinführung der Voll- bzw. Mischprogramme, die die erfolgreichen Jahre des Radios in den 50er und 60er Jahren bestimmt haben, ist nicht im Sinne der Hörer heute. Die Nutzungsgewohnheiten der Hörer haben sich stark geändert. Ein Vollprogramm ist ein „Einschaltprogramm", d.h. es hat nur Erfolg, wenn Hörer das Programm wegen bestimmter Sendungen bewußt einschalten. Der Hörfunk hat sich jedoch, anders als das Fernsehen, zum Begleitmedium entwickelt. Der Hörer wählt sein Hörfunkprogramm nach der Klangfarbe, somit ausschließlich danach aus, welche Art von Musik in dem jeweiligen Programm gesendet wird, so daß ein Vollprogramm scheitern muß.[1] Die öffentlich-rechtlichen Anstalten haben es eben aus diesem Grund aufgegeben, Vollprogramme anzubieten, und versuchen Programmvielfalt durch Programmbouquets zu erreichen. Folglich muß die Programmvielfalt durch das Bouquet erfolgen, indem unterschiedliche Programme zusammengenommen ein vielfältiges Programm leisten. Vielfalt wird jedoch erst dann gewährleistet,

[1] *H.-D. Sommer* Media Perspektiven 8 / 1997 S. 423 ; *B. P. Arnold* Die Perspektive der Praxis S. 423

wenn die einzelnen Sparten im Gesamtprogramm eine angemessene Gewichtung erfahren. Kulturelle Sendungen und Bildungsprogramme werden aber derzeit im öffentlich-rechtlichen Hörfunk trotz Kulturspartenprogrammen vernachlässigt. Für ein vielfältiges, inhaltlich ausgeglichenes Programm müssten die Bouquets mehr Kultur und Bildung in ihr Programm aufnehmen.

Eine Erhöhung der Beiträge aus Kultur und Bildung müsste insbesondere in den Tagesbegleitprogrammen erfolgen, um dem Hörer tatsächlich ein vielfältiges Programm anzubieten. Dies würde jedoch dem Programmwunsch der Hörer widersprechen. Die überwiegende Mehrzahl der Hörer erwartet von einem typischen Tagesbegleitprogramm viel Musik und kurze Informationen und Magazine. Würden die öffentlich-rechtlichen Tagesbegleitprogramme ihren Inhalt zu mehr Kultur oder Bildung öffnen, bestünde die Gefahr, daß die Mehrzahl ihrer Hörer zur privaten Konkurrenz wechseln würde. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß von täglich über 38 Mio. Hörern, die öffentlich-rechtliche Programme hören, weniger als 4 % dieser Hörer die Kulturprogramme nutzen.[2] Um ihren Anteil an Kultur und Bildung zu erhöhen, können die Rundfunkanstalten ihre Bouquets mit einem weiteren Spartenprogramm erhöhen. Aber wenn die Kulturangebote heute nur von so wenigen Hörern angenommen werden, sind weitere Kultur- und Bildungsangebote überflüssig und nicht zu vertreten.

Anders als im Bereich des Fernsehens wird das verfassungsrechtliche Gebot der Programmvielfalt von den Rezipienten im Hörfunk gar nicht genutzt. Im Hörfunk wünscht der Rezipient offenbar keine Programmvielfalt,[3] sondern vielmehr nur ein „Begleit"-Programm. Die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Vielfalt im Rundfunkprogramm entsprechen der tatsächlichen Nutzung des Mediums Hörfunk heute nicht mehr. Dieser Umstand rechtfertigt bereits eine andere Hörfunkordnung als die gegenwärtige duale Rundfunkordnung.

3. Konkretisierung des Funktionsauftrages nicht ausreichend

Eine Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Hörfunks im Sinne des Funktionsauftrages, wie dies im Bereich des Fernsehens unter *F.III.*

---

2 vgl. *D. IV. 2. d) cc)*

3 *K.-H. Ladeur* M & K 2000, 93, 104

vorgeschlagen wurde, würde die Nutzungsgewohnheiten der Hörer übergehen. Die Konkretisierung müsste sich entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben durch Programmvielfalt auszeichnen. Dies wiederum wäre eine Maßnahme gegen die Nutzungsgewohnheiten der Hörer. Diese wollen entsprechend den oben unter *G.II.2.* gemachten Ausführungen eben nur ein musikdominiertes Begleitprogramm konsumieren. Bei den Überlegungen zur Festlegung einer Rundfunkordnung darf zwar nicht das Nutzungsverhalten der Rezipienten im Vordergrund stehen, andererseits darf dies auch nicht außer Acht gelassen werden. Würden beispielsweise die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Hörfunks dahingehend konkretisiert werden, daß tatsächlich Programmvielfalt gewährleistet wird, bestünde die Gefahr, daß diese öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme keine Hörerschaft mehr finden. Eine Hörfunkordnung, die an den Bedürfnissen der Rezipienten vorbei festgelegt wird, würde ein wichtiges Ziel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nämlich mit dem Programm alle Gesellschaftsbereiche zu erreichen, verfehlen.

Eine an den Nutzungsgewohnheiten im Hörfunk orientierte Hörfunkordnung ist die gegenwärtige duale Ordnung mit dem am Willen des Hörers orientierten öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramm. Dies kann aber nicht bedeuten, daß die gegenwärtige Situation festgeschrieben werden darf. Das Gegenteil ist der Fall: Ein durch Gebühren finanzierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk ist schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann zu rechtfertigen, wenn dem Rezipienten dadurch ein Mehrwert geboten wird. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn der öffentlich-rechtliche Hörfunk tatsächlich Programmvielfalt im Sinne des Funktionsauftrages leisten würde. Wenn der öffentlich-rechtliche Hörfunk jedoch nur ein dem privaten Hörfunk sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Übertragungsform entsprechendes Programm leistet, wie das heute der Fall ist vgl. *G.I.3.* , fehlt es an dem Aufgaben-Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Hörfunks. Infolgedessen fehlt es heute an einer Daseinsberechtigung für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk, so daß eine Änderung der gegenwärtigen Hörfunkordnung dringend geboten ist.

III. Die neue Hörfunkordnung

Eine dem Hörfunk entsprechende Hörfunkordnung ist dadurch gekennzeichnet, daß der öffentlich-rechtliche Hörfunk abgeschafft bzw. privatisiert wird und die

Anforderungen an die Programmvielfalt entsprechend den Nutzungsgewohnheiten der Hörer gesenkt werden.

1. kein öffentlich-rechtlicher Hörfunk

Hier soll die neue Hörfunkordnung nur skizziert werden. Von einer genauen Ausgestaltung der neuen Hörfunkordnung wird vorliegend Abstand genommen. Wie der Gesetzgeber die Hörfunkordnung im Detail festlegen kann und wird, soll zunächst ihm überlassen bleiben. Im Rahmen seines Ermessens bei der Ausgestaltung muß er sich an die verfassungsrechtlichen Vorgaben halten, wonach eine Rundfunkordnung insbesondere Vielfalt zu garantieren hat. Er hat somit Vorkehrungen zu treffen, daß im Hörfunk Vielfalt auch tatsächlich gewährleistet wird. Daneben hat er auch äußere Umstände wie die Konkurrenzsituation oder die Nutzungsgewohnheiten der Hörer zu berücksichtigen, um neben einem vielfältigen sowie ausgewogenen auch eine verhältnismäßigen Hörfunk zu erreichen.

Eine Möglichkeit wäre, den öffentlich-rechtlichen Hörfunk gesetzlich auf eine „Mindestversorgung“ einzuschränken, wonach die öffentlich-rechtlichen Anstalten ausschließlich Minderheitenprogramme wie Kultur-, Bildungs- sowie Vollprogramme durch etwa 5 bis 10 bundesweit ausgestrahlte öffentlich-rechtliche Programme zu leisten hätten. Die öffentlich-rechtlichen Programme würden dadurch zu mehr Vielfalt im Hörfunk insgesamt beitragen, ohne gleichzeitig ein teures gebührenfinanziertes „more of the same“ in Form von Tagesbegleitprogrammen zu senden. Solch eine Regelung widerspräche jedoch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einem dualen Rundfunksystem einen umfassenden Programmauftrag hat und nicht auf eine Mindestversorgung beschränkt werden darf.[1] Als Alternative bleibt somit nur noch, daß der Gesetzgeber eine Hörfunkordnung ohne öffentlich-rechtlichen Hörfunk normiert. Der Funktionsauftrag würde in einer neuen Hörfunkordnung ausschließlich durch den privaten Hörfunk erbracht werden. Durch Außenpluralismus müßte Programmvielfalt gewährleistet werden. Der Gesetzgeber darf den Hörfunk aber nicht dem Spiel der wirtschaftlichen Kräfte überlassen. Vielmehr ist er nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu angehalten, eine

[1] BVerfGE 74, 297, 326 ; vgl. auch oben *B.III.4.*

positive Ordnung festzusetzen, welche die Rundfunkfreiheit und mit ihr die Vielfalt im Hörfunk garantiert.

Der private Hörfunk leistet bereits heute Programmvielfalt durch unterschiedliche Programme. Bereits heute ist der private Rundfunk durch den RFStV angehalten, Vielfalt im Programm zu leisten. In einer Rundfunkordnung ohne öffentlich-rechtlichen Hörfunk muß der private Hörfunk dazu verpflichtet werden, ein noch vielfältigeres Programm zu veranstalten. Damit Vielfalt tatsächlich gewährleistet wird, sind weitere Regelungen erforderlich. Durch die Frequenzvergabe an lediglich bestimmte Sender mit einem Programmschema, welches zur Programmvielfalt beiträgt, oder durch gesetzliche Vorgaben, welche inhaltliche Anforderungen an das Programm stellen, kann Vielfalt im gesamten Programm garantiert werden.

Ohne die wettbewerbsverzerrende Konkurrenz des öffentlich-rechtlichen Hörfunks entstehen Nischen im Programm, die der private Rundfunk aufgefordert ist zu schließen, insbesondere im Bereich der Spartenprogramme. Bislang war es für die Privaten schwierig, in bestimmten Sparten Fuß zu fassen. Um die ohnehin wenigen Hörer von Spartenprogrammen wurde sowohl von den öffentlich-rechtlichen als auch von den privaten Sendern gebuhlt, wobei stets die nicht der Ökonomie verpflichteten öffentlich-rechtlichen Programme die Oberhand behielten. In einer ausschließlich privaten Rundfunkordnung werden private Hörfunkanbieter verstärkt auch Spartenprogramme anbieten. Sollte dies nicht (freiwillig) erfolgen, müssten sie ansonsten insbesondere zu Kulturprogrammen normativ verpflichtet werden.

Vielfalt durch Außenpluralismus ist nur dann möglich, wenn es genügend Programme gibt, die in ihrer Gesamtheit zur Vielfalt beitragen können. Die einzelnen Bundesländer sind daher aufgerufen, die politischen Entscheidungen zu treffen, daß privater Hörfunk nicht weiter ver- und behindert, sondern vielmehr gefördert wird. Durch medienpolitisch günstige Entscheidungen der Bundesländer könnten noch weit mehr private Hörfunkprogramme, als die bisher bestehenden etwa 200 Programme, entstehen. Bayern mit über 70 privaten Hörfunkprogrammen kann hier als Vorbild dienen.

2. Zulässigkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat stets deutlich gemacht, daß die Grundversorgung bzw. der Funktionsauftrag nicht durch einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk im dualen System gewährleistet werden muß.[2] Das Gericht hat es dem Gesetzgeber überlassen, eine beliebige Rundfunkordnung vorzugeben, welche den Funktionsauftrag garantiert.[3] Unterschiedliche Rundfunkordnungen für den Hörfunk und für das Fernsehen sind folglich möglich, ebenso wie dies in Bereichen des Rundfunks durch den Mediendienstestaatsvertrag bereits erfolgte.

In den letzten Jahren hat in Deutschland eine Privatisierung in Bereichen der notwendigen Versorgung wie Telekommunikation, Post, Energie und Wasser stattgefunden, wie sich dies in den 80er Jahren niemand hätte vorstellen können. Die Privatisierung stieß auf viele Vorbehalte, überwiegend wurde argumentiert, daß solch elementar wichtige Güter wie bspw. die Energiewirtschaft nicht von einzelnen Konzernen betrieben werden dürfte. Zum einen könnten private Anbieter die Versorgung nicht ausreichend gewährleisten und zum anderen begebe man sich in die Abhängigkeit von wenigen Großkonzernen, die ausschließlich wirtschaftliche Interessen und nicht das Wohl der Gesellschaft verfolgen würden. Heute wird die „Grundversorgung“ an diesen Gütern zu aller Zufriedenheit durch private Anbieter gewährleistet. Im Bereich des Rundfunks stößt man heute auf ähnliche Vorbehalte, wenn man von einer Versorgung ausschließlich durch private Rundfunkanbieter spricht. Selbstverständlich nimmt der Rundfunk mit seinen Aufgaben eine Sonderstellung in der Gesellschaft ein; solange die Rundfunkordnung Pluralismus im Rundfunk gewährleistet und sich damit im Rahmen der Verfassung hält, ist eine „Privatisierung“ im Rundfunk grundsätzlich zulässig und erstrebenswert.

Da es sich beim Hörfunk um Rundfunk handelt, ist der Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Rundfunkfreiheit durch eine positive Ordnung auszugestalten, damit die Rundfunkfreiheit und damit der Pluralismus im Rundfunk garantiert wird. Der Gesetzgeber hat im Bereich des Fernsehens und des Hörfunks mit der Festsetzung des dualen Rundfunksystems weitreichendere Regelungen getroffen, als im Bereich der Mediendienste.

---

2 *C. Degenhart* ZUM 2000, 356, 363

3 BVerfGE 57, 295, 320 f. ; 73, 118, 153 ; 83, 238, 315

Es gibt mehrere Gründe, die dafür sprechen, daß der Hörfunk anders geregelt werden sollte, als das Fernsehen, nämlich weg vom dualen System und damit vom öffentlich-rechtlichen Hörfunk, hin zu einer Ordnung, wie sie im Rundfunkbereich des Internet zu finden ist. Im Hörfunk wird der Funktionsauftrag durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten in Form des Bouquets erfüllt. Im Fernsehen dagegen wird der Funktionsauftrag durch die Vollprogramme gewährleistet. Die Garantie des Funktionsauftrages durch ein Bouquet kommt dem außenpluralen Modell des privaten Rundfunks sehr nahe, so daß im Hörfunk hinsichtlich der Form der Funktionserfüllung kaum Unterschiede zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Hörfunk bestehen. Anders dagegen im Fernsehbereich. Die Erfüllung des Funktionsauftrags durch Vollprogramme entspricht dem binnenpluralistischen Modell des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dort besteht bei der Erfüllung des Funktionsauftrags durch das binnenplurale öffentlich-rechtliche Fernsehen ein deutlicher Unterschied zum außenpluralen privaten Fernsehen. Während die wichtigsten und zuschauerstärksten Programme im Hörfunk, nämlich die Tagesbegleitprogramme, von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern vergleichbar sind, unterscheiden sich die öffentlich-rechtlichen und privaten Vollprogramme im Fernsehen deutlicher.

Der wichtigste Unterschied zwischen dem Hörfunk und dem Fernsehen ist, daß es sich beim Hörfunk um ein Begleitmedium handelt, während das Fernsehen (heute noch) ein „Einschalt"- Medium ist. Das Begleitmedium Hörfunk hat aufgrund seiner Programminhalte nicht solch eine weitreichende Wirkung auf die Zuhörer wie das Fernsehen. Während der Hörfunk seine Sendungen nur akustisch verbreitet, wirken diese im Fernsehen, und im übrigen auch bei den Mediendiensten, durch Bilder stärker. Dadurch hat das Fernsehen weitreichendere Möglichkeiten, um Einfluß auf die öffentliche Meinung zu nehmen. Die Gefahr des Mißbrauchs des Mediums liegt daher im Fernsehen höher als im Hörfunk.

Der finanzielle Aufwand für die Veranstaltung von Hörfunk ist weitaus geringer als für die Veranstaltung von Fernsehen. Die Gefahr einer Konzentration von Meinungsmacht ist daher im Hörfunk bedeutend geringer als im Fernsehen, zumal die öffentliche Meinungsbildung vorwiegend nicht durch den Hörfunk, der überwiegend nur Musik sendet, sondern durch das Fernsehen erfolgt.

3. Gewährleistung von Programmvielfalt durch privaten Hörfunk

In der neuen Hörfunkordnung muß der private Hörfunk allein den Funktionsauftrag gewährleisten.[4] Allein der private Rundfunk ist somit dafür verantwortlich, daß Vielfalt im Hörfunk garantiert wird. Um Vielfalt im privaten Hörfunk zu gewährleisten, bedarf es grundsätzlich keiner weiteren Sicherungen, als diejenigen, welche es bereits heute für den privaten Rundfunk gibt. Die einzelnen Landesmedienanstalten als Kontrollorgane haben die Meinungsvielfalt zu sichern, indem sie das Zulassungsverfahren, die Beteiligungsverhältnisse, Programmgrundsätze und sonstigen vielfaltsichernden Maßnahmen überwachen.

a) Frequenzvergabe

Meinungsvielfalt wird im privaten Hörfunk dadurch erreicht, daß möglichst viele Unternehmer (auch mehrere) Programme veranstalten und daß möglichst viele unterschiedliche Programmarten mit unterschiedlichen Inhalten veranstaltet werden. Beide Maßnahmen sind durch die Vergabe bzw. Versteigerung der (öffentlich-rechtlichen) Hörfunkfrequenzen an die privaten Hörfunkanbieter zu steuern.[5] Neben der Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht, wie die Frequenzvergabe bereits heute eingesetzt wird[6], sollten bspw. Vorgaben dahingehend gemacht werden, daß bestimmte Übertragungslizenzen nur derjenige Veranstalter erhält, welcher ein bestimmtes (Sparten-)Programm veranstaltet. Zudem könnten Einschränkungen dahin gemacht werden, daß ein Hörfunkveranstalter, der bereits zwei Hörfunksender betreibt, nur dann die Lizenz für einen dritten Sender erhält, wenn er mindestens ein Kulturprogramm veranstaltet.

b) Kontrollsystem

Die Landesmedienanstalten als Kontrollorgane des privaten Rundfunks haben sich in der Vergangenheit weitgehend bewährt. Ob eine andere Organisationsstruktur der Landesmedienanstalten möglicherweise zu mehr Effizienz führen würde, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Es sind mehrere

---

4 *W. Engels / W. Hamm / O. Issing / W. Möschel / O. Sievert / H. Willgerodt* Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen S. 34 ff.

5 *W. Engels / W. Hamm / O. Issing / W. Möschel / O. Sievert / H. Willgerodt* Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen S. 38 f.

6 z.B. §§ 20 ff, 35 RFStV ; §§ 24 ff. LMedienG Baden-Württemberg

Veränderungen der Landesanstalten durchaus überlegenswert. Entscheidend dabei ist, daß es sich bei dem Kontrollorgan um ein politisch unabhängiges Organ handelt, welches mit Sachverstand den ihm auferlegten Aufgaben nachgehen kann.

c) Konkretisierung des Funktionsauftrags

Bereits heute haben sich private Rundfunkveranstalter im dualen Rundfunksystem an allgemeine Programmgrundsätze zu halten.[7] Darin werden sie unter anderem aufgefordert, in ihrem Programm einen „angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung“[8] zu senden. Da in einer Hörfunkordnung mit ausschließlich privaten Anbietern die Programmvielfalt durch Außenpluralismus gewährleistet werden soll, können die gesetzlichen Steuerungsmechanismen zur Gewährleistung von Vielfalt im allgemeinen nicht an jedem Programm ansetzen, sondern es müssen Regelungen gefunden werden, daß die Gesamtheit aller Hörfunkprogramme Programmvielfalt anbieten.

Um die Produktion und den Einsatz meritorischer Güter im privaten Hörfunk zu fördern, kann der öffentliche Hoheitsträger Auflagen oder Subventionen einsetzen. Ob diese Mittel beim privaten Hörfunks zur dauerhaften Gewährleistung von Programmvielfalt führt, ist kaum einzuschätzen.[9] Letztlich ist der Gesetzgeber aufgerufen, eine Rundfunkordnung zu normieren, die tatsächlich Vielfalt gewährleistet.

Ein anderer Ansatzpunkt zur Gewährleistung von Programmvielfalt wären gesetzliche Programmvorgaben.[10] Darin könnte der Gesetzgeber Mindeststandards an das Programm stellen, deren Erfüllung durch die Landesmedienanstalten kontrolliert würden. Diese könnten so weit gehen, daß bspw. Mindestvorgaben zu Sendungen aus den Bereichen Bildung und Kultur gemacht werden. Auf diese Art und Weise wäre Programmvielfalt allein durch den privaten Hörfunk sicher gestellt. Gesetzlichen Programmvorgaben sind soweit zulässig, wie sie die Programmautonomie der privaten Veranstalter nicht verletzen. Dabei ist darauf zu achten, daß die Rundfunkfreiheit der Rundfunkveranstalter unter dem Vorbehalt der (Meinungs-) Vielfalt steht.

---

7 § 41 RFStV ; § 3 LMedienG Baden-Württemberg

8 § 41 II RFStV bei bundesweit verbreiteten Programmen, § 41 III RFStV

9 In Neuseeland hat solch ein Rundfunksystem im Bereich des Fernsehens nicht zum erhofften Erfolg geführt, vgl. *Booz Allen & Hamilton* S. 14

10 so *S. Blind* Das Vielfaltsproblem aus Sicht der Fernsehökonomie S. 60 für den gesamten Rundfunk

4. Übergang

In der Übergangszeit, während die meisten Bundesländer die Möglichkeiten und den Anreiz für privaten Hörfunk schaffen, damit mehr private Hörfunkprogramme und Außenpluralismus entstehen, wird das duale System fortbestehen. Allerdings muß der öffentlich-rechtliche Hörfunk erheblich verkleinert werden. In dieser Übergangsphase muß der öffentlich-rechtliche Hörfunk weiterhin Vielfalt gewährleisten, gleichzeitig muß er sich soweit zurückziehen, daß der private Hörfunk unbeeinflusst die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Hörfunks übernimmt. Es wäre daher vorstellbar, daß der öffentlich-rechtliche Hörfunk während der Zeit des Übergangs bundesweit nur ein Bouquet sendet. Von den heute 55 öffentlich-rechtlichen Programmen verblieben während der Übergangsphase bundesweit etwa 5 öffentlich-rechtliche Programme. Damit würde das föderalistische Prinzip im Hörfunk zwar zurückgedrängt, für die Übergangszeit ist eine solche Maßnahme jedoch zu rechtfertigen. Dieses einzige öffentlich-rechtliche Programmbouquet kann in der gesamten Bundesrepublik (Meinungs-)Vielfalt im Hörfunk gewährleisten.

H. Zusammenfassung

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind im unbestimmten Rechtsbegriff des Funktionsauftrages festgelegt, der sich verfassungsrechtlich entwickelt hat, vom Gesetzgeber jedoch kaum näher präzisiert wurde. Im Zuge der expansiven Programmentwicklung der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der rasanten technischen Entwicklung im Rundfunkbereich wird die Konkretisierung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erforderlich. Eine Präzisierung des Funktionsauftrages ist im Interesse der öffentlich-rechtlichen Anstalten, der Rundfunkgebührenzahler und der privaten Rundfunkanbieter.

2. Aus der Rundfunkfreiheit, Art. 5 I 2 GG, läßt sich das Gebot der Staatsfreiheit und der Programmfreiheit des Rundfunks ableiten. Neben dem eingeschränkten subjektiv-rechtlichen Charakter der Rundfunkfreiheit hat diese auch einen ergänzenden objektiv-rechtlichen Charakter. Daraus ergibt sich die Pflicht des Gesetzgebers, die Rundfunkfreiheit durch eine positive Ordnung auszugestalten, um Pluralismus im Rundfunk zu sichern. Bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung ist den (Landes-)Gesetzgebern hinsichtlich der Rundfunkmodelle Wahlfreiheit eingeräumt, solange damit Pluralismus im Rundfunk gewährleistet wird. Das gegenwärtige duale Rundfunkmodell kann der Gesetzgeber jederzeit ändern, solange durch das neue Rundfunksystem (Meinungs) Vielfalt gewährleistet wird.

3. In der dualen Rundfunkordnung wurde die Aufgabe zur Gewährleistung der „Grundversorgung“ auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk übertragen. Die Grundversorgung ist weder eine Mindest- noch eine Vollversorgung, sondern ist durch einen umfassenden Programmauftrag gekennzeichnet. Dem öffentlich-rechtliche Rundfunk, als Garant der Grundversorgung, ist (im Rahmen der dualen Rundfunkordnung) eine Bestands- und Entwicklungsgarantie eingeräumt.

4. Der Begriff der „Grundversorgung“ zur Beschreibung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks tritt in letzter Zeit mehr und mehr zurück. Stattdessen spricht das Bundesverfassungsgericht von den „essentiellen Funktionen des Rundfunks“, dem „klassischen Rundfunkauftrag“ oder dem „Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“. Mit all diesen Begriffen soll nur eins deutlich gemacht werden: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll ein qualitativ hochwertiges und vielfältiges Programm anbieten. Dementsprechend sollen alle Programmgegenstände (Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur) zeitlich ausgewogen in Vollprogrammen ausgestrahlt werden. Anders ausgedrückt:

der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß den Funktionsauftrag (Informations-, Kultur- und Produktionsauftrag, sowie Forums-, Komplementär-, Integrations-, Vorbild- und Innovationsfunktion) sicherstellen.
Der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird dem Funktionsauftrag nur gerecht, wenn er neben dem Kriterium der Programmvielfalt das Korrektiv der Erforderlichkeit ansetzt (keine Vollversorgung !).

5. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in der dualen Rundfunkordnung verpflichtet, den Funktionsauftrag zu gewährleisten. Zunächst haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darauf zu achten, daß der Funktionsauftrag auch tatsächlich garantiert wird. Stellen die öffentlich-rechtlichen Anstalten den Funktionsauftrag nicht sicher, ist der Gesetzgeber verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Gewährleistung des Funktionsauftrages beitragen. Dies kann zum einen durch die Konkretisierung des Funktionsauftrages oder zum anderen durch die Festsetzung eines anderen Rundfunksystems geschehen.

6. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten reagierten auf die private Konkurrenz, die ihnen hohe Quotenverluste einbrachte, unter anderem mit der Verspartung ihres Programms. Es wurden Spartenprogramme mit Programmschwerpunkten im Bereich der Kultur, Information und Kinder gegründet. Nebeneffekt dieser Verspartung ist, daß insbesondere Minderheitenprogramme aus dem Vollprogramm in die Spartenprogramme verlegt werden. Eine weitere Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Angleichung ihres Programms an das der privaten Konkurrenten (Konvergenz). Dies geschieht insbesondere am Nachmittag und am zuschauerstarken frühen Abend. Minderheitenprogramme werden in die Nacht oder in Spartenprogramme verlegt oder sogar ganz aus dem Programm genommen. Programmformate von privaten Rundfunkanbietern werden kopiert. Insgesamt findet eine Boulevardisierung des öffentlich-rechtlichen Programms statt. Kultur und Bildung finden in den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen kaum einen Platz.

7. Gleichzeitig sind die Rundfunkgebühren innerhalb kürzester Zeit erheblich angehoben worden, bedingt zum einen durch die Expansion in Form von neuen Spartenprogrammen und zum anderen durch die Explosion der Kosten für Fernsehrechte im Bereich Sport und Spielfilm. Statt sich auf die Kurzberichterstattung von massenattraktiven Sportereignissen zu beschränken, und die Live-Übertragung den privaten Free-TV-Anbietern zu überlassen, geben die Rundfunkanstalten hohe Summen für Sport-Übertragungs-Rechte aus, die anderswo wieder eingespart werden müssen.

8. Die Dritten Programme haben sich von Landesprogrammen zu bundesweit empfangbaren Vollprogrammen entwickelt. Programminhaltlich sind die acht Dritten mit den beiden öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF vergleichbar, jedoch programminhaltlich ausgewogener. Obwohl die regionalen Informationssendungen die höchsten Marktanteile der Dritten erzielen, machen Regionalsendungen im Gesamtprogramm der Dritten nur einen geringen Teil aus.

9. Der Funktionsauftrag wird derzeit durch das öffentlich-rechtliche Fernsehen nicht gewährleistet. Bei den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen ARD und ZDF erfolgt seit längerer Zeit keine angemessene Gewichtung der einzelnen Programmsparten. Kultur- und Bildungsprogramme werden in den Vollprogrammen vernachlässigt. Zu zuschauerstarken Zeiten werden ausschließlich massenattraktive Sendungen gezeigt, Minderheitenprogramme werden kaum berücksichtigt.
Die Dritten haben sich zu nationalen Vollprogrammen entwickelt, anstatt den Schwerpunkt ihrer Programminhalte auf Landes- oder Regionalprogramme zu legen.

10. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk erfüllt den Funktionsauftrag nicht mehr durch Vollprogramme, sondern durch Hörfunkketten (Bouquets). Von einem inhaltlich ausgewogenen Radioprogramm kann beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk (trotz 55 öffentlich-rechtlicher Hörfunkprogramme) nicht gesprochen werden. Die Mehrzahl der Hörfunkprogramme sind Tagesbegleitprogramme, die dem Hörfunk als Begleitmedium entgegenkommen. Zusammengenommen bestehen alle öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme zu 2/3 aus Musik, knapp die Hälfte des Gesamtprogramms ist leichte Musik. Der Anteil der Kultur am Gesamtprogramm liegt unter 5 % trotz Kultur-Spartenprogrammen, derjenige der Bildung unter einem halben Prozent. Anders als beim Fernsehen ist die Erreichbarkeit eines Hörfunkprogramms relativ gering.

11. Der Funktionsauftrag wird auch im öffentlich-rechtlichen Hörfunk nicht erfüllt. Aufgrund der Funktion des Radios als Begleitmedium wird ein dem Funktionsauftrag entsprechendes Hörfunkprogramm ohne Erfolg bleiben. Der öffentlich-rechtliche Hörfunk unterscheidet sich vom privaten Hörfunk bereits heute kaum.

12. Für den Bereich des Fernsehens wird zur Behebung der Missstände, nämlich zur tatsächlichen Gewährleistung des Funktionsauftrages, eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages vorgeschlagen. Die Notwendigkeit zur Konkretisierung ergibt sich aus dem Grundgesetz, dem EU-Recht, dem dualen System und der Entwicklung im Fernseh-Bereich.

13. Die Konkretisierungsansätze in den mit Deutschland vergleichbaren Staaten Frankreich, Großbritannien und Italien zeigen, daß eine gesetzliche Konkretisierung die am erfolgversprechendste Konkretisierungsform für das duale System in Deutschland ist. Die tatsächliche Sicherung des Funktionsauftrages bei teilweiser Finanzierung aus Werbeeinnahmen kann durch ein Verfahren nicht erfolgreich erfolgen.

14. Für eine gesetzliche Konkretisierung des Funktionsauftrages sind die jeweiligen Landesgesetzgeber zuständig. Diese haben die Aufgabe, die einzelnen Funktionen zu präzisieren. Die hier vorgeschlagene gesetzliche Konkretisierung fällt unter die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit und verletzt die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht in ihrer Rundfunkfreiheit. Die gesetzliche Konkretisierung des

Funktionsauftrages hat zum Ziel, die Programmvielfalt im Fernsehen zu erhöhen, und damit ein besseres Programm als bisher zu erreichen, und eben nicht, die Rechte der Anstalten einzuschränken.
Die Zahl der öffentlich-rechtlichen Programme ist gesetzlich festzusetzen. Es muß verhindert werden, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Zuge der Digitalisierung die Gunst der Stunde nutzen, um ihre Programme aufzustocken. Die 10 ARD-Anstalten sollten sich zu fünf Einheiten verschmelzen.
Den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist gesetzlich zu verbieten, Zielgruppenfernsehen anzubieten. Öffentlich-rechtliche Programmbouquets sind unzulässig, soweit der Funktionsauftrag ausschließlich durch Spartenprogramme und nicht zumindest auch durch Vollprogramme gewährleistet wird. Neue (digitale) Spartenprogramme sind nur zulässig, wenn sie zu tatsächlich mehr Vielfalt im gesamten Fernsehen beitragen. Mit Ausnahme vom Theaterkanal sind die neuen digitalen ARD- und ZDF-Spartenkanäle unzulässig. Jedes einzelne öffentlich-rechtliche Programm soll eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen. Insbesondere die Dritten Programme sind darauf zu verpflichten, überwiegend Sendungen mit einem inhaltlichen Bezug zum jeweiligen rechtlichen Sendegebiet auszustrahlen.

15. Die Programmgegenstände Information, Unterhaltung, Bildung und Kultur müssen in den Vollprogrammen angemessener bzw. gleichmäßiger im Gesamtprogramm gewichtet werden. Um die Programmvielfalt zu erhöhen sind zudem gesetzliche Regelungen erforderlich, welche Programm-Abstimmungen der öffentlich-rechtlichen Programme vorsehen, Wiederholungen auf ein Mindestmaß reduzieren, sowie den Einkauf von massenattraktiven Sendungen verbieten, die ansonsten ohnehin von privaten Free-TV-Veranstaltern gezeigt worden wären.

16. Die Sicherung eines qualitativ hochwertigen und innovativen Programms läßt sich durch Qualitätseinstufungen von Sendungen erreichen. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten muß verboten werden, Programmformate von privaten Konkurrenten zu kopieren. Stattdessen sind sie gesetzlich zu verpflichten, innovative Programme und Programmformate zu veranstalten.

17. Durch gesetzliche Vorgaben sind Mindestmengen bestimmter Programmgenres oder bestimmter Sendungen in den einzelnen öffentlich-rechtlichen Programmen durch Mengen- und/oder Zeiteinheiten vorzuschreiben. Nur mit solch einer quantitativen Konkretisierung der Programminhalte ist der Funktionsauftrag auch kontrollfähig präzisiert.

18. Im Hörfunk wären erhebliche Programmänderungen erforderlich, damit der Funktionsauftrag erfüllt wird. Da der Hörfunk lediglich als Begleitmedium genutzt wird, ist ein dem Funktionsauftrag entsprechendes Programm von dem überwiegenden Teil der Hörer nicht gewollt. Das gegenwärtige öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramm bestehend aus Tagesbegleitprogrammen und Spartenprogrammen im Bereich der Kultur können bereits heute von den privaten Hörfunk-Anbietern geleistet werden. Dem öffentlich-rechtlichen Hörfunk kann

keine besondere Aufgabe mehr vorweisen, welche seine Daseinsberechtigung rechtfertigt, er ist somit überflüssig geworden.

19. Anders als im Bereich des Fernsehens macht aufgrund der Gewohnheiten der Hörer eine Konkretisierung des Funktionsauftrages im Bereich des Hörfunks keinen Sinn. Die Programmvielfalt ist vielmehr durch eine neue Hörfunkordnung zu sichern. Diese, gestützt auf ein außenplurales System, soll nach einer Übergangszeit lediglich aus privaten Anbietern bestehen. In der neuen Hörfunkordnung wird der Funktionsauftrag durch Programmgrundsätze und Programmvorgaben an die privaten Anbieter gewährleistet.

20. Online ist kein dritter Verwaltungsweg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine rundfunkspezifische Vielfalts- und Ausgewogenheitssicherung entsprechend einer dualen Ordnung, in der die öffentlich-rechtlichen Anstalten strukturelle Defizite privater Anbieter ausgleichen, bedarf es im Online-Bereich nicht, denn dort besteht ein funktionierender Außenpluralismus.
Online-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfen lediglich Hilfs- oder Nebentätigkeiten zum Rundfunkprogramm sein und sind lediglich insoweit zulässig, als sie einen programmbegleitenden Inhalt haben. Die Rundfunkanstalten sind durch konkrete gesetzliche Vorgaben anzuhalten, ihre Online-Aktivitäten auf Inhalte mit Programmbezug einzuschränken.
Rundfunkgebühren für Online-Nutzung, wie zunehmend gefordert wird, sind unzulässig. Anknüpfungspunkt der Gebührenpflicht ist der mögliche Empfang öffentlich-rechtlicher Rundfunkprogramme. Da es im Online-Bereich keine duale Rundfunkordnung gibt und die Rundfunkanstalten auch nur Hilfstätigkeiten zum Rundfunkprogramm leisten dürfen, fehlt es an der Verbreitung öffentlich-rechtlicher Programme über das Internet und somit auch an einem Anknüpfungspunkt für Rundfunkgebühren für die Online-Nutzung.

Literaturverzeichnis

Albrecht, Michael — ARD-digital : Vernetzen statt Versparten. Das digitale Programmbouquet der ARD. In: Media Perspektiven 8/97 S. 415-417

Amsinck, Michael — Der Sportrechtemarkt in Deutschland. Ursachen und Konsequenzen der Gründung einer Sportrechteagentur von ARD und ZDF in: Media Perspektiven 2/97 S. 62-72

ARD-Jahrbuch 98 — Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) unter Mitwirkung der ARD-Werbung Verantwortlich für den Herausgeber Prof. Dr. Udo Reiter
Hans-Bredow-Institut Hamburg 1998

ARD-Jahrbuch 99 — Herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) unter Mitwirkung der ARD-Werbung Verantwortlich für den Herausgeber Prof. Dr. Udo Reiter
Hans-Bredow-Institut Hamburg 1999

ARD/ZDF- Arbeitsgruppe Multimedia — ARD/ZDF-Online-Studie 1999: Wird Online Alltagsmedium ?
Nutzung von Onlinemedien in Deutschland in: Media Perspektiven 8/99 S. 401-414

Arnold, Bernd-Peter — Die Perspektive der Praxis in: Bernd-Peter Arnold / Siegfried Quandt Radio heute – Die neuen Trends im Hörfunkjournalismus Frankfurt 1991

Baars, Wiebke — Kooperation und Kommunikation durch Landesmedienanstalten Eine Analyse ihres Aufgaben- und Funktionsbereichs Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 35 Herausgeber Prof. Dr. W. Hoffmann-Riem Baden-Baden / Hamburg 1999

Badura, Peter — Das Recht auf freie Kurzberichterstattung ZUM 1989 S. 317 - 326

- — Information als Programmaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: Rundfunk und Fernsehen - Informationsrecht, Informationspflicht und Informationsstil Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 44 S. 35-44 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, dietrich Oehler, Klaus Stern München 1987

- — Gleichgewichtige Vielfalt im dualen System des Rundfunks JA Juristische Arbeitsblätter Heft 4 19. Jahrgang Frankfurt am Main 1987 ; S. 180-187

Barendt, Eric — The Legal Protection of Diversity in British Television in: Vielfalt im Rundfunk - Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 76-82 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hrsg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Bauer, Michael — Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und das Kartellrecht Die verfassungsrechtliche Anwendbarkeit des GWB auf die Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) Band 108 Herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht 1. Auflage Baden-Baden 1993

Baumbach, Adolf
Hefermehl, Wolfgang — Wettbewerbsrecht: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Zugabeverordnung, Rabattgesetz und Nebengesetze 21., neubearbeitete Auflage München 1999

Bausch, Hans — Rundfunk in Deutschland Bd. 3 Hans Bausch (Hrsg.) München 1985

Becker, Udo — Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag Nomos Universitätsschriften: Medien, Band 6 Baden-Baden 1992

Benda, Ernst — Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine private Rundfunkordnung S. 5-16 in: Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung 1992

- — Das Berliner Kabelpilotprojekt – erste Erfahrungen Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin Heft 106 Berlin 1987

Berg, Klaus — Mischfinanzierung als Schutz vor politischer Einflussnahme. Die Aufhebung der 20-Uhr-Werbegrenze im öffentlich-rechtlichen Fernsehen als ein Stück Zukunftssicherung in: Media Perspektiven 3 / 1995 S. 94 - 99

- — Klassischer Rundfunkauftrag und Gremienverantwortung in: Media Perspektiven 1987 S. 737 ff.

- — Grundversorgung Begriff und Bedeutung im Verhältnis von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts AfP 1987 S. 457 - 462

- — Analyse und Bewertung des Niedersachsen-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 Media Perspektiven 1986 S. 799 - 802

- — Weichenstellung Das Niedersachsen-Urteil als Leitlinie der künftigen Rechtsordnung Media Perspektiven 1986 S. 689 - 691

Bernward, Frank — Kultur und Medien: Angebote – Interessen – Verhalten. Eine Studie der ARD/ZDF-Medienkommission Schriftenreihe Media Perspektiven 11 Baden-Baden 1991

Bertelsmann Stiftung — Kommunikationsordnung 2000 Grundsatzpapier der Bertelsmann Stiftung zu Leitlinien der zukünftigen Kommunikationsordnung Beilage zum Medienspiegel, Jahrgang 21 Nr. 16, 21. April 1997

Bethge, Herbert — in: Sachs Grundgesetz Kommentar Herausgegeben von Dr. Michael Sachs München 1999

- Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung Rechtsgutachten erstattet im Auftrag von ARD und ZDF Beiträge zum Rundfunkrecht Band 47 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk 1. Auflage Baden-Baden 1996

- Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung Eine verfassungs-rechtliche Analyse in: Media Perspektiven 2/1996 S. 66-72

- Die verfassungsrechtliche Position von DeutschlandRadio in der dualen Rundfunkordnung Rechtsgutachten erstattet auf Ansuchen von DeutschlandRadio in: ZUM 1996 S. 456-477 40. Jahrgang Baden-Baden 1996

- Die Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung in: ZUM Sonderheft 1995 39. Jahrgang S. 514-518

- Die Grundrechtsstellung bundesweit sendender Anbieter privaten Rundfunks nach bayerischem Medienrecht in: ZUM 1994 38. Jahrgang S. 1-14

- Die Zulässigkeit der zeitlichen Beschränkung der Hörfunkwerbung im NDR: Umfang und grenzen der staatlichen Regulierung der Wirtschaftswerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Beiträge zum Rundfunkrecht Band 46 Baden-Baden 1992

- Verfassungsrechtliche Probleme einer Indexierung der Rundfunkgebühr in: Indexierung der Rundfunkgebühr Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht S. 137-157 Symposium des Hans-Bredow-Instituts Band 13 Herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden / Hamburg 1991

- Staatliche Finanzgewährleistungspflicht und Konkursunfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in: Media Perspektiven 11 / 1991 S. 720-726

- Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM 1991 S. 337 - 344

- Rundfunkfreiheit und öffentlich-rechtlicher Organisationsvorbehalt Die Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes (MEG) Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) Herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht Band 76 Baden-Baden 1987

- Rundfunkfreiheit in der Perspektive von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbar-keit - Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 und zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 21. November 1986 - ZUM 1987 S. 199 - 208

-	Verfassungsprobleme der Privatfunkgesetzgebung JZ (Juristen-Zeitung) 1985 S. 308 - 314
-	Freiheit und Gebundenheit der Massenmedien DVBl. 1983 S. 369 - 377
-	Die verfassungsrechtliche Problematik der Zulassung von Rundfunkveranstaltern des Privatrechts Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 29 München 1981
Betz, Jürgen	Vorschläge für ein verfassungskonformes Gebührenfestsetzungsverfahren Konsequenzen aus dem 8. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts in: Media Perspektiven 7 / 1995 S. 298-309
-	Spartenkanäle bei ARD und ZDF Eine juristische Bewertung in: Media Perspektiven 1 / 1997 S. 2-16
Beuchler, Klaus *Leyendecker, Ludwig* *Rosenberg, Oliver von*	Mediengesetze: Rundfunk, Mediendienste, Teledienste Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Mediendienste-Staatsvertrag Teledienstegesetz und Teledienstedatenschutzgesetz München 1999
Biervert, Bernd	Das Ende der öffentlich-rechtlichen Eigenproduktionen ? Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abschaffung und Auslagerung der Eigenproduktionen bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in: ZUM 1998 S. 19-26
Binder, Reinhart	Zur Verbreitung öffentlich-rechtlicher Landesprogramme über Satellit in: Media Perspektiven 1 / 1992 S. 29-40
Bleckmann, Albert	Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung ? Berlin 1986
Bleckmann, Albert *Pieper, Stefan Ulrich* *Erberich, Ingo*	Zur Zulässigkeit der Veranstaltung von Spartenprogrammen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in: AfP 1 / 1997 S. 417 – 424 28. Jahrgang Hanau 1997
Blind, Sofia	Das Vielfaltsproblem aus Sicht der Fernsehökonomie in: Vielfalt im Rundfunk S. 43-62 Interdisziplinäre und internationale Annäherungen Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997
Booz Allen & Hamilton	Fernsehsysteme im internationalen Vergleich von: K. mattern, T. Künstner, M. Zirn in: Fernsehen auf dem Prüfstand: Aufgaben des dualen Rundfunksystems S. 12-44 Internationale Studie im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000 Ingrid Hamm (Hrsg.) Bertelsmann Stiftung 1998
Bork, Reinhard	Ist es zulässig, in einer Sportschau Kurzberichte von sämtlichen Spielen eines Fußballbundesliga-Spieltages zu zeigen ? ZUM 1992 S. 511 - 521
Bornemann, Roland	„Privatrundfunk“ in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft in: ZUM 1992 S. 483 - 491
-	Funktionenteilung und Verantwortung in einem alternativen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmodell in: ZUM 1995 S. 832 - 840

Börner, Bodo — Organisation, Programm und Finanzierung der Rundfunkanstalten im Lichte der Verfassung Schriften zu Kommunikationsfragen Band 4 Berlin 1984

Brandner, Thilo — Kurzberichterstattung und Verfassungsrecht - Zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrags der Bundesländer vom 15.3.1990 zur Fernsehkurzberichterstattung - AfP 1990 S. 277 - 284

Braun, Matthias
Gillert, Olaf
Hoberg, Dominik,
Hübner, Eva-Maria
Kamps, Michael — Spartenkanäle: Grenzen einer Zukunftsperspektive für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: ZUM 1996 S. 201 - 213

Bremer, Eckhard
Esser, Michael
Hoffmann, Martin — Der Rundfunk in der Verfassungs- und Wirtschaftsordnung in Deutschland Law and Economics of International Telecommunications (Under the Auspices for Foreign and International Private Law) edited by Prof. Ernst-Joachim Mestmäcker Volume 17 Baden-Baden 1992

Breunig, Christian — Programmqualität im Fernsehen Entwicklung und Umsetzung von TV-Qualitätskriterien in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 94 - 110

- — Zwischen Standortpolitik und Vielfalt Zulassung neuer Fernsehanbieter durch die Landesmedienanstalten und Folgen für die Kabeleinspeisung Media Perspektiven 1996 S. 195 - 208

Brinkmann, Tomas — Die Sicherung der freien Berichterstattung von Sportveranstaltungen und anderen öffentlichen Ereignissen Zum Urteil des BVerfG zur Fernsehkurzberichterstattung in: Media Perspektiven 3 / 1998 S. 98-105

Bröcker, Klaus T.
Neun, Andrea — Fußballweltmeisterschaft zwingend im Free-TV ? Rechtsprobleme der gesetzlichen Gewährleistung uneingeschränkter Fernsehempfangbarkeit von bestimmten Ereignissen mit erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung in: ZUM 1998 S. 766 - 779

Brugger, Winfried — Rundfunkfreiheit und Verfassungsinterpretation Forum Rechtswissenschaft Band 25 Beiträge zu neueren Entwicklungen in der Rechtswissenschaft Herausgegeben von Peter Gilles, Wolfgang Hoffmann-Riem, Heike Jung, Heinz-Dieter Assmann Heidelberg 1991

Bühringer, Heinz — Aufsicht und Kontrolle bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in: Planung, Aufsicht und Kontrolle von Rundfunkunternehmen Florian H. Fleck (Hrsg.) S. 49 ff. Stuttgart 1987

Bullinger, Martin — Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks -Wege zu einem Funktionsauftrag- Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Gütersloh 1999

- — Nationaler öffentlicher Rundfunk im weltweiten Wettbewerb S. 885 – 895 in: Freiheit und Eigentum Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag Herausgegeben von Josef Isensee, Helmut Lecheler Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 800 Berlin 1999

- Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich Verfassungsrechtliche Ziele und Maßstäbe Baden-Baden 1998

- Multimediale Kommunikation in Wirtschaft und Gesellschaft in: ZUM 1996 S. 749 - 756

- Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste in: AfP 1 / 1996 27. Jahrgang S. 1-8 Hanau 1996

- Das Vollprogramm im Rundfunk in: Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag Herausgegeben von Eckart Klein u.a. Heidelberg 1995

- Rechtliche Eigenart der Vollprogramme im Rundfunk in: ZUM 1994 S. 596 - 609

- Spartenprogramme im Hörfunk Studie über einen exemplarischen Konfliktfall in: Wege und Verfahren das Verfassungslebens Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag Herausgegeben von Peter Badura, Rupert Scholz S. 593 - 610 München 1993

- Europäische Rundfunkordnung im Überblick S. 45-88 in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Bertelsmann Stiftung Gütersloh 1988

- Kommunikationsfreiheit: Wie kann man Pluralismus gewährleisten ? – Modelle und Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland - in: Verwaltung und öffentliche Kontrolle von Radio und Fernsehen Internationales Kolloquium, Lausanne 4. Mai 1988 Veröffentlichung des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung 10 Zürich 1988

- Koordination im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: zur Koordinationspflicht zwischen ARD und ZDF gemäß § 22 Abs. 4 des ZDF-Staatsvertrages und Ziffer I. 3 des Schlussprotokolls zum ZDF-Staatsvertrag Rechtsgutachten ZDF-Schriftenreihe Band 36 Mainz 1987

- Rundfunkordnung im Bundesstaat und in der Europäischen Gemeinschaft - Aktuelle rechtliche Probleme - AfP 1985 S. 257 - 265

- Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation Baden-Baden 1980

Bullinger, Martin
Mestmäcker, Ernst-Joachim
Multimediadienste: Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht 1. Auflage Baden-Baden 1997

Bumke, Ulrich
Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten München 1995

Buß, Michael
Neuwöhner, Ulrich
Die MedienNutzerTypologie in der Fernsehprogrammplanung Anwendungsmöglichkeiten der Publikumstypologie von ARD und ZDF in: Media Perspektiven 10 / 1999 S. 540 - 548

Champion, Remy Le Das Rundfunksystem Frankreichs in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 53 – 64 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Darschin, Wolfgang Tendenzen im Zuschauerverhalten Fernsehgewohnheiten und Programmbewertung 1998 in: Media Perspektiven 4 / 1999 S. 154 - 166

Degenhart, Christoph Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „digitalen Welt" Schriftenreihe Kommunikation und Recht Bd. 13 Heidelberg 2001

- in: Dolzer / Vogel (Hg.) Bonner Kommentar zum Grundgesetz 96. Lieferung / Mai 2001 Heidelberg 2001

- Rundfunk und Internet in: ZUM 1998 S. 333 - 349

- Programmfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Aufgabenbestimmung durch den Gesetzgeber – Anmerkungen zum Streit um „MDR-Sputnik" ZUM 2000 S. 356 - 364

- Programmauftrag Internet Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Online-Dienste MMR 1998 S. 137 - 141

- Rundfunkaufsicht und Wettbewerbsgleichheit im dualen Rundfunksystem – Verfassungsfragen des § 49 (§ 32 a.F.) RFStV - in: ZUM 1997 S. 153 - 167

- Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten Leipzig 1997

- Verfassungsrechtliche Determinanten der Rundfunkfinanzierung – Gestaltungsfreiheit und Systemkonsequenz in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag S. 611-624 Herausgegeben von Peter Badura, Rupert Scholz München 1993

- Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk im dualen Rundfunksystem in: ZUM 1988 S. 47-57

- Duale Rundfunkordnung und Grundgesetz - Zum vierten und fünften Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts - Jura 1988 S. 21 - 29

Diem, Peter Leistungsindikatoren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Versuch einer mehrdimensionalen Operationalisierung der Qualität Von Fernsehsendungen in: Media Perspektiven 2 / 1994 S. 67 - 71

Diesbach, Martin Pay-TV oder Free-TV Zur Zulässigkeit der verschlüsselten Exklusiv-Übertragung sportlicher Großereignisse Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht Band 147 Baden-Baden 1998

- Gemeinwohlbezug von Kurzberichterstattung und Listenregelung – Rundfunkfreiheit und Sportübertragungen nach dem Urteil des BVerfG vom 17. Februar 1998 in: ZUM 1998 S. 554 - 560

-	Rechtsfragen der terrestrischen und kabelgestützten Verbreitung des Jugendradios „DasDing“ durch den Südwestrundfunk in: ZUM 1999 S. 228-235
Dillenz, Walter	Österreich: Vom Medien-Albanien zum Medien-Kalifornien ? in: ZUM 1994 S. 544-551
Dittmann, Armin	Der Rundfunkbegriff im deutschen Recht – ein Kulturgut im multimedialen Wandel in: Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien S. 19 – 40 Herausgegeben von Armin Dittmann, frank Fechner, Gerald G. Sander Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 36 Berlin 1997
Dittmers, Manfred	Medienökonomische Aspekte des Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem in: Media Perspektiven 6 / 1090 S. 390 - 403
Doepner, Ulf *Spieth, Wolf Friedrich*	Verfassungsrechtliche Aspekte der sogenannten freien Kurzberichterstattung über öffentliche Veranstaltungen und Ereignisse AfP 1989 S. 420 - 433
Dörr, Dieter	Sport im Fernsehen: die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Sportberichterstattung Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht Band 8 Frankfurt am Main / Berlin / Bern / Wien 2000
-	Die Spartenkanäle von ARD / ZDF und das Europarecht Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Herausgegeben von Klaus Stern und Hanns Prütting Band 74 München 1999
-	Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) Beiträge zum Rundfunkrecht Band 48 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Baden-Baden / Hamburg 1997
-	Rundfunkföderalismus auf dem Prüfstand in: ZUM 1996 S. 617- 631
-	Grundversorgung vs. „Lückenfüllen“ als künftige Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherung S. 184-189 Hrsg.: Helmut Kohl Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 1. Auflage Konstanz 1997
-	Programmvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch funktionsgerechte Finanzausstattung Baden-Baden 1998
-	Das für die Medienkonzentration maßgebliche Verfahren in: Die Sicherung der Meinungsvielfalt S. 331 ff. Landesmedienanstalten (Hrsg.) Berlin 1995
Dörr, Dieter *Cloß, Wolfgang*	Die Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des Österreichischen Rundfunks mit dem EG-Beihilferecht ZUM 1996 S. 105 - 118

Drengberg, Joachim — N-Joy Radio : Ein öffentlich-rechtliches Erfolgsradio Zukunftsfähige Hörfunkangebote für Jugendliche in: Media Perspektiven 3 / 1996 S. 134 - 143

Dubrau, Claudia
Oehhmichen, Ekkehardt
Simon, Erk — Kultur in Hörfunk und Fernsehen: Angebot und Publikumspotentiale ARD Kulturstudie 1999 I Media Perspektiven 2 / 2000 S. 50 - 57

Durrer, Beat — Die Strukturreform der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Konkurrenz in: Media Perspektiven 2 / 1994 S. 57 - 62

Eberle, Carl-Eugen — ZDF-vision Das ZDF-Programmbouquet und seine Rechtsgrundlagen ZDF-Jahrbuch 99 S. 64 – 66 Mainz 2000

- Betätigung des ZDF im Online-Bereich in: AfP 1998 S. 272-274

- Die Rundfunkgebühr – Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftliche Funktion in: Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts S. 15- 32 Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 64 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1996

- Die Rundfunkgebühr Verfassungsrechtlicher Anspruch und gesellschaftspolitische Funktion in: AfP 3 / 1995 S. 559 - 565

- Aufbruch ins digitale Fernsehzeitalter in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut – Sektion Rechtswissenschaft - Nr. 319 Hrsg. Von Georg Ress und Torsten Stein Saarbrücken 1994

- Rundfunkübertragung Rechtsfragen der Nutzung terrestrischer Rundfunkfrequenzen Schriften zu Kommunikationsfragen Band 13 Berlin 1989

Ebke, Werner F.
Scheel, Hansjörg — Wettbewerbsrechtliche Ansprüche öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter in: Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung S. 57-82 1992 Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 57 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1992

Eckhardt, Josef — Die Reform der WDR-Hörfunkprogramme 1995 Reaktionen auf die Konkurrenz der privaten Lokalradios in: Media Perspektiven 11 / 1995 S. 535 - 541

Ehlers, Renate — Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Multimedia Strategie und Organisation am Beispiel des Hessischen Rundfunks Media Perspektiven 8 / 2000 S. 369 - 373

Eichler, Boris — Grundfragen der Programmkoordination öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in: ZUM 1994 S. 699 - 705

- Programmquoten zur Vielfaltssicherung im Rahmen ausgestaltender Rundfunkgesetzgebung in: ZUM 1995 S. 599-607

Eifert, Martin — Die Zuordnung der Säulen des Dualen Rundfunksystems in: ZUM 1999 S. 595 - 603

Eimeren, Birgit van
Gerhard, Heinz — Talkshows – Formate und Zuschauerstrukturen Überblick über Entwicklung und Nutzung eines alltäglichen Programmformats in: Media Perspektiven 12 / 1998 S. 600 - 607

Elitz, Ernst — Radio und Fernsehen in der Zeit der Gegenaufklärung in: Gegenrede Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit S. 249-254 Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz Herausgegeben von Herta Däubler-Gmelin, Klaus Kinkel, Hans Meyer, Helmut Simon Baden-Baden 1994

Emmelius, Simone — ZDF.vision – Die Zukunft sichern ... mit neuen Spartenkanälen ZDF-Jahrbuch 99 S. 218 – 222 Mainz 2000

Emmerich, Volker
Steiner, Udo — Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Schriften zu Kommunikationsfragen Band 6 Berlin 1986

Engel, Christoph
Grundmann, Birgit
Ellger, Reinhard — Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Gütersloh 1988

Engel, Christoph — Multimedia und das deutsche Verfassungsrecht in: Perspektiven der Informationsgesellschaft S. 155 ff. Wolfgang Hoffmann-Riem / Thomas Vesting (Hrsg.) Baden-Baden 1995

- — Rundfunk in Freiheit in: AfP 3 / 1994 S. 185-191

- — Der Gesetzesvorbehalt für die Privatisierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM 1993 S. 214 - 219

Engelke, Heinrich J. — Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht Hohenheimer Volkswirtschaftliche Studien Band 15 Herausgegeben von Prof. Dr. Harald Hagemann u.a. Frankfurt am Main 1992

Engels, Stefan — Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben für Rundfunkkonzentrationsregelungen - Überlegungen im Kontext der aktuellen medienpolitischen Entwicklungen - in: ZUM 1996 S. 44 - 59

Engels, Wolfram
Hamm, Walter
Issing, Otmar
Möschel, Wernhard
Sievert, Olaf
Willgerodt, Hans — Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen 1989
Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Schriftenreihe: Band 19 Frankfurt am Main 1989

Engler, Jörg — Kooperationen im Rundfunk Eine rundfunkrechtliche Betrachtung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Rundfunkanstalten mit Privaten Dritten Materialien zur inter-disziplinären Medienforschung Band 26 Herausgeber Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden / Hamburg 1995

Enquete Kommission Meinungsfreiheit, Meinungsvielfalt, Wettbewerb
Rundfunkbegriff und Regulierungsbedarf bei den Neuen Medien Bonn 1997

\- Schlußbericht der Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft Drucksache 13 / 11004, Deutscher Bundestag 1998

Ernst, Stefan Erst anmelden, dann surfen – Rundfunkgebühren für Internet-Anschlüsse ? NJW 1997 S. 3006 - 3007

Fink, Udo Wem dient die Rundfunkfreiheit ? DÖV 1992 S. 805 - 813

Flechsig, Norbert P. SWR-Staatsvertrag Kommentar Der Staatsvertrag über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt „Südwestrundfunk“ (SWR) mit je einem Landessender für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz Norbert P. Flechsig (Hrsg.) Baden-Baden 1. Auflage 1997

Frank, Angela Vielfalt durch Wettbewerb ? Frankfurt am Main, Bern, New York 1987

Frey, Dieter Das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Wettbewerbsrecht der EG in: ZUM 1999 S. 528 - 542

Fromm, Michael Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und Rundfunkföderalismus Der verfassungsrechtliche Programmauftrag der Rundfunkanstalten unter besonderer Berücksichtigung des Rundfunkfinanzausgleichs 1. Auflage Baden-Baden 1998

Fuhr, Ernst W. ZDF-Staatsvertrag: Staatsvertrag über die Errichtung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ (ZDF-Staatsvertrag) 2. völlig neubearbeitete Auflage Mainz 1985

\- Exklusivberichterstattung des Rundfunks im Spannungsverhältnis zwischen Privatautonomie, Kartellrecht und Recht auf freie Berichterstattung ZUM 1988 S. 327 - 332

Fünfgeld, Hermann
Gebel, Thomas Kann der Rundfunk die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einlösen ?
in: Gegenrede Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz S. 255-276 Herausgegeben von Herta Däubler-Gmelin, Klaus Kinkel, Hans Meyer, Helmut Simon Baden-Baden 1994

Geiger, Willi Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers im Fernsehen als Verfassungsproblem in: Willi Geiger / Franz Mai / Heinz Burghart Der öffentlich-rechtliche Rundfunk Zwischen Staat, Parteien und Interessen S. 11-43 1. Auflage Zürich 1978

Gerhard, Heinz Programmanalysen im Vergleich Anmerkungen zu Unterschieden in Methode, Aufgabenstellung und Ergebnissen in: Media Perspektiven 7 / 1999 S. 340 - 344

Gerhards, Maria
Grajczyk, Andreas
Klingler Walter Programmangebote und Spartennutzung im Fernsehen 1998
Eine Analyse auf Basis der GfK-Sendungscodierung
in: Media Perspektiven 8 / 1999 S. 390 - 400

Gersdorf, Hubertus Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit als „Supergrundrecht“ ? Zur Notwendigkeit einer dogmatischen Weiterentwicklung des verfassungsrechtlichen Begriffsbildes in: Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien S. 137 – 144 Herausgegeben von Armin Dittmann, Frank Fechner, Gerald G. Sander Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 36 Berlin 1997

- Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation Rechtsgutachten im Auftrag der Hamburgischen Anstalt für neue Medien (HAM) Schriftenreihe der HAM Band 11 Berlin 1995

- Teleshopping : Exerzitium für die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Ausgestaltung und Beschränkung der Rundfunkfreiheit in: ZUM 1995 S. 841 - 851

- Multi-Media: Der Rundfunkbegriff im Umbruch ? Insbesondere zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Zugriffs- und Abrufdienste AfP 1995 S. 565 - 574

- Die Rundfunkgebühr als „politischer Preis“ ? Einige kritische Anmerkungen zur Rundfunkgebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts in: AfP 2 / 1994 S. 108 - 114

- Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland Schriften zu Kommunikationsfragen Band 17 Berlin 1991

Giehl, Christoph Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern Wirtschaftliche, verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmenbedingungen Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA); herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht Band 102 1. Auflage Baden-Baden 1993

Glotz, Peter
Groebel, Jo
Mestmäcker, Ernst-Joachim Zur Wirklichkeit der Grundversorgung Über den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in: Fernsehen auf dem Prüfstand: Aufgaben des dualen Rundfunksystems S. 88 ff. Internationale Studie im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000 Ingrid Hamm (Hrsg.) Bertelsmann Stiftung 1998

Goerlich, Helmut Zur „Finanzbedarfseinschätzungsprärogative“ der ARD-Anstalten als Element der Garantie freier Berichterstattung durch Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in: ZUM 1996 S. 390 - 394

Grabert, Otfrid Öffentlichrechtliche Fragen der Programm-Verantwortlichkeit des Rundfunkintendanten Schriftenreihe: Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung Band 5 herausgegeben von Dr. Michael Lehmann München 1979

Grajczyk, Andreas ARD 3 im Aufwind Marktposition und Nutzungsschwerpunkt der Dritten Programme in: Media Perspektiven 5/98 S. 222-235

Gramlich, Ludwig Kommunikations-Grundversorgung zwischen Markt und Staat in: ZUM 1998 S. 365 - 376

Grimm, Dieter Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung - Zum vierten Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts RuF 1987 S. 25 – 35 Rundfunk und Fernsehen (RuF) Forum der Medienwissenschaft und Medienpraxis Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk unf Fernsehen an der Universität Hamburg

- Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen VVDStRL Heft 42 S. 46 – 82 Berlin, New York 1984

Grundmann, Birgit Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Wettbewerb Law and Economics of International Telecommunications Under the Auspices of the Max Planck Institute for Foreign and International Private Law edited by Prof. Ernst-Joachim Mestmäcker Volume 13 1. Auflage Baden-Baden 1990

Haas, Hannes Werbezeiten und Rundfunkpolitik in Österreich Politikrituale und Finanzierungsprobleme von öffentlich-rechtlichem Rundfunk in: Media Perspektiven 12/1992 S. 771 - 781

Haas, Sabine Kulturangebote im Fernsehen Sendungskonzepte, Nutzungsmuster, Publikumserwartungen in: Media Perspektiven 9 / 1994 S. 439 - 449

Hain, Karl-Eberhard Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Band 55 Herausgegeben von Christian Starck Baden-Baden 1993

Hainer, Wolfgang Mehr Wettbewerb im dualen Rundfunksystem Für verbesserte Rahmenbedingungen der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen in: Media Perspektiven 2 / 1994 S. 54-56

Hajok, Daniel
Schorb, Bernd Informationssendungen europäischer Fernsehanbieter in der Primetime Ausgewählte Ergebnisse einer vergleichenden Analyse zur Präsenz von Informationsangeboten 1997 in: Media Perspektiven 7 / 1998 S. 331 - 336

Hallenberger, Gerd Dimensionen des Begriffs „Vielfalt“ in: Vielfalt im Rundfunk S. 10-20 Interdisziplinäre und internationale Annäherung Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hrsg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Hamm, Ingrid Fernsehen auf dem Prüfstand Aufgaben des dualen Rundfunksystems Einleitung S. 6 – 9 Internationale Studie im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000 Ingrid Hamm (Hrsg.) Bertelsmann Stiftung 2000

Hans-Bredow-Institut Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996/97 Baden-Baden / Hamburg 1998

Hansmeyer, Karl-Heinrich Der Wandel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom gruppenspezifischen zum kollektiven Gut in: Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts Schriftenreihe des Instituts für Rundfunk-recht an der Universität zu Köln Band 64 S. 33-50

	Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1996
Hartstein, Reinhard *Ring, Wolf-Dieter* *Kreile, Johannes* *Dörr, Dieter* *Stettner, Rupert*	Rundfunkstaatsvertrag Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens 2. Auflage 1995
Hasebrink, Uwe	Fernsehen und Hörfunk in Europa: Angebote und Nutzung in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 64 – 82 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996
Hecker, Wolfgang	Gesetzliche Beschränkungen der Veranstaltung und Verbreitung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ZUM 1987 S. 276 - 281
Heffler, Michael	Der Werbemarkt 1998 Fernsehwerbung weiter mit stabilem Wachstum in: Media Perspektiven 6 / 1999 S. 288 - 295
Hege, Hans	Zugang zu den Medien und das Recht auf Grundversorgung in: Die Zukunft der Medien hat schon begonnen – Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter S. 21-35 München 1998
Hendriks, Birger	Zum Wettbewerb im dualen Rundfunk ZUM 1988 S. 209 - 216
Hendriksen, Paul	Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens durch Kooperation Jüngste Rundfunkentwicklungen in den Niederlanden in: Media Perspektiven 5 / 1994 S. 218 - 223
-	Niederlande: Allianz privatkommerzieller Akteure Unsichere Zukunft für das „versäulte“ Rundfunksystem in: Media Perspektiven 6 / 1995 S. 277 - 281
Henning-Bodewig, Franke	Die Kurzberichterstattung über Sportveranstaltungen im französischen Recht in: ZUM 1994 S. 454 - 461
Herrmann, Günter	Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland zugleich ein Beitrag zu weiteren allgemeinen verfassungsrechtlichen und kommunikationsrechtlichen Fragen Habilitationsschrift Tübingen 1975
-	Rundfunkrecht - Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis München 1994
Herzog, Roman	in: Maunz / Dürig Grundgesetz Kommentar Band I Art. 1 – 11 Lieferungen München 1995
Hess, Wolfgang	Verfassungsrechtliche Probleme der Gebührenfinanzierung im dualen Rundfunksystem Köln 1996
Hesse, Albrecht	Von der pluralen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung ? Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten S. 265 – 274 Symposium des Hans-Bredow-Instituts

Band 19 Herausgegeben von Manfred Kops, Wolfgang Schulz und Thorsten Held Baden-Baden 2001

- DerVierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ZUM 2000 S. 183 - 194

- Rundfunkrecht Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 2. neubearbeitete Auflage München 1999

- Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts BayVBl. 1997 S. 132 – 143

Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland 20., neubearbeitete Auflage Heidelberg 1995

Hickethier, Knut Rundfunkprogramme in Deutschland in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 147 – 157 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Hins, Wouter Vielfalt im niederländischen Rundfunk in: Vielfalt im Rundfunk S. 83-93 Interdisziplinäre und internationale Annäherungen Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Hochstein, Reiner Die Entwicklung der digitalen Mediendienste aus praktischer Sicht in: Die Zukunft der Medien hat schon begonnen – Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter S. 1 - 19 München 1998

Hoeren, Thomas Information als Gegenstand des Rechtsverkehrs - fragmentarische Überlegungen zur Zukunft der Mediengesetzgebung - in: Hamnek, Siegfried / Tinnefeld, Marie-Theres (Hrsg.) Globalisierung und informationelle Rechtskultur in Europa – Informationelle Teilhabe und weltweite Solidarität Baden-Baden 1998

Hoffmann-Riem, Wolfgang Regulierung der dualen Rundfunkordnung Grundfragen Material zur interdisziplinären Medienforschung Band 37 Herausgeber Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden 2000

- Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Baden-Baden, Hamburg 1996

- Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste AfP 1996 S. 9 – 15

- Thesen zur Regulierung der dualen Rundfunkordnung M & K 2000 S. 7 – 21 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg

- PayTV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk Zusammenfassende Thesen eines Rechtsgutachtens in: Media Perspektiven 2 / 1996 S. 73 - 79

- Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht Zur Anwendbarkeit des GWB und des EWG-V auf das Wettbewerbsverhalten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung Beiträge zum Rundfunkrecht Band 43 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Baden-Baden 1991

-	Erosion des Rundfunkrechts Tendenzen der Rundfunkrechtsentwicklung in Westeuropa Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 53 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack, Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern Köln 1990
-	Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk AÖR 109. Band Tübingen 1984 S. 304 - 368
-	Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation Anmerkungen zur Neufassung des Radio Bremen-Gesetzes Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 21 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Frankfurt am Main 1979
Holzer, Norbert	Deutsche Rundfunkgebühr als unzulässige Beihilfe im Sinne des Europäischen Rechts ? in: ZUM 1996 S. 274 - 285
Holznagel, Bernd	Vielfaltskonzepte in Europa in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 94-103 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997
-	Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft in: ZDF Schriftenreihe 55 Mainz 1999
-	Rundfunkrecht in Europa: Auf dem Weg zu einem Gemeinrecht europäischer Rundfunkordnungen Jus Publicum Band 18 Beiträge zum öffentlichen Recht Tübingen 1996
Holznagel, Bernd *Vesting, Thomas*	Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk Beiträge zum Rundfunkrecht Band 49 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk 1. Auflage Baden-Baden / Hamburg 1999
Hoppmann, Erich	Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk S. 163-198 Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.) Gütersloh 1988
Horn, Robert	Zur Problematik der Übertragungsrechte für Fußballspiele im Fernsehen Jura 1989 S. 17 - 20
von der Horst, Rutger	Europäisiertes Rundfunkrecht - Abschied vom public-service Modell des Rundfunks oder Überleben im gewandelten Kleid ? - Münster 1995
Huber, Peter M.	Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht Schutzanspruch und Rechtsschutz bei Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der öffentlichen Verwaltung Tübingen 1991

Hultén, Olof — Festhalten an starkem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Schwedische Medienpolitik im Zeichen internationaler Konkurrenz in: Media Perspektiven 5 / 1994 S. 224 - 234

\- — Das schwedische Rundfunksystem im Zeichen der Konkurrenz in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Hultén, Olof
Sullgren, Göran — Neuere Entwicklungen im dualen Rundfunksystem Schwedens Schwedische Medienkonzerne und die öffentliche SVT vor der digitalen Ära in: Media Perspektiven 3 / 1997 S. 150 - 156

Humphreys, Peter — Das Rundfunksystem Großbritanniens in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Iwens, Jean Luc — Der audiovisuelle Sektor in Spanien und seine wirtschaftliche Bedeutung in: Media Perspektiven 1 / 1992 S. 41 - 52

Jarass, Hans D. — Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens in: ZDF Schriftenreihe Heft 53 Bochum 1997

\- — Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet Zum Anwendungsbereich der Rundfunkfreiheit, des Rundfunkstaatsvertrags und des Mediendienste-Staatsvertrags in: AfP 2 / 1998 S. 133 - 141

\- — Die Freiheit des Rundfunks vom Staat Gremienbesetzung, Rechtsaufsicht, Genehmigungsvorbehalte, staatliches Rederecht und Kooperationsformen auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand Berlin 1981

Jones, Bevan — BBC Radio One : Förderer der britischen Popmusikkultur Die erfolgreiche Neupositionierung der Popmusikwelle der BBC in: Media Perspektiven 5 / 1996 S. 259 - 265

Jöst, Markus — Verfassungsrechtliche Aspekte des Verhältnisses von Presse und Rundfunk Am Beispiel der Privatrundfunkgesetze Nomos Universitätsschriften Medien Band 13 Baden-Baden 1994

Kantzenbach, Erhard — Zum Verhältnis von publizistischem und ökonomischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht in: Rundfunk im Wettbewerbsrecht – Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsrecht und Rundfunkrecht Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 20 S. 78 – 83 Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.) Baden-Baden 1988

Keller, Michael
Klingler, Walter — Hörfunk behauptet sich im Wettbewerb Media-Analyse 1995 in: Media Perspektiven 11 / 1995 S. 522 - 534

Kelm, Hartwig — Vielfalt der Einnahmequellen als Schutz vor Abhängigkeiten Zur Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: Media Perspektiven 6 / 90 S. 357 - 363

Kepplinger, Hans Matthias — Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für

	den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk S. 453 – 493 Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Gütersloh 1988
-	Gemeinnutz und Eigennutz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols S. 111-126 Walter A. Mahle (Hrsg.) AKM-Studien 29 Berlin 1988
Kepplinger, Hans Mathias *Tullius, Christiane*	Fernsehunterhaltung als Brücke zur Realität RuF 43 (1995) S. 139 - 157
Kiefer, Marie-Luise	Europa – ist das kulturelle Fernsehdilemma programmiert ? in: Media Perspektiven 10 / 1990 S. 609 - 620
-	Gebührenindexierung und neue Modelle für Werbelimits Zur funktionsgerechten Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: Media Perspektiven 2 / 1993 S. 46 - 55
-	Wettbewerb im dualen Rundfunksystem ? Betrachtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht in: Media Perspektiven 9/ 1994 S. 430 - 438
-	Wettbewerbsverständnis im Stoiber/Biedenkopf-Papier – hilfreich für die Rundfunkvielfalt ? Anmerkungen zu den 16 Thesen zur ARD in: Media Perspektiven 3 / 1995 S. 109-114
Klein, Hans H.	Die Rundfunkfreiheit Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 24 München 1987
Kleinsteuber, Hans J.	Das Rundfunksystem der USA in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996
Klingler, Walter *Müller, Dieter K.*	MA 2000 Radio: Erstmals mit Telefoninterviews erhoben Hörfunknutzung und -präferenzen in Deutschland Media Perspektiven 9 / 2000 S. 414 - 426
Klingler, Walter *Schaack, Jens*	Hörfunk behauptet starke Position Tendenzen der Hörfunknutzung nach Ergebnissen der Media Analyse 1998 II in: Media Perspektiven 11 / 1998 S. 559 - 569
-	MA 99: Hörfunk behauptet sich in der Medienkonkurrenz Entwicklung und regionale Unterschiede der Hörfunknutzung in Deutschland in: Media Perspektiven 10 / 1999 S. 506 - 517
Knothe, Matthias	Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages in: ZUM 1997 S. 6-12
-	Alte Fehler – neue Lösungen: Aufbau einer Rundfunkordnung in einer jungen Demokratie am Beispiel Estland in: Medien-recht im Wandel Festschrift für Manfred Engelschall S. 131 – 142 Prinz / Peters (Hrsg.) 1. Auflage Baden-Baden 1996

Knothe, Matthias
Schwalba, Michael
Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung des Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter in: Media Perspektiven 3 / 1999 S. 111 - 118

-
Gebührenperiodenübergreifende Rücklagen als Finanzierungsbasis für Entwicklungsvorhaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM 1999 S. 459 - 571

Kohl, Helmut
Ökonomische Vielfaltskonzepte im Spiegel juristischer Anforderungen – oder: Die Zahnbürste und das Fernsehen - in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 63-69 Frankfurter Schriften zum Medien-recht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Köhler, Wolfgang
Der Werbemarkt am Beginn eines neuen strukturellen Wandels in: ZDF-Jahrbuch 99 S. 254 – 256 Mainz 2000

Konrad, Walter
15 Jahre 3Sat Das Experiment ist geglückt in: ZDF Jahrbuch 99 S. 205 – 208 Mainz 2000

Kopper, Gerd G.
BBC – Finanzierungsregelungen als staatliche Rationalisierungstheorie Rundfunkgebührenindexierung in Großbritannien in: Media Perspektiven 11 / 1991 S. 709 - 719

Kops, Manfred
Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung der Ausrichtung und Vielfalt von Rundfunkprogrammen ? in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherung S. 151-183 Frankfurter Schriften zum Medien-recht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Krakies, Jens
Vielfalt im Rundfunk in: ZUM 1996 S. 953-959

Kratz, Hans
Welche Chancen hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Werbemarkt ? Die Zukunft der Werbung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen aus der Sicht der Werbungtreibenden Media Perspektiven 9 / 1997 S. 487 - 493

Kratzmann, Horst
Die Erscheinungsformen der Volkssouveränität und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Methodenlehre (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) Frankfurt am Main, Bern 1981

Kreile, Johannes
Die Neuregelung der Werbung im 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ZUM 2000 S. 194 - 203

Kreile, Johannes
Neuenhahn, Stefan
Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten
Darstellung der aktuellen rechtswissenschaftlichen Diskussion in: K & R 2 / 1998 S. 41 – 48 Heidelberg 1998

Kresse, Hermann
Öffentlich-rechtliche Werbefinanzierung und Grenzen der Grundversorgung im dualen Rundfunksystem Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des VPRT in: ZUM 1995 S. 67 - 81

-
Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung - Zu den Eckpunkten des klassischen Rundfunkauftrags in: ZUM 1995 S. 178 - 189

-	Pluralismus, Markt und Medienkonzentration: Positionen Berlin 1995
-	Grundversorgung und noch viel mehr ? Eckpunkte zu einer Balance zwischen öffentlich-rechtlichem Integrationsauftrag und der Entwicklung privater Programme in: ZUM 1996 S. 59-68
Kresse, Hermann *Heinze, Matthias*	Rundfunk-Dynamik am Morgen des digitalen Zeitalters Ein Beitrag zur funktionalen Entwicklung des Rundfunkbegriffs AfP 1995 S. 574 - 580
Kresse, Hermann *Kennel, Tilman*	Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – praktikable Maßstäbe zur Weiterentwicklung der dualen Rundfunkordnung ? in: ZUM 1994 S. 159 - 167
Kressin, Roger	Neue Medien zwischen Rundfunk und Individualkommunikation Europäische Hochschulschriften Reihe II Rechtswissenschaft Bd./Vol. 2424 Frankfurt am Main 1998
Krüger, Udo Michael	Tendenzen in den Programmen der großen Fernsehsender 1985 bis 1995 Elf Jahre Programmanalyse im dualen Rundfunksystem in: Media Perspektiven 8 / 1996 S. 418 - 440
-	Unterschiede der Programmprofile bleiben bestehen in: Media Perspektiven 7/1997 S. 354 - 367
-	Thementrends in Talkshows der 90er Jahre Talkshows bei ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben im Vergleich in: Media Perspektiven 12 / 1998 S. 608-624
-	Stabile Programmstrukturen trotz besonderer Fernsehereignisse Programmanalyse 1998: ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben im Vergleich in: Media Perspektiven 7 / 1999 S. 322 - 339
-	Unterschiedliches Informationsverständnis im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen Programmanalyse 1999: ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben im Vergleich Media Perspektiven 7/2000 S. 278 - 295
Kübler, Friedrich	Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherung S. 21-30 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997
-	Marktversagen und Meinungsfreiheit in: Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker Herausgegeben von Ulrich Immenga Baden-Baden 1996
-	Privater Binnenpluralismus und „duale“ Rundfunkordnung in: Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 3 Helmut Kohl (Hg.) S. 73-83 Konstanz 1991
-	Das Recht auf freie Kurzberichterstattung ZUM 1989 S. 326 - 330

- Die neue Rundfunkordnung: Marktstrukturen und Wettbewerbsbedingungen NJW 1987 40. Jahrgang S. 2961 - 2967

- Rundfunkauftrag und Programminformation Zur Befugnis der Rundfunkanstalten durch eigene Veröffentlichungen über die Rundfunkprogramme zu informieren Rechtsgutachten im Auftrag der ARD Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 33 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Frankfurt am Main 1985

Kuch, Hansjörg Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: ZUM 1995 S. 161 - 166

Kull, Edgar „Dienende Freiheit" - dienstbare Medien ? in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag S. 663-673 Herausgegeben von Peter Badura, Rupert Scholz München 1993

- „Dienende Freiheit", fortgeschrieben – Erster Eindruck vom 6. Rundfunkurteil in: Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts S. 62 – 72 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 3 Helmut Kohl (Hg.) Konstanz 1991

- Rundfunkrecht und Rundfunkmarkt ZUM 1987 S. 355 - 358

- Rundfunk – Grundversorgung - Kontext, Begriff, Bedeutung - in: AfP 1987 S. 462 - 466

Ladeur, Karl-Heinz Grundrechtskonflikte in der „dualen Rundfunkordnung" - Grundrechtsausübung und staatliche Regulierung - in: AfP 1998 S. 141 – 149

- Zur Notwendigkeit einer flexiblen Abstimmung von Bundes- und Landeskompetenzen auf dem gebiet des Telekommunikations- und des Rundfunkrechts Das Beispiel des Fernsehsignalübertragungsgesetzes (FÜG) von 1997 ZUM 1998 S. 261 – 269

- Der „Funktionsauftrag" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf „Integration" festgelegt oder selbst definiert ? Anmerkungen zu drei Rechtsgutachten M & K 2000 S. 93 – 106 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg

- Das Recht der Rundfunkprogrammveranstalter auf „Kurzberichterstattung" von Spielen der Fußballbundesliga GRUR 1989 S. 885 - 891

Lämmel, Berndt-Christoph Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Bestandsaufnahme und Analyse der Aufgaben, Funktion und Zusammensetzung der Rundfunkräte und des ZDF-Fernsehrats unter Einbeziehung der Verwaltungsräte und des WDR-Programmbeirats Marburg 1982

Lange, André Die Entwicklung des Fernsehens in Europa in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 53 – 63 Herausgegeben von Hans-

Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Lange, Bernd-Peter Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der zukünftigen Wettbewerbssituation in: ZUM Sonderheft 1995 S. 529 - 533

- Kommerzfunk versus Integrationsfunk in: Media Perspektiven 1980 S. 133 - 136

Langenbucher, Wolfgang R. Braucht eine demokratische Gesellschaft öffentlichen Rundfunk ? in: Media Perspektiven 11 / 1990 S. 699 - 716

Lauktien, Annette-Tabea Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 17. Februar 1998 (1 BvF 1/91) ZUM 1998 S. 253 - 255

- Der Staatsvertrag zur Fernsehkurzberichterstattung Rechtliche Möglichkeiten und verfassungsrechtliche Grenzen gesetz-geberischer Regelungen zur Fernsehkurzberichterstattung Nomos Universitätsschriften Medien Band 8 Baden-Baden 1992

Lehment, Cornelis Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts – Grundlagen und Konsequenzen für die Rundfunkgesetzgebung Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 1994 - 1 Bvl 30 / 88 - in: ZUM 1994 S. 617 - 624

Lerche, Peter Gesetzgeber und Verwaltung: Besonderheiten der Rundfunkaufsicht, namentlich bei der Vielfaltsicherung S. 467 – 476 in: Staaten und Steuern Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag Herausgegeben von Paul Kirchhof, Moris Lehner, Arndt Raupach, Michael Rodi Heidelberg 2000

- Bemerkungen zur Auseinandersetzung um die rundfunkmäßige Grundversorgung in: Staatsphilosophie und Rechtspolitik S. 357-366 Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag Herausgegeben von Burkhardt Ziemske, Theo Langheid, Heinrich Wilms, Görg Haverkate München 1997

- Gestaltungskompetenz des Gesetzgebers und Programmbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in: Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie Freundesgabe für Friedrich Kübler zum 65. Geburtstag S. 239-250 München 1997

- Zu Grundfragen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Rundfunkbetriebs in Bayern (Art. 111a Abs. 2 Satz 1 BV) in: ZUM 1993 S. 441 - 456

- Das 6. Rundfunkurteil zur „Modellkonsistenz“ in: Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts S. 51 – 61 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 3 Helmut Kohl (Hg.) Konstanz 1991

- in: Martin Bullinger / Friedrich Kübler Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit S. 81 ff. Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 11 Baden-Baden 1979

Lerche, Peter
Ulmer, Peter
Kurzberichterstattung im Fernsehen Rechtsgutachten zu Fragen der Informationsbeschaffung für die Kurzberichterstattung von Sendeunternehmen über Veranstaltungen und sonstige Ereignisse von öffentlichem Interesse Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) Band 84 herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht Baden-Baden 1989

Libertus, Michael
Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1991

- Grenzen entgeltfinanzierter öffentlich-rechtlicher Fernsehangebote in: AfP 1998 S. 149 - 155

- Der Grundversorgungsauftrag als Grundfunktion des öffentlich-rechtlichen - Rundfunks und seine dogmatische Grundregelung in: Media Perspektiven 7 / 1991 S. 452 - 460

- Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM 1990 S. 124 - 129

- Verfassungsrechtliche Aspekte einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: ZUM 1992 S. 224 - 229

- Zur Frage der Entscheidungskompetenz bei der Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe in: ZUM 1995 S. 699 - 701

- Grundversorgungsaufgabe und elektronische Benutzerführungssysteme in: ZUM 1996 S. 394 - 397

- Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im neuen Rundfunkgebührenfestsetzungsverfahren zwischen verfassungsrechtlichen Vorgaben und staatsvertraglicher Realität in: ZUM 1996 S. 947 - 952

- Zum Stand der Rundfunkgesetzgebung in Großbritannien
in: ZUM 1997 S. 101 - 106

Lück, Peter
Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Grundversorgung aus der Sicht eines privaten Veranstalters in: Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts S. 5 - 14 Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 64 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1996

Machill, Marcel
Frankreichs Hörfunk zwischen Kommerzialisierung und Kulturprotektion Widersprüchlichkeiten der französischen Rundfunkpolitik und ihre Auswirkungen in: Media Perspektiven 3 / 1996 S. 144 - 152

Machill, Marcel
Lutzhöft, Niels
Der französische Fernsehmarkt im digitalen Zeitalter Entwicklungen in der Medienpolitik Frankreichs in: Media Perspektiven 3 / 1998 S. 132 - 143

Mahrenholz, Ernst Gottfried Die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM Sonderheft 1995 S. 508-513

- Grundversorgung und Programmfreiheit in: Wirtschafts- und Medienrecht in der offenen Demokratie Freundesausgabe für Friedrich Kübler zum 65. Geburtstag S. 251 – 270 Herausgegeben von Heinz-Dieter Assmann, Tomas Brinkmann, Georgios Gounalakis, Helmut Kohl, Rainer Walz Heidelberg 1997

- Verfassungsfragen des Rundfunkfinanzausgleichs Baden-Baden 1997

Mai, Franz Zwei Dezennien der Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in: Willi Geiger / Franz Mai / Heinz Burghart Der öffentlich-rechtliche Rundfunk Zwischen Staat, Parteien und Interessen S. 44 – 59 1. Auflage Zürich 1978

Maier, Oskar Positionspapier zum finanziellen Aspekt der 20.00-Uhr-Grenze für Fernsehwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: Media Perspektiven 6 / 1990 S. 364 - 369

von Mangoldt, Hermann
Klein, Friedrich
Starck, Christian Das Bonner Grundgesetz: Kommentar Band 1 München 1999

Markner, Rolf Werbung als Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gegenwärtige und zukünftige Ertragskraft der Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: Media Perspektiven 9 / 1997 S. 516 - 518

de Mateo, Rosario Das Rundfunksystem Spaniens in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 Herausgegeben von Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Mayer, Patrick Rechtsschutzmöglichkeiten privater Rundfunkveranstalter gegen die Programmexpansion öffentlich-rechtlicher Anstalten Die Programmzahlbegrenzung nach § 3 SWR-Staatsvertrag auf dem Prüfstand des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in: ZUM 1999 S. 543 - 547

Meier, Werner A. Neue Rundfunk-Werberichtlinien und die Auswirkungen auf die Medienentwicklung in der Schweiz Media Perspektiven 12/1992 S. 758 - 770

Meinel, Wulf Das italienische Fernsehduopol: Grundlagen und Ausprägung RuF 1988 S. 220 – 228 Baden-Baden 1988

Meise, Martin Mit digitalen Bouquets zum Erfolg ? Media Perspektiven 3 / 1996 S. 150 - 159

- Der Werbemarkt in Frankreich Das Fernsehen – ein Sieger mit Verlusten und Strukturproblemen Media Perspektiven 1992 S. 554 - 568

- Zur Situation des französischen Fernsehens Das duale System im Spannungsfeld zwischen Staat und Markt Media Perspektiven 1992 S. 236 - 255

Michel, Eva-Maria Rundfunk und Internet Die Zulässigkeit von Internet-Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in: ZUM 1998 S. 350 - 357

Monopolkommission Hauptgutachten 1996/97
Marktöffnung umfassend verwirklichen Baden-Baden 1998

Müller, Eggo Formenvielfalt und Meinungsvielfalt - Zu pädagogischen Strategien von öffentlich-rechtlichem Repräsentations- und Boulevard- Fernsehen in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 199-208 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

von Münch, Ingo Grundgesetz-Kommentar Band 1 Hrsg. von Philip Kunig
5., neubearbeitete Auflage München 2000

Müsse, Hans-Gabriel Das Recht der Fernsehkurzberichterstattung Begründung, Wirkung, Schranken ZUM 1991 S. 515 - 524

Natale, Anna Lucia Das Rundfunksystem Italiens in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 122 – 128 Herausgegeben von Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Niepalla, Peter Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Schriftenreihe des Instituts für Rundfunk-recht an der Universität zu Köln Band 55 Herausgegeben von Hans Brack, Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1990

Noam, Eli M. Der Einfluß von Marktstrukturen und Eintrittsschranken auf die Vielfalt der Fernsehprogramme in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk S. 200-221 Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Gütersloh 1988

Nowottny, Friedrich Programmgestaltung und Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten in: Rahmenbedingungen der Programmgestaltung S. 5-14 Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 63 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack, Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1994

Oberst, Walter Der Kinderkanal von ARD und ZDF in der Diskussion Dokumentation der Auseinandersetzung um ein neues öffentlich-rechtliches Programmangebot in: Media Perspektiven 1 / 1997 S. 23 - 30

Oehmichen, Ekkehardt Zuwendungsbarrieren zum Kulturradio Ist anspruchsvolles Radio ein verschwindendes Medium ? in: Media Perspektiven 11 / 1995 S. 547 - 553

- Die MedienNutzerTypologie als Beratungsinstrument im Hörfunk Zur Umsetzung der Publikumstypologie von ARD und ZDF für Planungsprozesse in: Media Perspektiven 10 / 1999 S. 549 - 556

Oehmichen, Ekkehardt
Schröter, Christian Fernsehen, Hörfunk, Internet: Konkurrenz, Konvergenz oder Komplement ? Schlussfolgerungen aus der ARD/ZDF-Online-Studie 2000 Media Perspektiven 8/2000 S. 359 - 367

Oermann, Carsten Rundfunkfreiheit und Funkanlagenmonopol Eine Untersuchung der Fernmeldeordnung im Lichte der Rundfunkfreiheit (Art. 5 GG) Schriften zu Kommunikationsfragen Band 22 Berlin 1997

Olenhusen, Albrecht Götz von Handbuch des Medienrechts Rundfunkrecht
Darstellung der Rechtsgrundlagen des Bundes, der Länder und der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten Schriftenreihe der UFITA Edition 69 – Teil 1 Herausgegeben von Prof. Dr. Manfred Rehbinder Freiburg 1988

Opitz, Gert Das neue französische Mediengesetz Bestandsaufnahme der französischen AV-Medienlandschaft Media Perspektiven 1983 S. 94 - 113

Oppermann, Thomas
Kilian, Michael Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland Rechtsgutachtliche Studie erstattet dem Süddeutschen Rundfunk , Anstalt des öffentlichen Rechts Stuttgart Beiträge zum Rundfunkrecht Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Heft 41 Frankfurt am Main, Berlin 1989

Oppermann, Thomas Zukunftsperspektiven der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in: Die Finanzierung des Rundfunks nach dem Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts S. 51-62 Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 64 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1996

Ory, Stephan Freiheit der Massenkommunikation Am Beispiel der Programmveranstalter im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen Europäische Hochschulschriften Reihe II Rechtswissenschaft Band 615 Frankfurt am Main 1987

- Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in: AfP 2 / 1987 S. 466 - 472

- Marktchancen und Meinungsfreiheit - Bemerkungen zum „Fünften Rundfunkurteil“- ZUM 1987 S. 427 - 433

- Rechtsfragen des Abonnementfernsehens ZUM 1988 S. 225 - 230

- Anmerkungen zu Das sechste Rundfunkurteil AfP 1991 S. 402 - 405

- Das Dilemma mit den Rundfunkgebühren – Oder: Prozeduraler Grundrechtsschutz in: ZUM 1994 S. 610 - 616

Ossenbühl, Fritz Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit DÖV 1977 30. Jahrg. S. 379 - 389

Otten, Ralf Gerhard Die Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen des Art. 92 EGV in: ZUM 1997 S. 790 - 800

Papier, Hans-Jürgen Verfassungsrechtliche Fragen des Rechts der Kurzberichterstattung in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens - Festschrift für Peter Lerche

zum 65. Geburtstag S. 675 – 692 Herausgegeben von Peter Badura, Rupert Scholz München 1993

- Rechtsfragen der Rundfunkübertragung öffentlicher Veranstaltungen AfP 1989 S. 510 - 515

Pätzold, Ulrich / *Röper, Horst* Maßnahmen der Vielfaltssicherung im Rundfunk - Ein Vergleich der Regelungen in Großbritannien und Deutschland in: Media Perspektiven 6 / 1998 S. 278 - 286

Pelny, Stefan Die Gestaltung des privaten Rundfunks durch die Gesetzgebung im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung 1992

Pestalozza, Christian Der Schutz vor der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland NJW 1981 34. Jahrgang S. 2158 - 2166

Pethig, Rüdiger Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherung S. 31 - 42 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Pfeifer, Bruno Fernsehordnung in Italien Status Quo und Reform Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht Herausgegeben von Thomas Oppermann in Gemeinschaft mit Heinz-Dieter Assmann, Burkhard Heß, Hans v. Mangoldt, Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum Band 50 Berlin 1999

Pieper, Antje Karin / *Wiechmann, Peter* Der Rundfunkbegriff Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens ? ZUM 1995 S. 82 - 96

Piette, Klaus-Walter Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk - Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Privatfunkgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland München 1988

Plog, Jobst Soziale Kommunikation und Gemeinwohl Unternehmensziele für die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in: Media Perspektiven 6 / 1994 S. 262 - 267

Poll, Karolin Fernsehspartenprogramme und Pluralismus Schriften zu Kommunikationsfragen Band 25 Berlin 1999

Poll, Markus Entwicklungen in der ungarischen Fernsehlandschaft Aufbruch zu einem dualen Fernsehsystem in: Media Perspektiven 2 / 1998 S. 87 - 92

Prang, Helmut Der ZDF-Medienpark Ein Kommunikationsmittel der anderen Art ZDF-Jahrbuch 99 S. 67 – 70 Mainz 2000

Prehn, Ole Vom Public Service zum dualen System Die dänische Fernsehlandschaft in: Media Perspektiven 3 / 1997 S. 141-149

- Das Rundfunksystem Dänemarks in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 38 – 47 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Programmkommission des ARD/ZDF-Kinderkanals	Der Kinderkanal – Ziele und Programmphilosophie Zum Start des Kinderkanals von ARD und ZDF in: Media Perspektiven 1 / 1997 S. 17 - 22
Pukall, Kirstin	Meinungsvielfalt im Rundfunk nach der audio- visuellen Revolution - Verfassungs-, wettbewerbs- und europarechtliche Aspekte - Europäische Hochschulschriften Reihe II Rechtswissenschaft Bd. / Vol. 1484 Frankfurt am Main 1993
Radecke, Bernd	Werbung bei ARD und ZDF sichert Programmfreiheit Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus verfassungsrechtlicher Sicht in: Media Perspektiven 6 / 1994 S. 278 - 285
-	Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: ZUM 1995 S. 175 - 177
Radke, Klaus	Phoenix: Ziele, Programm und Programmphilosophie Der Ereignis- und Dokumentationskanal von ARD und ZDF in: Media Perspektiven 4 / 1997 S. 206 - 213
-	Die öffentlich-rechtliche Programmbeschwerde als Rundfunkpetition in: ZUM 1990 S. 400 - 412
Rath-Glawatz, Michael	Betätigung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten im Online-Bereich in: AfP 1998 S. 261 - 272
Rauen, Birgid	Italien : Duopol RAI / Mediaset vor digitalen Herausforder-ungen Ordnungspolitik und Marktentwicklung in der italieni-schen Fernsehlandschaft in: Media Perspektiven 2 / 1999 S. 82 - 88
van Reenen, Ben Heinsmann, Louis	Der Rundfunk in den Niederlanden in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 147 – 161 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996
Rehbinder, Manfred	Zur Freiheit der Kurzberichterstattung im Rundfunk Über die Pläne zur Regelung des Rechts auf freie Kurzberichterstattung in der Bundesrepublik und in der Schweiz ZUM 1989 S. 337 - 343
Reiter, Udo	Die Strategie der ARD im digitalen Zeitalter Media Perspektiven 8 / 1997 S. 410 ff.
Ricker, Reinhart	Fragen zur Rechtmäßigkeit der Veranstaltung und Verbreitung Dritter Fernsehprogramme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten ZUM 1998 S. 181 ff.
-	Digitalisierung und interaktive Medienangebote - Grenzen für ARD und ZDF ? in: AfP 5 / 1998 S. 437 - 446
-	Öffentlich-rechtliche und Private haben sich weitgehend angenähert - Neue Rollenverteilung im dualen Rundfunksystem in: Das Parlament 48. Jahrgang Nr. 40 Bonn 25. 09.1998

- Zur Rangfolge der Kabeleinspeisung des „Kinderkanals“ und des „Ereignis- und Dokumentationskanals“ in: ZUM 1997 S. 1 - 6

- Staatsfreiheit und Rundfunkfinanzierung (Kommentar zum 8. Rundfunkurteil des BVerfG vom 22.02.1994) in: NJW 1994 S. 2199 - 2200

- Zur Zulässigkeit nationaler Verbreitung dritter Fernsehprogramme der Landesrundfunkanstalten in: AfP 1 / 1992 S. 19 - 22

- Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und ihre Grenzen im Lichte des 6. Rundfunkurteils in: Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts S. 26 – 38 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 3 Helmut Kohl (Hg.) Konstanz 1991

- Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach 20 Uhr in: AfP 3 / 1990 S. 173 - 177

- Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: ZUM 1989 S. 331 - 337

- Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ZUM 1989 S. 331 - 337

- Die Kompetenzen der Rundfunkräte im Programmbereich München 1987

- Privatrundfunk-Gesetze im Bundesstaat: Zur Homogenität der Mediengesetze und Mediengesetzentwürfe Rechtsgutachten München 1985

Ricker, Reinhart
Becker, Udo
Grundversorgung kontra Vertragsfreiheit – Anspruch öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Fußballveranstal-tungen ? ZUM 1988 S. 311 - 318

Ricker, Reinhart
Müller-Malm, Friedrich
Die Vielfaltsanforderungen an den privaten Rundfunk nach dem 4. Rund-funkurteil ZUM 1987 S. 208 - 219

Ricker, Reinhart
Schiwy, Peter
Rundfunkverfassungsrecht
München 1997

Ridder, Christa-Maria
Zukunftsstrategien der BBC Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im kommerzialisierten Mediensystem in: Media Perspektiven 4 / 1993 S. 150 - 158

- Zur Programmverträglichkeit von Werbung nach 20 Uhr bei ARD und ZDF Eine Untersuchung von Struktur und Publikumsprofil des Fernsehabendprogramms in: Media Perspektiven 6 / 1994 S. 268 - 277

Ring, Wolf-Dieter
Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Statement - in: ZUM 1995 S. 173 - 175

-	Rundfunk im Umbruch: Anforderungen an eine Neuordnung der elektronischen Medien im Medienmarkt der Zukunft in: ZUM 1996 S. 448 - 455
-	Rundfunk und Internet in: ZUM 1998 S. 358 - 361
Rodewald, Jörg	Durchsetzung von Programmbindungen und Programmgrundsätzen gegenüber Privatrundfunkveranstaltern Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 65 Herausgegeben von den Professoren Klaus Stern, Hanns Prütting München 1996
Röper, Horst	Konzentration und Vielfalt im deutschen Rundfunk in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 70-75 Frankfurter Schriften zum Medien-recht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997
Rossen, Helge	Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk Die Rundfunkfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Art. 5 Abs. 1 GG Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 19 Herausgeber Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem 1. Auflage Baden-Baden 1988
-	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in den fünf neuen Ländern in: Das Rundfunkrecht der neuen Bundesländer S. 9-58 Eine kommentierte Dokumentation Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut Baden-Baden / Hamburg 1992
Rühl, Ulli F.H.	Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: ZUM 1995 S. 167 - 172
Salamanca O., Daniel	Sport als Erfolgsgarant im digitalen Fernsehen ? Der Kampf um die Fußballübertragungsrechte in Spanien in: Media Perspektiven 2 / 1997 S. 73-79
Santoro, M.	in: Paolo Barile (Hrsg.): Idee per il governo. Il sistema radiotelevisivo Bari 1995
Saxer, Ulrich	Integrationsrundfunk und multikulturelle Gesellschaft in: Media Perspektiven 11 / 1990 S. 717 - 729
-	Das Rundfunksystem der Schweiz in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 205 – 215 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996
Scharf, Albert	Die Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in: Festschrift für Hans Joachim Faller S. 477 – 485 Herausgegeben von Wolfgang Zeidler, Theodor Maunz, Gerd Roellecke München 1984
Scheble, Roland	Perspektiven der Grundversorgung Schriftenreihe des Archivs für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) Hrsg. Manfred Rehbinder, Institut für Urheber- und Medienrecht Band 116 Baden-Baden 1994
-	Grundversorgung – Definition und Umfang in: ZUM 1995 S. 383 - 390

Schellenberg, Martin Pluralismus: Zu einem medienrechtlichen Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien AÖR 119. Band Tübingen 1994 S. 427 - 449

Scherer, Frank Der Staatsvertrag über den Südwestrundfunk und die ARD-Reform in: ZUM 1998 S. 8 - 19

Scherer, Joachim „Online“ zwischen Telekommunikations- und Medienrecht - Regulierungsprobleme von Online-Systemen im Internet und außerhalb - AfP 1996 S. 213 - 219

Schlette, Volker Die Einrichtung eines Fensterprogramms gemäß §§ 26 Abs. 5, 31 Rundfunkstaatsvertrag als Mittel zur Vielfaltsicherung im privaten Fernsehen in: ZUM 11 / 1999 S. 802 - 811

Schmid, Dieter Der Europäische Fernsehkulturkanal ARTE Idee und Rechtsgehalt nach deutschem und europäischem Recht Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht Herausgegeben von Thomas Oppermann u.a. Band 42 Berlin 1997

Schmidt, Walter Rundfunkvielfalt Möglichkeiten und Grenzen einer „pluralistischen“ Rundfunkorganisation Beiträge zum Rundfunkrecht Heft 31 Herausgegeben im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom Hessischen Rundfunk Frankfurt am Main 1984

- Rundfunkvielfalt Möglichkeiten und Grenzen einer „pluralistischen“ Rundfunkorganisation in: Media Perspektiven 1984 S. 429 - 432

Schmitt Glaeser, Walter Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als „Ewigkeitsgarantie“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Zum Beschluß des BVerfG vom 24. März 1987 („5. Fernseh-Entscheidung“) DÖV 1987 S. 837 - 844

Schmittmann, Michael Öffentlich-rechtliche Programmexpansion jenseits der Grundversorgung ? in: K&R 9 / 1998 S. 393 – 397 Heidelberg 1998

Schoch, Friedrich Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich in: AfP 1998 S. 253 - 261

- Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung VVDStRL Heft 57 S. 158 - 215

Scholz, Rupert Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot ? in: AfP 1 / 1995 S. 357-362

- in: Maunz / Dürig Grundgesetz Kommentar
Band I Art. 1 – 11 Lieferungen 1 bis 37 München 2001

- Rundfunkeigene Programmpresse ? Schriften zu Kommunikationsfragen Band 1 Berlin 1982

- Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts - Zugleich Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 16.6.1981 - JZ 1981 S. 561 - 568

Schorlemer, Andreas von Strukturen und Tendenzen im Lizenzgeschäft Filmbeschaffung für das Fernsehen unter veränderten Marktbedingungen in: Media Perspektiven 11-12 / 1993 S. 537 - 548

Schrape, Klaus Der Rundfunkmarkt im Jahre 2000 in: Arbeitskreis Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) Wächst der Werbekuchen weiter ? Folgerungen für Politik und wirtschaftliche Entwicklung der Medien Baden-Baden 1988

- Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf Baden-Baden 1996

Schreier, Torsten Das Selbstverwaltungsrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Studien zum deutschen und europäischem Medienrecht Bd. 7 Herausgegeben von Dieter Dörr mit Unterstützung der Dr. Feldbausch Stiftung Frankfurt am Main 2001

Schroeder, Michael Arte: Kulturprogramm mit europäischem Auftrag Positionierung, Image und Akzeptanz von Arte in Frankreich und Deutschland in: Media Perspektiven 2 / 1996 S. 93-104

Schulte-Kellinghaus, Jan Rundfunkbegriff und Gesetzgebungskompetenzen im digitalen Zeitalter Bonn 1998

Schulz, Wolfgang
Seufert, Wolfgang
Holznagel, Bernd Digitales Fernsehen: Regulierungskonzepte und –perspektiven Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen Band 31 1999

Schulze-Fielitz, Helmuth Betätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Onlinebereich - Im Lichte des Wandels moderner Staatlichkeit - in: AfP 1998 S. 337 - 457

Schuster, Detlev Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel Band 109 Berlin 1990

Schwarzkopf, Dietrich Programmstrategien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im dualen System in: Media Perspektiven 11 / 1990 S. 681-688

- Arte - Der deutsch-französische Kulturkanal und seine Perspektive als europäisches Programm in: Media Perspektiven 5 / 1992 S. 290 - 298

Seeger, Dieter Strukturveränderungen des Rundfunks in Europa durch technischen Wandel in: Perspektiven der Informationsgesellschaft Herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem, Thoman Vesting Baden-Baden 1995

Seelmann-Eggebert, Sebastian Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit gemäß Art 5 II 2 GG aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts in: ZUM 1992 S. 79 - 87

Seemann, Klaus Zur Konkurrenzproblematik im dualen Rundfunksystem ZUM 1988 S. 67 - 81

- Das „Fünfte Rundfunkurteil“ des Bundesverfassungsgerichts - Thesen und Perspektiven - DÖV 1987 S. 844 - 850

- Das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts im Lichte der Rechtsauffassung der Bundesregierung DÖV 1987 S. 129 - 138

- Ordnungspolitische Perspektiven eines dualen Rundfunksystems ZUM 1987 S. 255 - 269

Seidel, Norbert Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt als Rundfunkunternehmen in: Media Perspektiven 8 / 1991 S. 504 – 519

Seither, Christoph Grundversorgung und Kurzberichterstattung 1993

Sell, Friedrich-Wilhelm Freiherr von Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 33 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern München 1982

Selmer, Peter Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung Eine verfassungsrechtliche Untersuchung über Zulässigkeit und Reichweite Schriften zu Kommunikationsfragen Band 10 Berlin 1988

Selmer, Peter
Brodersen, Carsten Die Indexierung der Rundfunkgebühr unter besonderer Berücksichtigung ihrer finanzrechtlichen Problematik in: Indexierung der Rundfunkgebühr Analysen aus rechts- und wirtschafts-wissenschaftlicher Sicht S. 174-196 Herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden / Hamburg 1991

Selmer, Peter
Gersdorf, Hubertus Die Finanzierung des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand des EG-Beihilferechts Schriften zu Kommunikationsfragen Band 20 Berlin 1994

Seufert, Wolfgang Das duale Rundfunksystem als Sonderfall des Medienwettbewerbs in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 134-150 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Sidler, Martin Exklusivberichterstattung über Sportveranstaltungen im Rundfunk 1995

Sieber, Stefanie Bundesweit verbreiteter Rundfunk: Zur Weiterverbreitung von Satelliten-Fernsehprogrammen in Bayern in: ZUM 1998 S. 27-37

- Rundfunk und Internet in: ZUM 1998 S. 362 - 365

von Sobeck, Alexander
Dietzen, Gaby Phoenix – ausgezeichnet Fernsehen ! in: ZDF-Jahrbuch 99 S. 223 – 225 Mainz 2000

Sommer, Heinz-Dieter Öffentlich-rechtliche Programmstrategien im digitalen Hörfunk Einbindung aller Hörerkreise durch Aufbau einer Programmfamilie in: Media Perspektiven 8 / 1997 S. 418-426

Stammler, Dieter Paradigmenwechsel im Medienrecht ZUM 1995 S. 104 - 114

Starck, Christian Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem

Zur Zusammensetzung der Rundfunkgremien Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart Heft 422 / 423 Tübingen 1973

- „Grundversorgung“ und Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in: Verfassungsstaatlichkeit Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag S. 777-797 Herausgegeben von Joachim Burmeister im Zusammenwirken mit Michael Nierhaus, Günter Püttner, Michael Sachs, Helmut Siekmann, Peter J. Tettinger München 1997

- Die verfassungsrechtliche Dimension des Rundfunkbegriffs und der Rundfunkfreiheit im Vergleich der Rechtsordnungen in: Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien S. 133 – 136 Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 36 Herausgegeben von Armin Dittmann, Frank Fechner, Gerald G. Sander Berlin 1997

- „Grundversorgung“ und Rundfunkfreiheit in: NJW 1992 S. 3257 - 3263

Steemers, Jeanette Digitale Medienpolitik in Großbritannien
Digitales terrestrisches Fernsehen: Gesetzentwürfe und Chancen in: Media Perspektiven 7 / 1996 S. 402 - 408

- Der terrestrische Fernsehsektor in Großbritannien Gesetzliche Rahmenbedingungen, Angebot und Marktposition von BBC, ITV, Channel 4 und Channel 5 in: Media Perspektiven 6 / 1998 S. 287 - 297

Stein, Ekkehart Lehrbuch des Staatsrechts 2. Neubearbeitete Auflage Baden-Baden 1971

Steinmaurer, Thomas Das Rundfunksystem Österreichs in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 168 – 180 Herausgegeben vom Hans- Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Steinwärder, Philipp Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland Entstehung, Tätigkeitsfelder und Rechtsnatur Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Entwicklung, den Aufgaben und der Organisation der ARD Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 31 Herausgeben Wolfgang Hoffmann-Riem 1. Auflage Baden-Baden / Hamburg 1998

Stender-Vorwachs, Jutta „Staatsferne“ und „Gruppenferne“ in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem Schriften zu Kommunikationsfragen Band 9 Berlin 1988

Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band II Staatsorgane, Staatsfunktion, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung München 1980
Band III/1 Allgemeine Lehren der Grundrechte München 1988

Stettner, Rupert Rundfunkstruktur im Wandel Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Bayerischen Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetzes mit der Bayerischen Verfassung Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 47 Herausgegeben von den Professoren Hans Brack (†), Heinz Hübner, Dietrich Oehler, Klaus Stern 1988

- Ist es öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, insbesondere dem Zweiten Deutschen Fernsehen (ZDF), gestattet, Pay-TV zu veranstalten ? ZUM 1995 S. 293 - 306

- Das bayerische alternative Rundfunkmodell nach dem „extra-radio"-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts in: K & R 8/ 1999 S. 355 – 362 Baden-Baden 1999

Stipp, Horst Welche Folgen hat die digitale Revolution für die Fernsehnutzung ? Die amerikanische Debatte über die Zukunft des Fernsehens in: Media Perspektiven 8 / 1994 S. 392 - 400

Stock, Martin Rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle – Altes und Neues ZUM 1994 S. 206 – 214

- Individualisierung versus Integration ? in: Perspektiven der Informationsgesellschaft S. 142 Herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem, Thomas Vesting Baden-Baden 1995

- Konvergenz im dualen Rundfunksystem ? in: Media Perspektiven 12 / 1990 S. 745 - 754

- Programmauftrag und Medienforschung Zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens in: Media Perspektiven 11 / 1992 S. 678-689

- Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme RuF 1987 S. 5 – 24 Forum der Medienwissenschaft und Medienpraxis Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg

- Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: Kontinuität oder Wende ? in: NJW 1987 S. 217 - 224

- Landesmedienrecht im Wandel: eine Zwischenbilanz am Beispiel Nordrhein-Westfalens Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 42 München 1986

- Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht Die journalistische Freiheit das Rundfunks als Voraussetzung allgemeiner Kommunikationsfreiheit Münchner Universitätsschriften Band 63 Herausgegeben von Andreas Heldrich, Peter Lerche, Claus Roxin München 1985

- Marktmodell kontra Integrationsmodell ? Zur Entwicklung des Medienverfassungs-rechts in der Ära der neuen Techniken AÖR 110. Band S. 219 – 254 Tübingen 1985

- Zur Theorie des Koordinationsrundfunks Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 14 Herausgeber Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden 1981

Tapper, Helena Das finnische Rundfunksystem in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1996 / 97 S. 47 – 53 Herausgegeben vom Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen Baden-Baden / Hamburg 1996

Technau, Claudius Das finnische Rundfunksystem im Wandel Verstärkter Wettbewerb nach Strukturreform in: Media Perspektiven 3/1997 S. 157 - 164

Tettinger, Peter J. Aktuelle Fragen der Rundfunkordnung JZ 1986 S. 806 - 813

- Das Recht des Rundfunks auf freie Berichterstattung bei Sportveranstaltungen ZUM 1986 S. 497 - 507

Thoma, Helmut Die Entwicklung der deutschen Fernsehlandschaft im europäischen Rahmen in: AfP 2 / 1991 S. 495 - 498

Tillner, Wolf-Dietrich Die öffentliche Förderung des Musiktheaters in Deutschland Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 47 Herausgegeben von Wolfgang Graf Vitzthum u.a. Berlin 1999

Trute, Hans-Heinrich Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung VVDStRL Heft 57 S. 216 - 273

Unholzer, Gerhard Die Zukunft der ARD-Werbung Bericht über ein Gutachten in: Media Perspektiven 6 / 1990 S. 370 - 377

Vesting, Thomas Das Internet als Herausforderung des „dualen Rundfunksystems". Zur Umstellung des Rundfunkrechts auf Selbstregulierung und privat-öffentliche Kooperation S. 275 – 306 in: Von der dualen Rundfunkordnung zur dienstespezifisch diversifizierten Informationsordnung ? Symposium des Hans-Bredow-Instituts Band 19 Herausgegeben von Manfred Kops, Wolfgang Schulz und Thorsten Held Baden-Baden 2001

- Prozedurales Rundfunkrecht Grundlagen - Elemente - Perspektiven Materialien zur interdisziplinären Medienforschung Band 29 Herausgeben: Wolfgang Hoffmann-Riem 1. Auflage Baden-Baden / Hamburg 1997

Volpers, Helmut Hörfunklandschaft Niedersachsen Hamburg 1995

Voß, Peter Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Mischfinanzierung
Für mehr Chancengleichheit im dualen Fernsehsystem in: Media Perspektiven 2 / 1994 S. 50 - 53

- Zwischen Freiheit und Zwang – Wer braucht den öffentlichen Rundfunk und wie lange noch ? in: Herausforderung Medien: Zwischen Freiheit und Zwang hrsgg. Von Peter Oberender Berlin 1997

- Warum es nicht ohne die ARD geht Auftrag und Funktion, Gebühr und Grundversorgung, Werbung und Wettbewerb: Perspektiven der ARD in: Media Perspektiven 6 / 1999 S. 278 - 287

VPRT Privater Hörfunk in Deutschland Status und Perspektiven einer Medienbranche. Eine Analyse des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. 1996

Weber, Rolf H. Prinzipien der Neuordnung des Rundfunks in der Schweiz in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk S. 141-159 Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Gütersloh 1988

Weiss, Hans Joachim Auf dem Weg zu einer kontinuierlichen Fernsehprogrammforschung der Landesmedienanstalten Eine Evaluations- und Machbarkeitsstudie Berlin 1998

Westerloo, Ed van Sportrechte: Preisskala nach oben offen ? Der Kampf um die Sportrechte im Fernsehen in: Media Perspektiven 10 / 1996 S. 514 - 520

Wheeler, Mark Politics and the Media Oxford 1997

Widlok, Peter USA: Public Broadcasting vor dem Aus ? Subventionsstreichungen der republikanischen Kongreßmehrheit und die Folgen in: Media Perspektiven 6/1995 S. 282 - 289

Wiechers, Ralph Markt und Macht im Rundfunk Frankfurt am Main 1992

Wiedemann, Verena Der Zugang zum Rundfunk in Großbritannien in: Offene Rundfunkordnung Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk S. 89-102 Herausgegeben von Ernst-Joachim Mestmäcker Gütersloh 1988

Wieland, Joachim Die Indexierung der Rundfunkgebühr und der Vorbehalt des Gesetzes in: Indexierung der Rundfunkgebühr S. 158 - 173 Analyse aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Band 13 Herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem Baden-Baden / Hamburg 1991

- Die Freiheit des Rundfunks Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Artikel 12 Absatz 1 GG Schriften zum Öffentlichen Recht Band 477 Berlin 1984

Wildberger, Jörg Das Instrument der Sendungserfolgskontrolle Schweizer Fernsehen DRS: Mehr Zuschauernähe und schärferes Programmprofil in: Media Perspektiven 2/1994 S. 63 - 66

Wilhelmi, Martin Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländer Lokale Grundversorgung, Staatsfreiheit, Finanzierung Schriften zu Kommunikationsfragen Band 21 Berlin 1995

Wille, Karola
Heckel, Mario Verfassungsrechtliche Aspekte bei der Kabeleinspeisung
Zur Auslegung des Begriffs „gesetzlich bestimmtes Programm“ in: ZUM 1997 S. 240 - 245

Wille, Karola
Schneider-Freyermuth, Georg Die Rechtsprechung zu „MDR Sputnik“ und das Verfassungsrecht
in: ZUM 1999 S. 713 - 719

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Gutachten über eine „Offene Medienordnung“ vom 15./16. Oktober 1999
www.diewelt.de/medien/dokumentation (18.11.1999)

Wittig-Terhardt, Margret Zur Situation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Lichte des Amsterdamer Protokolls Nr. 23. Unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidung der Europäischen Kommission zu den Spartenprogrammen Kinderkanal und Phoenix von ARD und ZDF S. 727 – 756 in: „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“ Liber amicorum Thomas Oppermann Herausgegeben von Claus Dieter Classen, Armin

Dittmann, Frank Fechner, Ulrich M. Gassner und Michael Kilian Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 59 Herausgegeben von Wolfgang Graf Vitzthum in Gemeinschaft mit Martin Hechel u.v.a. Berlin 2001

Wulff, Hans J. Bildung durch Unterhaltung ? Einige Bemerkungen zum Fernsehen als pädagogischer Agentur in: Vielfalt im Rundfunk Interdisziplinäre und internationale Annäherungen S. 190-198 Frankfurter Schriften zum Medienrecht Band 5 Helmut Kohl (Hg.) 1. Auflage Konstanz 1997

Ziemer, Albrecht Das Konvergenzthema: Fernsehen und Online ZDF-Jahrbuch 99 S. 263 – 267 Mainz 2000

Zohlnhöfer, Werner Die Sicherung des Wettbewerbs zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehanstalten – eine Aufgabe der Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen in: Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols hrsg. Von Walter A. Mahle Berlin 1988

ZDF Schriftenreihe Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk
ZDF Schriftenreihe Heft 51 Mainz 1994

- Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft am Beispiel des ZDF ZDF Schriftenreihe Band 54 Mainz 1998