

Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) Bedeutung, Anforderungen und Unverzichtbarkeit unter Berücksichtigung der Digitalisierung, der europäischen Einigung und der Globalisierung der Informationsgesellschaft

von Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht
ZDF Schriftenreihe 55
(c) 1999
by Zweites Deutsches Fernsehen
Mainz, April 99
Kommunikation/Publizistik
Alle Rechte vorbehalten

VORWORT

Ob es nun jedem gefällt oder nicht: Die Medienwelt befindet sich in einem Umbruch, dessen Ausmaß, Zeitraum und Zielpunkt heute noch nicht klar abzusehen sind. Die digitale Technik mit ihren neuen Übertragungs- und Vervielfältigungsmöglichkeiten wird das Programmangebot des Fernsehens und seine Nutzung durch die Zuschauer grundlegend verändern. Zu den bislang über 30 Programmen, die aus Gebühren oder Werbung finanziert werden, können künftig 100 bis 150 Angebote hinzukommen, für die der Zuschauer ein besonderes Entgelt zu entrichten hat. Zielgruppenprogramme bzw. Special-Interest-Angebote werden neben die Vollprogramme der öffentlich-rechtlichen und der privaten Anbieter treten. Sie werden das Zuschauerverhalten neu bestimmen.

Die Programmveranstalter werden ihre Angebote in Programmbouquets bündeln. Elektronische Programmführer werden es dem Zuschauer bzw. Nutzer ermöglichen, sich die erweiterte Programmvietalt zu erschließen. Nur wer bereits heute über erfolgreiche, beim Zuschauer eingeführte und beliebte Programmarten verfügt, hat auch in Zukunft eine reelle Chance, erfolgreich zu bleiben.

Die neue Technologie ermöglicht auch neue Mediendienste. Die über das Internet weltweit verbreiteten Online-Angebote sind dafür nur ein Beispiel. Die Techniken des Fernsehens und der Mediendienste werden langfristig zusammenwachsen, sich wechselseitig ergänzen, eines Tages vielleicht sogar teilweise ersetzen.

Nicht zum ersten Mal in der Geschichte des Rundfunks wird die Technik damit zum Motor der Veränderung: für die Rechtsgrundlagen, für die Programmgestaltung, für die Fernschnutzung. Aber wir sind nicht nur von der Technik Getriebene, sondern haben auch selbst eine eigene Vorstellung von der Ausschöpfung unseres gesetzlich vorgegebenen Handlungsrahmens und von unseren konkreten programmlichen Zielen.

Die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Grundversorgung hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz abgeleitet; den Funktionsauftrag für jede einzelne Rundfunkanstalt bestimmt der Rundfunkgesetzgeber dem Rahmen nach; die Leitlinien für die zeitnahe Ausführung dieses Auftrages und die Weiterentwicklung des Programms obliegen den Selbstverwaltungsorganen der jeweiligen Rundfunkanstalt; die praktische Umsetzung und Ausgestaltung ist Sache der Programmverantwortlichen.

Das Gutachten über den "Spezifischen Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens" von Bernd Holznagel, Professor und Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht an der Universität Münster, ist kein medienrechtliches Gutachten im herkömmlichen Sinne, sondern geht schon von seiner Anlage her weit darüber hinaus. Mit seinem interdisziplinären Ansatz lotet es nicht nur den besonderen Funktionsauftrag des ZDF aus, sondern zeigt auch Handlungsstrategien für die Zukunft auf.

Das ZDF arbeitet seit Jahren an einem erfolgreichen Weg in die Medienzukunft. In den Schriften "Bleibt Fernsehen Fernsehen?" (1997) sowie "Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft" (1998) haben wir eigene Standortbestimmungen vorgelegt, um uns in jedem Stadium des rechten Weges zu vergewissern. Mit der neuen Schrift über den spezifischen Funktionsauftrag erfolgt nun der dritte Schritt. Er wird dazu beitragen, die Diskussion mit den Gremien des ZDF und mit der Öffentlichkeit weiter zu konkretisieren und präzisieren, aber auch zu bereichern.

Prof. Dr. h. c. DIETER STOLTE
Intendant
Mainz, im April 1999
INHALTSÜBERSICHT
Vorwort 3

Gliederung 6

A. Die spezifischen Aufgaben und Leistungen des ZDF

.....im deutschen Rundfunkwesen

I. Das ZDF als unverzichtbare Säule der dualen Rundfunkordnung 13

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen 16

III. Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF 25

IV. Praktische Umsetzungen des ZDF-Funktionsauftrages 45

B. Das ZDF vor neuen Herausforderungen

I. Kommunikations- und Mediensektor weltweit im Umbruch 59

II. Auswirkungen auf die Angebotsstruktur, Vertriebsformen

.....und die Mediennutzung 78

C. Umgang mit den neuen Herausforderungen

.....im europäischen Ausland am Beispiel der BBC

I. Die BBC als Vorbild für den deutschen

.....öffentlich-rechtlichen Rundfunk 95

II. Entstehungszusammenhang und herkömmliche Aufgabenstellung 96

III. Reaktionen der BBC auf die neue Entwicklung 100

D. Positionierung des ZDF in einer digitalen

.....Kommunikationsordnung

I. Konkretisierung der Aufgabenbestimmung im Lichte

.....der neuen Herausforderungen 109

II. Notwendige Veränderungen bei der Umsetzung des

.....ZDF-Funktionsauftrages 132

Zusammenfassung 175

Literaturverzeichnis 191

Anhänge 205

GLIEDERUNG

A. Die spezifischen Aufgaben und Leistungen des ZDF

.....im deutschen Rundfunkwesen

I. Das ZDF als unverzichtbare Säule der dualen Rundfunkordnung 13

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen 16

.....1.) Das Konzept der dienenden Freiheit 16

.....2.) Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in

| | |
|---|----|
|der dualen Rundfunkordnung | 17 |
|a) Aufgabe der Grundversorgung | 17 |
|b) Elemente der Grundversorgung | 19 |
|c) Grundversorgung ist keine Mindestversorgung | 19 |
|d) Grundversorgung durch private Anbieter nicht zugewährleisten | 19 |
|e) Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag | 20 |
|(1) Perspektivwechsel in der Rechtsprechung | 20 |
|(2) Inhalt und Reichweite des Funktionsauftrages | 21 |
|f) Handlungsmöglichkeiten beim digitalen Rundfunk | 22 |
| | |
| III. Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF | 25 |
|1.) Positionierung des ZDF im öffentlich-rechtlichenRundfunksektor | 25 |
|a) Die normativen Grundlagen | 25 |
|b) Historischer Entwicklungszusammenhang | 26 |
|(1) Aufbau eines staatsfreien und föderalenöffentlich-rechtlichenRundfunks in der Nachkriegszeit | 26 |
|(2) Die Gründung des ZDF | 28 |
|(a) Die Auseinandersetzungen um das Projekt"Deutschland-Fernsehen" | 28 |
|(b) Das erste Fernsehurteil desBundesverfassungsgerichts | 29 |
|(c) Der ZDF-Staatsvertrag von 1961 | 29 |
|c) Gesetzssystematische Hinweise auf einennationalen Auftrag | 31 |

| | |
|---|----|
|(1) Abgrenzung zum Auftrag derLandesrundfunkanstalten de lege lata | 31 |
|(2) Organisationsrechtliche Hinweise | 33 |
|(3) Anspruch auf Sendezeit | 34 |
|d) Der gesamtstaatliche Auftrag im Gefüge derverfassungsmäßigen Rundfunkordnung | 34 |
|2.) Ausgestaltung des Funktionsauftrages im einzelnen | 36 |
|a) Auftrag zur freien individuellen und öffentlichenMeinungsbildung | 36 |
|(1) Der Informationsauftrag | 37 |
|(2) Die Orientierungsfunktion | 38 |
|(3) Die Forumsfunktion | 38 |
|b) Der Integrationsauftrag | 39 |
|(1) Auftrag zur föderalen Integration | 40 |
|(2) Auftrag zur europäischen undinternationalen Integration | 41 |
|(3) Gesellschaftlicher Integrationsauftrag | 42 |
|c) Leitbildfunktion | 42 |
|d) Kulturauftrag und Produktionsauftrag | 43 |
|e) Innovationsfunktion | 44 |
| IV. Praktische Umsetzungen des ZDF-Funktionsauftrages | 45 |
|1.) Die Dienste des ZDF | 45 |
|a) Fernsehdienste | 45 |
|b) Hörfunkangebot | 47 |
|c) Fernsehtext | 47 |
|2.) Die programmlichen Leistungen | 48 |

.....3.) Die außerprogrammlichen Leistungen 53

.....4.) Akzeptanz bei Zuschauern und Fachexperten 55

B. Das ZDF vor neuen Herausforderungen

I. Kommunikations- und Mediensektor weltweit im Umbruch 59

.....1.) Die digitale Revolution 59

.....a) Digitaltechnik als Motor der Umgestaltung 59

.....b) Konvergenz der Branchen 61

.....(1) Konvergenz der Übertragungsplattformen 61

.....(2) Konvergenz der Endgeräte 64

.....2.) Globalisierung der Informationsgesellschaft 66

.....3.) Veränderung der nationalen regulatorischen

.....Rahmenbedingungen für Medien- und Rundfunkstätigkeiten 72

.....4.) Intensivierung der europäischen Integration 76

II. Auswirkungen auf die Angebotsstruktur, Vertriebsformen

.....und die Mediennutzung 78

.....1.) Ausdifferenzierung der Angebote und soziale Folgen 78

.....2.) Veränderungen der Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen 80

.....a) Notwendigkeit einer eigenen Vertriebsstruktur für

.....digitale Angebote 80

.....b) Multiplexing und der Einsatz von Set-Top-Boxen 81

.....c) Neue Finanzierungsformen und

.....Conditional-Access-Systeme 81

.....d) Das Gatekeeperproblem und weitere Gefahren

.....für die kommunikative Chancengleichheit 82

.....3.) Veränderte Nutzungsgewohnheiten 84

| | |
|---|-----|
|a) Herkömmliche Medien | 84 |
|b) Neue Medien | 87 |
|4.) Konsequenzen für das Fernsehen | 90 |
|a) Drohender Bedeutungsverlust des | |
|klassischen Vollprogramms | 90 |
|b) Realisierungsbedingungen des digitalen Fernsehens | 91 |
|(1) Programmbouquets als vorherrschende Angebotsform | 91 |
|(2) Einsatz von Navigationssystemen | 93 |
|5.) Fazit | 94 |
| | |
| C. Umgang mit den neuen Herausforderungen | |
|im europäischen Ausland am Beispiel der BBC | |
| | |
| I. Die BBC als Vorbild für den deutschen | |
|öffentlich-rechtlichen Rundfunk | 95 |
| | |
| II. Entstehungszusammenhang und herkömmliche Aufgabenstellung | 96 |
|1.) Historische Entwicklung | 96 |
|2.) Herkömmlicher Programmauftrag der BBC | 98 |
|a) Rechtliche Grundlagen | 98 |
|b) Inhalte | 98 |
|(1) Integrationsfunktion | 98 |
|(2) Forumsfunktion | 99 |
|(3) Leitbildfunktion | 99 |
|(4) Repräsentationsfunktion | 99 |
|3.) Bisherige Umsetzung des Programmauftrages | 99 |
|a) BBC 1 und BBC 2 | 99 |
|b) Auslandsprogramm | 100 |

III. Reaktionen der BBC auf die neue Entwicklung 100

.....1.) Diskussion um den Programmauftrag 100

.....a) Positionen 100

.....b) Ergebnisse 102

.....(1) Erneuerung der BBC Charter 102

.....(2) Broadcasting Act von 1996 102

.....(3) Bewertung 103

.....2.) Umsetzung der neuen Konzeption 103

.....a) Überblick 103

.....b) Privatisierung zur effizienten Umsetzung der

.....neuen Aufgaben 103

.....c) Ausdifferenzierung des Angebots im

.....digitalen Fernsehen 104

.....(1) Eigene Angebote 104

.....(2) Kooperation mit kommerziellen Anbietern 105

.....d) Digitaler Hörfunk 105

.....e) Online-Aktivitäten 106

.....(1) Programmbegleitung 106

.....(2) BBC Online 106

.....3.) Zusammenfassende Analyse 106

D. Positionierung des ZDF in einer digitalen

.....Kommunikationsordnung

I. Konkretisierung der Aufgabenbestimmung im Lichte der neuen

.....Herausforderungen 109

.....1.) Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote 110

| | |
|--|-----|
|a) Der juristische Einwand: Wegfall der Sondersituation | 110 |
|(1) Sondersituation als Anlaß für medienpezifische | |
|Regulierung | 110 |
|(2) Vielfalt und Pluralismus als neue | |
|Rechtfertigungsgründe | 110 |
|(3) Neue Vielfaltsgefährdungen im digitalen Zeitalter | 112 |
|b) Der medienökonomische Einwand: Verlust der | |
|Komplementärfunktion | 114 |
|(1) Argumentative Voraussetzungen der Kritik | 114 |
|(2) Marktversagen beim werbefinanzierten | |
|Rundfunk | 114 |
|(3) Marktversagen beim entgeltfinanzierten | |
|Rundfunk | 115 |
|(4) Kein Ersatz des öffentlich-rechtlichen | |
|Rundfunks durch gezielte | |
|Kultursubventionen | 116 |
|(5) Gewünschte externe Effekte des | |
|öffentlich-rechtlichen Free-TV | 117 |
|2.) Verständnis und Aktualität des bestehenden | |
|ZDF-Funktionsauftrages | 118 |
|a) Integrationsauftrag | 119 |
|Erster Aspekt: ZDF als Glaubwürdigkeitsinsel in | |
|fragmentierten Märkten | 119 |
|Zweiter Aspekt: ZDF gewährleistet die Teilhabe an | |
|den Vorteilen der digitalen Revolution für jedermann | 121 |

| | |
|--|-----|
|b) Auftrag zur freien individuellen und öffentlichen | |
|Meinungsbildung | 122 |
|Dritter Aspekt: ZDF als unabhängiger und | |
|glaubwürdiger Informationsmakler | 122 |
|Vierter Aspekt: ZDF sichert eine an nationalen | |
|Belangen orientierte Informationsvermittlung | 123 |
|Fünfter Aspekt: ZDF als Stimme Deutschlands in Europa | |
|und in der Welt | 124 |
|c) Leitbildfunktion | 125 |
|Sechster Aspekt: ZDF sichert Qualitätsstandards | 125 |
|Siebter Aspekt: ZDF schließt Versorgungslücken des | |
|kommerziellen Sektors | 126 |
|d) Kultur- und Produktionsauftrag | 127 |
|Achter Aspekt: ZDF-Programmangebot sichert | |
|kulturelle Identität | 127 |
|Neunter Aspekt: ZDF fördert nationale und | |
|europäische Produktionen | 128 |
|e) Innovationsfunktion | 128 |
|Zehnter Aspekt: ZDF als Innovationsmotor | 128 |
|f) Fazit | 129 |
|3.) Konkretisierung des ZDF-Funktionsauftrages | 129 |
|a) Keine nähere Präzisierung kraft Gesetz notwendig | 129 |
|b) Nähere Präzisierung kraft Selbstbindung zweckmäßig | 130 |
| II. Notwendige Veränderungen bei der Umsetzung | |
|des ZDF-Funktionsauftrages | 132 |

| | |
|--|-----|
|1.) Notwendiges Engagement des ZDF bei den | |
|digitalen Angeboten | 132 |
|2.) Schwerpunktsetzung bei der Programmgestaltung | 134 |
|a) Funktionsauftrag als normative Leitlinie | 134 |
|b) Im Markt befindliche digitale Rundfunkangebote | |
|als Orientierungspunkt | 135 |
|c) Sicherung der Balance im öffentlich-rechtlichen | |
|Rundfunksektor | 147 |
|(1) Aufgabenverteilung im öffentlich-rechtlichen | |
|Rundfunksektor | 148 |
|(2) Zunehmende Benachteiligungen des ZDF | 148 |
|(a) Fernsehen | 148 |
|(b) Hörfunk | 149 |
|(c) Zusätzliche Programmaktivitäten an | |
|ARD gebunden | 150 |
|(3) Folgerungen für das digitale Bouquet des ZDF | 151 |
|d) Fazit | 152 |
|3.) Finanzielle und organisatorische Handlungsspielräume | |
|für ein Engagement bei den digitalen Angeboten | 153 |
|a) Finanzielle Rahmenbedingungen | 153 |
|b) Organisatorische Rahmenbedingungen | 154 |
|4.) Rechtliche Handlungsspielräume für ein Engagement bei | |
|den digitalen Angeboten | 155 |
|a) Überblick über die aktuellen Aktivitäten | 155 |
|b) Digitale Rundfunkdienste | 157 |

| | |
|--|-----|
|(1) Das digitale Programm bouquet ZDF.vision | 157 |
|(2) Die rechtlichen Grundlagen | 159 |
|(3) Rechtspolitische Konsequenzen | 162 |
|(a) Erfordernis einer Bouquetermächtigung | 162 |
|(b) Inhaltliche Ausgestaltung derBouquetermächtigung | 163 |
|c) Programmbegleitende Informations- und Datendienste | 164 |
|(1) Überblick über die ZDF-Angebote | 164 |
|(2) Online-Dienste | 166 |
|(a) ZDF.online und heute.online | 166 |
|(b) Die rechtlichen Grundlagen | 166 |
|(c) Rechtspolitische Konsequenzen | 170 |
|(3) ZDF Intercast | 170 |
|(a) Das Angebot und seine Funktionsweise | 170 |
|(b) Die rechtlichen Grundlagen | 172 |
|(c) Rechtspolitische Konsequenzen | 173 |
|(4) ZDF.digitext | 173 |
|d) Fazit | 173 |

Zusammenfassung 175

Literaturverzeichnis 191

Anhang 1

Internationale Kooperationsabkommen des ZDF 205

Anhang 2

Institutionelle bzw. kooperative Beteiligungen des ZDF
an Filmförderinstitutionen 208

Anhang 3

Auswahl von Fernsehpreisen und Auszeichnungen 1993 bis März 1999 209

Anhang 4

Ausgewählte Vorlagen des Intendanten an den Fernsehrat 220

A. DIE SPEZIFISCHEN AUFGABEN UND LEISTUNGEN DES ZDF IM DEUTSCHEN RUNDFUNKWESEN

I. Das ZDF als unverzichtbare Säule der dualen Rundfunkordnung

Das ZDF, eine der bedeutendsten Fernsehanstalten Europas, weist national wie international eine unverwechselbare Bedeutung auf. Es ist die einzige Fernsehanstalt, die von allen Bundesländern getragen wird und die damit ein einmaliges Vorbild des deutschen kooperativen Föderalismus im Medienbereich ist. Seine programmlichen Leistungen sind allseits

anerkannt, wie die anhaltend hohe Zuschauerakzeptanz und der Empfang unzähliger Auszeichnungen für qualitativ hochwertige Programmbeiträge zeigen.¹ So ist das ZDF traditioneller Marktführer in der Prime Time und liegt nach Einschätzung der Zuschauer in der Gunst der einzelnen Programmsparten weit vorne.² Aufgrund ihrer langjährigen und intensiven Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern³ rund um den Globus hat sich die Anstalt nicht nur im deutschsprachigen Raum Verdienste um den europäischen Einigungsprozeß erworben. Das ZDF steht weltweit in der Bekanntheit deutscher Unternehmen - neben Mercedes-Benz, Lufthansa und anderen - mit an der vordersten Stelle und ist damit auch global ein anerkanntes Markenzeichen für deutsche Leistungsfähigkeit. Seine internationalen Bezeichnungen "German Television ZDF", "Télévision Allemande ZDF" sind dafür weitere Belege.

Dieser Stellenwert des ZDF ist Folge einer nunmehr über 30jährigen Programmgeschichte. Diesen Erfolg hat die Anstalt mit dem Gestaltungswillen seiner Organe und dem Leistungsvermögen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter errungen. Dies ist um so beachtlicher, wenn man bedenkt, daß das ZDF gerade im Vergleich zur anderen Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems - den in der "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland" (ARD) zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten - schon seit seiner Gründung im Jahr 1961 strukturellen Nachteilen ausgesetzt ist. So verfügt das ZDF anders als die meisten

* Für wertvolle Mithilfe bei der Erstellung des Manuskripts danke ich meinen Mitarbeitern Babette Kibele, Andreas Grünwald und Markus Höppener.

1 Dazu näher in Teil A. unter IV. 4.); siehe auch Anhang 3.

2 Gerhard, Was für den Zuschauer zählt, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 217 f.

3 Siehe hierzu Anhang 1.

Landesrundfunkanstalten nicht über eine nach Inhalt und Umfang relativ unbestimmte Programmermächtigung, sondern darf kraft staatsvertraglicher Vorgabe nur ein einziges Fernsehprogramm veranstalten. Es ist ihm auch nicht gestattet, von sich aus ein Hörfunkangebot auszustrahlen. Damit werden nicht nur die Gelegenheiten zur Ansprache des Publikums begrenzt, sondern es entfallen auch Experimentierfelder für innovative Programmleistungen sowie wechselseitige Programmunterstützungen (Marketing). Auch die Einführung der dualen Rundfunkordnung Mitte der 80er Jahre, die den publizistischen und ökonomischen Wettbewerb durch die Zulassung kommerzieller Anbieter erheblich verschärft hat, hat die bedeutende Rolle des ZDF im deutschen Rundfunkwesen bestätigt. Durch eine flexible Reaktion auf die neuen Gegebenheiten und durch eine moderne Programmpolitik ist es der Anstalt gelungen, sich auf die neue Konkurrenzsituation erfolgreich einzustellen.⁴

Anders als seinen privaten Wettbewerbern war und ist es dem ZDF dabei gestattet, sein Programm allein an Kriterien des Marktes bzw. der Einschaltquote zu orientieren. Als öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter ist das ZDF strikt an einen gemeinwohl-orientierten Funktionsauftrag gebunden⁵, der wesentlich durch verfassungsrechtliche Vorgaben geprägt und insofern sogar der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund des Grundrechts der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) verpflichtet, seine programmmäßigen Tätigkeiten an den Elementargrundsätzen der Vielfalt und der Integration auszurichten.⁶ Nur Vielfalt und der dadurch bedingte innergesellschaftliche Widerstreit ermöglichen eine ausgewogene Meinungs- und Willensbildung, begründen eine offene Gesellschaft des produktiven Dialogs und gewährleisten nach unserem Verständnis die Funktionieren der Demokratie. Legitimität und Intensität innergesellschaftlicher Differenzierung sind allerdings nur denkbar, wenn sie nicht auf Kosten des Zusammenhalts der Gesamtgesellschaft gehen. Integration ist daher die gleichrangige Kehrseite der Vielfalt. Sie bedeutet in der pluralistischen Gesellschaftsstruktur eine Umfassung der Vielfalts- und Gegensatzpermanenz, indem diese in allen Lebensbereichen verbindend, miteinander kommunizierend und grundsätzlich auch kompatibel zusammengehalten wird.

4 Zur flexiblen Reaktion des ZDF auf neue Gegebenheiten siehe unter anderem ZDF (Hrsg.), Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, ZDF Schriftenreihe Heft 46; sowie ZDF (Hrsg.), Weitergehende Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, ZDF Schriftenreihe Heft 49.

5 Hierzu im einzelnen Teil A. unter II.

6 Hierzu ebenfalls näher in Teil A. unter II.

Garant medialer Vielfalt und Integration kann in einer dualen Ordnung ausschließlich der öffentlich-rechtliche, niemals aber der private Rundfunk sein. Nicht zuletzt aufgrund seiner privilegierten Finanzierungsbedingungen und seiner binnenpluralistischen Organisationsstruktur kann nur er:

- sein Gesamtprogramm auf die ganze Gesellschaft ausrichten;
- in seinen einzelnen Programmen der Vielfalt der bestehenden Meinungen in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck geben;
- auf Mehrheiten und auf wechselnde Minderheiten eingehen;
- die Gleichgewichtigkeit der Vielfalt sichern;
- alle klassischen Bereiche der Information und Kommunikation - von den Nachrichten bis hin zur Unterhaltung - vielgestaltig aufgreifen;
- den innergesellschaftlichen Diskurs immer wieder in Gang bringen und ihn aufrechterhalten.

Diese Verpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als unverzichtbarer Vielfaltsmultiplikator und als maßgeblicher Integrationsfaktor gelten in besonderer Weise für das ZDF. Im Unterschied zu den jeweiligen Landesrundfunkanstalten, die eine regionale Programmstrategie verfolgen, obliegt es dabei dem ZDF, rund um die Uhr eine gesamtnational ausgerichtete Programmkonzeption zu entwickeln und umzusetzen. So hat das ZDF kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorgabe ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit zu vermitteln und die kulturelle Vielfalt Deutschlands angemessen in seinen Programmen darzustellen. Dabei sind der gemeinschaftliche Wille zur Demokratie und die Vielfältigkeit der Meinungen zum Ausdruck zu bringen. Das gegenseitige Verstehen und die wechselseitige Toleranz sind zu fördern. Die Auffassung von Minderheiten ist zu achten. Die Sendungen des ZDF haben demzufolge insgesamt zur freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beizutragen, die Einigung Europas zu fördern und der Verständigung unter den Völkern zu dienen. In gleicher Weise hat das ZDF der Zusammengehörigkeit im vereinigten Deutschland zu dienen sowie zur gesamtgesellschaftlichen Integration beizutragen. Das ZDF ist damit insgesamt ein unverwechselbarer gesellschaftlicher und publizistischer Faktor in Deutschland und dem entspricht der ihm obliegende spezifische Funktionsauftrag.

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

Der Funktionsauftrag des ZDF ist, wie die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland insgesamt, maßgeblich durch die Verfassung und damit entscheidend auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rundfunkfreiheit bestimmt.

1.) Das Konzept der dienenden Freiheit

Normative Grundlage für die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts ist der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG formulierte Auftrag an den Staat, die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film zu gewährleisten. Für das Verständnis der durch das Gericht entwickelten Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist das Konzept der Rundfunkfreiheit als einer dienenden Freiheit ausschlaggebend.⁷ Danach dient die Rundfunkfreiheit der freien individuellen und

öffentlichen Meinungsbildung. Der Rundfunk übernimmt in dem Kommunikationsprozeß der Bürger untereinander zum einen die Rolle eines "Mediums", indem er Informationen und Meinungen anderer verbreitet. Darüber hinaus ist er aber auch "Faktor" der Meinungsbildung.⁸ Als solcher vertritt er eigene Auffassungen, sei es in Form von ausdrücklichen als Kommentar gekennzeichneten Meinungsäußerungen, sei es in Form des notwendigen publizistischen Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses.⁹ Er eröffnet zudem dem einzelnen sowie gesellschaftlichen Gruppen die Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese empirische Feststellung zugleich als normativer Auftrag aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG an den Rundfunk zu verstehen. Dabei beschränkt er sich nach Auffassung des Gerichts nicht auf die bloße Berichterstattung über und Verbreitung von politischen Meinungen. Er schließt vielmehr in einem umfassenden Sinn auch eine Meinungsbildung durch Hör- und Fernsehspiele, musikalische Darbietungen oder Sport- und Unterhaltungssendungen ein.

Der Rundfunk kann diese Vermittlerfunktion nur dann wirkungsvoll wahrnehmen, wenn er frei von staatlicher Beherrschung oder Einflußnahme organisiert ist. Dieser Schutz vor

⁷ Vgl. hierzu nur Hoffmann-Riem, Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 7 Rn. 15, 32.

⁸ BVerfGE 12, 205 (260); vgl. zur Rundfunkfreiheit auch Ladeur, Grundrechtskonflikte in der "dualen Rundfunkordnung", AfP 1998, S. 141 ff.

⁹ Zu letzterem BVerfG MMR 1998, 202 (207).

dem Staat umfaßt auch subtile Mittel indirekter Einwirkung, mit denen sich der Staat Einfluß auf das Programm verschafft oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausübt.¹⁰ Der dienende Charakter der Rundfunkfreiheit erschöpft sich jedoch nicht in dieser abwehrenden Bedeutung. Der Rundfunk dürfe nämlich, so die Verfassungsrichter, ebensowenig wie dem Staat einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden. Es müsse sichergestellt werden, daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck finde. Bereits in seinem ersten Rundfunkurteil betonte das Bundesverfassungsgericht, daß "alle" gesellschaftlich relevanten Kräfte im Rundfunk zu Wort kommen müßten.¹¹ Umfassende programmmäßige Vielfalt ist zugleich Voraussetzung für die Integrationsleistung des Rundfunks, die auf gesellschaftlichen Zusammenhalt gerichtet ist.¹² Im Kurzberichterstattungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht dieses Ziel jüngst erneut in den Vordergrund gerückt. Die Einbeziehung der Sportberichterstattung in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat es damit begründet, daß der Sport "Identifikationsmöglichkeiten im lokalen und nationalen Rahmen" biete und damit "Anknüpfung für eine breite Kommunikation in der Bevölkerung" sei.¹³ Es ist nun Aufgabe des Rundfunkgesetzgebers, die Umsetzung dieser auf Vielfalt und Integration gerichteten Zielsetzung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu gewährleisten. Er wird daher vom Bundesverfassungsgericht verpflichtet, eine positive Rundfunkordnung durch "materielle, organisatorische und prozedurale Regelungen" zu schaffen.¹⁴

2.) Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung

a) Aufgabe der Grundversorgung

Um seinem Gestaltungsauftrag im Rundfunkwesen nachzukommen, verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. Aus dem Grundgesetz kann jedenfalls kein Gebot abgeleitet werden, ein bestimmtes Ordnungsmodell zu wählen. In der Nachkriegszeit hat er zunächst öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gegründet und diese mit einem "Monopol" zur Rundfunkveranstaltung ausgestattet. Die Fernseh- bzw. Rundfunkräte wurden binnenpluralistisch zusammengesetzt, ihnen Einfluß auf die Pro-

¹⁰ Vgl. BVerfGE 35, 202 (222 f.); Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 I, II, Rn. 55 e.

¹¹ BVerfGE 12, 205 (262).

¹² Vgl. dazu auch BVerfGE 12, 205 (262 f.); 31, 314 (329).

¹³ BVerfG MMR 1998, 202 (206 f.).

¹⁴ BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (153).

grammgestaltung sowie -kontrolle eingeräumt und auf diese Weise Vielfalt im Programm gewährleistet sowie Hörfunk und Fernsehen dem staatlichen Einfluß entzogen. Dies ist vom Verfassungsgericht als ein geeignetes, wenngleich nicht zwingend zu ergreifendes Mittel zur Umsetzung der aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Verpflichtungen anerkannt worden.¹⁵ Mitte der 80er Jahre ist dieses Modell zugunsten eines Nebeneinanders von öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern aufgegeben und damit die duale Rundfunkordnung geschaffen worden. Bei der Neudefinition der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks orientierte sich das Gericht maßgeblich an den Defiziten kommerzieller Angebote zur Erreichung des Vielfaltsziels. Es "kann von privatem Rundfunk kein in seinem Inhalt breit angelegtes Angebot erwartet werden, weil die Anbieter zur Finanzierung ihrer Tätigkeit nahezu ausschließlich auf Einnahmen aus Wirtschaftswerbung angewiesen sind. Diese können nur dann ergiebiger fließen, wenn die Privaten hinreichend hohe Einschaltquoten erzielen. Die Anbieter stehen deshalb vor der wirtschaftlichen Notwendigkeit, möglichst massenattraktive Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine geringe Zahl von Teilnehmern von Interesse sind und die oft - wie namentlich anspruchsvolle kulturelle Sendungen - einen hohen Kostenaufwand erfordern, werden in der Regel zurücktreten, wenn nicht gänzlich fehlen, obwohl erst mit ihnen die ganze Breite umfassender Information zu erreichen ist, ohne die es keine >Meinungsbildung< im Sinne der Garantie des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben kann", stellten die Verfassungsrichter seinerzeit fest.¹⁶

Diese zu erwartenden Vielfaltsdefizite im Privatfunk sind aber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nur dann hinnehmbar, wenn der Rundfunk in seiner Gesamtheit die Ziele des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet.¹⁷ Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird folglich eine besondere Programmleistung, nämlich die Sicherstellung der "unerläßlichen Grundversorgung" aberlangt.¹⁸ Nur "solange und soweit" der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Rollenzuweisung wirksam erfüllt

- so heißt es im Niedersachsen-Urteil - "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".¹⁹ Die Rundfunkgesetzgeber haben diese Vorgaben umgesetzt, indem sie die öffentlich-rechtlichen Veranstalter im Vergleich zu den kommerziellen Anbietern einem besonders hohen

¹⁵ Vgl. BVerfGE 12, 205 (261 f.).

¹⁶ BVerfGE 73, 118 (155 f.).

¹⁷ BVerfGE 73, 118 (157).

¹⁸ BVerfGE 73, 118 (157).

¹⁹ BVerfGE 73, 118 (158 f.), zugleich Leitsatz.

Vielfaltsstandard unterworfen haben. Hierauf wird noch am Beispiel des ZDF zurückzukommen sein.

b) Elemente der Grundversorgung

Insbesondere im Baden-Württemberg-Beschluß hat sich das Bundesverfassungsgericht darum bemüht, den Grundversorgungsbegriff zu präzisieren. Drei Elemente sind nach Auffassung des Gerichts dafür wesentlich, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine ihm in der dualen Ordnung zugewiesene Aufgabenstellung erfüllen kann. Seine Sendungen müssen erstens technisch für jedermann empfangbar sein. Zweitens müssen inhaltliche Standards bestehen, die die

verfassungsrechtlich erforderliche meinungsbezogene und gegenständliche Vielfalt abdecken. Und drittens bedürfen diese Standards der Absicherung durch Organisationsstrukturen und Verfahrensregelungen.²⁰

c) Grundversorgung ist keine Mindestversorgung

Frühzeitig und entschieden ist das Gericht Bestrebungen entgegengetreten, den Begriff der Grundversorgung im Sinne einer Mindestversorgung²¹ auszulegen.²² Der Grundversorgungsbegriff ist vielmehr - wie bereits dargelegt - auf die duale Rundfunkordnung ausgerichtet.²³ Er steht für das aus der Verfassung resultierende Erfordernis, die Vielfaltsdefizite des werbefinanzierten Rundfunks zu kompensieren, wenn sich der Gesetzgeber für das duale Organisationsmodell entscheidet. Gegenständliche Begrenzungen für das Tätigkeitsfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lassen sich daher aus dem Begriff nicht ableiten.

d) Grundversorgung durch private Anbieter nicht zu gewährleisten

Im Schrifttum wird gelegentlich die Auffassung vertreten, daß der Grundversorgungsauftrag auch von den Privaten wahrgenommen werden könne.²⁴ Dieser Ansicht kann aber

20 BVerfGE 74, 297 (326).

21 So jüngst Bleckmann, Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung?, S. 54 ff. Vgl. auch Kresse, Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung, ZUM 1995, S. 186.

22 Vgl. dazu auch Bethge, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, S. 48 f.; Hesse, Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts, BayVBl. 1997, S. 138.

23 Vgl. auch Hesse, BayVBl. 1997, S. 139.

24 Ricker, Gleichwertig, gleichberechtigt - Grundversorgung durch private Rundfunkveranstalter, epd medien Nr. 35/1996 vom 8. Mai 1996, S. 5 ff.

nicht gefolgt werden. Schon aufgrund ihrer Finanzierung durch Werbeeinnahmen ist es den kommerziellen Anbietern - wie ausgeführt - nicht möglich, für umfassende Vielfalt zu sorgen. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sehen sich wegen ihrer Gebührenfinanzierung derartigen Bedenken nicht ausgesetzt.²⁵

Auch ließe sich eine Pflicht der privaten Rundfunkanbieter zur Veranstaltung von Sendungen, die die notwendige Vielfalt aufweisen, kaum durchsetzen. Das Bundesverfassungsgericht fordert von ihnen nur, daß ein "Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt" eingehalten wird.²⁶ Alles darüber Hinausgehende unterfällt ihrer grundrechtlich geschützten Programmautonomie. So könnten die Privaten zwar den Vielfaltsstandard ihres Angebots jederzeit anheben. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sie dieses Niveau auch zukünftig beibehalten. Sie könnten vielmehr von einem einmal gewählten Programmiveau jederzeit wieder Abstand nehmen.²⁷ Demgegenüber ist z. B. das ZDF zur Bereitstellung eines vielfältigen, ausgewogenen und integrierenden Programmangebots gesetzlich verpflichtet.²⁸ Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist außerdem, daß kommerzielle Anbieter im Unterschied zu ARD und ZDF keine Kontrollgremien wie Fernseh- und Verwaltungsrat haben, die die gesellschaftlich relevanten Gruppen unserer Gesellschaft repräsentieren und über Programmstruktur, Programminhalte und Finanzen wachen und mitentscheiden.

e) Vom Grundversorgungs- zum Funktionsauftrag

(1) Perspektivwechsel in der Rechtsprechung

In seinen jüngeren Entscheidungen bemüht sich das Bundesverfassungsgericht, den Begriff der Grundversorgung mehr und mehr in den Hintergrund treten zu lassen.²⁹ Der Grund dafür liegt aber nicht darin, daß das Gericht seine Rechtsprechung insofern aufgegeben oder eingeschränkt hat. Anders als noch im Niedersachsen-Urteil oder im Baden-Württemberg-Beschluß ging es dort nicht mehr um die grundlegenden Anforderungen, die an die Ausgestaltung einer dualen Rundfunkordnung zu stellen sind, sondern es mußte entschieden werden, ob gewisse Tätigkeiten zu dem von der Verfassung gewährleisteten Aufgabenkreis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehörten oder nicht. Es ging also um eine nähere Charakterisierung der öffentlich-rechtlichen Säule in einem

25 BVerfGE 73, 118 (157).

26 BVerfGE 73, 118 (159 f.); 83, 238 (297, 316 f.).

27 Vgl. Hesse, BayVBl. 1997, S. 139.

28 So ausdrücklich § 5 Abs. 1-3 ZDF-Staatsvertrag.

29 Hierzu Bullinger, Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich, S. 46.

bereits etablierten dualen System. Um hier eine angemessene Antwort zu finden, wird vom Gericht eine Funktion oder besser ein Auftrag formuliert und eben nicht mehr ein Weg der Zielerfüllung angegeben.³⁰ So heißt es bereits im WDR-Urteil, daß der Begriff der Grundversorgung allein an die "Funktion gebunden (ist), die der Rundfunk im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG beschützten Kommunikationsprozeß zu erfüllen hat"³¹. An anderer Stelle spricht das Gericht von der "Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks"³² oder von der ihm "zukommenden Funktion im dualen System"³³. Dieser Funktionsauftrag wird gelegentlich 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"³⁴.

(2) Inhalt und Reichweite des Funktionsauftrages

Inhalt und Reichweite des Funktionsauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben sich nach der jüngeren Rechtsprechung unmittelbar aus dem Verfassungsrecht.³⁵ Eine exakte gegenständliche Umschreibung ist daher nicht möglich.³⁶ Statt dessen stellt das Bundesverfassungsgericht auf die Programmautonomie ab, die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährt. Es ist damit grundsätzlich die Aufgabe der Anstalten und nicht etwa Sache des Gesetzgebers, darüber zu befinden, mit welchem Programmangebot den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Anforderungen entsprochen wird. Klarstellend heißt es hierzu in den Entscheidungen zur Gebührenfinanzierung: "Im Zentrum der Freiheitsgarantie steht die Programmautonomie. Sie richtet sich gegen jede Indiennahme des Rundfunks für außerpublizistische Zwecke. (...) Es ist Sache der Rundfunkanstalten, aufgrund ihrer professionellen Maßstäbe zu bestimmen, was der Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt."³⁷ Und an anderer Stelle: "In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion publizistisch erfordert, steht ihnen zu. Das

31 BVerfGE 83, 238 (299).

32 BVerfGE 87, 181 (198 f.).

33 BVerfGE 90, 60 (90).

34 BVerfGE 73, 118 (158); 90, 60 (90).

35 BVerfGE 87, 181 (198 f.); 90, 60 (87 ff.).

36 Dies entspricht der Problematik beim Grundversorgungsbegriff.

37 BVerfGE 87, 181 (200 f.).

ist der Sinn der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie bezieht sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme. In der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen liegt indessen zugleich eine Entscheidung über die zu ihrer Verwirklichung benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der Programme. Diese Entscheidung wird daher ebenfalls grundsätzlich vom Schutz der Rundfunkfreiheit umfaßt und ist folglich primär Sache der Rundfunkanstalten.³⁸

Diese Akzentverschiebung in der jüngsten Rechtsprechung bedeutet aber nicht, daß dem Gesetzgeber es nun überhaupt nicht mehr möglich ist, medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen zu fällen. Er verfügt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auch hier über einen breiten Gestaltungsspielraum, um den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten näher zu konkretisieren.³⁹ Während die Länder von dieser Möglichkeit im Hinblick auf die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten kaum Gebrauch gemacht haben, ist der Funktionsauftrag des ZDF insbesondere im ZDF-Staatsvertrag sehr weitgehend ausformuliert worden.⁴⁰ Hierauf wird noch in den nächsten Abschnitten zurückzukommen sein.⁴¹

f) Handlungsmöglichkeiten beim digitalen Rundfunk

Nach der derzeitigen Rechtslage ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestattet, umfassend von den Möglichkeiten der analogen Rundfunktechnik Gebrauch zu machen. Noch nicht beantwortet ist hingegen die Frage, ob das Verfassungsrecht den Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Anstalten auch an den neuen technischen und damit programmlichen Entwicklungen im digitalen Rundfunk zu beteiligen.

Eine solche Verpflichtung kann sich wiederum aus dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben. Zwar läßt sich nicht ein für allemal bestimmen, was im einzelnen zur Funktionserfüllung erforderlich ist. Dies hänge - so das Verfassungsgericht in seinen Entscheidungen zur Rundfunkfinanzierung - von den jeweiligen Umständen wie z. B. der technischen Entwicklung und dem Verhalten der privaten Anbieter ab. In jedem Falle müsse aber dafür gesorgt sein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk "im

38 BVerfGE 90, 60 (91 f.). Zum Erforderlichkeitsmaßstab vgl. etwa Stock, Funktionsgarantie als Gebührengarantie?, JZ 1993, S. 238 f.

39 Vgl. BVerfGE 87, 181 (200 f.); 90, 60 (93 ff.).

40 Es kann daher angesichts der für diese Untersuchung leitenden Fragestellung offenbleiben, ob sich sogar aus dem Verfassungs- und Europarecht eine Konkretisierungspflicht ableiten läßt. Zur Frage, inwiefern eine nähere Umschreibung des ZDF-spezifischen Funktionsauftrages notwendig ist, siehe die Ausführungen unter Teil D. I.

41 Siehe Teil A. unter III.

dualen System publizistisch konkurrenzfähig" bleibe, will dieses nicht "insgesamt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen"⁴². Solange der Rundfunkgesetzgeber sich für ein solches System entscheidet, steht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk daher eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zu.⁴³ Und diese verpflichtet den Gesetzgeber, die Funktionstauglichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht nur in seinem gegenwärtigen Bestand, sondern auch in seiner zukünftigen Entwicklung zu gewährleisten und hierfür die "technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen" bereitzustellen.⁴⁴ Diese Zusammenhänge werden besonders klar im WDR-Urteil herausgearbeitet, wobei das Gericht jedoch den Grundversorgungsauftrag als Ausgangspunkt seiner Argumentation wählt und beide Garantien als von diesem Auftrag umfaßt ansieht: "Angesichts der schnellen Entwicklung des Rundfunkwesens, namentlich der Rundfunktechnik, würde eine auf den gegenwärtigen Zustand bezogene Garantie nicht ausreichen, 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 Übertragungsformen von der Gewährleistung der Grundversorgung umfaßt. Dasselbe gilt für das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten, das für neue Publikumsinteressen oder neue Formen und Inhalte offenbleiben muß."⁴⁵ Dem Baden-Württemberg-Beschluß läßt sich entnehmen, wann eine neue Übertragungs- oder Programmform der Entwicklungsgarantie unterfällt.⁴⁶ Dabei kann hier dahinstehen, ob die im damals zur Überprüfung anstehenden § 45 Abs. 2 Landesmediengesetz Baden-Württemberg angesprochenen Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf durch digitales Fernsehen und World-Wide-Web substituiert wurden. Entscheidend ist die dogmatische Herleitung des erzielten Ergebnisses. Das Bundesverfassungsgericht läßt für eine Berechtigung der Anstalten zur Veranstaltung dieser Dienste die bloße Möglichkeit genügen, daß diese Dienste zukünftig "in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten"⁴⁷. Sie sollen an der Entwicklung neuer Formen des Rundfunks oder rundfunkähnlicher Angebote beteiligt werden, lange bevor vollendete Tatsachen in Gestalt eines aufgeteilten Marktes oder (technischer) Zugangsbarrieren geschaffen sind.

42 BVerfGE 90, 60 (93); 87, 181 (203).

43 BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (299 f.).

44 Vgl. BVerfGE 83, 238 (298).

45 BVerfGE 83, 238 (326).

46 BVerfGE 74, 297 (353 ff.).

47 BVerfGE 74, 297 (353).

Damit steht zugleich fest, daß eine pauschale Ausdehnung der Entwicklungsgarantie auf alle technischen und programmlichen Neuerungen im Rundfunkwesen unzulässig ist. Es bedarf statt dessen einer differenzierten Prüfung im Einzelfall. Dies zeigt ein Blick auf die Spartenprogramme. Im Baden-Württemberg-Beschluß wurden diese aufgrund des damals limitierten Teilnehmerkreises und der thematischen Begrenzungen noch nicht der unerläßlichen Grundversorgung unterstellt. Heute ist diese Programmform jedoch nach überwiegender Ansicht in die Rolle eines meinungsbildungsrelevanten Rundfunkangebots bereits hineingewachsen.⁴⁸ Immerhin absehbar ist eine ähnliche Entwicklung auch für das Pay-TV.⁴⁹

Beim digitalen Rundfunk besteht nun die Besonderheit, daß dieser wegen des national 50 und international 51 für 2010 bzw. 2006 geplanten Analog-Switch-Off in Gänze die Stelle des herkömmlichen Rundfunks einnehmen soll. Die Abschaltung der analogen Verbreitung wird aus volkswirtschaftlichen Gründen für erforderlich gehalten, da die Digitalisierung erhebliche Kosten- und Effizienzvorteile aufweist.⁵² Sie wird jedoch nur für den Preis einer umfassenden Neuordnung des Frequenzspektrums zu haben sein.⁵³ Die ausländischen Erfahrungen z. B. mit dem digitalen Fernsehen lassen zudem erwarten, daß noch vor diesem Zeitpunkt auch in der Bundesrepublik mit einer positiven Marktentwicklung zu rechnen ist und digitale Programmangebote eine gewichtige Bedeutung für die Meinungsbildung erlangen werden.⁵⁴ Angesichts dieser Lage ist zu konstatieren, daß der digitale Rundfunk grundsätzlich von der Entwicklungsgarantie umfaßt ist und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk somit von Beginn an die Berechtigung eingeräumt werden muß, sich an den programmlichen und technischen Möglichkeiten des digitalen Rundfunks zu beteiligen. Damit ist allerdings noch nichts über die Art und Weise oder

48 Vgl. zur Argumentation Hesse, BayVBl. 1997, S. 139.

49 Vgl. BVerfG MMR 1998, 202 (206); Hesse, BayVBl. 1997, S. 139 f.; Holznagel, Urteilsanmerkung, MMR 1998, S. 211.

50 Zu der Situation in Deutschland vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Initiative "Digitaler Rundfunk" der Bundesregierung, Markteinführung des digitalen Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, Bericht der Arbeitsgruppe.

51 Zu den Entwicklungen in den USA siehe Bender, Regelungskonzepte zum digitalen Fernsehen in den USA, ZUM 1998, S. 44 ff.; Brinkley, Defining Vision, S. 394 ff.; zu den Plänen in Großbritannien siehe Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. I, Rn. 123 ff.

52 Hierzu die Analyse von NERA, A study to estimate the economic impact of government policies towards digital television.

53 Commission of the European Communities, Green Paper on Radio Spectrum Policy, COM (1998), 596 fin.

54 Einen Überblick über die aktuelle Situation des Digitalfernsehens auf dem europäischen Markt geben

Kleinsteuber/Rosenbach, Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, RuF 1998, S. 28 ff. Siehe auch Teil D. II. 2.) b).

das Ausmaß der Beteiligung ausgesagt. Angesichts der Vielzahl und des Facettenreichtums digitaler Dienste ist eine differenzierende Betrachtung vonnöten. Hierauf wird noch am Beispiel der digitalen Programm bouquets näher einzugehen sein.⁵⁵

III. Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF

Wenngleich die Verfassung den öffentlich-rechtlichen Anstalten Programmautonomie gewährt und damit die Freiheit garantiert, über Inhalt und Form der Programme, Struktur, Umfang und Anzahl der Sendungen sowie Sendezeit im Rahmen ihrer publizistischen Kompetenz selbst zu entscheiden, steht es dem Gesetzgeber doch frei, den Funktionsauftrag der Anstalten unter Beachtung ihres Freiraumes näher zu konkretisieren oder zu spezifizieren. Auskunft über den besonderen Funktionsauftrag des ZDF im deutschen Rundfunkwesen geben die für die Anstalt maßgeblichen Ermächtigungsgrundlagen.

1.) Positionierung des ZDF im öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor

a) Die normativen Grundlagen

Das rechtliche Fundament der Rundfunkanstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" bildet der Staatsvertrag der deutschen Länder, der ZDF-Staatsvertrag (im folgenden ZDF-StV), zur Zeit gültig in der Fassung des Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 26. August bis 11. September 1996. Als primäre Rechtsquelle gibt er den Handlungs- und Organisationsrahmen für das ZDF vor. Nach § 2 Abs. 1 ZDF-StV veranstaltet das ZDF ein Fernsehvollprogramm. Dies gilt indessen auch für die regionalen, in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten. Die vorrangige aus diesem Zusammenschluß resultierende Verpflichtung der Landesrundfunkanstalten ist gleichfalls die Veranstaltung eines gemeinsamen Fernsehvollprogramms (§ 1 Abs. 1 ARD-StV). Die zentrale Vorschrift, anhand derer sich der besondere Funktionsauftrag des ZDF in der nationalen Rundfunklandschaft entwickeln läßt, findet sich erst in § 5 ZDF-StV:

Diese Norm verpflichtet das ZDF in Abs. 1 Satz 1, "in seinen Sendungen den Fernsehteilnehmern in Deutschland einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen und ins-

55 Siehe Teil D. II. 2.)

besondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit zu vermitteln". Abs. 2 enthält den Auftrag zur Berücksichtigung der föderativen Struktur der Bundesrepublik: "Das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands sind angemessen im Programm darzustellen". Abs. 3 rückt schließlich - neben dem Auftrag zur Wahrung der Menschenwürde und zu Schutz und Stärkung der Individualgrundrechte den Aspekt einer integrationsbezogenen Programmgestaltung unter sozialen Erwägungen in den Vordergrund: "Die Sendungen sollen (...) vor allem die Zusammengehörigkeit im vereinigten Deutschland fördern sowie der gesamtgesellschaftlichen Integration in Frieden und Freiheit und der Verständigung unter den Völkern dienen und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken."

Die Vorschrift enthält für die Tätigkeit des ZDF eine Reihe von Leitzielen und Prinzipien, die sich auf thematische Dimensionen beziehen lassen und deren besondere Akzentuierung vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung [hierzu 1.) b)], der Systematik der Vorschriften des Staatsvertrages [hierzu 1.) c)] und im Lichte des verfassungsrechtlichen Auftrages des ZDF [hierzu 1.) d)] ausgeleuchtet werden soll, bevor die einzelnen inhaltlichen Komponenten des Funktionsauftrages systematisiert und im Überblick dargestellt werden sollen [hierzu 2.)].

b) Historischer Entwicklungszusammenhang

(1) Aufbau eines staatsfreien und föderalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Nachkriegszeit

Der historische Entstehungszusammenhang des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und damit des Zweiten Deutschen Fernsehens ist zu wesentlichen Teilen von der politischen Gegenwartsgeschichte der Bundesrepublik geprägt. Für die Reorganisation des Rundfunkwesens in der Nachkriegszeit waren die Erfahrungen mit diesem Medium in der Zeit des Nationalsozialismus ausschlaggebend. Die Partei Hitlers zögerte nicht, den Hörfunk, der Anfang der 20er Jahre in Deutschland eingeführt worden war, unmittelbar nach ihrer Machtergreifung am 30. Januar 1933 für ihre nationalsozialistischen Zwecke zu nutzen.⁵⁶ Eine Tätigkeit im Rundfunk wurde bereits ab November 1933 von der Mitgliedschaft in der Reichsrundfunkkammer abhängig gemacht. Die Zentralisierung des Rundfunkwesens wurde durch ein Zurückdrängen des Einflusses der Länder bedingungslos vorangetrieben. Der Hörfunk wurde so zu einem Instrument des neugegründeten Reichsmini-

⁵⁶ Hesse, Rundfunkrecht, S. 5 ff.

steriums für Volksaufklärung und Propaganda.⁵⁷ Die gegen Ende der 20er Jahre einsetzende Entwicklung des Fernsehens wurde von den Nationalsozialisten vehement gefördert, da sie das propagandistische Potential dieser neuen Technik schnell erkannt hatten. Der weitere Ausbau des am 22. März 1935 in Berlin eröffneten ersten regelmäßigen Fernsehdienstes zu einem Volksmedium wurde nur durch den Beginn des Krieges gestoppt.⁵⁸

Mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs am 8. Mai 1945 ging die Rundfunkhoheit auf die alliierten Siegermächte über.⁵⁹ Nach der anfänglichen Nutzung der noch funktionstüchtigen Sendeanlagen als Soldatensender begannen sie bald damit, auch Programme für die deutsche Bevölkerung auszustrahlen.⁶⁰ Die westlichen Alliierten verfolgten beim Aufbau eines neuen deutschen Rundfunkwesens vorrangig das Ziel, die Beherrschung der Massenmedien durch die Regierung und die mit politischer Verantwortung ausgestatteten Parteien in Zukunft zu verhindern. Staatsferne, dezentrale Organisation des Rundfunks sowie die Sicherung politischer, kultureller und gesellschaftlicher Vielfalt wurden zu leitenden Strukturprinzipien.⁶¹ Der Vorschlag, das deutsche Rundfunkwesen am Vorbild der British Broadcasting Corporation (BBC) auszurichten, traf auch in der französischen Besatzungszone auf Zustimmung, da die in Frankreich bestehende enge Verflechtung zwischen Rundfunk und Staat in Deutschland gerade unterbunden werden sollte. In den westlichen Besatzungszonen wurden voneinander unabhängige und mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattete Rundfunkanstalten wie der Bayerische Rundfunk, der Nordwestdeutsche Rundfunk oder der Hessische Rundfunk gegründet. Damit war der Grundstein für die föderale Struktur des deutschen Rundfunkwesens gelegt.⁶²

Die von den Alliierten vorangetriebene Neuordnung des deutschen Rundfunkwesens stand von Beginn an im Gegensatz zu dem von den deutschen Nachkriegspolitikern bevorzugten Ordnungsmodell. Von deutscher Seite wurde ein stärkeres Anknüpfen an die Weimarer Traditionen befürwortet und eher der Aufbau privatrechtlich organisierter

⁵⁷ Diller, Rundfunkgeschichte, in: Fünfgeld (Hrsg.), Was Sie über Rundfunk wissen sollten, S. 312 (322 ff.); Holznel, Rundfunkrecht in Europa, S. 10 f.

⁵⁸ Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Fischer Lexikon - Publizistik und Massenkommunikation, S. 334 f.; Diller, Rundfunkgeschichte, in: Fünfgeld (Hrsg.), Was Sie über Rundfunk wissen sollten, S. 312 (328).

⁵⁹ Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, in: Ders. (Hrsg.), Rundfunk in Deutschland, S. 13 ff.

60 Ebenda, S. 24 ff.

61 Hierzu im einzelnen Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht A. IV. Rn. 39 ff.

62 Rundfunkanstalten der ersten Stunde waren in der amerikanischen Besatzungszone der Bayerische Rundfunk, der Hessische Rundfunk, Radio Bremen sowie der Süddeutsche Rundfunk, in der britischen Zone der Nordwestdeutsche Rundfunk und in der französischen Zone der Südwestfunk. Zu den Einzelheiten über diese Neugründungen siehe den Überblick bei Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 46 ff.; Herrmann, 60 Jahre Rundfunkrecht, S. 19 f.; Diller, Rundfunkgeschichte, in: Fünfgeld (Hrsg.), Was Sie über Rundfunk wissen sollten, S. 312 (336).

Rundfunkgesellschaften favorisiert, die ihrerseits einer staatlichen Kontrolle durch Parlament oder Regierung unterliegen sollten. Versuche, dieses Modell in die Praxis umzusetzen, sind jedoch am Widerstand der Besatzungsmächte gescheitert.⁶³ Das föderale Prinzip bestimmte auch in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik die deutsche Rundfunkpolitik. Um gerade in Zeiten der Knappheit zu effizienteren Arbeitsstrukturen zu gelangen, bestand jedoch ein hoher Kooperationsbedarf zwischen den Ländern, aber auch zwischen den neu errichteten Rundfunkanstalten. Bereits 1950 wurde daher die "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands" aus der Taufe gehoben.⁶⁴ Am 1. November 1954 ging das ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm auf Sendung, das im wesentlichen aus Zulieferungen der Länderanstalten gespeist werden sollte.

(2) Die Gründung des ZDF

(a) Die Auseinandersetzungen um das Projekt "Deutschland-Fernsehen"

Die Entstehung des ZDF ist eng verknüpft mit dem technologischen Fortschritt der späten 50er Jahre. Mit der Erschließung neuer Frequenzen für die Ausstrahlung von Fernsehsendungen waren die technischen Möglichkeiten für die Veranstaltung eines zweiten Fernsehprogramms in der Bundesrepublik gegeben.⁶⁵ Von diesem Zeitpunkt an formierten sich die Gruppen, die an einem Betrieb eines weiteren Fernsehangebots interessiert waren: Die Bundesregierung unter Konrad Adenauer wollte über ein zweites Fernsehen einen stärkeren Einfluß des Bundes auf den Rundfunk durchsetzen. Die ARD-Anstalten wollten ihr Fernsehangebot durch eine zweite Senderkette erweitern.⁶⁶

Der Konflikt spitzte sich zu, als die ARD ihre Pläne, selbst die Einrichtung des zweiten Fernsehprogramms zu verwirklichen, mit einem Antrag an das Bundespostministerium am 12. Juni 1957 in die Tat umsetzen wollte. Die beantragte Zuteilung der Frequenzen wurde gut ein Jahr später abgelehnt. Im Frühjahr 1959 kündigte statt dessen der Bundesinnenminister die Vorlage eines Bundesrundfunkgesetzes an, das die Gründung eines Bundesfernsehens vorsehen sollte. Die Ministerpräsidenten der Länder wandten sich auf ihrer Konferenz am 19./20. Juni 1959 in Kiel gegen dieses Vorhaben ebenso wie gegen die Pläne, ein zweites Fernsehprogramm auf kommerzieller Basis zu veranstalten. In

63 Holztagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 12.

64 Zur Gründung der ARD siehe Steinwälder, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, S. 43 ff.

65 Herrmann, Rundfunkrecht, § 4 Rn. 47.

66 Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, S. 12 ff.; Herrmann, Rundfunkrecht, § 4 Rn. 47.

ihrem "Kieler Entwurf" votierten sie für den Abschluß eines Staatsvertrages, der die Veranstaltung eines zweiten Programms vorsah, welches von einem Verband der Landesrundfunkanstalten betreut werden sollte und den Bund wie die Länder organisatorisch einband.⁶⁷ Als die Bundesregierung die von ihr angestrebte Errichtung einer Bundesfernsehanstalt per Gesetz als politisch nicht mehr durchsetzbar erkannte, gründete sie am 25. Juli 1960 die privatrechtliche "Deutschland-Fernseh-GmbH" mit einem Stammkapital von 23 000 DM.⁶⁸ Den elf Bundesländern wurde jeweils nur ein Anteil in Höhe von 1 000 DM zugewilligt, dem Bund - zur Sicherung der Anteils- und Stimmenmehrheit ein Anteil von 12 000 DM.⁶⁹

(b) Das erste Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts

Gegen diese Maßnahme der Bundesregierung erhoben die Länder Klage beim Bundesverfassungsgericht. Die Gründung der "Deutschland-Fernseh-GmbH" verstieß nach ihrer Ansicht gegen die Kompetenzzuweisungen des Art. 30 GG. Am 28. Februar 1961 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil. Die Verfassungsrichter klärten in ihrem sogenannten Ersten Fernsehurteil die Kompetenzfrage dahin, daß die dem Bund nach Art. 73 Nr. 7 GG zustehenden Kompetenzen für das Post- und Fernmeldewesen nur den sendetechnischen Bereich des Rundfunks unter Ausschluß der Studiotechnik umfasse. Alle sonstigen Bereiche des Rundfunks, besonders die Programmgestaltung, fielen in den kulturellen Kompetenzbereich der Länder.⁷⁰ Die Gründung der "Deutschland-Fernseh-GmbH" wurde folglich für verfassungswidrig und nichtig erklärt und führte zur Auflösung der Gesellschaft. Ihren Urteilsspruch nutzten die Richter auch zur Klärung grundsätzlicher Fragen über die Stellung des Rundfunks im Staats- und Verfassungsgefüge der Bundesrepublik. Betont wurde insbesondere die Staatsfreiheit des Rundfunks und seine Funktion als "Medium" und "Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung.⁷¹

(c) Der ZDF-Staatsvertrag von 1961

Das erste Rundfunkurteil stellte die rechtlichen Weichen für die Gründung des ZDF.⁷² Das Urteil markiert zugleich den Beginn einer neuen Ära in der deutschen Rundfunkgeschichte, in der sich der Bund aus der Rundfunkpolitik zurückzog und die Kooperation

67 Der "Kieler Entwurf" ist abgedruckt bei Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, S. 45 ff.

68 Hierzu Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, A. V. Rn. 66.

69 Herrmann, Rundfunkrecht, § 4 Rn. 50.

70 BVerfGE 12, 205 (225 ff.).

71 BVerfGE 12, 205 (259 ff.).

72 Siehe Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, A. VI. Rn. 71.

der Länder in den Vordergrund trat. Es war eine politische Meisterleistung, daß die Ministerpräsidenten bereits drei Monate nach dem Karlsruher Urteilsspruch am 6. Juni 1961 einen Staatsvertrag paraphieren konnten, den sie - ungeachtet der unterschiedlichen Mehrheiten in den Ländern - mit Aussicht auf Ratifizierung den Parlamenten vorlegen konnten. Gleichwohl wirkte sich der vorangegangene Streit mit dem Bund auf die organisatorische Entscheidung aus, die nun in der Art eines politischen Kompromisses gefunden wurde: Zwar sollte der Bund keinen Einfluß auf die programmlichen Entscheidungen nehmen dürfen. Abweichend von ihren ursprünglichen Plänen beschlossen die Ministerpräsidenten aber, eine überregional organisierte Anstalt des öffentlichen Rechts als eine gemeinsame Einrichtung aller Länder zu gründen, die unabhängig von der ARD wirken sollte.⁷³ Am 6. Juni 1961 unterzeichneten die Ministerpräsidenten den "Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)" mit Sitz in Mainz.

Der organisatorische Aufbau des ZDF folgte im wesentlichen der von den Alliierten vorgegebenen Konzeption. Die Anstalt hat drei Organe: den Intendanten als Exekutivorgan, den mit Vertretern der Allgemeinheit pluralistisch besetzten Fernsehrat und den mit der Kontrolle der laufenden Geschäftsführung beauftragten Verwaltungsrat. Abweichend vom bisherigen Modell kam es jedoch zur Gründung einer zentralen Sendeanstalt mit einem Programm. Ein wesentliches Ziel der Neugründung war nach § 22 Abs. 4 ZDF-StV (1961), daß "die Fernsehteilnehmer der Bundesrepublik zwischen zwei inhaltlich verschiedenen Programmen wählen können"⁷⁴.

Der Auftrag, ein Kontrastprogramm zu bieten, wurde konkretisiert in § 2 Satz 1 ZDF-StV (1961). Die Vorschrift verpflichtete die neu gegründete Sendeanstalt, in ihren Sendungen den Fernsehteilnehmern in "ganz Deutschland" einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere "ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit", zu vermitteln. Der Staatsvertrag von 1961 spricht zum einen die bundesweite Ausrichtung des Programms an, die sich zwanglos für einen Sender anbietet, der ein einheitliches Vollprogramm produzieren und ausstrahlen soll. Zum anderen wird mit dem Auftrag zur Veranstaltung von Sendungen für die Fernsehteilnehmer in "ganz Deutschland" auch die nationale Zielrichtung des neuen Programms betont. Diese Positionierung der ZDF-Programme mit vorwiegend nationalem Charakter gegenüber den Programmen der Landesrundfunkanstalten mit vorwiegend regionalem Charakter eröffnet zwanglos die in § 22 Abs. 4 ZDF-StV (1961) geforderte Wahlmöglichkeit für den Zuschauer. Konsequenterweise erhielt die Anstalt auch den Namen "Zweites Deutsches Fernsehen".⁷³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Wehmeier, Die Geschichte des ZDF, S. 35 ff., 45 ff. 74 Ebenda, S. 28 ff.

c) Gesetzssystematische Hinweise auf einen nationalen Auftrag

(1) Abgrenzung zum Auftrag der Landesrundfunkanstalten de lege lata

Allerdings sind die Vorschriften des ZDF-Staatsvertrages in der Fassung von 1961 nicht unverändert in die neuen vertraglichen Grundlagen, nämlich den Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 26. August bis 11. September 1996 übernommen worden. Indessen zeigt sich bei näherer Betrachtung, daß die Veränderungen lediglich die veränderte gesamtdeutsche Realität widerspiegeln, nicht jedoch den Funktionsauftrag des ZDF als bundesweites einheitliches Vollprogramm in Frage stellen. Nach wie vor bleibt der Sender verpflichtet, ein umfassendes Bild der nunmehr (gesamt)deutschen Wirklichkeit darzustellen. An die Stelle der Wiedervereinigung, die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV (1961) durch die neue Anstalt zu fördern war, ist nun in § 5 Abs. 3 ZDF-StV die "Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland" getreten, die bei der Gestaltung der Sendungen zu berücksichtigen ist.⁷⁵

Stellt man dem Auftrag des ZDF die gesetzlichen Zielvorgaben der Landesrundfunkanstalten gegenüber, so bestätigt sich einmal mehr die programmatische Aufteilung zwischen einem gesamt-national-orientierten öffentlich-rechtlichen Sender - ZDF - und den regional-orientierten öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten. Der regionale Programmauftrag der einzelnen Landesrundfunkanstalten soll nur kurz und exemplarisch anhand der rechtlichen Basis des Westdeutschen Rundfunks (WDR), des Norddeutschen Rundfunks (NDR) und des am 1. September 1998 auf Sendung gegangenen Südwestrundfunks (SWR) dargestellt werden. Die gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit der Landesrundfunkanstalten sind vorrangig in den jeweiligen Staatsverträgen bzw. Rundfunkgesetzen zur Errichtung der Sendeanstalt, für den WDR im WDR-Gesetz, und daneben in komplementären Regelungen (Satzungen, Verwaltungsvereinbarungen) enthalten.

WDR §§ 2 Abs. 2; 3 Abs. 2 S. 2; 4 Abs. 3; 15; 20 WDR-G

NDR §§ 1 Abs. 1; 3; 5 Abs. 2; 7; 23; 24 NDR-StV

SWR Präambel; §§ 1 Abs. 1 S. 1, 2; 2 Abs. 1; 3 Abs. 1, 5; 4; 14; 20; 24 SWR-StV

⁷⁵ Daß es sich hierbei lediglich um eine Fortschreibung des ehemals bestehenden nationalen Integrationsauftrages des ZDF handelt, ergibt sich aus der Eingabe des ZDF-Intendanten vom 11. September 1990 an die Ministerpräsidenten der Länder. Die regionale Zielrichtung des NDR sowie des SWR ist explizit jeweils in den §§ 1 Abs. 1 der Staatsverträge enthalten. Die Regelung im NDR-Staatsvertrag charakterisiert den NDR als "eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunksendungen in den Ländern Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein". Der SWR wird gemäß der entsprechenden Vorschrift als "gemeinnützige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Veranstaltung von Rundfunk in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz errichtet". Das Sendegebiet des WDR wird in § 3 Abs. 2 Satz 2 WDRG festgelegt auf "das Land Nordrhein-Westfalen". Damit sind die Sendegebiete der Landesrundfunkanstalten gesetzlich auf abgegrenzte Regionen festgelegt. Zudem werden die Sender explizit auf die Länderberichterstattung festgelegt. Für den WDR ergibt sich diese Verpflichtung aus § 4 Abs. 3 WDRG, wonach der "regionalen Gliederung und der kulturellen Vielfalt des Sendegebiets im Programm Rechnung zu tragen" ist. Die Parallelvorschrift für den NDR, § 5 Abs. 2 NDR-StV, verpflichtet den Sender, "die norddeutsche Region, ihre Kultur und Sprache angemessen im Programm zu berücksichtigen".

Nach § 3 Abs. 5 SWR-StV umfaßt der Programmauftrag des SWR die Vermittlung eines "Überblicks über das länder- und regionenbezogene Geschehen. Die Gliederung des Sendegebiets in die beiden Länder ist auch in gemeinsam veranstalteten Programmen zu berücksichtigen." "Die Landesprogramme sollen ein eigenes landesspezifisches Programm aufweisen", so § 4 SWR-StV. Gerade auch die Regelungen über den neu gegründeten SWR zeigen, daß das regionale Konzept der Landesrundfunkanstalten nicht zugunsten eines bundesweiten Auftrages zurückgedrängt werden soll. In der Präambel zum SWR-Staatsvertrag wird als eine zentrale Aufgabe des SWR die Förderung der kulturellen Vielfalt und Identität in den vertragsschließenden Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz genannt. In der gemeinsamen Protokollerklärung der beteiligten Landesregierungen werden als Ziele, die mit der Schaffung des SWR verfolgt werden, unter anderem angeführt: eine Stärkung der Landesidentität beider Länder durch Schaffung landesbezogener, einheitlicher Programmstrukturen und die Vermehrung landes- und regionalspezifischer Programme.⁷⁶ Dieser klare Befund wird auch nicht etwa durch § 6 Abs. 1 Satz 2 SWR-StV widerlegt. Die dort erwähnte Förderung der Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland kann aufgrund des regional begrenzten Tätigkeitsbereichs des SWR von vornherein nicht eine dem ZDF vergleichbare nationale Dimension beanspruchen.

Aus ihrer primär regionalen Orientierung lösen sich die Landesrundfunkanstalten jedenfalls aus normativer Sicht - auch nicht, wenn ihnen durch § 1 des ARD-Staatsver-

⁷⁶ Siehe auch Hanfeld, Bergfest, Der SWR steigt auf, FAZ vom 29. August 1998, S. 33.

trages die Pflicht auferlegt wird, "gemeinsam ein Fernsehvollprogramm zu gestalten". Im Hinblick auf ihr Gemeinschaftsprogramm "Deutsches Fernsehen"⁷⁷, das sie im Rahmen der ARD veranstalten, haben die Länder überhaupt darauf verzichtet, einen expliziten Programmauftrag zu formulieren. Das erste Fernsehprogramm wird nicht etwa - wie das Programm des ZDF - zentral produziert, sondern setzt sich aus den Programmbeiträgen der Landesrundfunkanstalten zusammen.⁷⁸ Für die Anstalten werden daher detailliert sogenannte Pflichtanteile festgelegt, die diese für die Herstellung des Gemeinschaftsprogramms zuliefern müssen.⁷⁹ Die Programmverantwortung für das "Deutsche Fernsehen" wird ausschließlich durch die für die jeweiligen Landesrundfunkanstalten geltenden Rundfunkgesetze und -staatsverträge geregelt.⁸⁰ Demnach ist der Intendant für die von seiner Anstalt ausgestrahlten Programme verantwortlich. Zudem ist jede Landesrundfunkanstalt berechtigt, "auf die Ausstrahlung von Teilen des Fernsehgemeinschaftsprogramms zu verzichten und es insoweit durch einen eigenen Beitrag zu ersetzen"⁸¹. Die Anstalten müssen somit auch durch die Zusammenarbeit im "Deutschen Fernsehen" keine wesentliche Einschränkung ihrer Eigenverantwortlichkeit hinnehmen.⁸²

(2) Organisationsrechtliche Hinweise

Der bundesweiten Ausrichtung des ZDF wird korrespondierend zu den Vorgaben für das Programm auch im Rahmen der organisatorischen Struktur des Senders Rechnung getragen. Wegweisend für die bundesweite Orientierung ist die Besetzung der pluralistischen Organe des ZDF. Gesetzlich geregelt werden die Zusammensetzung und der Aufgabenbereich von Fernseh- und Verwaltungsrat in den §§ 19 bis 25 ZDF-StV sowie in den

77 So die offizielle Bezeichnung in Ziffer 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 27. November 1991, in der Fassung vom 28./29. Juni 1994.

78 Ziffer 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 27. November 1991, in der Fassung vom 28./29. Juni 1994.

79 Ziffer 5 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 27. November 1991, in der Fassung vom 28./29. Juni 1994. Für Einzelheiten siehe Steinwärders, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, S. 108 ff.

80 Weder im ARD-Staatsvertrag noch im Fernsehvertrag finden sich hierfür Regelungen. Zum ganzen siehe Steinwärders, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, S. 119 ff.

81 Ziffer 6 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsvereinbarung der Landesrundfunkanstalten über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens (Fernsehvertrag) vom 27. November 1991, in der Fassung vom 28./29. Juni 1994.

82 Steinwärders, Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, S. 120. §§ 4 bis 16 der Satzung des ZDF. Gemäß § 21 Abs. 1 lit. a, b ZDF-StV zählen zu den Mitgliedern des Fernsehrates unter anderem je ein Vertreter der vertragsschließenden Länder sowie drei von der Bundesregierung entsandte Vertreter des Bundes. Ebenso gehört dem Verwaltungsrat neben den sonstigen gesetzlich vorgegebenen Mitgliedern auch ein von der Bundesregierung entsandter Vertreter des Bundes an (§ 24 Abs. 1 lit. c ZDF-StV). In beiden Kollegialorganen des ZDF ist - anders als in den Landesrundfunkanstalten 83 - zumindest ein Vertreter des Bundes gesetzlich vorgeschriebenes Mitglied. Die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen im ZDF-Fernsehrat werden ausschließlich von nationalen Verbänden oder Organisationen vorgeschlagen.⁸⁴ Aus diesem Kreis sind auch die Mitglieder auszuwählen, soweit den Ministerpräsidenten der Länder ein Berufungsrecht für den Fernsehrat zusteht.

(3) Anspruch auf Sendezeit

So wie die Zusammensetzung von Fernsehrat und Verwaltungsrat darauf hinweist, daß das Bundesgebiet der gesetzlich vorgegebene Wirkungsbereich des ZDF ist, ist schließlich auch der § 11 ZDF-StV ein Indiz in dieselbe Richtung: Gemäß Abs. 1 dieser Vorschrift ist Parteien während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag angemessene Sendezeit einzuräumen. Dasselbe gilt für Parteien und sonstige politische Vereinigungen bei Wahlen zum Europäischen Parlament, nicht jedoch bei Landtagswahlen. Lediglich *pars pro toto* sei im Gegensatz dazu § 15 des NDR-Staatsvertrages angeführt, der entsprechende Verpflichtungen für Landtags- und Kommunalwahlen enthält.

d) Der gesamtstaatliche Auftrag im Gefüge der verfassungsmäßigen Rundfunkordnung

Diese soeben skizzierte Aufgabenverteilung innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik, die dem ZDF vorrangig die nationale, den Landesrundfunkanstalten vorrangig die regionale Ausrichtung zuschreibt, wird last but not least

83 Die maßgeblichen Bestimmungen sehen als Mitglieder der Rundfunk- und Verwaltungsräte nur Vertreter der jeweiligen Landesregierung bzw. bei den Mehrländeranstalten Vertreter der vertragsschließenden Landesregierungen sowie Vertreter der unterschiedlichen, in den jeweiligen Ländern ansässigen Institutionen, Verbänden etc. vor. Exemplarisch soll hier auf die staatsvertraglichen Regelungen über den WDR, den NDR und den SWR verwiesen werden. Gesetzlich verankert ist die Besetzung der Kollegialorgane des WDR in den §§ 15, 20 WDR-G, für den NDR gelten die §§ 17, 24 NDR-StV und für den SWR enthalten die §§ 14, 20 die entsprechenden Regelungen. Eine Mitgliedschaft von Vertretern des Bundes ist in keiner der genannten Bestimmungen vorgesehen.

84 § 21 Abs. 1- 4 ZDF-StV.

durch eine Besinnung auf den verfassungsrechtlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Sicherung der Meinungsfreiheit durch Vermittlung möglichst umfassender Information und möglichst vielfältiger Standpunkte - gestützt. Dem Auftrag der Verfassung wird eine Organisation um so eher gerecht, je breiter das Spektrum der Berichterstattung ist, das sie eröffnet. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß in den aktuellen gesetzlichen Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten die Verpflichtung zur inhaltlichen Abstimmung für das Gemeinschaftsprogramm der ARD in § 3 ARD-StV bzw. für das ZDF in § 2 Abs. 2 ZDF-StV verankert ist. Primärer Regelungsgegenstand dieser Regelungen ist die Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung bei der Festlegung der jeweiligen Programmschemata. Eine besondere Rücksichtnahme wird für den Bereich der Nachrichtensendungen gefordert, deren Wichtigkeit für den politischen und gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozeß auf der Hand liegt. Nicht in einem Gegeneinander, sondern in einem abgestimmten Miteinander sollen die Rundfunkanstalten ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nachkommen.⁸⁵ Nun sind - trotz der grundsätzlichen Verpflichtung des ZDF, in jedem Land ein Landesstudio zu unterhalten 86 - allein die Landesrundfunkanstalten in der Lage, ein dichtes Netz an Landes- und Regionalstudios aufzubauen, um so eine ausreichend breite und umfassende Länderberichterstattung zu ermöglichen.⁸⁷ Nur mit einer Schwerpunktsetzung auf die einerseits nationale und andererseits regionale Programmausrichtung kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk insgesamt die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen, nämlich auf der Grundlage einer umfassenden Berichterstattung den Meinungspluralismus in der bundesdeutschen Gesellschaft zu fördern.

Diese Organisationsstruktur macht einen entscheidenden Vorsprung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern aus: Eine Berichterstattung, die sowohl die bundesweite als auch die regionale Thematik in dieser Breite abdeckt, ist anders nur schwerlich zu leisten. Die Positionierung des ZDF als nationaler öffentlich-rechtlicher Sender gewinnt somit vor dem Hintergrund der regionalen Struktur der Landesrundfunkanstalten an eigenem Gewicht und Bedeutung.

85 Vgl. Begründung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinigten Deutschland, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.; zu § 3 des ARD-Staatsvertrages sowie zu § 2 des ZDF-Staatsvertrages.

86 § 1 Abs. 4 Satz 2 ZDF-StV.

87 Zur hervorgehobenen Stellung der Regionalberichterstattung durch die Landesrundfunkanstalten der ARD und die Konkurrenz durch die privaten Rundfunkveranstalter siehe auch Halefeldt, Immer näher ran, Regionalisierung im Wettbewerb, in: ARD-Jahrbuch 1996, S. 87 ff. Der Autor gibt auch einen umfassenden Überblick über das kompakte Netz an Landes- und Regionalstudios, das die Landesrundfunkanstalten zur Gewährleistung einer umfassenden Regionalberichterstattung aufgebaut haben.

Das ZDF steht damit im Ergebnis als die zentrale und nationale Sendeanstalt mit bundesweitem Versorgungsauftrag dem Verbund ARD als Gemeinschaft der Landesrundfunkanstalten gegenüber.⁸⁸

2.) Ausgestaltung des Funktionsauftrages im einzelnen

Das folgende Kapitel wird den hier anhand der normativen Grundlagen entwickelten nationalen Auftrag des ZDF anhand der gesetzlichen Ziele und Aufgaben des ZDF inhaltlich näher ausbreiten. Der Begriff des Funktionsauftrages fungiert dabei als ein Oberbegriff, der inhaltlich in verschiedenen Ausdifferenzierungen näher konkretisiert wird. Bestandteil dieses Funktionsauftrages sind unterschiedliche thematische Kategorien. Eine trennscharfe Abgrenzung dieser Kategorien voneinander ist in der Praxis nicht immer möglich. Die Übergänge sind vielmehr oft fließend, Überschneidungen entstehen, was

indes angesichts eines ganzheitlichen Funktionsauftrages kein Widerspruch sein muß. Im Rahmen dieses Abschnitts wird darzulegen sein, daß die Position des ZDF als nationaler Sender der Bundesländer zum einen auch einen internationalen Programmbezug des Senders impliziert, zum anderen aber auch spezifisch ausgerichtete länderbezogene Programmarbeit erfordert.

a) Auftrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung

Die zentrale Verpflichtung jeder öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt ist der Auftrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. In sämtlichen Rundfunkentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird der Rundfunk neben der Presse als unentbehrliches Massenkommunikationsmittel charakterisiert, durch das Einfluß auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird. Das Bundesverfassungsgericht führt aus:

"Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 I GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung, dies in einem umfassenden, nicht auf bloße Berichterstattung oder die Vermittlung politischer Meinungen beschränkten, sondern jede Vermittlung von Information und Meinung umfassenden Sinne. (...) Der Rundfunk ist >Medium< und >Faktor< dieses verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung. Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär

88 So bereits Stolte, Die nationale Fernsehkultur mitgestalten, in: ZDF Jahrbuch 1985, S. 28 (30).

eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen dienende Freiheit: Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten."

Vollprogrammen als auch in den sonstigen Programmbeteiligungen seiner meinungsbildenden Funktion bewußt sein und diese auf allen Ebenen vorantreiben, um so einen Zerfall der Gesellschaft in einen informierten und einen nicht oder nur schlecht informierten Teil zu verhindern.⁹⁰ Diese Verpflichtung des ZDF, zur Förderung der freien Meinungsbildung beizutragen, ist einfachgesetzlich verankert in § 5 Abs. 1 Satz 2 ZDF-StV.

Die Möglichkeit zu einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist von mehreren Komponenten abhängig. Dementsprechend umfaßt auch der Auftrag des ZDF, zu dieser Meinungsbildung beizutragen, ebenfalls mehrere Aspekte.

(1) Der Informationsauftrag

Auch der Informationsauftrag für den Rundfunk in seiner Gesamtheit findet seinen Anknüpfungspunkt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach zählt zu den Aufgaben des Rundfunks als einem der unentbehrlichen Massenkommunikationsmittel der modernen Gesellschaft, "dem Bürger die erforderliche und umfassende Information über das Zeitgeschehen und über Entwicklungen im Staatswesen und im gesellschaftlichen Leben"⁹¹ zu verschaffen. Für das ZDF formuliert § 5 Abs. 1 Satz 1 ZDF-StV als Basis für eine freie Meinungsbildung den Auftrag zur Vermittlung objektiver Informationen - Informationsauftrag.

Mit diesem in § 5 ZDF-StV verankerten Programmauftrag korrespondieren die in § 6 Abs. 1 ZDF-StV enthaltene Verpflichtung zu einer umfassenden, wahrheitsgetreuen und sachlichen Berichterstattung und die in § 6 Abs. 2 ZDF-StV enthaltene Verpflichtung zur Trennung von Nachricht und Kommentar, denn nur so kann gewährleistet werden, daß der Zuschauer seine Meinungsbildung allein aufgrund der verbreiteten Nachrichten und Informationen vornehmen kann. Wesentliche Aufgabe des Rundfunks neben der reinen Informationsvermittlung ist jedoch auch die begleitende Bewertung der Nachrichten in Form von Kommentaren und Stellungnahmen. Diese sind aber jeweils als solche zu

89 BVerfGE 57, 295 (319 f.).

90 In diesem Sinne auch Eberle, Meinungsvielfalt im digitalen Fernsehen, in: ZDF Jahrbuch 1994, S. 54 (58).

91 BVerfGE 35, 202 (222).

kennzeichnen, um so eine möglichst unbeeinflusste Meinungsbildung der Rezipienten zu gewährleisten.⁹²

Der Informationsauftrag ergibt sich des weiteren mittelbar auch aus § 7 ZDF-StV, dem gesetzlich verankerten Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind. Damit wird gewährleistet, daß in den Programmen des ZDF alle gesellschaftlich elementaren Ereignisse Berücksichtigung finden können.⁹³ Auf diese Weise wird dem ZDF ermöglicht, umfassend zu informieren und alle gesellschaftlich relevanten Themenbereiche in seinen Sendungen abzudecken.

(2) Die Orientierungsfunktion

Der Meinungsbildungsauftrag beinhaltet auch die Orientierungsfunktion des ZDF als politisch unabhängigem Informationssender. Die Orientierungsfunktion ist zu verstehen als eine Quelle unabhängiger und unparteilicher Informationen, die insbesondere im Zeitalter einer stetig steigenden Informationsflut den Zuschauern verlässliche und glaubwürdige Anhaltspunkte für eine freie Meinungsbildung bietet.⁹⁴ Die Verpflichtung gerade zu einer umfassenden Berichterstattung (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ZDF-StV) fordert die Darstellung eines möglichst breit gefächerten Informationsspektrums, das als Grundlage für eine umfassende Meinungsbildung erforderlich ist. Der Auftrag zu einer wahrheitsgetreuen und sachlichen Berichterstattung (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ZDF-StV) unterstreicht die Funktion des ZDF, als ernsthafte Informationsquelle Orientierungshilfen zu geben.

(3) Die Forumsfunktion

Einen weiteren Aspekt, der zu einer freien Meinungsbildung beiträgt, umschreibt die Forumsfunktion des ZDF. Der Auftrag, ein Forum für die öffentliche Diskussion zu bieten, an der alle gesellschaftlichen Gruppen partizipieren können, findet sich wiederum in den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den Rundfunk als Kommunika-

92 Vgl. Begründung zu § 6 ZDF-StV, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3. Zu den Grundsätzen der Berichterstattung siehe auch Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, § 3, S. 113-120.

93 Bezeichnenderweise hat gerade das ZDF das Kurzberichterstattungsrecht des Fernsehens rechtsdogmatisch erstmals entwickelt. Siehe Fuhr, Das Recht des Fernsehens auf freie Berichterstattung über öffentliche Veranstaltungen, in: Burkei/Polter (Hrsg.), Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen, Mainzer Festschrift für Hubert Armbruster, S. 117 ff.

94 Hierzu jüngst Stolte, Kommunikation und öffentlicher Rundfunk. Über die unverbrüchlichen Aufgaben in der künftigen Mediengesellschaft, Funkkorrespondenz Nr. 39/1998, S. 3 ff.

tionsmedium. Hiernach ermöglichen Hörfunk und Fernsehen "die öffentliche Diskussion und halten sie in Gang, indem sie Kenntnis von den verschiedenen Meinungen vermitteln und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit geben, meinungsbildend zu wirken, und sie stellen selbst einen entscheidenden Faktor in dem permanenten Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung dar".⁹⁵

Die in den §§ 5 Abs. 1, 2, 6 Abs. 1 und 7 Abs. 1 ZDF-StV enthaltenen Verpflichtungen, die zusammenfassend den Auftrag zu einer die unterschiedlichen gesellschaftlichen Strömungen beachtenden Programmausrichtung beinhalten, ermöglichen dem ZDF, eine breite Palette an (bundes-)länderspezifischen, nationalen und internationalen Informationen zu verbreiten. Im Vordergrund steht dabei die Ausgewogenheit der Informationsvermittlung, die korrespondierend mit dem gesamtgesellschaftlichen Integrationsauftrag die Grundlage für das "Zu-Wort-kommen" aller relevanten gesellschaftlichen Richtungen bietet. Diese vielschichtige Informationsvermittlung ist als Forum der Meinungsvielfalt und somit als Basis für den verfassungsrechtlich geforderten Meinungspluralismus zu werten.

b) Der Integrationsauftrag

Auf die integrierende Funktion des Rundfunks für das Staatsganze, die in der deutschen Rundfunklandschaft vor allem durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistet wird, hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinen ersten Rundfunkentscheidungen einen besonderen Akzent gesetzt:

"Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung und erfüllen, indem sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen, zugleich integrierende Funktionen für das Staatsganze."⁹⁶

"Hörfunk und Fernsehen gehören in gleicher Weise wie die Presse zu den unentbehrlichen Massenkommunikationsmitteln, denen sowohl für die Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen wie für deren Kontrolle als auch für die Integration der Gemeinschaft in allen Lebensbereichen eine maßgebliche Wirkung zukommt."⁹⁷ Integration bedeutet somit für den Rundfunk, daß er mit seinen Programmangeboten für die Gesellschaft eine gemeinsame Informations- und Kommunikationsbasis eröffnet, auf der alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen können, um zur politischen Willensbildung beizutragen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern.⁹⁸

95 BVerfGE 35, 202 (222).

96 BVerfGE 47, 198 (225), unter Hinweis auf frühere Entscheidungen, so z. B. BVerfGE 12, 205 (246), 31, 314 (329).

97 BVerfGE 35, 202, (222), unter Hinweis auf BVerfGE 12, 113 (125), 205 (260).

98 In diesem Sinne auch Stolte, Fernsehen am Wendepunkt. Meinungsforum oder Supermarkt?, S. 113 ff.

Bei der Ableitung des Integrationsauftrages aus den geltenden gesetzlichen Bestimmungen lassen sich verschiedene Aspekte herausarbeiten, die den Integrationsauftrag des ZDF inhaltlich kennzeichnen, zum einen in territorialer Hinsicht, zum anderen in Hinsicht auf eine gesellschaftliche Integration.

(1) Auftrag zur föderalen Integration

Der Programmauftrag des ZDF hat - wie oben dargelegt - eine nationale Ausrichtung. Die entsprechenden Programmgrundsätze des § 5 ZDF-StV sind bereits mehrfach angesprochen worden: Mit der Verpflichtung, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit zu vermitteln und dabei die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland zu fördern, wird der Auftrag zur gesamt-nationalen Integration explizit gesetzlich verankert. Aufgrund der Bestimmung in § 19 Abs. 5 RfStV gelten diese Vorschriften für das Fernsehvollprogramm auch für alle weiteren Programme entsprechend, die das ZDF entweder selbst veranstaltet oder an deren Veranstaltung das ZDF beteiligt ist.

Gleichwohl ist das ZDF - wie schon anhand der Entstehungsgeschichte unzweideutig klar wird - als gemeinsame Rundfunkanstalt aller (Bundes-)Länder kein "Bundessender". Vielmehr bezieht sich sein Auftrag auf die Gesamtheit der Gebiete der Länder. § 5 Abs. 2 ZDF-StV begründet die Verpflichtung, "das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands angemessen im Programm darzustellen"⁹⁹. Nach § 1 Abs. 4 ZDF-StV ist das ZDF verpflichtet, in jedem Land ein Landesstudio zu unterhalten, damit eine entsprechende Länderberichterstattung auch realisiert werden kann.

Landesspezifische Belange sind innerhalb des Fernsehvollprogramms angemessen zu berücksichtigen. Nach § 3 Satz 4 ZDF-StV ist die Produktion von Fernsehprogrammen möglichst auf Produktionsstandorte in den Ländern zu verteilen.

Gleichwohl bleibt das verbindende Element, die Stärkung des föderativen Zusammenhalts, der übergeordnete Zweck, der bei der Gestaltung der Sendungen im Mittelpunkt stehen soll. Insofern ist der Auftrag zur föderativen Integration zu unterscheiden von dem Auftrag zur Stärkung landestypischer kultureller Identität, die sich im einschlägigen Landesrundfunkrecht findet. Der Föderalismus ist die Idee der Vielfalt in der Einheit.¹⁰⁰ Das hiermit korrespondierende, den Bundesstaat als Einheit betonende Strukturprinzip, läßt

99 Vgl. Begründung zu § 5 ZDF-StV, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.

100 Ipsen, Staatsrecht I, § 12 Rn. 611.

sich umschreiben mit der Idee der Einheit in der Vielfalt.¹⁰¹ Dieses doppelseitige Strukturprinzip der bundesdeutschen Staatsordnung findet seine Entsprechung in der Organisation des bundesdeutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Das bundesweit organisierte ZDF repräsentiert das für die Bundesrepublik konstituierende Prinzip Einheit. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten stehen für die die bundesstaatliche Ordnung konstituierende Vielfalt der Länder.

Ein erhellendes Beispiel für die unterschiedliche Akzentuierung zwischen dem föderativen Auftrag des ZDF und den regional ausgerichteten Aufträgen der Landesrundfunkanstalten findet sich in der Verwaltungsvereinbarung für den gemeinsamen Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX. So zählt nach § 2 Abs. 7 der Vereinbarung zu den Programminhalten von PHOENIX auch die Übertragung aus den Landtagen. Nach § 2 Abs. 7 Satz 3 der Vereinbarung kann dazu neben der jeweiligen Landesrundfunkanstalt das ZDF nur in Ausnahmefällen zuständig sein, wenn anders die Information der Zuschauer nicht effektiv sicherzustellen ist.

Eine besondere Verantwortung trägt das ZDF mit der Wahrnehmung der Aufgabe, die Integration der neuen Länder voranzutreiben. Das ergibt sich außer aus dem bereits zitierten § 5 Abs. 3 Satz 4 ZDF-StV auch aus einer Protokollnotiz aller Bundesländer zu § 5 Abs. 2 ZDF-StV.¹⁰² Hierbei soll nicht nur in den neuen Bundesländern durch den traditionell in Westdeutschland beheimateten Sender für den Gedanken der föderalen Integration geworben werden. Vielmehr soll die Berichterstattung die Geschehnisse in den neuen Länder in besonderem Maße berücksichtigen¹⁰³ und damit auch durch eine aktive Informationspolitik die Kenntnisse und das Verständnis in den alten Bundesländern verbessern.

(2) Auftrag zur europäischen und internationalen Integration

Staatsvertraglich verankert ist auch der europäische und internationale Integrationsauftrag in § 5 ZDF-StV, nämlich in §§ 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 4 ZDF-StV. Danach soll den Fernsehteilnehmern in Deutschland durch die Fernsehdienste des ZDF ein objektiver Überblick über das "Weltgeschehen" vermittelt werden, § 5 Abs. 1 Satz 1 ZDF-StV. Die Bestimmung des § 5 Abs. 3 Satz 4 ZDF-StV verpflichtet das ZDF, in seinen Programmen

101 Vgl. dazu Stoiber/Biedenkopf, Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Media Perspektiven 1995, S. 104.

102 Begründung zu § 5 ZDF-StV, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.

103 Ebenda.

auch einen Beitrag zur Völkerverständigung zu leisten. Diese internationale Ausrichtung, die insbesondere die Förderung der Völkerverständigung und das Bemühen um die Einigung Europas zum Gegenstand hat, wird ausdrücklich auch in Abschnitt VI. in den Richtlinien für die Sendungen des ZDF hervorgehoben.¹⁰⁴ Ihm dienen im übrigen auch die weltweiten Kooperationen des ZDF.¹⁰⁵

(3) Gesellschaftlicher Integrationsauftrag

Wenn auch eine exakte Grenzziehung zwischen dem oben beschriebenen gesamt-nationalen Integrationsauftrag unter territorialen Aspekten und einem Integrationsauftrag unter sozialen Aspekten nur schwer möglich ist, verdient dieser Rundfunkauftrag doch eine gesonderte Erwähnung. Denn gerade dem ZDF als der nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt aller Länder kommt eine besondere Verpflichtung zur gesamt-gesellschaftlichen Integration zu. Der gesellschaftliche Integrationsauftrag, ebenfalls verankert in § 5 Abs. 3 Satz 4 ZDF-StV, umfaßt die Integration der

unterschiedlichen in Deutschland lebenden gesellschaftlichen Gruppen zu einer in Frieden, Freiheit und Toleranz lebenden Gesellschaft. Innerhalb dieses gesamtgesellschaftlichen Integrationsauftrages sind wiederum unterschiedliche Differenzierungen auszumachen.

Die Vereinigung Deutschlands macht es - wie erwähnt - erforderlich, das Zusammenwachsen der alten und neuen Länder zu fördern und das Entstehen einer solidarischen gesamtdeutschen Gesellschaft voranzutreiben. Hervorzuheben ist indessen nicht minder die Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger in diese bundesdeutsche Gesellschaft.¹⁰⁶ Zur Ausübung des gesellschaftlichen Integrationsauftrages sind nicht zuletzt die Videotext-Untertitelungen des ZDF-Programms zu werten, womit die Integration gehörloser und hörbehinderter Zuschauer ermöglicht werden soll.

c) Leitbildfunktion

Dem ZDF als seriöser Informationsquelle innerhalb des vielfältigen Medienangebots kommt bei der Gestaltung seines Programms auch eine Leitbildfunktion zu. Leitbildfunktion ist hierbei zu verstehen als Verpflichtung auf eine wegweisende, qualitativ hochwertige Programmgestaltung. Dieser Verpflichtung im Rahmen seines Sendeangebots

104 Der Auftrag zur Völkerverständigung wurde für das ZDF bereits in § 2 ZDF-StV (1961) normiert. Siehe im einzelnen dazu Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, § 2 V, S. 109.

105 Siehe Anhang 1.

106 Vgl. Begründung zu § 5 ZDF-StV, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.

nachzukommen ergibt sich für das ZDF zunächst allgemein aus den §§ 3, 4, 5, 9, RfStV und den §§ 5 bis 11 ZDF-StV. Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2, 3 ZDF-StV ist der Sender verpflichtet, in seinen Programmen die zentralen Rechtsgüter, insbesondere qualitativ hochwertige Programmgestaltung. Dieser Verpflichtung im Rahmen seines Sendeangebots

104 Der Auftrag zur Völkerverständigung wurde für das ZDF bereits in § 2 ZDF-StV (1961) normiert. Siehe im einzelnen dazu Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, § 2 V, S. 109.

d) Kulturauftrag und Produktionsauftrag

Einen weiteren Schwerpunkt im Rahmen des aktuellen Funktionsauftrages bildet der kulturelle Integrationsauftrag des ZDF. Der nationale Kulturauftrag ist verankert in § 5 Abs. 2 ZDF-StV. In den Programmen des Senders sollen sich danach die kulturelle Vielfalt Deutschlands und das Geschehen in den einzelnen Ländern widerspiegeln. Damit kommt auch innerhalb des Kulturauftrages zum einen die gesamtstaatliche und föderale Ausrichtung des ZDF zum Ausdruck, zum anderen die integrative Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Der Produktionsauftrag des ZDF ergibt sich aus § 3 ZDF-StV. Zur Herstellung von Fernsehproduktionen kann das ZDF hiernach auf unterschiedlichen Ebenen mit Dritten zusammenarbeiten. Die föderale Struktur des Senders ist auch innerhalb des Produktionsauftrages besonders hervorgehoben. Nach § 3 Satz 4 ZDF-StV ist - wie bereits

107 Richtlinien für die Sendungen des "Zweiten Deutschen Fernsehens" vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 24. März 1995. erwähnt - die Produktion möglichst angemessen auf Produktionsstandorte in den Ländern zu verteilen.

Kulturauftrag und Produktionsauftrag sind aufeinander bezogen. Das ZDF darf einerseits Fernsehproduktionen nicht in erster Linie zum Zwecke der wirtschaftlichen Verwertung herstellen oder herstellen lassen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 ZDF-StV). Die Verpflichtung zur Darstellung der deutschen Wirklichkeit, des Geschehens in den einzelnen Ländern und der kulturellen Vielfalt im Land läßt sich andererseits durch den bloßen Erwerb von ausländischen Produktionen nicht gewährleisten. Das ZDF trifft deshalb über die Pflicht zur Berichterstattung hinaus ein Auftrag zum selbständigen Kulturschaffen.

e) Innovationsfunktion

Die Innovationsfunktion des ZDF ist in § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV verankert. Die Norm garantiert die vom Bundesverfassungsgericht den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zugebilligte Entwicklungsgarantie¹⁰⁸ auf staatsvertraglicher Ebene. Sie beinhaltet auch die bundesweite Teilhabe an Versuchen, seien diese programmlicher, technischer oder sonstiger Art. Der Entwicklungsgarantie kommt vor allem vor dem Hintergrund der Digitalisierung der Medien und der damit zusammenhängenden Diversifizierung der Angebotsformen eine entscheidende Bedeutung zu. Sie ist Grundlage für die Teilhabe des ZDF an den neuen Formaten der Massenkommunikation. Insoweit sei an dieser Stelle verwiesen auf die Ausführungen in Teil D., der die Positionierung des ZDF im Zeitalter der Digitalisierung untersucht.

108 Vgl. nur BVerfGE 74, 297 (311); 87, 181 (187).

IV. Praktische Umsetzungen des ZDF-Funktionsauftrages

Zieht man ein Resümee über die Positionierung des ZDF innerhalb der deutschen Rundfunklandschaft insgesamt sowie im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Sektor im besonderen, so ist festzustellen, daß die Anstalt trotz verschiedener Anfangsschwierigkeiten und der benachteiligten Stellung vor allem im Vergleich zu den Landesrundfunkanstalten die Herausforderungen als gleichwertiges Kontrastprogramm zum ARD-Angebot gut gemeistert hat. Die Bedeutung des ZDF in der bundesrepublikanischen Gesellschaft läßt sich anschaulich anhand der vielfältigen programmlichen [hierzu 1.)] und außerprogrammlichen [hierzu 2.)] Leistungen des Senders ablesen. Die herausragende Stellung des ZDF spiegelt sich zudem in der hohen Akzeptanz wider, die der Sender bei Zuschauern und Fachleuten genießt [hierzu 3.).]

1.) Die Dienste des ZDF

Der folgende Überblick über die vom ZDF angebotenen Dienste dient als Grundlage für die Darstellung der Leistungen des Senders für die gesellschaftliche und kulturelle Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei wird unterschieden zwischen den Fernsehdiensten [hierzu a)], dem Hörfunkangebot [hierzu b)] und dem Fernsehtext [hierzu c)]. Eine Übersicht über die neuen Dienste des ZDF, vor allem über die digitalen Angebote, findet sich in Teil D.

a) Fernsehdienste

Das ZDF veranstaltet derzeit ein nationales Fernsehprogramm. Neben diesem vom ZDF in alleiniger Verantwortung gesendeten Fernsehvollprogramm ist der Sender an der Ausstrahlung der Satellitenprogramme 3sat (in Zusammenarbeit mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten sowie dem ORF und der SRG) und ARTE (in Zusammenarbeit mit den in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten bzw. mit den Rundfunkanstalten der ARD und dem französischen Sender La Sept ARTE) sowie an den Spartenkanälen Der Kinderkanal und PHOENIX, jeweils in Zusammenarbeit mit Landesrundfunkanstalten der ARD, beteiligt.

.....Aktuelle Fernsehdienste

Fernsehdienst Sendebeginn Gesetzliche Grundlagen

Fernsehvoll- 1. April 1963 §§3; 4; 5; 9 RfStV

programm §§ 1; 2 Abs. 1; 3; 5; 6; 7
ZDF-StV

ZDF § 3 Satzung des ZDF 109

.....Richtlinien für die Sendungen

.....des ZDF 110

3sat 1. Dezember § 19 Abs. 1 RfStV

.....1984, ab dem Vereinbarung über das

.....1. Dezember Satellitenfernsehen

.....1993 gemeinsam des deutschen Sprachraums 3sat
vom

.....mit der ARD 8. Juni 1993

ARTE 30. Mai 1992, § 19 Abs. 4 RfStV

.....gemeinsam mit § 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag

.....der ARD und der ARTE

.....La Sept ARTE Deutschland TV GmbH vom

.....11. Dezember 1990

.....Art. 2, 19 Gründungsvertrag ARTE

.....G.E.I.E. vom 30. April 1991

.....Vertrag zwischen den Ländern und

.....der Französischen Republik zum

.....Europäischen Kulturkanal vom

.....2. Oktober 1990

Der 1. Januar 1997 § 19 Abs. 2 RfStV

Kinderkanal Vereinbarung über die

.....Veranstaltung

.....eines ARD/ZDF-Kinderkanals vom

.....4. Dezember 1996

PHOENIX 1. April 1997 § 19 Abs. 2 RfStV

.....Verwaltungsvereinbarung für den

.....Ereignis- und Dokumentationskanal

.....vom 4. Februar 1997

109 Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 2. April 1962 in der Fassung des Änderungsbeschlusses des Fernsehrates vom 19. März 1993.

110 Richtlinien für die Sendungen des "Zweiten Deutschen Fernsehens" vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 24. März 1995.
b) Hörfunkangebot

Das ZDF ist, ohne selbst Hörfunkveranstalter zu sein, gleichberechtigt mit den Landesrundfunkanstalten der ARD organisationsrechtlicher Träger der bundesweiten Radioangebote von DeutschlandRadio. DeutschlandRadio strahlt als erster nationaler Hörfunksender in der Rundfunkgeschichte der Bundesrepublik zwei im gesamten Bundesgebiet zu empfangende Programme aus: DeutschlandRadio Berlin und Deutschlandfunk aus Köln.

.....Aktuelle Hörfunkbeteiligungen

Hörfunkangebot Sendebeginn Gesetzliche Grundlagen

Deutschlandfunk 1. Januar 1994 §§ 2 Abs.1; 6-15 DLR-StV

.....§ 3 DeutschlandRadio Satzung

DeutschlandRadio 1. Januar 1994 §§ 2 Abs. 1; 6-15 DLR-StV

Berlin § 3 DeutschlandRadio Satzung

c) Fernsehtext

Für das ZDF findet sich die rechtliche Grundlage für die Veranstaltung eines Videotext-Dienstes in § 4 Abs. 1 ZDF-StV. Danach ist das ZDF berechtigt, die Leerzeilen seines Fernsehsignals insbesondere für Fernsehtext zu nutzen.

.....Aktueller Fernsehtext-Dienst

Fernsehtextangebot Sendebeginn Gesetzliche Grundlagen

Videotext-Dienst 1. Januar 1990 § 4 Abs. 1 ZDF-StV

.....Verwaltungsvereinbarung über

.....den gemeinschaftlichen

.....Videotext-Dienst von ARD und

.....ZDF vom 28. November 1989

2.) Die programmlichen Leistungen 111

Unter der Dachmarke "ZDF" vereinigt sich ein umfassendes Angebot publizistisch hochwertiger Programmformate. Von Beginn an haben der Informationsauftrag mit seiner Orientierungs- und Forumsfunktion, der Integrationsauftrag, die Leitbildfunktion, der Kulturauftrag, der Produktionsauftrag und die Innovationsfunktion dieses Angebot begleitet und ihm bis heute sein eindeutiges Gepräge gegeben.¹¹²

Ohne die nahezu 40jährige Programmgeschichte des ZDF auch nur annähernd aufarbeiten zu wollen, ist hinsichtlich des Informationsauftrages hervorzuheben, daß das ZDF rund 45 Prozent seiner gesamten Sendezeit mit Informationen bestreitet. In der Prime Time zwischen 19 Uhr und 23 Uhr beträgt der hierauf entfallende Anteil 40 Prozent. Mit der "heute"-Sendung und

dem "heute-journal" hat die Anstalt neben der "Tagesschau" der ARD in der Kategorie "Nachrichtensendungen" Standards gesetzt. Die bedeutende Stellung des ZDF im Nachrichtensektor beruht vornehmlich auf der hohen Professionalität, mit der die journalistische Aufbereitung und Präsentation der Sendungen erfolgt. Bei der Auslandsberichterstattung bürgt außerdem ein weltweit umfassendes Korrespondentennetz für eine aktuelle, authentische und ebenso zuverlässige wie präzise Informationsvermittlung.

Das aktuelle Nachrichtenangebot des ZDF wird traditionell durch eine fortlaufende und fundierte Hintergrundberichterstattung ergänzt. An erster Stelle sind hier die politischen Magazine wie "FRONTAL" und "Kennzeichen D" zu nennen, die seit Jahren bei Zuschauern und Programmkritik hohes Ansehen genießen. Aktuelle Informationen und Hintergrundinformationen bietet der Sender aber auch mit "Bonn direkt" (neuerdings "Berlin direkt"), seinen Reportagen und den ZDF-Specials, die ihrerseits zur Prime Time immer wieder gesellschaftlich relevante Themen von nationaler Bedeutung aufgreifen. Exemplarisch für die Orientierungsfunktion können neben den bereits genannten Nachrichten- und Informationssendungen die - gerade auf einen 14-tägigen Senderhythmus erweiterte - Sendereihe "Was nun, ...?", das "Nachtstudio", in dem interdisziplinär die Perspektiven des kommenden Jahrtausends beleuchtet werden, sowie die in Wahlzeiten

111 Die Darstellungen in den Unterpunkten 2.) und 3.) beruhen im wesentlichen auf Heft 54 der ZDF Schriftenreihe, Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft am Beispiel des ZDF, sowie auf Informationen der ZDF-Unternehmensplanung.

112 Im folgenden werden Beispiele für die Umsetzung der verschiedenen Dimensionen des ZDF-Funktionsauftrages angeführt. Der Frage, welche programmliche Leistungen in diesen Bereichen von konkurrierenden Rundfunkanbietern erbracht werden, kann an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. Eine Auseinandersetzung mit der sogenannten Konvergenzthese ist daher schon thematisch nicht geboten.

ausgesendeten "Nachtduelle" genannt werden. Diese Sendungen stellen die unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen und weltanschaulichen Positionen in ihrer gesamten Vielfalt und Breite dar. Sie eröffnen dem Zuschauer somit die Möglichkeit, sich in allen wesentlichen Fragen nationalen Interesses zu informieren und insbesondere zu orientieren. Eine klare Orientierungsaufgabe nimmt aber auch das Ratgeber- und Serviceangebot des ZDF wahr. Hierfür stehen Sendungen wie "Aktenzeichen: XY ... ungelöst", das "Gesundheitsmagazin PRAXIS", "Wie würden Sie entscheiden?", "planet e.", "info - Beruf & Karriere", vor allem aber "WISO", das erfolgreichste deutsche Wirtschafts- und Verbrauchermagazin überhaupt.

Pars pro toto für die vom ZDF wahrgenommenen Forumsfunktion sind Gesprächssendungen wie "Was nun, ...?" und "halb 12 - Eser und Gäste" anzuführen. Hier werden, ebenso wie z. B. im "ZDF-morgenmagazin" und im "ZDF-mittagsmagazin", unterschiedliche Positionen ins Gespräch gebracht. Darüber hinaus bietet das ZDF schwerpunktmäßig aus besonderen thematischen Anlässen immer wieder Studiodiskussionen zu Fragen unter anderem aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an. Die Wahrnehmung der Forumsfunktion ist allerdings nicht auf Informationsprogramme beschränkt. Sie kann ebenso auch in Fernsehspielen und Fernsehfilmen stattfinden, die gesellschaftliche Probleme aufgreifen und in erzählerischer Form thematisieren.

Auch der Integrationsauftrag nimmt im Programmangebot des ZDF einen hohen Rang ein. Im Interesse föderaler Integration greift das ZDF immer wieder Ereignisse und Entwicklungen aus den Bundesländern, aus Städten, Regionen und Gemeinden aus übergreifender Sicht auf. Beispielhaft hierfür sind der seit 1969 ausgesendete "Länderspiegel" sowie der sonntägliche und auf das Ost/West-Länderverhältnis konzentrierte "Blickpunkt". Länderthemen und Länderfragen werden aber in gleicher Weise auch täglich in der "drehscheibe Deutschland" sowie in "hallo Deutschland" behandelt. Föderale Integration ist schließlich gleichermaßen wesentliches Gestaltungskriterium vieler weiterer ZDF-Formate. So ist beispielsweise das "Sonntagskonzert" immer wieder in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik Deutschland zu Gast und ermöglicht damit dem Zuschauer auf eine ganz zwanglose Art und Weise einen Einblick in die Lebens- und Alltagskulturen der einzelnen Bundesländer. Dasselbe gilt im fiktionalen Bereich beispielsweise für die Vorabendserien, deren Handlungen in den unterschiedlichsten Landschaften und Gegenden der Bundesrepublik angesiedelt sind.

In der programmlichen Umsetzung internationaler Integration hat das ZDF Zeichen gesetzt. 1987 wurde die "Fernsehbrücke Mainz - Leningrad" errichtet, anlässlich derer Bürger beider Staaten erstmals via Satellit miteinander diskutieren konnten. 1988 folgte die "Fernsehbrücke Bundestag - Oberster Sowjet" mit der seinerzeit bahnbrechenden Diskussion deutscher und sowjetischer Abgeordneter. Ihr schloß sich im gleichen Jahr die "Fernsehbrücke Mainz - Shanghai" an.

Auf gleicher Linie internationaler Integration lagen die "Programmabende", die im ZDF-Programm von ausländischen Sendern gestaltet wurden, sowie die entsprechenden, vom ZDF gestalteten deutschen "Programmabende" bei den ausländischen Sendern. Internationale Integration hat das ZDF aber auch mit der von ihm initiierten und im Jahr 1985 von ZDF, Antenne 2 (Frankreich), Channel 4 (Großbritannien), ORF (Österreich), RAI (Italien) und SRG (Schweiz) gegründeten Europäischen Produktionsgemeinschaft vollzogen, der nachfolgend RTVE (Spanien) und ERT/ET1 (Griechenland) zusätzlich beigetreten sind. Im Wege dieser Produktionsgemeinschaft konnten im europäischen Verbund europäische Themen entwickelt und im Wege europäischer Serien programmlich umgesetzt werden.

Inzwischen kann man in Japan und Korea die "heute"-Sendung zeitgleich verfolgen. Weltweit sind weitere Magazine und Fernsehspiele mit dem ZDF-Logo zu sehen. Internationale Integration beinhaltet aber auch die 20teilige und mehrfach ausgezeichnete Reihe "Die Rechte der Kinder", eine Verfilmung der UN-Kinderrechtskonvention, die vom ZDF in Zusammenarbeit mit terre des hommes vorgenommen wurde. Dem Auftrag der internationalen Integration kommt das ZDF aber auch mit seinem wöchentlichen Magazin "auslandsjournal" nach, das zur besten Sendezeit um 21.15 Uhr ausgesendet wird. Das "auslandsjournal" ist dabei in 20 Jahren eine feste ZDF-Institution geworden. Überdies werden am Freitag um 21.15 Uhr in der "ZDF-reportage", am Donnerstag um 23 Uhr in der "ZDF-Dokumentation" und täglich in den Nachrichtensendungen ausführlich Auslandsthemen dargestellt. Das Magazin "Reiselust", aber auch unzählige fiktionale Programme vermitteln schließlich ihrerseits Informationen über andere Länder, ermöglichen Einblicke in ausländische Kulturen und Lebensweisen, wecken Verständnis, bauen Vorurteile ab und fördern damit insgesamt die internationale Integration.

Beispielhaft für gesellschaftliche Integration ist das Magazin "Kennzeichen D", das sich einschließlich seiner Vorläuferreihe "drüben" schon seit 1966 durchgängig den deutsch/deutschen Themen widmet. Mit zahlreichen Ausländerprogrammen hat das ZDF das soziale Einleben ausländischer Mitbürger unterstützt. Gesellschaftliche Integration wird aber auch dann entschieden gefördert, wenn Mehr- und Minderheiten oder Menschen in gänzlich unterschiedlichen Lebenslagen miteinander bekannt gemacht und in Berührung gebracht werden. Dafür stehen beispielsweise die Sendereihe "37°", viele "ZDF-reportagen" am Freitag sowie zahlreiche Fernsehfilme des ZDF.

Die Leitbildfunktion ist ein für alle ZDF-Angebote durchgängig geltender Maßstab. Dies beruht nicht zuletzt auf seinen Programmrichtlinien. Sie gewährleisten die Professionalität, die Seriosität und die Zuverlässigkeit des Gesamtbereichs der Information. Sie garantieren die Vielfalt, die Vielgestaltigkeit und nicht zuletzt die publizistische Qualität auch des fiktionalen Programms. Dementsprechend ist beispielsweise die gesamte Sparte Fernsehfilm mit ihrem anspruchsvollen und abwechslungsreichen Angebot von der Leitbildfunktion des ZDF beherrscht. Dafür stehen etwa "Der große Bellheim", "Der Schattenmann", "Eine ungehorsame Frau" oder im Bereich der Krimis das sogar weltweit erfolgreichste Format "Derrick". Auf

dem Gebiet der Familienserien sind in diesem Zusammenhang solche Highlights wie "Die Schwarzwaldklinik", "Traumschiff", "Forsthau Falkenau", "Alle meine Töchter", "Unser Doktor Specht", "Der Landarzt" oder "Unser Charlie" zu erwähnen. Über Deutschland hinausreichende Leitbildfunktionen beanspruchen die zeitgeschichtlichen Dokumentationen des ZDF, wie etwa die Reihen "Der verdammte Krieg", "Hitler - Eine Bilanz", "Hitlers Helfer" oder "Vatikan - Die Macht der Päpste". Aber auch im Bereich der Wissenschaftsmagazine und der Natur- und Tierdokumentationen hat sich das ZDF darum bemüht, stets neue Maßstäbe zu setzen. Reihen wie "Abenteuer Forschung", das Themen bis hin zur Grundlagenforschung aufgreift, oder "Naturzeit", in der die weltbesten Tierfilmer preisgekrönte Dokumentationen zeigen, mögen dafür ein Beleg sein.

Leitbildfunktion hat auch die ZDF-Unterhaltung. So stehen etwa in Show-Sendungen des ZDF besondere Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten von Menschen im Vordergrund. Dies gilt nicht zuletzt für die europaweit erfolgreichste Familienshow "Wetten, daß ..?", die seit über 15 Jahren die Rangliste der abendlichen Shows anführt. Der Kulturauftrag des ZDF manifestiert sich unter anderem im wöchentlichen und seit nunmehr über 30 Jahren bestehenden Kulturmagazin "aspekte" sowie in dem nahezu werktäglich ausgesendeten Kulturbericht im "heute-journal". Das "Literarische Quartett", in dem sechsmal im Jahr Bücher vorgestellt und kritisiert werden, hat sich rasch zu einem Klassiker der Kultursendungen des deutschen Fernsehens entwickelt und ist zwischenzeitlich ebenso zu einer ZDF-Kultsendung geworden wie "Terra X" mit seinen "Expeditionen ins Unbekannte".

In der Sendereihe "Achtung! Klassik" versucht Justus Frantz mit seinem Internationalen Jugendorchester ein breites Fernsehpublikum für die Faszination klassischer Musik zu begeistern. In "Odyssee 3000" hat Gero von Boehm eine Zeitreise von den Wurzeln der Menschheit bis in das neue Jahrtausend unternommen. Exemplarisch zur Wahrnehmung des Kulturauftrages durch das ZDF bleibt schließlich die zwischenzeitlich 20jährige Sendereihe "Zeugen des Jahrhunderts" zu erwähnen, die seit einigen Jahren auch wissenschaftlich systematisch ausgewertet und archiviert wird. Die vielfältige und umfangreiche Wahrnehmung des Kulturauftrages des ZDF manifestiert sich darüber hinaus in seinen Programmbeiträgen in 3sat und ARTE.

Seinen Produktionsauftrag setzt das ZDF mit einem rund 80prozentigen Anteil von Eigenleistungen im Programm um. Dabei werden in enger Zusammenarbeit mit der deutschen Film- und Medienwirtschaft Produktionen in allen Teilen Deutschlands realisiert. Dies fördert die Darstellung deutscher Lebenswirklichkeit im Programm und damit die mediale Vielfalt. Nicht zuletzt auf diese Weise ist es zu erklären, daß es dem ZDF beispielsweise mit Krimis wie "Der Alte", "Ein Fall für zwei" und "Siska", mit "Bella Block", "Rosa Roth" oder "Ein Fall für Abel" immer wieder gelungen ist, diesem alten Genre eine regionale Prägung zu verleihen.

Die Innovationsfunktion wird vom ZDF sowohl hinsichtlich der Programmformen und -sujets als auch auf dem Gebiet der fernsehtechnischen Gestaltungsmöglichkeiten wahrgenommen. "ML Mona Lisa" war beispielsweise das erste Fernsehfrauenjournal in Deutschland. 1998 bot die Anstalt mit "OP" eine dokumentarische, inzwischen vielfach imitierte Filmerzählung, bei der in mehrteiligen Fernsehreportagen gesellschaftliches Leben mit den Mitteln fiktionaler Seriendramaturgie beschrieben wird. Innovativ sind auch zahlreiche Angebote aus dem Programmbereich Kinder und Jugend. Zu nennen ist z. B. die Nachrichtensendung für Kinder "logo". Die Sendereihe "Telerita" widmet sich der Medienerziehung, indem sie zwischen kurzen Spielszenen dokumentarische Einspielungen vornimmt und darin Hintergrundinformationen über das Fernsehen, über die Absichten der Programmacher, die fernsehtechnischen Abläufe sowie über die medialen Gesetzmäßigkeiten vermittelt. Hinsichtlich der Innovationen im Bereich der fernsehtechnischen Gestaltungsmöglichkeiten war es am 25. August 1967 das ZDF mit der 25. Folge seiner Reihe "Der goldene Schuh", das das Farbfernsehen in Deutschland einführte. 1981 fand beim ZDF die bundesweite Premiere des Mehrkanaltons statt. 1995 wurde "Wetten, daß ..?" weltweit als erste Produktion parallel zu seiner PAL-Ausstrahlung in der HDTV-Technik aufgezeichnet. 1991 wurde der ZDF-Spielfilm "Unter dem Berg" - erstmals in Deutschland - in der HDTV-Technik gedreht. 1994 ist wiederum "Wetten, daß ..?" die erste Unterhaltungsshow in Deutschland, die im Dolby-Surround-Ton ausgesendet wurde. Im gleichen Jahr war "X-Base.Computer Future Club" die erste tägliche Live-Sendung in PALplus-Breitbildqualität.

3.) Die außerprogrammlichen Leistungen

Die Anerkennung, die das ZDF in der Öffentlichkeit genießt, resultiert aber nicht nur aus seinen programmlichen Leistungen, sondern auch aus seinen vielfältigen, durch sein Programm inspirierten Aktivitäten im außerprogrammlichen Bereich. Auch dabei scheinen die verschiedenen Dimensionen des ZDF-Funktionsauftrages durch. Insbesondere der Integrations-, der Leitbild-, der Kultur-, der Produktionsaspekt werden insoweit immer wieder deutlich.

Das gesellschaftliche Integrationsengagement des Senders zeigt sich unter anderem in einer kontinuierlichen Unterstützung karitativer Organisationen. Das ZDF hat es sich dabei nicht nur zur Aufgabe gemacht, auf menschliche Not aufmerksam zu machen. Vielmehr ist es durch den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden publizistischen Mittel darum bemüht, Anstoß für konkrete Hilfeleistungen zu geben. Dazu gehört einerseits, daß das Ausmaß von Katastrophen und Notsituationen aufgezeigt wird, um auf diese Weise Transparenz über Hilfsbedürftigkeit und Spendenbedarf zu schaffen. Andererseits ist es wichtig, zu dokumentieren, daß die Hilfsgüter ihren Bestimmungsort erreichen und vor Ort sachgemäß eingesetzt werden.

Die älteste und - gemessen am Hilfsaufkommen - mit Abstand erfolgreichste Initiative des ZDF im karitativen Bereich ist die Zusammenarbeit mit der Deutschen Behindertenhilfe "Aktion Sorgenkind". Seit ihrem Start im Jahr 1964 mit Peter Frankenfelds Ratespiel "Vergißmeinnicht", fortgeführt durch den "Großen Preis" und "Das große Los", hat die Fernsehlotterie des ZDF über 2,1 Milliarden DM der "Aktion Sorgenkind" bereitstellen können. Mit diesem Geld wurde eine Vielzahl von Einrichtungen in der gesamten Bundesrepublik gefördert, die die Aufgabe haben, die Lebenssituation körperlich, geistig und seelisch behinderter Kinder und Erwachsener zu verbessern.

Neben der "Aktion Sorgenkind" unterstützt das ZDF eine große Anzahl weiterer Hilfsorganisationen, so z. B. die Deutsche Krebshilfe, die Kinder-Krebshilfe, das Kuratorium ZNS, die Arbeitsgemeinschaft deutscher Aids-Stiftungen, die SOS-Kinderdörfer, die Deutsche Welthungerhilfe sowie das Deutsche Rote Kreuz. Durch Spendenaufrufe ist es immer wieder gelungen, diesen Hilfsorganisationen beträchtlich Finanzmittel für ihre Arbeit bereit zu stellen.

Als Initiator und Mitveranstalter von nationalen und internationalen Unterstützungsmaßnahmen hat das ZDF, oftmals durch spontanes Tätigwerden, in Notsituationen schnelle Hilfe leisten können. Zu einer der größten Spendenaktionen in der Geschichte der Bundesrepublik ist die Aktion "Helft Rußland" geworden, die das ZDF gemeinsam mit dem Magazin "Stern" und der Hilfsorganisation "Care" im November 1990 initiiert hat.

Innerhalb weniger Wochen sind über 138 Millionen DM zusammengekommen, die zu einer wirksamen Hilfe und Unterstützung der notleidenden Menschen in der damaligen Sowjetunion eingesetzt werden konnten. Eine zweite herausragende Hilfsaktion war die Aktion für "Menschen in Not" im ehemaligen Jugoslawien. Neben einer ausführlichen Berichterstattung aus den Krisengebieten kam den Menschen die aktive Hilfe zugute, die das ZDF zusammen mit dem Deutschen Roten Kreuz im Rahmen eines Unterstützungsprogramms für Flüchtlinge geleistet hat. Ein drittes Beispiel für das soziale Engagement des ZDF war die Hochwasserhilfe für die überschwemmten Gebiete im Oder-Buch, die in Zusammenarbeit mit der "Bunten", der "Zeit" und der polnischen Wochenzeitschrift "Polityka" ins Leben gerufen wurde. Im Rahmen von "Deutschland hilft" gingen insgesamt über 90 Millionen DM auf die Konten verschiedener Hilfsorganisationen ein.

Als aktiver Förderer der kulturellen Szene in Deutschland engagiert sich das ZDF vor allem auf den Gebieten der Literatur, der bildenden Kunst und im Denkmalschutz. Schwerpunkte des literarischen Engagements sind der "Stadtschreiber Literaturpreis des ZDF und der Stadt Mainz" sowie der "Aspekte Literaturpreis", die beide der Förderung der deutschen Gegenwartsliteratur dienen. Auf dem Feld der bildenden Kunst zeigt sich das ZDF-Engagement - abgesehen von der regelmäßigen Berichterstattung in den jeweiligen Kulturmagazinen - insbesondere in den Kunstaussstellungen, die zweimal jährlich im ZDF-Sendezentrum in Mainz ausgerichtet werden.

Einen besonderen Stellenwert für das ZDF nimmt seit Jahren die Förderung des kulturhistorischen Erbes Deutschlands ein. Seit 1985 unterstützt das ZDF die "Deutsche Stiftung Denkmalschutz" mit einer Vielzahl von Programmbeiträgen und Benefizveranstaltungen. Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Erhalt und der Wiederherstellung von Baudenkmalern in den neuen Bundesländern. Mit diesem Engagement unterstreicht das ZDF seine gesamtgesellschaftliche Integrationsfunktion, die besonders in der vielschichtigen Unterstützung der neuen Bundesländer zum Ausdruck kommt. In dieser Tradition steht auch die 1995 ins Leben gerufene Aktion "Ein Baustein für die Frauenkirche", mit der das ZDF um Unterstützung für den Erhalt und Wiederaufbau der Dresdener Frauenkirche wirbt. Im Jahr 1998 wurde zudem eine Unterstützungskampagne für die dringend erforderliche Renovierung des Doms zu Speyer gestartet. Auch hier hat das ZDF mit seinen publizistischen Mitteln das Bewusstsein der Bevölkerung auf die Sanierungsnotwendigkeit eines weiteren bedeutenden nationalen Kulturdenkmals gelenkt und leistet einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des kulturellen Erbes.

Von erheblicher Bedeutung für die Sicherung kultureller Identität ist auch die bereits erwähnte Zusammenarbeit des ZDF mit der deutschen Film- und Fernsehbranche, die seit Jahrzehnten zu einem zentralen Tätigkeitsfeld des Senders zählt. Die Aufwendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors für Leistungen der deutschen Filmwirtschaft beliefen sich in den Jahren von 1990 bis 1996 auf insgesamt 23,5 Milliarden DM. Auf den Bereich der Auftragsproduktion entfielen hierbei 17,5 Milliarden DM. Hier zeigt sich ein großer Unterschied zu den privaten Anbietern, die ihre verfügbaren Mittel in einem deutlich größeren Umfang für den Kauf der Ausstrahlungsrechte von im Ausland, vorwiegend in den USA produzierten Spielfilmen einsetzen. Das ZDF hat im Jahr 1997 unter Einbezug von Mehrteilern nahezu 100 Filme im 90-Minuten-Format produziert. Damit ist das ZDF für die deutsche Fernseh-Filmwirtschaft, aber auch für die nationale Kino-Filmwirtschaft seit Jahren zu einem wichtigen und beständigen Partner geworden. Mit einer Beteiligung an allein 80 Kinoproduktionen im Zeitraum von 1990 bis 1996 nimmt das ZDF hier eine Spitzenposition ein. Auch im internationalen Bereich ist das ZDF ein gerne und häufig gesuchter Produktionspartner.

4.) Akzeptanz bei Zuschauern und Fachexperten

Das ZDF kann seinem Funktionsauftrag nur dann adäquat nachkommen, wenn sein Programmangebot auf Akzeptanz beim Zuschauer stößt. Die Anstalt steht hier in einem sich in den letzten Jahren stark verschärfenden Wettbewerb. Andererseits ist das ZDF strikt an seinen nationalen Programmauftrag gebunden und damit zur Versorgung von Minderheiten, aber auch der Präsentation von Informations-, Bildungs- und Beratungsangeboten verpflichtet.

Ein wichtiger, wenn gleich nicht ausschlaggebender Indikator für den Erfolg sind und bleiben daher auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die erzielten Einschaltquoten. Eine Auflistung der Marktanteile der agierenden Sender verdeutlicht, daß es dem ZDF gelungen ist, sich mit seinem anspruchsvollen und vielfältigen Programmangebot gegenüber der Konkurrenz zu behaupten (siehe Übersicht auf S. 56).

Aussagen über die Akzeptanz des ZDF-Angebots liefern darüber hinaus die zweimal jährlich von der GEZ durchgeführten Erhebungen zum Programmsparteninteresse der Zuschauer und zur Einschätzung der Programmspartenkompetenz der einzelnen Sender. Das größte Interesse seitens der Zuschauer galt 1998 mit 94,3 Prozent den Nachrichtenangeboten. Mit rund 80 Prozent folgten die unterhaltenden Kino- und Fernsehfilme, mit 74,7 Prozent die Natur- und Tiersendungen. Regionalsendungen standen mit 72,8 Prozent ebenfalls hoch in der Zuschauergunst. Die Sendungen mit politischen Schwerpunkten nahmen einen Anteil von 67,5 Prozent ein. Ratgeber- und Servicesendungen kamen auf 65,5 Prozent. Die Wirtschaftssendungen lagen bei 58,5 Prozent ein und das Angebot der Krimisendungen erreichte rund 60 Prozent.

.....Die Marktanteile* 1998 113

Programm Gesamter Tag Prime Time

.....Montag - Sonntag Montag - Sonntag

.....3.00 - 3.00 Uhr 19.00 - 23.00 Uhr

ZDF 13,6 15,9

ARD 15,4 16,3

RTL 15,1 15,2

SAT. 1 11,8 11,6

Pro Sieben 8,7 7,8

DSF 1,1 1,0

3sat 0,9 0,8

ARTE 0,3 0,4

N 3 2,7 3,4

WDR 3 2,4 2,7

H 3 0,5 0,6

SW 3 1,5 1,8

BFS 1,9 2,0

B 1 0,3 0,4

MDR 3 2,5 2,8

ORB 3 0,5 0,5

RTL 2 3,8 3,4

KABEL 1 4,4 3,7

VOX 2,8 2,5

n-tv 0,6 0,3

EUROSPORT 1,1 0,7

Super RTL 2,9 2,7

tm 3 0,6 0,6

Der Kinderkanal 0,9 Der Kinderkanal sendet

.....nur bis 19.00 Uhr.

Quelle: ZDF-Medienforschung

* Angaben in Prozent

113 Als Grundgesamtheit wurde abgestellt auf die Zuschauer ab drei Jahre.

.....Programmartenkompetenz der einzelnen Sender 1998*

Programmarten Spartenkompetenz der Sender

.....ZDF ARD ARD RTL SAT.1 Pro Sieben

.....Dritte

Nachrichten 46,6 65,9 12,9 23,8 12,0 9,5

Unterhaltende Filme 27,8 24,5 6,0 42,2 31,2 45,4

Natur-/Tiersendung 40,0 42,2 32,3 10,7 8,1 13,4

Regionalsendungen 8,2 13,9 75,5 4,8 3,3 1,7

Politiksendungen 57,5 62,3 10,8 18,9 13,2 6,7

Ratgeber-/ 44,3 56,4 24,6 9,6 5,8 4,5

Verbrauchersendungen

Zeitkritische Filme/ 38,8 37,7 11,4 21,6 15,6 18,8

Fernsehfilme

Krimis/Krimiserien 42,9 39,1 3,6 37,5 27,6 22,3

Wirtschaftssendungen 62,4 57,5 12,6 11,1 7,5 4,0

Familien-/ 37,6 39,9 7,5 43,6 28,4 19,2

Unterhaltungsserien

Magazine Wissen- 55,2 47,1 20,6 9,7 6,9 10,4

schaft/Technik

Sportsendungen 36,6 31,2 4,9 26,4 43,4 1,9

Kulturmagazine 44,8 46,3 25,7 9,7 6,7 5,5

Volksmusik-/ 59,5 49,7 26,6 13,8 10,9 2,5

Schlagersendungen

Boulevardmagazine 16,1 19,4 7,4 54,6 31,4 23,0

Satire/Kabarett 23,4 36,4 18,9 24,1 14,9 7,2

Shows/Quizsendungen 30,0 22,3 2,6 46,1 33,2 7,2

Comedysendungen 7,5 6,3 3,9 44,5 30,4 37,3

Abend-Talkshows 26,4 32,8 14,5 28,3 30,6 6,0

Rock/Pop 7,1 5,7 4,3 14,3 6,8 4,2

Arztserien 24,6 19,5 3,3 44,9 44,6 21,9

Volks-/Bauerntheater 24,3 25,4 42,6 12,7 9,8 2,0

Quelle: ZDF-Programmforschung

* Angaben in Prozent

Im Bereich der Programmspartenkompetenz standen 26 Kategorien zur Auswahl, unter denen die Programme der öffentlich-rechtlichen Anbieter 15 Mal an erster Stelle genannt wurden. Das ZDF belegte dabei sechs Mal Rang eins, wobei insbesondere die Magazinsendungen im Bereich "Politik" mit 57,5 Prozent und "Wirtschaft" mit 62,4 Prozent sowie im Bereich "Wissenschaft und Technik" mit 55,2 Prozent vor allem im Vergleich zur privaten Konkurrenz eine herausragende Stellung einnahmen. Die große Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt wird zudem dadurch belegt, daß ein hoher Prozentsatz der Zuschauer den Rundfunkanstalten über alle Genres hinweg einen deutlichen Kompetenzvorsprung zusprechen. Auskunft über die Einschätzung der Programmspartenkompetenz der einzelnen Anbieter gibt die Übersicht auf S. 57.

Der hohe qualitative Standard der ZDF-Programme wird des Weiteren durch die Vielzahl der nationalen und internationalen Fernsehpreise und Auszeichnungen dokumentiert, die dem Sender, respektive den jeweiligen Redaktionen und ihren Verantwortlichen, im Laufe der Zeit verliehen wurden.¹¹⁴

114 Siehe dazu Anhang 3, mit einer Auswahl der wichtigsten nationalen und internationalen Preise.

B. DAS ZDF VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

I. Kommunikations- und Mediensektor weltweit im Umbruch

Zur Jahrtausendwende hin sieht sich das ZDF mit seiner spezifischen Aufgabenstellung einschneidenden Umwälzungen des gesamten Kommunikations- und Mediensektors ausgesetzt. 1 Diese Prozesse weisen eine technologische [hierzu 1.), eine ökonomische [hierzu 2.)] und eine regulatorische [hierzu 3.)] Dimension auf. Zudem tritt die europäische Integration in eine neue Phase [hierzu 4.). Es sind vor allem diese Einflußfaktoren, die die Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten des ZDF verändern werden [hierzu III.]. Im einzelnen sind hiervon insbesondere die Angebotsstruktur [hierzu III. 1.), die Vertriebsformen [hierzu III. 2.)] und die Mediennutzung [hierzu III. 3.)] betroffen. In diesem Kontext wird auch auf die hieraus resultierenden Konsequenzen für das Fernsehen einzugehen sein [hierzu III. 4.).

1.) Die digitale Revolution

a) Digitaltechnik als Motor der Umgestaltung

Computertechnische Kombinierbarkeit von Bild, Ton, Text und Daten

Motor für die aktuelle Umgestaltung des Kommunikations- und Mediensektors ist die Digitaltechnik. Ihr Umwälzungspotential wird häufig mit der Erfindung des Buchdrucks verglichen. Die relevanten Datenmengen müssen nach dieser Technologie nicht mehr wie bisher in analogen, sondern können in digitalen Sendesignalen verbreitet werden. Dies bedeutet, daß sie in der computerlesbaren Folge von Nullen und Einsen übertragen werden. Es gehört zu den zentralen Vorteilen dieses Verfahrens, daß sich hiermit jedwede Form von Information - egal, ob es sich um Texte, Bilder, Videos oder Ton handelt - in 1 Mit dieser Entwicklung und ihren Auswirkungen hat sich das ZDF frühzeitig auseinandergesetzt. Siehe Stolte, Menschendämmerung? Perspektiven der Mediengesellschaft für das 21. Jahrhundert, in: Würtele (Hrsg.), Zukunft als Aufgabe, S. 351 ff.

ein digitales Signal "verpacken" läßt.² Ein Datencontainer kann damit beispielsweise gleichzeitig Teletextdaten, Computersoftware, Telefongespräche oder auch Fernseh- und Hörfunksignale enthalten. Da sich die Informationen nahezu beliebig miteinander verknüpfen lassen, kann ein (multi)mediales Angebot - wie CD-ROMs oder das World-WideWeb zeigen - zugleich aus audiovisuellen Sequenzen und aus Texten oder Videos zusammengesetzt sein.³

Effektivierung und Kostensenkung der Informationsübertragung

Durch Verfahren der Datenkompression und Datenreduktion läßt sich zudem erreichen, daß der bisher für die Übertragung benötigte Bandbreitenbedarf und Aufwand an Finanzmitteln erheblich verringert wird. In einem herkömmlichen analogen TV-Kanal, in dem sich bisher nur ein Programm verbreiten ließ, können mit den neuen Techniken je nach Sendequalität sechs bis acht Programme ausgestrahlt werden. Die Vision einer Fernsehwelt mit mehreren 100 Kanälen rückt damit in greifbare Nähe. Andererseits ist es auch denkbar, die frei werdenden Kapazitäten für eine Verbesserung der Bildqualität eines Programms und somit z. B. für die Ausstrahlung von hochauflösendem Fernsehen (HDTV) zu nutzen. Dann könnten, die Anschaffung geeigneter Endgeräte vorausgesetzt, z. B. Fernsehsendungen in Kinoqualität empfangen werden.

Interaktivität und preisgünstige Datenverschlüsselung

Darüber hinaus erlaubt die Digitaltechnik eine preisgünstige Datenverschlüsselung, so daß die technischen Realisierungsbedingungen für entgeltfinanzierte Medienangebote erheblich verbessert werden können. Eine weitere bedeutsame Option ist die Integration eines Rückkanals innerhalb der digitalen Datenetze. Damit entstehen neue Möglichkeiten, zeitlich flexibel und interaktiv auf die Selektion und die Gestaltung der Angebote Einfluß zu nehmen.⁴ Die Interaktion zwischen Rezipient und Anbieter kann dabei verschiedene Formen annehmen. Der Rezipient kann den Nutzungszeitpunkt bestimmen oder auch auf die Produktgestaltung Einfluß nehmen. Schon jetzt können z. B. beim digitalen Fernsehen die Zuschauer die Kameraeinstellung bei Live-Übertragungen auswählen. Da sich die Digitalisierung auf den gesamten Zyklus von Produktion, Übertragung und Empfang erstreckt, wird der Rezipient zukünftig verstärkt an der Herstellung 2 KPMG, Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, S. 50; Jung/Warnecke, Handbuch für die Telekommunikation, 1-4. Digitale Signale werden paketweise verbreitet. Hierzu auch Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 27.

3 Stolte, Bleibt Fernsehen Fernsehen?, in: ZDF Schriftenreihe Heft 52, S. 10.

4 Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 19 f.; Schrape, Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, S. 7.

einzelner Sendungen mitwirken können. So gibt es schon erste Experimente, die digitale Studioteknik über eine Onlineverbindung mit den Handlungsmöglichkeiten am häuslichen Computer zu verknüpfen.

b) Konvergenz der Branchen

(1) Konvergenz der Übertragungsplattformen

Multifunktionale Einsetzbarkeit der Übertragungsplattformen

Die herkömmlichen Übertragungsplattformen - terrestrische Sender, Breitbandkabel, Satellit, Telefonnetz - sind bei der analogen Verbreitung vorwiegend spezifischen Diensten vorbehalten. Das schmalbandige Telefonnetz wird z. B. in erster Linie für die Sprachtelefonie und das breitbandige Kabelnetz weitgehend ausschließlich für die Verbreitung von Rundfunkdiensten genutzt werden. Digitale Datenpakete haben demgegenüber die Eigenschaft, daß sie über alle herkömmlichen Plattformen 5 verteilt werden können.⁶ Die Übertragungsplattformen sind damit im digitalen Zeitalter multifunktional einsetzbar. Damit erodiert zugleich die technische Basis für herkömmliche Unterscheidungen, wie die von Massen- und Individualkommunikation oder netzgebundener und mobiler Datenverbreitung.⁷ Dieser integrierende Effekt der Digitaltechnik läßt sich sogar nutzen, wenn die medialen Angebote analog produziert und gespeichert sind. Analoge Ausgangssignale lassen sich nämlich in digitale Signale umwandeln und nach dem Übertragungsvorgang für einen analogen Empfang durch die herkömmlichen Endgeräte wieder zurückverwandeln.⁸

5 Der Einsatz der sogenannten HDSL-Technik (High-Bitrate Digital Subscriber Line) ermöglicht eine Netzwerkkopplung und einen schnellen Internet-Zugang über Telefonleitungen. Als Übertragungsmedium dienen zweidrahtige Kupferleitungen, wie sie im herkömmlichen analogen Telefondienst verwendet werden. Neben der Telekom verfügen auch Energieversorgungsunternehmen oder Stadtwerke über eigene Kupfernetze, so daß künftig auch Elektrizitätsnetze als Verbreitungsplattformen für digitale Dienste in Betracht kommen, vgl. Sandte, Streckenerweiterung, c't 1998, S. 84.

6 Je nach Signalart bedarf es nur des Einsatzes unterschiedlicher Modulationsverfahren, vgl. Schrape, Digitales Fernsehen, S. 9.

7 Hierauf hat früh Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, hingewiesen.

8 Die Stufen digitaler Datenübertragung sind im einzelnen beschrieben bei Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 21 ff.; Schrape, Digitales Fernsehen, S. 8 ff.

Das Internet als Beispiel

Diese Entwicklung hin zur Plattformunabhängigkeit kann gut am Beispiel der Funktionsweise des Internet verdeutlicht werden.⁹ Das TCP/IP-Protokoll¹⁰, das im Internet als Netzprotokoll zum Einsatz kommt, ermöglicht es, alle Elemente einer Multimedia-Präsentation - also Text, Bild, bewegte Bilder und Ton - zu koordinieren und zu übertragen. Das "Netz von Netzen" ist daher eine ideale technische Plattform, um so verschiedene Dienste wie Homebanking, E-Mail oder auch Angebote des World-Wide-Web anzubieten.¹¹ Zunehmend dient es auch als ein Medium, um Rundfunk zu übertragen. Schon jetzt lassen sich hunderte von Websites mit "Real-video-and-audio"-Funktionen finden, von denen aus - zum Teil sogar live - Radio- und Fernsehstationen ihr Material verbreiten. In jüngster Zeit wird zudem verstärkt auf dem Feld der Internet-Telefonie experimentiert. Das Internet kann damit sowohl für die Individualkommunikation (einer-zu-einem) als auch für die Massenkommunikation (einer-zu-vielen) genutzt werden. Es wird nicht zuletzt aus diesem Grund als Symbol oder sogar als eine treibende Kraft für die Konvergenzentwicklung angesehen.

Zukünftige technologische Entwicklungen: ATM und xDSL

Die Schwierigkeiten, die heutzutage jedermann bei der Internet-Nutzung erfahren muß wie lange Wartezeiten insbesondere beim Aufbau von Grafiken und beim Herunterladen von Daten, schlechte Bildqualität beim Abspielen von Videofilms sowie starke Schwankungen beim Empfang von Live-Angeboten etc. -, verdeutlichen andererseits, daß die Konvergenzentwicklung noch in einer Anfangsphase steckt. So verfügen die Netze für die Übertragung multimedialer Information nicht über die erforderliche Bandbreite, die derzeit im Gebrauch befindlichen Übertragungsprotokolle arbeiten bei der Sprachübertragung nur mit erheblichen Verzögerungen, und auch die Verwaltung und Speicherung von Daten ist noch nicht optimal. Dennoch kann schon in Kürze eine Verbesserung der Lage erwartet werden.¹² Durch die xDSL-Technologien, die seit Mitte 1998 auf breiter

⁹ In einem Strategiepapier der Federal Communications Commission (FCC) wurde kürzlich die Auffassung vertreten, daß das Internet alle bisherigen Medien ersetzen und in sich vereinigen wird, vgl. Werbach, Digital Tornado: The Internet and the Telecommunications Policy, OPP Working Paper No. 29.

¹⁰ Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP), vgl. Werbach, The Digital Tornado, S. 16 ff.; Booz-Allen & Hamilton (Hrsg.), Zukunft Multimedia. Grundlagen, Märkte und Perspektiven in Deutschland, S. 109 f.; Jung/Warnecke, Handbuch für die Telekommunikation, 1-79.

¹¹ Zum World-Wide-Web und seinen Diensten siehe Göckel, Inhaltsverantwortung im Internet, Archiv PT 1996, S. 332 ff.

¹² Für einen Überblick Booz-Allen & Hamilton (Hrsg.), Zukunft Multimedia, S. 119 ff. Basis in der Bundesrepublik erprobt werden, ist eine "Verbreiterung" der Kupferleitungen erreichbar.¹³ Hierdurch wird die Möglichkeit verbessert, über normale Telefonleitungen Videosequenzen zu verbreiten. Die ATM-Technik weist Wege, wie das Kabelnetz mit einem Rückkanal ausgestattet und damit für interaktive Nutzungen tauglich gemacht werden kann. Im Hinblick auf die Satellitenverbreitung wird ebenfalls verstärkt daran gearbeitet, Interaktivität zu ermöglichen. Mit großen Hoffnungen ist auch der Gebrauch der Elektrizitätsnetze für die Übertragung digitaler Datenmengen verbunden. Schließlich sind in jüngster Zeit auch Fortschritte bei der Optimierung der Übertragungsprotokolle, der Kompressionsmethoden und der Funktionsweise der Speichermedien gemacht worden.¹⁴

Trend zum Kapazitätsüberfluß - der Open State

All diese Innovationen lassen keinen Zweifel daran, daß es - um es mit den Worten der britischen Regulierungsbehörde OFTEL auszudrücken - einen starken Trend hin zu einem "offenen Zustand" (open state) gibt, in dem die z. B. für den Rundfunksektor prägende Knappheit bei den Verbreitungskapazitäten überwunden wird.¹⁵ Weitgehend offen ist jedoch die Geschwindigkeit und damit der Zeitpunkt, in dem diese Situation erreicht ist. Auch ist noch nicht geklärt, ob hiervon alle Übertragungswege im gleichen Umfang erfaßt sind.¹⁶ Jedoch scheint sich als eine Art neuzeitliche Naturgesetzmäßigkeit herausgestellt zu haben, daß die Umwälzungen im Informations- und Kommunikationssektor besonders schnell verlaufen. Bekanntlich verdoppelt sich nach dem Mooreschen Gesetz die Operationsgeschwindigkeit der Computer alle 18 Monate, während die Speicherkapazität der "disc drives" von 1956 bis 1996 um das 650 000fache stieg.¹⁷ Optimisti-

¹³ In NRW wurde dies durch Ministerpräsident Wolfgang Clement angekündigt. Die Deutsche Telekom AG erprobt seit dem 15. Juni 1998 breitbandige Anwendungen auf Basis der ADSL-Technologie in einem Feldversuch mit 450 Privat- und Geschäftskunden, vgl. <http://www.dtag.de/angebote/bba/>. Einen guten Überblick über die verschiedenen DSL-Varianten gibt Schulte, Telekommunikation, Band 2, Stand: Oktober 1998, Teil 7-15, S. 1 ff.

¹⁴ Siehe Booz-Allen & Hamilton (Hrsg.), Zukunft Multimedia, S. 112 ff.

¹⁵ OFTEL, Beyond the Telephone, the Television and the PC, Section 2, 3, 4; siehe auch das Strategiepapier der niederländischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation, OPTA, Towards an Open Space for Convergence, Comments on the European Commission Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation, COM (97), 623 fin.

¹⁶ So gibt es gegenwärtig auch neue Knappheitslagen. Zum Beispiel weist das terrestrische DVB (DVB-T) nur ca. 20 bis 30 Kanäle auf. Vgl. Müller-Römer, Rundfunkversorgung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1998-1999, S. 169 (172 f.).

¹⁷ Dieterich, in: Chomsky/Dieterich, Globalisierung im Cyberspace, S. 159.

sche Schätzungen gehen hier von einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren aus, bis der "Open State" erreicht ist.¹⁸

(2) Konvergenz der Endgeräte

Verschmelzung der Endgeräte zum Multimedia-Terminal möglich

Durch die Digitalisierung ist es technisch möglich, Endgeräte zu bauen, mit denen unterschiedliche Dienste empfangen werden können. Damit können Telefon, Fernsehgerät und Personal Computer zu einem Multimedia-Terminal verschmelzen. Prototypen, in denen die Computer- und Fernsehfunktion vereint sind, werden bereits auf dem Markt angeboten und kosten je nach Ausstattung zwischen 3 500 DM bis 12 000 DM.¹⁹ Insbesondere in den Vereinigten Staaten wird vorhergesagt, daß schon bald ein fernsehempfangstauglicher Computer - ein PC-TV - das herkömmliche Fernsehgerät in den Haushalten ersetzen wird.²⁰

Beibehaltung getrennter Endgeräte?

Gegenüber so viel Optimismus ist jedoch Skepsis angebracht.²¹ Für die Beibehaltung getrennter Endgeräte spricht unter anderem, daß Unterhaltungsangebote vorwiegend in Form des "couch viewing" am Fernseher und zur Entspannung im Wohnzimmer konsumiert werden. Das "desk viewing" am Computer findet zumeist zur Informationsaufnahme oder zu Arbeitszwecken statt. Computer sind zudem auf dem Schreibtisch und damit zumeist im Büro plaziert. Gegen eine schnelle Akzeptanz eines multimediatauglichen Endgerätes läßt sich auch anführen, daß es bisher nicht gelungen ist, eine überzeugende, für alle Funktionen taugliche Bedienungsgerätschaft zu entwickeln. Das gleiche läßt sich für den Bildschirm bzw. den Monitor sagen.²²

¹⁸ OFTEL, Response to the European Commission on the Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation (COM (97), 623), 6.2.

19 Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 77, Fn. 6. Verschiedene Hersteller bieten mittlerweile Fernsehgeräte an, die in Kombination mit einem integrierten Rechner sowie über eine entsprechende Set-Top-Box den Zugang vom Fernseher ins Internet ermöglichen, siehe hierzu z. B. die Angebote von Loewe, abrufbar unter: <http://www.loewe.de/xelosmedia.htm> oder der Firma Grundig, abrufbar unter: <http://www.grundig.de/premium/wb1-f.html>.

20 Siehe nur Negroponce, Being Digital, S. 40 ff.

21 Hierzu überzeugend Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 76; ebenso KPMG, Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, S. 57.

22 Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 76 f.

Angesichts dieser Lage ist noch keinesfalls ausgemacht, ob überhaupt die Fernsehgeräte- oder die Computerindustrie den Wettlauf um das beste Endgerät für sich zu entscheiden vermag. Denkbar ist auch, daß sich in den nächsten Jahren eine Vielfalt an Gerätetypen der Unterhaltungselektronik am Markt durchsetzen.²³ In jüngster Zeit läßt sich jedenfalls ein Trend beobachten, daß das Fernsehgerät um Funktionen erweitert wird, die an sich für den Computer typisch sind, und umgekehrt. Beide Endgerätetypen werden zunehmend befähigt, sowohl Verteil- wie auch Abrufdienste zu empfangen.²⁴

Web-TV und InterCast vor der Marktreife

Als ein Beispiel für diesen Entwicklungstrend läßt sich das Web-TV anführen. Beim Web-TV dient der Fernseher als Monitor für den Empfang von Internet-Diensten. So wird es möglich, auf der Couch im World-Wide-Web zu surfen, E-Mails zu empfangen oder am Homebanking teilzunehmen. Der Computer wird in einer Set-Top-Box "versteckt", an die das TV-Gerät angeschlossen ist. Der Internet-Zugang wird über den Telefonanschluß realisiert. Das Navigationssystem im Web-TV ist dem von Internet-Browsern nachgebildet. Der Aufruf der Internet-Dienste erfolgt mit einem Gerät, das so ähnlich aussieht wie die herkömmliche Fernbedienung. Wahlweise kann auch ein InfrarotKeyboard für diese Zwecke genutzt werden. Die US-amerikanische Firma WebTV, die 1997 von Microsoft aufgekauft wurde, konnte die Zahl ihrer Kunden schon kurz nach Markteintritt deutlich erhöhen. Daraufhin ist die Geschäftsidee durch weitere Anbietern aufgegriffen worden. In der Bundesrepublik wird Web-TV in mehreren hundert Haushalten von der Deutschen Telekom AG getestet.²⁵

Auf der anderen Seite des Spektrums bietet die Computerindustrie immer leistungsfähigere PCs mit eingebauter Soundcard und Lautsprechern an, mit denen Fernseh- und Hörfunksendungen live empfangen werden können.²⁶ Zudem wird das Herunterladen und das Abspielen von Audio- und Videoclips optimiert. Besonders weitreichend ist die Verschmelzung der traditionellen Medien mit dem Internet bei der InterCast-Technologie.²⁷

23 Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 81.

24 Zu dieser Unterscheidung Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 25 ff.

25 Siehe dazu die Informationen der Deutschen Telekom AG abrufbar unter: <http://www.dtag.de/angebot/bba/right.htm>; des weiteren <http://www.focus.de/D/DD/DD93/dd93.htm> vom 7. Juni 1998.

26 Vgl. dazu Forster, Im Web auf Sendung, tendenz 1997, S. 10 f.; OECD, Webcasting and Convergence: Policy Implications, OECD/GD (97) 221, S. 8 ff.

27 Hierzu Leopold, "Push" und "Narrowcasting" im Lichte des Medien- und Urheberrechts, ZUM 1998, S. 99 f. Umfassende Informationen zur InterCast-Technologie finden sich auf den Internet-Seiten von Intel, abrufbar unter: <http://www.intercast.de/>. Vgl. dazu auch Müller-Römer, in: IHB 1998-1999, S. 169 (192), der hier auf Broadcast Online TV (BOT) verweist, bei dem im Gegensatz zu InterCast die zusätzlichen Daten und Informationen in der horizontalen Austastlücke übertragen werden. Hierbei werden bei der herkömmlichen Fernsehausstrahlung in der sogenannten vertikalen Austastlücke digitale Daten übertragen, die mittels besonderer Vorrichtungen auf dem PC übertragen und gespeichert werden können.²⁸ In den Datenpaketen befinden sich Informationen zu den vom Fernsehanbieter ausgestrahlten Sendungen. So können z. B. Statistiken und Tabellen als Zusatzinformationen zu einem Fußballspiel übertragen werden. ²⁹ Es ist aber auch möglich, ausgewählte Webseiten zu verbreiten. Für den Anwender hat das InterCast-Verfahren den Vorteil, daß bei der Datenübertragung keine Online-Kosten anfallen. Durch die InterCast-Technik werden darüber hinaus interaktive Programmformen möglich, die zukünftig erst noch näher zu erproben sind.³⁰

2.) Globalisierung der Informationsgesellschaft

Informationsverarbeitung verliert die Orts- und Zeitabhängigkeit

Diese rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien hat in den letzten Jahren den Übergang von der herkömmlichen Industrie- in die globale Wissens- und Informationsgesellschaft beschleunigt.³¹ Der technische Fortschritt ermöglicht es zunehmend, Informationen unabhängig von Ort, Zeit und Menge zu speichern, zu verarbeiten und weiterzuleiten. Damit verliert die industrielle Massenproduktion an Bedeutung. Produktion und Reproduktion werden vielmehr zunehmend von wissensabhängigen Operationen geprägt, so daß Expertenwissen, Informationsverarbeitung und symbolische Analyse gegenüber anderen nicht wissensabhängig basierenden Prozessen vorrangig und damit strukturbildend werden.³² Sichtbarster Ausdruck hierfür sind die weltweit operierende Dienstleistungsunternehmen wie Beratungs- und Anwaltsfirmen, ohne die die jüngsten Großfusionen im Automobil- oder Telekommunikationssektor undenkbar wären. Weitere Beispiele sind die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung von intelligenten Produkten aus den Bereichen Software, Verkehrstelematik oder Medizin oder auch neuer, immer stärker virtualisierter Finanzierungsinstrumente wie junk, bonds futures etc. Das Schlagwort vom "Ausbau des Information Superhighway" oder vom "Multimedia-Zeitalter" kennzeichnet diese Stufe im Prozeß wirtschaftlicher Evolution zutreffend.

²⁸ Zu den Initiativen des ZDF siehe Teil D. II. 4.) c) (3).

²⁹ So beispielsweise innerhalb des InterCast-Dienstes des Deutschen Sportfernsehens (DSF), weitere Informationen zu diesem Angebot sind abrufbar unter: <http://www.dsf.de/intercast/index/html>.

³⁰ Hierauf machen aufmerksam Titze/Braun, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 246.

³¹ Holznapel, Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM 1996, S. 16.

³² Wilke, Supervision des Staates, 1997, S. 12 f.

Zusammenwachsen der Branchen und die Bildung strategischer Allianzen

Eine wichtige Folge der technischen Konvergenz ist das schrittweise Zusammenwachsen der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie. Die Unternehmen sind zunehmend nicht mehr nur in einer dieser Branchen tätig, sondern sie expandieren in die nun durch die flächendeckende Digitalisierung verwandten Bereiche und bieten ihre multimedialen Produkte am Markt an.³³

Schaubild:

Die entstehende Wertschöpfungskette für die Erbringung von Dienstleistungen für die Kunden ³⁴

Schaubild nicht darstellbar!

Quelle: Squire Sanders & Dempsey L.L.P.

Wichtige Anzeichen für diesen Trend sind die jetzt schon seit Monaten andauernden Meldungen über Fusionen und Übernahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationsindustrie. Strategische Allianzen lassen sich dabei in

horizontaler und vertikaler Hinsicht, das heißt im gleichen oder in verschiedenen Segmenten der Wertschöpfungskette, beobachten. Wichtige Motive für horizontale Verflechtungen ist das Bestreben, das 33 Ulbrich, Konvergenz der Medien auf europäischer Ebene, K&R 1998, S. 101; Europäische Kommission, Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623 endg., S. 2.

34 Europäische Kommission, Grünbuch zur Konvergenz, S. 2.

Risiko der neuen Aktivitäten zu verteilen oder ergänzendes Know-how zusammenzuführen. Vertikale Verflechtungen werden insbesondere von den Unternehmen angestrebt, die in Segmenten der multimedialen Wertschöpfungskette operieren, in denen die Gewinnerwartungen zukünftig eher gering sind. Hierzu gehört z. B. bei Behebung der Kapazitätsengpässe der Bereich des Infrastrukturmanagements (Übertragung).³⁵ Demgegenüber ist angesichts der Vermehrung von Diensteanbieter zu erwarten, daß z. B. die Produktion oder Verpackung von Inhalten an wirtschaftlicher Bedeutung (Lukrativität) stark zunimmt.³⁶ Insbesondere bei den sogenannten Premium-Angeboten wie Sportsendungen oder populären Spielfilmen ist es bereits in den letzten Jahren zu drastischen Preissteigerungen gekommen, die die Grenzen einer gebühren- oder werbefinanzierten Einkaufspolitik der Anbieter aufgezeigt haben.³⁷ Telekommunikationsunternehmen wie die Deutsche Telekom AG sind daher bestrebt, ihre Aktivitäten in den Bereich der neuen Dienstleistungen (Homebanking, Electronic Commerce, etc.) massiv auszuweiten. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann sich diesen Zwängen kaum entziehen. Es läßt sich, wie z. B. das Beispiel BBC zeigt, ein Trend zur verstärkten Kooperation mit privaten Unternehmen ausmachen, um durch die Gründung von Joint-Private-Partnerships auf den neuen Märkten präsent zu sein und ihrem Programmauftrag nachzukommen.³⁸ Konzentrationsprozesse zur Einführung digitalen Fernsehens

Eine in ihrer Größenordnung beispiellose Welle von Fusionen hat die Einführung des digitalen Fernsehens in Europa hervorgebracht.³⁹ Dies ist bemerkenswert, da diese technische Innovation doch eine deutliche Zunahme der angebotenen Programme verspricht. Schon in der Vorbereitungsphase für diese neue Stufe der Fernsehentwicklung ist durch den Zusammenschluß zwischen der Bertelsmann-Fernsehtochter UFA und dem luxemburgischen RTL-Mutterunternehmen Compagnie Luxemburgeoise de Télédiffusion (CLT) Europas größtes Fernsehunternehmen entstanden. Canal Plus wurde im gleichen Jahr mit der partiellen Übernahme von Nethold zum größten europäischen Pay-TV-

³⁵ Ulbrich, Konvergenz der Medien, K&R 1998, S. 101.

³⁶ Europäische Kommission, Grünbuch zur Konvergenz, S. 14.

³⁷ ARD (Hrsg.), ARD-Weißbuch 2000, Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt, S. 13 f.; Westerloo, Sportrechte: Preisskala nach oben offen?, Media Perspektiven 1996, S. 514 ff.; Amsinck, Der Sportrechtemarkt in Deutschland, Media Perspektiven 1997, S. 62 ff.

³⁸ Price, Public Television in America, IJCLP, Issue 1, Summer 1998, Par. 27; im Internet abrufbar unter: http://www.digital-law.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc_2_1_1998.html.

³⁹ Hierzu ausführlich und materialreich Kleinsteuber/Rosenbach, Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, RuF 1998, S. 24 (28 ff.). Zu den Gründen siehe Graham/Davies, Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age, S. 11.

Anbieter. Neben Frankreich verfügt Canal Plus vor allem in Italien und Spanien über wesentliche Marktanteile. Um die notwendigen Investitionen aufzubringen, die hohen Anlaufverluste zu verkraften und das Risiko eines Fehlschlages zu begrenzen, ist es vor allem bei der Errichtung der digitalen Plattformen erstmals zu einer Kooperation der ehemaligen Monopolunternehmen des Telekommunikationssektors und führenden Medienunternehmen gekommen. In Großbritannien hat BskyB, die zu 40 Prozent zur News Corporation Rupert Murdochs gehört, sich mit British Telecom und anderen Unternehmen zusammengeschlossen, um ab Herbst 1998 ein digitales Programm bouquet anzubieten. In der Bundesrepublik war mit der Gründung von "Premiere" eine Zusammenarbeit der bisher konkurrierenden Medienfamilien - Bertelsmann und Kirch - unter Einbezug des größten nationalen Telekommunikationsunternehmens - Deutsche Telekom AG geplant. Die Gründung dieser strategischen Allianz ist am Einspruch des ehemaligen Wettbewerbskommissars van Miert gescheitert. Die kartellrechtliche Überprüfung seitens der EG-Kommission hat ergeben, daß der beabsichtigte Zusammenschluß der Unternehmen zur Entstehung bzw. Verstärkung marktbeherrschender Stellungen führt. Der Zusammenschluß wurde daher gemäß Art. 8 Abs. 3 der Fusionskontrollverordnung für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt.⁴⁰

Abschwächung von Anti-Konzentrationsregeln aus Gründen der Standortsicherung Konzentrationsprozesse im Medienbereich sind in europäischen Staaten bisher immer mit besonderem Argwohn betrachtet worden. Insbesondere die nationalen Verfassungsgerichte haben auf die fundamentale Bedeutung, die der Sicherung des Pluralismus in der Demokratie zukommt, hingewiesen und den Rundfunkgesetzgeber zu Gegenmaßnahmen verpflichtet.⁴¹ Es ist daher bemerkenswert, daß gerade in der Phase der Einführung des digitalen Fernsehens es in vielen Staaten zu einer Aufweichung des herkömmlichen Instrumentariums der Konzentrationsbegrenzung gekommen ist.⁴² Die Ursache für diese Entwicklung dürfte in der zunehmenden Globalisierung der Medien- und Telekommuni-

⁴⁰ Entscheidung der Kommission vom 27. Mai 1998 im Verfahren nach der Verordnung (EWG) 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/11.993 - Bertelsmann/Kirch/Premiere), Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (1998) 1439 endg., sowie Entscheidung der Kommission vom 27. Mai 1998 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/11.1027 - Deutsche Telekom/Beta Research), Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (1998) 1441 endg., Media Perspektiven Dokumentation II/1998, S. 33 ff.

⁴¹ Hierzu Holznapel, Rundfunkrecht in Europa, S. 98 ff.

⁴² Zu der Entwicklung in Deutschland siehe Stock, Medienpolitik auf neuen Wegen - weg vom Grundgesetz?, RuF 1997, S. 160 ff.; Ders., Konzentrationskontrolle in Deutschland nach der Neufassung des Rundfunkstaatsvertrages (1996), in: Stock/Röper/Holznapel (Hrsg.), Medienmacht und Meinungsmacht, S. 1 ff. Zur Situation in Großbritannien siehe Holznapel/Grünwald, Multimedia per Antenne, ZUM 1997, S. 417 ff.

kationsmärkte ⁴³ liegen, die durch die EU-Initiativen zum Aufbau eines europaweiten Fernsehmarktes und dem WTO-Protokoll über Basis- und Telekommunikationsbeziehungen rechtlich abgesichert wurden.⁴⁴ Die europäischen Gesetzgeber sind aus Gründen der Standortsicherung häufig bestrebt, ihren nationalen Medien- und Telekommunikationsfirmen durch die Erleichterung von Unternehmensverflechtungen die Chance einzuräumen, zum Kreis der Global Player aufzusteigen.⁴⁵ Diese Strategie der Standortsicherung läßt sich auch in anderen Bereichen der Medien- und Telekommunikationspolitik beobachten.⁴⁶ So werden derzeit in der Bundesrepublik vor allem Medienunternehmen mit gezielten Subventionen, besonders günstigen Krediten oder auch Produktionsbedingungen dazu veranlaßt, ihre Unternehmenszentrale in das Förderland zu verlegen.⁴⁷ Aber auch ein konsistentes Rechtssystem und effektiv arbeitende Aufsichtsstrukturen werden zu einem bedeutsamen Standortfaktor.⁴⁸

Vermehrter Zutritt amerikanischer Unternehmen zu den europäischen Märkten

Trotz dieser Bemühungen ist es den europäischen Staaten nicht gelungen, die Vorherrschaft der amerikanischen Unternehmen auf den Weltmärkten ins Wanken zu bringen. Über eine besondere starke Stellung im Mediensektor verfügen die US-Majors beim Programmrechtehandel. Populäre "Premium"-Rechte wie z. B. Spielfilme, die bei der entstehenden Kanalvielfalt immer mehr zum Garant für Erfolg werden, werden von ihnen in sogenannten Output Deals nur in Paketen mit weniger

massenattraktiven Sendungen und damit für die Abnehmer zu besonders ungünstigen Konditionen vermarktet.⁴⁹ Im Bereich der neuen Medien stellen die USA mit Microsoft und AOL, das CompuServe aufgekauft hat, die weltgrößten Online-Anbieter. Darüber hinaus wird es vermutlich den amerikanischen Medien- und Telekommunikationsunternehmen auch gelingen, Zutritt zu den europäischen Märkten zu erlangen, die ihnen bisher zum Teil durch die nationale

43 Kleinsteuber, Unternehmensverflechtungen im globalen Medienmarkt, in: Meckel/Kriener (Hrsg.), Internationale Kommunikation. Eine Einführung, S. 125 ff.; König, Global Player Telekom.

44 Vgl. Moritz, Liberalisierung des internationalen Handels mit Basistelekommunikationsdienstleistungen, MMR 1998, S. 393 ff.

45 Hierzu König, Global Player Telekom.

46 Vgl. Stock, Medienpolitik auf neuen Wegen - weg vom Grundgesetz ?, RuF 1997, S. 150 f.

47 Vor allem Nordrhein-Westfalen und Brandenburg unternehmen exzessive Anstrengungen, um zu einem Medienland zu werden, siehe z. B. Bäker/von Jungstedt/Handwerk/Runkel, Medienwirtschaft: Mit Fördergeld und Brechstange, Focus Nr. 25/1998, S. 211 ff.

48 Vgl. Koenig/Röder, Converging Communications, Diverging Regulators? Germany's Constitutional Duplication in Internet Governance, IJCLP, Web-Doc 1. Januar 1998, abrufbar unter: http://www.digital-law.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc_1_1_1998.html.

49 Ausführlich hierzu Schorlemmer, Strukturen und Tendenzen im Lizenzgeschäft, Media Perspektiven 1993, S. 240 f. Rundfunk- und Telekommunikationsregulierung versperrt sind. Erste Vorboten für diesen zu erwartenden Trend sind die jüngsten Beteiligungen an deutschen TV-Anbietern, wie etwa VOX, n-tv oder tm3. 50 In Zeiten des Internet und der Aufhebung von Kapazitätsengpässen lassen sich diese Vorschriften immer weniger legitimieren und auch faktisch durchsetzen.

Verlierer der Globalisierungsentwicklung

Verlierer im Wettkampf um globale Marktanteile dürfte (erneut) die Dritte Welt sein. In den zu ihr gehörenden Regionen der Erde findet sich die geringste Zahl an Telefon- und Internet-Anschlüssen sowie an konkurrenzfähigen Medien- und

Telekommunikationsunternehmen. Angesichts der Kosten der Mediennutzung dürfte es einer kleinen Oberschicht vorbehalten sein, an den aktuellen Neuentwicklungen des digitalen Zeitalters zu partizipieren. Da die neue, für die Eliten prägende Cyberkultur von der angloamerikanischen Kultur dominiert wird - so sind ca. 75 Prozent der Webseiten in englischer Sprache verfaßt und 94 von 100 der meistbesuchten Seiten stammen aus den USA 51 - droht die zumeist schon bestehende Entfremdung von den nationalen Sitten und Gebräuchen des Landes weiter vertieft zu werden.⁵²

Die Globalisierung strukturprägender Verhaltenstypen, Umgangsformen, Sprache und Konfliktlösungen, wie sie z. B. in amerikanischen Serien vorgelebt werden, wird auch in Europa zunehmend diskutiert und kritisch bewertet. Insbesondere Frankreich unternimmt daher den Versuch, durch den konsequenten Aufbau einer nationalen Programmindustrie die französische Sprache und einheimische Traditionen zu fördern.⁵³ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in Europa dem Ziel der Sicherung der nationalen Kulturen und Werte verpflichtet. Der Anteil im Inland oder in Europa produzierter Programme im Gesamtangebot ist daher im Vergleich zur kommerziellen Konkurrenz beson-

50 Bei Vox bestehen folgende Beteiligungsverhältnisse: 49,9 % News German Television Holding (Rupert Murdoch); 24,9 % CLT-UFA, Luxemburg; 24,9 % Canal Plus GmbH & Co.KG; 0,3 % DCTP (Alexander Kluge). Bei n-tv ergeben sich folgende Beteiligungsverhältnisse: 49,79 % Time Warner/CNN; 25 % Gesellschaft für Wirtschaftsfernsehen mbH & Co. (Handelsblatt-Gruppe/Holtzbrinck); 3,8 % EGIT East German Investment Trust, London; 16,98 % Familie Nixdorf; 1,78 % Verlag Norman Rentrop, Bonn; 1,49 % Karl-Ulrich Kuhlo; 0,69 % Com 2i Communications Investment International (Investmentgruppe Luxemburg); 0,26 % n-tv Nachrichtenfernsehen Beteiligungs-GmbH & Co. Investitions-KG, Wiesbaden; 0,21 % DFA - Deutsche Fernseh Nachrichten Agentur. Die Gesellschafter von tm3 sind zu 66 % die News Corporation (Rupert Murdoch, die Tele-München Fernseh-GmbH & Co. Medienbeteiligungs-KG (H. Kloiber)).

51 OECD, Webcasting and Convergence: Policy Implications, S. 46 ff.

52 Die Auswirkungen der digitalen Revolution auf die Dritte Welt untersucht eindrucksvoll Dieterich, Erziehung und Demokratie in Lateinamerika, in: Chomsky/Dieterich, Globalisierung im Cyberspace, S. 43 ff.

53 Hierzu im einzelnen Holznapel, Rundfunkrecht in Europa, S. 270 ff.

ders hoch. Zudem werden Programmsegmente gepflegt, die bei einer Kommerzialisierung der Medien, die durch den jüngsten Globalisierungstrend weiter Vorschub erlangt hat, nur unzureichend bereitgestellt werden.⁵⁴

3.) Veränderung der nationalen regulatorischen Rahmenbedingungen für Medien- und Rundfunkstätigkeiten

Aktueller Anpassungsbedarf des Rechtssystems

Dem technischen Phänomen der Konvergenz und den durch die Globalisierung ausgelösten Vereinheitlichungsprozessen steht in rechtlicher Hinsicht gegenüber, daß die herkömmlichen Massenmedien derzeit einem unterschiedlichen gesetzgeberischen Zugriff unterliegen. In der Bundesrepublik ist der Ausgangspunkt für diese Differenzierung die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach der Bund die Regelungskompetenz für die Telekommunikation besitzt, die Länder dagegen für Rundfunk und Presse zuständig sind. Darüber hinaus wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die verschiedenen Medien nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 GG für die verschiedenen Sektoren spezifisch gestaltet. So gelten für Fernseh- und Hörfunkprogramme der Rundfunkstaatsvertrag der Länder, für Telefondienstleistungen das Telekommunikationsgesetz des Bundes und für Printmedien die Landespressegesetze. Im Online-Bereich findet zudem das neugeschaffene Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes für die sogenannten Teledienste Anwendung, während die sog. Mediendienste dem ebenfalls neuen Mediendienstestaatsvertrag der Länder unterfallen. Dieser Regulierungsansatz bedingt außerdem unterschiedliche Aufsichtsinstanzen, etwa die Medienanstalten der Länder für den Rundfunk und die neue Regulierungsbehörde des Bundes für den Telekommunikationssektor. Eine ähnliche Aufsplitterung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Aufsichtsinstanzen läßt sich jeweils mit nationalen Besonderheiten auch für die anderen europäischen Länder feststellen.

Optionen für eine Reform

Ein ausdifferenziertes System medialer Teilordnungen und Aufsichtsinstanzen wird jedoch um so unübersichtlicher und zeitigt um so eher inkonsistente Ergebnisse, je stärker die einzelnen Medien in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht konvergieren.⁵⁵ Es

54 Siehe hierzu Teil D.

55 Siehe hierzu Koenig/Röder, Converging Communications, Diverging Regulation? Germany's Constitutional Duplication in Internet Governance, IJCLP, Web-Doc 1. Januar 1998, abrufbar unter: http://www.digitallaw.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc_1_1_1998.html.

setzt sich daher zunehmend die Auffassung durch, daß nur eine Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen das immer deutlicher werdende Spannungsverhältnis zwischen Lebenswirklichkeit einerseits und rechtlicher Regulierungspraxis andererseits auflösen kann.⁵⁶ Die EG-Kommission hat sich daher bereits im November 1997 eingehend mit den rechtlichen Auswirkungen der Konvergenzentwicklung auseinandergesetzt und benennt im wesentlichen zwei Alternativen.⁵⁷ Die vertikalen Regulierungsoptionen für Rundfunk und Telekommunikation bleiben nach der ersten Option im Grundsatz bis auf weiteres bestehen, das derzeitige Recht wird jedoch bei Bedarf angepaßt und modernisiert. Daneben wird für die neuen Dienste

gegebenenfalls ein separates Regulierungsmodell entwickelt und umgesetzt. Nach der zweiten Option wird sukzessive ein einheitliches Regulierungsmodell eingeführt, das sich am allgemeinen Wirtschaftsrecht orientiert und alle existenten sowie neu hinzukommenden Dienste umfaßt und damit die bestehenden Teilrechtsordnungen integriert. Die EG-Kommission hat diese Optionen zur öffentlichen Diskussion gestellt und zahlreiche Stellungnahmen hierzu entgegengenommen. 58

Defizite des VPRT-Konzeptes zur Medienordnung 2000

In der Bundesrepublik Deutschland hat vor allem der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT) in seinem vorgelegten Rahmenkonzept "Medienordnung 2000 plus"⁵⁹ für eine weitgehende Aufhebung der bestehenden medienspezifischen Sonderregelungen plädiert, sich also für die zweite Option ausgesprochen. Mit der Auflösung der Sondersituation des Rundfunks, die insbesondere durch die Frequenzknappheit gekennzeichnet gewesen sei, könne der Mediensektor nun dem Markt überlassen werden. Das ihn regulierende allgemeine Wirtschaftsrecht sei ausreichend, um für Meinungsvielfalt und Pluralismus zu sorgen. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk könne auf seine "Kernkompetenzen" - Bildung und Information - zurückgeschnitten werden,

⁵⁶ Besonders weit fortgeschritten sind derzeit die Überlegungen in Großbritannien, siehe Department of Trade and Industry, *Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age*. Aus der deutschen Diskussion siehe nur Hoffmann-Riem, *Medienregulierung unter Viel-Kanal-Bedingungen?*, in: Jarren/Krotz (Hrsg.), *Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen*, S. 186 ff.; Ders., *Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen*, RuF 1995, S. 125 ff.

⁵⁷ Europäische Kommission, *Grünbuch zur Konvergenz*, S. 30 ff. Hierzu Sauter, *EU Regulation for the Convergence of Media. Telecommunications and Information Technology: Arguments for a Constitutional Approach?*, ZERP-Diskussionspapier 1/1998, S. 24 ff.

⁵⁸ Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation hat die Kommission in einem Arbeitsdokument (KOM [98] 1284 endg.) zusammengestellt, abrufbar unter: <http://www.ispo.cec.be/convergence/gpworkdocde.html>.

⁵⁹ Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. - VPRT (Hrsg.), *Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus*.

da der Markt für die anderen Themenbereiche in einem ausreichenden Maße Angebote bereitstellen würde.⁶⁰

Diese Position konnte sich auf der Birmingham-Konferenz, die im April 1998 stattfand⁶¹ und auf der die europäische Audiovisual Community diese Handlungsoptionen diskutierte, wie auch bei dem sich anschließenden Konsultationsprozeß zum Konvergenz-Grünbuch - ohne daß an dieser Stelle auf Einzelheiten eingegangen werden kann - nicht durchsetzen. Im Ergebnis wurde für eine weiterhin sektorspezifische Regulierung der Medien und folglich für eine behutsame Weiterentwicklung der bestehenden Regulierungsansätze plädiert. Im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk forderte die Arbeitsgruppe 3 der Birmingham Konferenz, die dem Thema "The Right Regulatory Framework for a Creative Media Economy in a Democratic Society" gewidmet war, daß dieser nicht von den neuen programmlichen Möglichkeiten des digitalen Zeitalters ausgeschlossen werden dürfe. Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter seien als Garanten für einen hohen Qualitätsstandard und für die Gewährleistung von Pluralismus und Vielfalt auch in Zukunft unverzichtbar. In ihren Empfehlungen setzte sich die Arbeitsgruppe daher dafür ein, daß (1) die Mitgliedstaaten diese Mission der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter umschreiben und (2) für Transparenz im Hinblick auf ihre kommerziellen Aktivitäten sorgen sollten. Der Europäischen Kommission wurde zudem (3) nahegelegt, das "Must-carry-rule"-Konzept aufzugreifen und hierfür einen konsistenten europäischen Regulierungsansatz auszuarbeiten.⁶² Die EG-Kommission hat sich verpflichtet, in den nächsten Monaten konkrete Vorschläge zu entwickeln, damit diese Empfehlungen umgesetzt werden können.

Öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot weiterhin unverzichtbar

Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als einer Institution, die ein Leitbild für qualitativ hochwertige Programme in der Gesellschaft verankert, dessen Unterschreitung Rechtfertigungsbedarf auslöst, erfährt gerade durch die Konvergenzentwicklung eine neue Aktualität. Die derzeit in Europa bestehende rundfunkrechtliche Regulierung im privaten Sektor beruht nämlich auf der Prämisse, daß die Aufsichtsbehörden den

⁶⁰ VPRT (Hrsg.), *Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus*, S. 25 ff. Ein weiteres Konzept für den künftigen ordnungspolitischen Rahmen im Bereich des Rundfunk- und Medienrechts enthält die Studie der Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kommunikationsordnung 2000*, Grundsatzpapier der Bertelsmann Stiftung zu den Leitlinien der zukünftigen Kommunikationsordnung.

⁶¹ Siehe hierzu die Ergebnisse der Konferenz, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eac/bg-intro_en.html.

⁶² European Audiovisual Conference, Working Group 3, *Empfehlungen 3.1. bis 3.3*; abrufbar unter:

http://europa.eu.int/eac/papers/wg3final_en.html. S. auch die hierauf aufbauenden Strategieüberlegungen der Oreja-Kommission, European Commission, *The Digital Age - European Audiovisual Policy*, S. 25 ff.

Zugang zu den Medienmärkten kontrollieren. Als eine Art Gegenleistung für die per Rundfunklizenz eingeräumten Entfaltungsmöglichkeiten und Schutzräume waren die kommerziellen Anbieter bereit und auch ökonomisch in der Lage, Programmverpflichtungen zu erfüllen.⁶³ Diese Zusammenhänge werden in Großbritannien besonders deutlich, wo mit der Lizenz das Recht zur Versorgung regionaler Monopolgebiete eingeräumt wird. Dies kam häufig dem sprichwörtlichen "Recht zum Geld drucken" gleich.⁶⁴ Mit der schrittweisen Überwindung der Knappheit der Übertragungswege entfällt die Grundlage für dieses "Tauschgeschäft". Durch die Globalisierung ist zudem damit zu rechnen, daß potente amerikanische Medienkonzerne auf die europäischen Märkte drängen, was bisher durch das nationale Rundfunkrecht im wesentlichen verhindert werden konnte. Diese Intensivierung des Wettbewerbs dürfte tendenziell dazu führen, daß Programmverpflichtungen immer schwieriger durchzusetzen sind.⁶⁵ Dabei wird es keine Rolle spielen, ob diese positiver Art sind, das heißt auf die Bereitstellung gewünschter Programmsegmente wie z. B. Kindersendungen oder qualitativ hochwertiger Angebote gerichtet, oder negativer Art, das heißt, verhindern sollen, daß Rechtsgüter Dritter z. B. durch die Sendungen pornographischer oder gewaltverherrlichender Darstellungen verletzt werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erscheint angesichts dieser Entwicklungen medienpolitisch als unverzichtbar, damit die Gesellschaft mit bestimmten gewünschten Programmsegmente versorgt wird und qualitativ hochstehende und pluralistische Angebote erhalten bleiben.⁶⁶

⁶³ Collins, Memorandum, in: *Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution*, Vol. III, S. 511 f.; OFTEL, *Beyond the Telephone, the Television and the PC II*, OFTEL's first submission to the Culture, Media and Sports Select Committee Inquiry into audio-visual Communications and the Regulations of Broadcasting, Annex 2, S. 22.

⁶⁴ Hoffmann-Riem, *Regulating Media*, S. 71 ff.

⁶⁵ Collins, Memorandum, in: *Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution*, Vol. III, S. 512 f. Zur abnehmenden Bereitschaft privater Rundfunkanbieter, bei einer Verschärfung des Wettbewerbs in Programmproduktionen zu investieren, siehe ausführlich Arthur Andersen Group, *The impact of the Digital Television on the Supply of Programmes*, S. 105 ff.; 121 ff. S. auch Hege, *Offene Wege in eine digitale Zukunft*, S. 17 f.; Trute, *Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsgesellschaft*, VVDStRL 57 (1998), S. 216 (236 ff.).

⁶⁶ Hierzu Teil D.

4.) Intensivierung der europäischen Integration

ZDF zur Unterstützung des Einigungsprozesses aufgerufen

Der Prozeß der europäischen Integration tritt mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrag in eine neue Phase. Mit dem Ausbau der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union - der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres - sowie einer Stärkung der Rolle des europäischen Parlaments wird die europäische Einigung neben der anfangs wirtschaftlichen Integration schrittweise in den Bereich der Politik ausgedehnt. Die Einführung einer einheitlichen Währung hat daher nicht ausschließlich ökonomische Bedeutung, sondern ist für diesen Entwicklungstrend ein wichtiges Symbol. Das Experiment "Europa" kann aber nur gelingen, wenn sich unter Wahrung der unterschiedlichen Sprach- und Kulturräume eine europäische Identität bei den Bürgern herausbildet. Auf europäischer Ebene ist die Idee, diesen Prozeß mit den Mitteln des Rundfunks zu befördern, bisher nur mit wechselhaftem Erfolg vorangetrieben worden.⁶⁷ Zwar haben sich das europäische Parlament und auch die Organe des Europarates wiederholt für die Umsetzung einer solchen Konzeption stark gemacht, jedoch sind z. B. alle Versuche, einen populären gesamteuropäischen Rundfunkveranstalter zu etablieren, bisher nicht von großem Erfolg gekrönt worden. Demgegenüber haben sich insbesondere auf der nationalen Ebene die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter Verdienste um den europäischen Einigungsprozeß erworben. Angesichts ihres gemeinwohlorientierten Funktionsauftrages ist es für sie naheliegend, sich auch im Hinblick auf Europa um Vielfalt und Integration zu bemühen. Beim ZDF ist diese Aufgabenstellung sogar explizit in dem einfachgesetzlich niedergelegten Programmauftrag aufgenommen worden. Das ZDF verfügt daher z. B. über ein dichtes Netz von Korrespondenten in den europäischen Hauptstädten, die regelmäßig über die politischen Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten berichten. Durch Koproduktionen mit ausländischen Partnern ist es vielfach gelungen, die kulturellen Traditionen und Eigenarten eines Landes widerzuspiegeln und dem deutschen Publikum nahezubringen. Auf diese Weise kann wechselseitig Verständnis für die jeweiligen Eigenarten und Probleme erzeugt werden. Eine Intensivierung des europäischen Einigungsprozesses hat daher zur Folge, daß das ZDF angesichts seiner Aufgabenzuweisung aufgerufen ist, seine Bemühungen in diesem Bereich weiter zu verstärken.

⁶⁷ Nachweise bei Holzmagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 123 ff.

EG als Rundfunkregulierer

Im Zuge des Integrationsprogresses haben die europäischen Institutionen in den letzten Jahren zunehmend versucht, mit ihren Regelungsinstrumenten die nationalen Rundfunklandschaften zu strukturieren. Obgleich die Europäische Gemeinschaft über keine Kompetenzen in den Bereichen "Kultur und Rundfunk" verfügt, hat sie zahlreiche Initiativen gestartet, um - unter dem Schlagwort "Fernsehen ohne Grenzen" - die Entwicklung eines europaweiten Rundfunkmarktes zu befördern.⁶⁸ Auf diese Weise ist sie in den 80er Jahren zu einem Motor der Kommerzialisierung des Rundfunkwesens geworden. Die Kommission hat beispielsweise damit begonnen, mit Hilfe des EG-Primärrechts mitgliederschaftliche Hindernisse gegenüber grenzüberschreitenden Fernsehens abzubauen. Durch die Verabschiedung der Fernsehrichtlinie ist es ihr gelungen, das nationale Rundfunkrecht in wichtigen ökonomischen Bereichen wie der Werberegulierung zu harmonisieren. Auch für das digitale Fernsehen hat die Kommission bereits vor Markteinführung wichtige Standards festgelegt.⁶⁹ Mit der Veranstaltung der bereits erwähnten Birmingham-Konferenz und der Publikation des Konvergenz-Grünbuchs bemüht sie sich derzeit, die Diskussion um die zukünftige Regulierung des Medien- und Rundfunksektors voranzutreiben. Angesichts der bevorstehenden Umwälzungsprozesse in diesem Bereich ist zu erwarten, daß die EG-Kommission schon bald durch entsprechende Maßnahmen auf die nationalen Rechtsordnungen Einfluß nehmen wird.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in den letzten Jahren in vielfältiger Weise von den Maßnahmen der Kommission betroffen gewesen. Neben den erwähnten Initiativen, die auch den Handlungsrahmen der Anstalten limitieren, sind zahlreiche kartell- und beihilferechtliche Empfehlungen und Entscheidungen zu nennen. Die Arbeitsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks könnte in einigen Staaten dann geschwächt werden, wenn sich die Kommission entschließen sollte, bestehende Finanzierungsformen gänzlich oder zum Teil als europarechtswidrige Beihilfe einzustufen. Zwar ist im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, das zum EG-Primärrecht zu rechnen ist, anerkannt worden, daß die Bestimmungen des Vertrages

⁶⁸ Als zentrale Initiativen sind hier vor allem zu nennen das Grünbuch der Kommission über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Kabel und Satellit (Grünbuch zum "Fernsehen ohne Grenzen") KOM (84) 300 endg. vom 14. Juni 1984 sowie die Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität RL 89/552/EWG (Richtlinie zum "Fernsehen ohne Grenzen") vom 3. Oktober 1989, heute gültig in der revidierten Fassung, Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997.

⁶⁹ So beispielsweise mit der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten vom 20. November 1998 (Zugangskontrollrichtlinie).

zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, "den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient". Dies hat die Kommission jedoch nicht davon abgehalten, in ihren im Entwurfsstadium befindlichen Empfehlungen zur Anwendung der Beihilferegeln des EG-Vertrages die Finanzierung von Sport- und Unterhaltungssendungen durch Rundfunkgebühren als rechtswidrig einzustufen. Die Mitgliedstaaten haben diese Initiative jedoch einhellig abgelehnt, so daß sie derzeit kaum Chancen auf Durchsetzung hat. Diese Vorgänge verdeutlichen jedoch, daß der europäische Einigungsprozeß nicht nur neue Aufgabenfelder für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit sich bringt, sondern von den EG-Organen auch zu ihren Lasten gehende Initiativen in Gang gesetzt werden können. Hierauf hat sich das ZDF einzustellen und gegebenenfalls seine Interessen auf Basis seines durch den nationalen Rundfunkgesetzgeber erteilten Funktionsauftrages wirkungsvoll zu vertreten.

II. Auswirkungen auf die Angebotsstruktur, Vertriebsformen und die Mediennutzung

1.) Ausdifferenzierung der Angebote und soziale Folgen

Flut neuer multimedialer Angebote

Die neuen Techniken und Übertragungskapazitäten, aber auch veränderte ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen auf der nationalen und europäischen Ebene haben in den letzten Jahren eine starke Ausweitung und weitere Differenzierung der Angebote ermöglicht. Es ist damit zu rechnen, daß dieser Trend auch in Zukunft anhalten wird. Schon seit geraumer Zeit werden die traditionellen Vollprogramme in Fernsehen und Hörfunk durch Zielgruppen- und auch Spartenprogramme ergänzt. Gegenwärtig können in den Kabelhaushalten ca. 30 solcher Programme empfangen werden.

Mit der Einführung des digitalen Fernsehens vervielfältigt sich die Anzahl und die Art der Angebote. Es sind z. B. Zugriffsdienste verfügbar, bei denen das gleiche Programm in kurzen Abständen auf verschiedenen Kanälen abgespielt wird. Der Rezipient wird bei diesem als Near-Video-on-Demand bezeichneten Dienst in die Lage versetzt, über den Zeitraum seines Medienkonsums relativ frei zu disponieren. Im digitalen Datenstrom werden überdies Hörfunksendungen, Software, Telespiele oder sonstige Multimedia-Dienste verteilt. Durch die zunehmende Bestückung der Set-Top-Box mit Computerfunktionen können Rundfunknutzer zunehmend Abrufdienste wie z. B. Homebanking, E-Mail und andere Electronic-Commerce-Anwendungen nutzen. Nachdem die Pilotversuche, Video-on-Demand einzuführen, gescheitert sind, werden Audio- und Video-Clips - wenn auch mit geringer Qualität über - das Internet verbreitet.

Interaktive Mediennutzung möglich

In den nächsten Jahren ist zudem zu erwarten, daß insbesondere die Angebotspalette für eine interaktive Mediennutzung weiter ausgebaut wird. Als eine Vorstufe wird gegenwärtig schon darauf gesetzt, die Medien Fernsehen und Online stärker zu vernetzen und wechselseitig aufeinander zu beziehen. So gibt es im Internet programmbegleitende Angebote, die über einzelne Sendungen ergänzende Informationen enthalten. Auch kann zu einzelnen Programmen eine Stellungnahme abgegeben werden, die in der Herstellung weiterer Sendungen verarbeitet werden kann. Auf Hybridformen wie Intercast- und Web-TV-Dienste wurde bereits aufmerksam gemacht. Den Gestaltungsformen interaktiver und medienübergreifender Angebote sind somit kaum Grenzen gesetzt und durch den technischen Fortschritt sind sie zudem einem schnellen Wandel unterworfen. Informationsgesellschaft fordert lebenslanges Lernen

Diese schöne neue Medienwelt kennt jedoch nicht nur Gewinner. So bedarf es ausreichender finanzieller Mittel, um sich jeweils die aktuelle Hard- und Software leisten zu können. Der einzelne wird am Arbeitsplatz und in der Freizeit mit einer Flut von Informationsangeboten konfrontiert, in der er sich zurecht finden muß. Darüber hinaus muß der Umgang mit den neuen Techniken, Endgeräten und den innovativen Angeboten gelernt werden.⁷⁰ Benachteiligt sind hier Bevölkerungskreise, die wenig Anreize haben, sich diesen Herausforderungen der Informationsgesellschaft zu stellen und sich auf ein lebenslanges Lernen einzustellen. Hierzu gehören insbesondere ältere, weniger gebildete und sozial schlechter gestellte Menschen.⁷¹ Die Enquete-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft" hat in ihrem Abschlußbericht die Befürchtung

⁷⁰ Siehe nur Moosdorf, Bausteine für einen Masterplan für Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, S. 5, 39 ff.; Knauth, Die Auswirkungen konvergierender Informations- und Kommunikationstechnologien auf den chancengleichen Zugang in der Informationsgesellschaft und die Politik der Europäischen Union, S. 15 ff.
⁷¹ Siehe dazu Enquete-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft", Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft - Schlußbericht, BT-Drucksache 13/11004, S. 89 ff. Aus der amerikanischen Literatur siehe Schön/Sanyal/Mitchell, High Technology and Low Income Communities: Prospects for the Positive Use of Advanced Information Technologies, abrufbar unter: <http://web.mit.edu/sap>; U. S. Department of Commerce, Falling through the net: a survey of the

"Have Nots" in Rural and Urban America, abrufbar unter: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fallingthru.html>.
geäußert, daß in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine mangelnde Bereitschaft bestehe, sich die notwendige Medienkompetenz anzueignen. Um die notwendige Bildungsanstrengung zu vollziehen, bedürfe es gesellschaftlicher und staatlicher Initiativen. Der Rundfunk und die anderen Medien können hier eine wichtige Rolle spielen, um in Deutschland den Übergang in die Informationsgesellschaft zu befördern.

2.) Veränderungen der Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen

a) Notwendigkeit einer eigenen Vertriebsstruktur für digitale Angebote

Der Empfang analoger Hörfunk- und Fernsehangebote setzt keine komplexe Vertriebs- und Vermarktungsstruktur voraus. Terrestrischer Rundfunk wird regelmäßig an eine bestimmte Zahl von Rezipienten ausgestrahlt, die die Sendung mit einer Antenne und einem geeigneten Endgerät empfangen können. Soweit Programme durch Werbung finanziert werden, gibt es keine Vertrags- bzw. Kundenbeziehung mit den Zuschauern oder Zuhörern. Diese Lage ändert sich grundlegend. Der Zugang zu den neuen Angeboten wird zukünftig ähnlich wie beim Vertrieb der Presse durch eine Reihe von Dienstleistungen vermittelt, die sich aus den besonderen technischen und ökonomischen Realisierungsbedingungen des digitalen Rundfunks und anderer multimedialer Angebote ergeben.

Schaubild: Die Gatekeeper im digitalen Rundfunksystem ⁷²

Schaubild nicht darstellbar!

⁷² Holznagel, Rechtliche Rahmenbedingungen für digitales Fernsehen, in: Prütting/Hochstein/Hege/Holznagel/Hoeren/Preis/Köhler (Hrsg.), Die Zukunft der Medien hat schon begonnen - Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter, S. 37 (39).

b) Multiplexing und der Einsatz von Set-Top-Boxen

Zunächst müssen die einzelnen Inhalte im sogenannten Multiplexing digitalisiert und zu einem einheitlichen Transportdatenstrom - den sogenannten Datencontainer oder Multiplex - gebündelt werden. Um diese Daten auf einem herkömmlichen Fernsehgerät sichtbar zu machen, muß der Rezipient das empfangene Multiplexsignal jedoch in ein analoges Signal zurückverwandeln. Dafür braucht er eine sogenannte Set-Top-Box, in die ein entsprechender Konverter integriert ist. Die Set-Top-Box trägt ihren Namen, weil sie als Zusatzgerät auf den Fernseher gestellt wird ⁷³. In einigen Jahren wird damit zu rechnen sein, daß diese Funktionen in das dann gebräuchliche Endgerät integriert werden.

c) Neue Finanzierungsformen und Conditional-Access-Systeme

Zunehmende Entgeltfinanzierung multimedialer Inhalte

Ein Großteil der digitalen Angebote wird zukünftig nur gegen Zahlung eines Entgelts genutzt werden dürfen ⁷⁴. Die zunehmende Entgeltfinanzierung medialer Inhalte wird daher auch neben der tendenziellen Beseitigung der Knappheitslage im Bereich der Übertragungskapazitäten als eine der beiden wesentlichen Veränderungen eingestuft, die das Multimedia-Zeitalter von den bisherigen Phasen der Medienentwicklung unterscheiden. Damit nur der Abonnent das Angebot nutzen kann, muß ein System der Zusatzkontrolle etabliert werden. Dieses sogenannte Conditional-Access-System prüft die Nutzungsberechtigung und stellt so sicher, daß nur die jeweils bestellten Dienste empfangen werden können. Die Kontrolle kann entweder durch Smartcards erfolgen, die in einen hierfür entwickelten Decoder gesteckt werden (Common Interface), oder durch unterschiedliche Decoder, die auf das jeweilige gebräuchliche Verschlüsselungssystem abgestimmt sind. Der Decoder befindet sich ebenso wie der Konverter, der die digitalen Signale für die herkömmlichen Endgeräte in analoge umwandelt, in der Set-Top-Box. Die technischen Conditional-Access-Systeme ziehen eine Reihe von administrativen bzw.

⁷³ Holznagel, Rechtliche Rahmenbedingungen für digitales Fernsehen, in: Prütting/Hochstein/Hege/Holznagel/Hoeren/Preis/Köhler (Hrsg.), Die Zukunft der Medien hat schon begonnen - Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter, S. 37 (40 f.); Eberle, Privatisierung und Regulierung aus der Sicht öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter, in: König/Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, S. 357 ff.

⁷⁴ Vgl. ARD (Hrsg.), ARD-Weißbuch 2000, S. 14 f.; Enquete-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft", Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft - Schlußbericht, BT-Drucksache 13/11004, S. 96 ff.

kundenbezogenen Dienstleistungen nach sich wie z. B. die Entgegennahme und Bearbeitung von Abonnementwünschen sowie die Verteilung der individuellen Smartcards an die Kunden.⁷⁵

Ausdifferenzierung der Entgeltzahlungen

Die Art der Entgeltfinanzierung wird sich zukünftig ausdifferenzieren. Beim Pay-per-Channel zahlt der Nutzer ein periodisch zu entrichtendes Entgelt für die Nutzung eines Gesamtangebotes, etwa des Angebots eines Bouquets. Die Entgeltspflichtigkeit knüpft an der Möglichkeit der Nutzung, nicht aber am konkreten Nutzungsvorgang selbst an. Daher ist es auch für die Entgelthöhe unerheblich, wieviele der im Gesamtangebot verfügbaren Sendungen tatsächlich genutzt werden. Demgegenüber knüpft das Pay-per-View, auch Münzfernsehen genannt, an die Nutzung der einzelnen Sendung an. Auf diese Weise wird auch für den Aufruf vieler Internet-Angebote gezahlt. Zukünftig ist aber auch nicht auszuschließen, daß die Entgeltzahlung von den Nutzungszeiten abhängig gemacht wird. Um die Verbreitung medialer Dienste, insbesondere von Electronic-Commerce-

Anwendungen, zu fördern, wird gegenwärtig auch an eine monatliche zu erhebende "Gebühr" gedacht. Diese "Flat-rate" soll dann unabhängig von den Nutzungszeiten und den ausgewählten Inhalten sein.⁷⁶ Dieser Finanzierungsmechanismus ähnelt der derzeit allein für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk üblichen Gebührenfinanzierung. Diese Finanzierungsarten können auch kombiniert und für die verschiedenen Dienste unterschiedlich sein.

d) Das Gatekeeperproblem und weitere Gefahren für die kommunikative Chancengleichheit

Die Flaschenhalse der digitalen Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen

Jede dieser Schlüsselpositionen bei der Verbreitung digitaler Inhalte birgt Gefahren für die Erfüllung der im Mediensektor bisher geltenden Vielfalts- und Offenheitsverpflichtungen. ⁷⁷ Derjenige, der über die Verbreitungstechnologie verfügt, kann letztlich auch bestimmen, welches inhaltliche Angebot die von ihm besetzte Position auf dem Weg vom

⁷⁵ Für Einzelheiten siehe Holznagel/Grünwald, Multimedia per Antenne, ZUM 1997, S. 422 ff.; Holznagel, in:

Prütting/Hochstein/Hege/Holznagel/Hoeren/Preis/Köhler (Hrsg.), Die Zukunft der Medien hat schon begonnen - Rechtlicher Rahmen für neue Teledienste im Digitalzeitalter, S. 37 (48 ff.); Ders., Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, Beilage MMR 1998, S. 15 f.

⁷⁶ So z. B. die Empfehlungen des britischen Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. 1, House of Commons, Session 1997-1998, Rn. 162.

⁷⁷ Zum Begriff der Offenheitsverpflichtung siehe Bullinger, Verbreitung digitaler Pay-TV-Pakete in Fernsehkabelnetzen, Sonderheft ZUM 1997, S. 286, 289 ff.

Veranstalter zum Rezipienten passieren darf - und welches nicht. So entscheidet der Multiplexbetreiber darüber, welche Programminhalte er in eine digitale Sendeform transformiert und dadurch für das digitale Fernsehen überhaupt erst nutzbar macht. Auch der Inhaber des Conditional-Access kann steuern, welches Pay-TV-Programm der Zuschauer entschlüsseln und sehen kann. Die Inhaber dieser Schlüsselstellungen ⁷⁸ sind in der Lage, den ökonomischen Wettbewerb auf den digitalen Programmärkten nachhaltig zu beeinflussen. Man spricht deshalb auch von den "Gatekeepern" oder den "Flaschenhälsen" der digitalen Vertriebs- und Vermarktungsstruktur.⁷⁹

Drohender Zerfall in Information-Rich und Information-Poor

Die zunehmende Entgeltfinanzierung multimedialer Angebote wird des Weiteren zur Folge haben, daß es für Haushalte mit relativ geringen Einkünften zukünftig schwieriger wird, den Zugang zu Informationen zu finanzieren. Bisher war eine große Zahl der elektronisch verfügbaren Angebote wegen des vorherrschenden Free-TVs und Free-Radios für jedermann umsonst verfügbar. Zudem kann, wie wir aus der Diskussion um Universaldienstleistungen im Telekommunikationssektor wissen, nicht ausgeschlossen werden, daß bestimmte Regionen eines Landes mit medialen Inhalten unterversorgt werden. Eine solche Entwicklung würde - in angloamerikanischer Terminologie gesprochen - den Zerfall der Gesellschaft in die Gruppe der Information-Rich und der Information-Poor vorantreiben.

Neue Anforderungen an die Medien- und Rundfunkregulierung

Um diesen Gefahren des digitalen Zeitalters zu begegnen, bedarf es staatlicher Regulierungsanstrengungen. Die Gatekeeperproblematik gilt es durch die rechtliche Gewährleistung eines offenen und diskriminierungsfreien Zugangs zu überwinden.⁸⁰ Denn nur wenn diese Schlüsselpositionen einer Vielzahl von Anbietern offenstehen, kann bei digitalen Angeboten den Geboten der Meinungsvielfalt und des chancengleichen Wettbewerbs Folge geleistet werden. Das Gebot der kommunikativen Chancengleichheit ⁸¹ for-

⁷⁸ Zu weiteren Schlüsselstellungen siehe sogleich die Ausführungen zu den Navigationssystemen und zur Paketbildung. Hierzu Holznagel/Grünwald, Multimedia per Antenne, ZUM 1997, S. 417 ff.; Holznagel, Rechtliche Rahmenbedingungen des digitalen Fernsehens, in: Prütting/Hochstein/Hege/Holznagel/Hoeren/Preis/Köhler (Hrsg.), Die Zukunft der Medien hat schon begonnen - Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter, S. 37 ff.

⁷⁹ Hierzu die instruktive Analyse von Nicklas, Decoderstandards und Lock-in-Effekte beim digitalen Fernsehen, Working Paper Nr. 157, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim.

⁸⁰ Siehe z. B. Collins/Murroni, New Media, New Policies. Media and Communications Strategies for the Future, S. 36 ff.

⁸¹ Hierzu Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung.

dert, jedermann angemessen mit dem zukünftig durch Conditional-Access-Systeme und durch Entgeltfinanzierung für viele knapper werdenden Gut "Information" zu versorgen. Diese Aufgabe haben bislang die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch ihre Free-Angebote wahrgenommen.

3.) Veränderte Nutzungsgewohnheiten

a) Herkömmliche Medien

Fernsehen als zentraler Orientierungspunkt

Auch im Hinblick auf die Mediennutzung lassen sich in den letzten Jahren erhebliche Veränderungen feststellen. Haben sich in den 60er und 70er Jahren noch gesamte Familien und Mitglieder aller Bevölkerungsschichten vor dem Fernsehgerät versammelt, um an den gleichen (Medien)Ereignissen wie der "Tagesschau", dem neuesten Durbridge-Krimi oder einer Ausgabe von "Einer wird gewinnen" teilzuhaben, gelingt es den herkömmlichen Massenmedien heutzutage immer weniger, die nationale Gefühlslage zum Ausdruck zu bringen, für Gesprächsstoff zu sorgen und Orientierung anzubieten. Allenfalls bei nationalen und internationalen Krisensituationen oder anlässlich der Berichterstattung über herausragende Sport- oder Kulturereignisse schaffen es die Veranstalter, ein Massenpublikum vor den Bildschirmen zu versammeln und diese Integrationsleistung zu vollbringen.⁸²

Trend zur Fragmentarisierung der Rezipientenschaft

Seit Ende der 80er Jahre läßt sich vielmehr eine deutliche Ausdifferenzierung der Nutzungsgewohnheiten feststellen. Die Segmentierung und Fragmentierung der Zuschauerschaft geht im Fernsehen Hand in Hand mit der Einführung privaten Rundfunks und insbesondere der Zulassung von Zielgruppen- und Spartenprogrammen.⁸³ Auf die einzelnen Anbieter verteilen sich jetzt jeweils Bruchstücke der Gesamtzuschauerschaft, wobei beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk eher die Informationsangebote und beim privaten Rundfunk eher die Unterhaltungssendungen genutzt werden.⁸⁴ Das Publikum der öffent-

⁸² Diese Funktion bleibt immer noch zentral, schon deshalb darf die Kritik an der schwindenden Integrationsleistung des öffentlich-rechtlichen Vollprogramms nicht überschätzt werden.

⁸³ Hoffmann-Riem/Vesting, Ende der Massenkommunikation?, Media Perspektiven 1994, S. 382 ff.; Vesting, Prozedurales Rundfunkrecht, S. 184 ff.

⁸⁴ Hierzu ausführlich Kliment/Brunner, Wer sieht was wo?, in: Hamm (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, S. 51 (71 ff.).

lich-rechtlichen Anbieter setzt sich überwiegend aus dem älteren, höher gebildeten und politisch interessierten Teil der Bevölkerung zusammen. Die Privaten erzielen eine höhere Akzeptanz bei den jüngeren Altersgruppen, politisch Desinteressierten und formal weniger Gebildeten.⁸⁵

Im Hörfunk ist dieser Prozeß der Fragmentarisierung der Rezipientenschaft noch weiter fortgeschritten, da es z. B. durch die Gründung von Formatradios gelungen ist, das Angebot zielgenau auf die Vorlieben und Bedürfnisse bestimmter Hörergruppen

abzustimmen. 86 Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch bei den Printmedien feststellen. Die Zahl der angebotenen Publikumszeitschriften hat sich im letzten Jahrzehnt von 313 auf 658 Titel mehr als verdoppelt; die Anzahl aller Printtitel ist im gleichen Zeitraum um 37 Prozent gestiegen.

Lockerung der Programmbindung

Bei elektronischen Medien läßt sich zudem der Trend feststellen, daß sich die Rezipienten immer mehr von den Vorgaben der Programmacher ablösen. Im Zeitalter der Fernbedienung wird der Zuschauer zu einem Bildschirmflaneur, der durch die verschiedenen Kanäle hin und her wandert ("Zapping"), bis er je nach Interesse oder visuellem Reiz am Teil einer Sendung hängenbleibt und dann weiter wandert. Die Sendungen werden eher selten zusammenhängend und bis zum Ende verfolgt.⁸⁷ Da in einem Haushalt zumeist mehrere TV-Geräte oder Radios vorhanden sind, wird es für Jugendliche oder Familienmitglieder mit bestimmten Vorlieben leichter, ihren Wünschen nachzugehen. Das digitale Fernsehen wird die schon jetzt bestehenden Auswahlspielräume beträchtlich erweitern, so daß der Nutzer - vorausgesetzt er verfügt über die nötigen Finanzmittel - zunehmend befähigt wird, nach eigenem Gusto das von ihm bevorzugte Medienangebot zusammenzustellen. Die Lockerung der Bindung der Rezipienten an Programm und Sender wird auch daran deutlich, daß das sogenannte Multitasking beständig zunimmt. Die Nutzer nehmen die verschiedenen Medien gleichzeitig auf und nutzen sie immer häufiger im Zusammenhang mit anderen Tätigkeiten. Die klassischen Formen des Multitasking sind wohl das Radiohören beim Autofahren und das Essen beim Fernsehen.⁸⁸ Jüngste Unter-

85 Vgl. Kliment/Brunner, in: Hamm (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, S. 51 (78 f.).

86 Vgl. nur Gerhards/Klinger/Milde, Jugendmedium Radio, Media Perspektiven 1998, S. 570 ff.; sowie VPRT (Hrsg.), Privater Hörfunk in Deutschland; Drengberg, Formatanalyse für Radioprogramme, Media Perspektiven 1993, S. 183 ff.

87 Hasebrink/Krotz, Wie nutzen die Zuschauer das Fernsehen?, Media Perspektiven 1993, S. 515 ff.; Neumann-Bechstein, Was wir über Hörer und Zuschauer wissen, in: Fünfgeld (Hrsg.), Was Sie über Rundfunk wissen sollten, S. 232 (248 f.); Hoffmann-Riem, Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 20.

88 Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 79.

suchungen zeigen jedoch, daß auch die Nutzung der neuen Online-Angebote mit weiterem Medienkonsum, insbesondere dem Radiohören, gekoppelt wird.⁸⁹

Ursachen für diese Entwicklungen

Diese veränderten Nutzungsgewohnheiten stehen im Zusammenhang mit der wachsenden sozio-kulturellen Heterogenität⁹⁰, die in den postindustriellen Gesellschaften beobachtet werden kann. In den letzten Jahrzehnten ist jenseits von Klasse, Stand oder sozialer Schicht eine bunte Palette von Lebensformen und Lebensstilen entstanden, die insbesondere in den städtischen Metropolen für den Alltag prägend sind. Der relative ökonomische Wohlstand und die Ausweitung der Freizeit erlauben es dem Einzelnen immer mehr, sich sein Milieu zu wählen, in dem er leben möchte. Kleidung, Hobbys oder auch Urlaubsreisen werden zu den wichtigsten Mitteln, sich von anderen Gruppen zu unterscheiden und die eigene Individualität zu betonen. Dabei ist die Wahl regelmäßig nicht von - lebenslanger - Dauer. Die eigene Identität wird vielmehr einer der vielen sozio-kulturellen Welten nur für einen gewissen Lebensabschnitt angepaßt. In der modernen Soziologie wird dieser Trend daher mit dem einprägsamen Schlagwort der "Erleb-nisgesellschaft" charakterisiert. Er wird als Ausdruck eines Mehr an Individualität und als Resultat des Prozesses einer "Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen" interpretiert.⁹¹

Auf den Wunsch, die eigene Identität möglichst durch den exklusiven Konsum spezifischer Produkte und Dienstleistungen zu stabilisieren, hat die Industrie mit einer zielgruppenspezifischen Vervielfältigung ihrer Angebote reagiert und damit den Prozeß der Ausdifferenzierung weiter angeheizt. Die damit einhergehende umfassende "Ästhetisierung des Lebens" findet ihren Ausdruck in einem Bedeutungsgewinn von Design, Marketing und Performance, die häufig von der Gebrauchswertkomponente völlig losgelöst zu sein scheint. Es versteht sich von selbst, daß sich die Medien von dieser Entwicklung nicht abkoppeln konnten. Zielgruppenförmige Fragmentarisierung läßt sich heute für die Filmindustrie und das Pressewesen ebenso feststellen wie für den Hörfunk und das Fernsehen.⁹² So sei an dieser Stelle nur auf die Special-Interest- und Lifestyle-Magazine verwiesen, die in den letzten Jahren im Vergleich zu den herkömmlichen Angeboten erhebliche Auflagensteigerungen verzeichnen konnten.

89 Eimeren/Gerhard/Oehmichen/Schröter, ARD/ZDF-Online-Studie 1998, Media Perspektiven 1998, S. 430.

90 Hierzu ausführlich Schulze, Die Erlebnisgesellschaft, S. 13 ff., 19, 531 ff.; Kondylis, Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensformen, S. 188 ff.

91 Siehe Lipovetsky, Narziß oder Die Leere, S. 8; Beck, Risikogesellschaft, S. 122; Müller, Sozialstruktur und Lebensstile.

92 Vesting/Holznapel, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 21 ff.

b) Neue Medien

Zunahme der Online-Nutzung

Mit der Popularisierung des Internet dürfte eine neue Stufe der Ausdifferenzierung der Nutzungsgewohnheiten und der Möglichkeiten, aktiv seinen eigenen Medienkonsum zu bestimmen, erreicht sein. Der Nutzer kann aus einer praktisch unbegrenzten Vielzahl von Informationsangeboten auswählen. Das Surfen im Internet erfolgt selbstbestimmt, zeitsouverän und spielerisch. Der Nutzer kann auf eine Entdeckungsreise gehen, auf den Wellen der Informationsflut die eigene Neugier befriedigen. Damit werden die medialen Nutzungsmöglichkeiten um eine zusätzliche Dimension ergänzt, die die bisherigen auf Unterhaltungs- und Informationsvermittlung ausgerichteten Medien nicht erfüllen konnten.

Gerade in jüngster Zeit hat die Online-Nutzung rasant zugenommen. Waren im Frühjahr 1997 erst 6,5 Prozent der Bevölkerung online, surfen im Frühjahr 1998 bereits 10,4 Prozent im Netz. Die Zahl der Online-Anwender hat sich in nur einem Jahr damit von 4,1 Millionen auf 6,6 Millionen erhöht.⁹³ Die Mehrheit der Online-Nutzer greift auf die Internet-Dienste vom häuslichen Computer her zu. Dies war im Jahr 1997 anders, da hier der Zugang zum Internet im wesentlichen über beruflich genutzte Computer erfolgte. Das neue Medium Online wird heutzutage zunehmend auch von Bevölkerungskreisen genutzt, die nicht zur klassischen Klientel der Early Adopters oder der technischen Innovatoren gehört. Zwar ist immer noch die Mehrheit der Anwender jung, formal hoch gebildet, berufstätig und männlich. Jedoch steigt der Anteil der Online-Anwender unter den Personen mit Hauptschulabschluß und mit einer Halbtagsbeschäftigung beständig - nämlich von elf auf 14 Prozent im letzten Jahr. Wie stark die Internet-Nutzung das zukünftige Medienverhalten prägen dürfte, zeigt auch die Altersverteilung der Online-Nutzer. Der Anteil der Gruppe von 14- bis 19jährigen ist im Jahr 1998 mit elf Prozent deutlich über dem auf ihn entfallenden Bevölkerungsanteil repräsentiert. 1997 machte dieser Anteil noch sieben Prozent aus.⁹⁴ Offenbar kann sich wegen des Preisverfalls höherwertiger PCs nun auch die jüngere Generation dieses populäre Interaktions- und Unterhaltungsmedium leisten. Trotz dieser Preisentwicklung bei den Endgeräten wird aber nach Einschätzungen von Experten die künftige monatliche Ausgabenentwicklung für die Mediennutzung insgesamt ansteigen. Ausgehend von den monatlichen Ausgaben 1995 lassen die Ergebnisse einer Umfrage vom Frühjahr

93 Eimeren/Gerhard/Oehmichen/Schröter, ARD/ZDF-Online-Studie 1998, Media Perspektiven 1998, S. 424.

94 Ebenda, S. 425 f.

1998 mehr als eine Verdopplung der laufenden Ausgaben in einer Zeitspanne von 20 Jahren erwarten. Dabei wird sich eine deutliche Verschiebung der Ausgaben zwischen konventionellen - vor allem Printmedien und Kino - und elektronischen Medien zugunsten letzterer ergeben. Der relative Anteil für die Nutzung elektronischer Medien - ohne Endgeräteanschaffungskosten - wird von 50 Prozent im Jahr 1995 auf 71 Prozent im Jahr 2015 ansteigen.⁹⁵

Auswirkungen auf die Fernsehnutzung

Für eine weitere Ausdifferenzierung der Nutzungsgewohnheiten spricht vor allem, daß ein Drittel der Befragten der ARD/ZDF-Online-Studie 1998 angeben, daß ihr Fernsehkonsum zurückgegangen sei.⁹⁶ Die Hälfte dieser Gruppe schätzt diese Reduktion ihrer täglichen Fernsehzeit auf mindestens eine Stunde. Für die Zukunft wird erwartet, daß ihre Online-Nutzung zu Lasten des Fernsehens weiter zunehmen wird. Der durchschnittliche Zeitaufwand für die Mediennutzung im privaten Sektor lag 1995 bei ca. sechs Stunden und 30 Minuten pro Tag. Für das Jahr 2015 wird vor allem aufgrund einer gesteigerten Nachfrage nach neuen Medienangeboten eine durchschnittliche Mediennutzungsdauer von täglich rund sieben Stunden erwartet. Dabei wird sich das Zeitbudget für die Fernsehnutzung von etwa 40 Prozent am gesamten Mediennutzungsbudget im Jahr 1995 auf 35 Prozent im Jahr 2015 reduzieren. Demgegenüber wird für die Online- und PC-Nutzung ein starker Anstieg der Nutzungsdauer vorausgesagt. Von durchschnittlich rund drei Prozent im Jahr 1995 wird dem Anteil am Gesamtzeitbudget in diesem Bereich ein Zuwachs auf 17 Prozent im Jahr 2015 prognostiziert. Dies entspricht in absoluten Werten einer Steigerung von 0,2 Stunden im Jahr 1995 auf 0,8 Stunden im Jahr 2005 und sogar 1,3 Stunden pro Tag im Jahr 2015.⁹⁷ Demgegenüber läßt sich eine Reduktion des Zeitbudgets für das Radio oder die Printmedien kaum feststellen.⁹⁸ Im Jahr 1998 ist sogar der Anteil derer, die neben ihrer Tätigkeit am Bildschirm Radio und Musik hören, deutlich gestiegen. Dieser Trend zeichnet sich im übrigen auch in anderen Ländern wie z. B. den USA ab.⁹⁹ Aus den Umfrageergebnissen kann jedoch nicht geschlossen werden, daß

⁹⁵ Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mediennutzung der Zukunft im privaten Sektor, S. 10 f.

⁹⁶ Eimeren/Gerhard/Oehmichen/Schröter, ARD/ZDF-Online-Studie 1998, Media Perspektiven 1998, S. 431.

⁹⁷ Ebenda; Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mediennutzung der Zukunft im privaten Sektor, S. 18.

⁹⁸ Eimeren/Gerhard/Oehmichen/Schröter, ARD/ZDF-Online-Studie 1998, Media Perspektiven 1998, S. 431; Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mediennutzung der Zukunft im privaten Sektor, S. 18.

⁹⁹ Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 77 ff.

das Medium Online das Fernsehen bald ersetzen wird.¹⁰⁰ Das folgt wohl vor allem daraus, daß die Medien - noch - zu ganz unterschiedlichen Zwecken genutzt werden. Die gezielte Abfrage von Informationen (80 Prozent), das E-Mailing (80 Prozent) bilden die Hauptanwendungsformen innerhalb der Online-Kommunikation. Für Internet-Nutzer steht der konkrete Gebrauchswert der Information im Vordergrund: 54 Prozent suchen Verbrauchertips, 42 Prozent machen vom Homebanking Gebrauch und 22 Prozent nehmen private Kleinanzeigen zur Kenntnis. Der unterhaltende Charakter des Internet kommt durch zielloses Surfen zum Ausdruck, eine Nutzungsform, die 51 Prozent der Anwender bevorzugen. Diese Tätigkeit wird besonders von der Gruppe der 14- bis 19jährigen geschätzt. Das Internet-Surfen ist für sie mit 71 Prozent die Hauptanwendungsform. Auch hat diese Gruppe die größte Affinität zur Nutzung von Gesprächsforen, Newsgroups und angebotenen Computerspielen.¹⁰¹

Von besonderer Attraktivität ist offenbar die Verzahnung der Angebote der herkömmlichen Medien mit denen des World-Wide-Web. Die ARD/ZDF-Online-Studie 1998 hat den Nachweis geführt, daß gut gemachte Online-Angebote von Hörfunk- und Fernsehveranstaltern die originäre Programmnutzung stützen und attraktiver machen. Der Personenkreis, der die Internet-Angebote von Rundfunkanbietern nutzt, gibt an, daß man mehr von den Sendungen hat, zu denen Komplementärinformationen online abgerufen werden können (63 Prozent). 41 Prozent der Befragten berichten, Sendungen, über die es Zusatzinformationen im Internet gibt, häufiger zu nutzen. 31 Prozent geben an, durch Online-Kontakte ein größeres Interesse am jeweiligen Programm des Rundfunkanbieters entwickelt zu haben.¹⁰² Gerade die informationsorientierten jüngeren und formal höher gebildeten Nutzerkreise werden offenbar durch dieses Komplementärangebot besonders gut angesprochen. Derzeit ist es schwierig, eine abschließende Einschätzung des neuen Mediums Online zu treffen. Unbestritten ist aber, daß neue Medienangebote zukünftig die Struktur der Anbieterbranchen und Nutzungssegmente im Medienbereich insgesamt verändern werden.¹⁰³ Das Internet konkurriert in zeitlicher Hinsicht mit dem Fernsehen und ist insofern ein Alternativmedium. Andererseits können beide Medien miteinander verschränkt werden, wodurch neue Nutzungsformen entstehen. Der Rezipient kann über das Internet zusätz-

¹⁰⁰ Ausführlich dazu Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 77 ff.

¹⁰¹ Eimeren/Gerhard/Oehmichen/Schröter, ARD/ZDF-Online-Studie 1998, Media Perspektiven 1998, S. 428.

¹⁰² Ebenda, S. 432 ff.

¹⁰³ Vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen im Rahmen der Mediennutzungsstudie des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.), Mediennutzung der Zukunft im privaten Sektor, S. 49 ff.

liche Informationen abrufen oder sich auch interaktiv auf die Fernsehangebote beziehen. Die Möglichkeiten, die Rezipienten zu binden, werden dadurch deutlich erweitert. Es können damit virtuelle Gemeinschaften gegründet und auf diese Weise Integrationsleistungen vollbracht werden, die in Zeiten bloß parallel empfangbarer Zielgruppen- und Spartenkanäle als nicht für realisierbar erachtet wurden.

4.) Konsequenzen für das Fernsehen

a) Drohender Bedeutungsverlust des klassischen Vollprogramms

Neue Orientierungs- und Selektionsaufgaben

Diese charakterisierten Entwicklungstrends im Nutzungsverhalten führen zu einem gewissen Bedeutungsverlust des herkömmlichen Vollprogramms, wie es derzeit vom ZDF, aber auch von ARD, RTL und SAT 1 angeboten wird. Programme dieser Kategorie sind in ihrer ursprünglichen Konzeption als Familienprogramm angelegt und haben das Ziel, ein möglichst breites Publikum durch ein gegenständlich breites und inhaltlich vielfältiges Angebot zu erreichen. Jedoch wäre es zu früh, das endgültige Aus dieser Sendeform zu prognostizieren. Seine Selektions- und Orientierungsfunktion dürfte auch noch in Zukunft für weite Bevölkerungsteile so attraktiv sein, daß dieses Angebot von einem Großteil der Zuschauerschaft gewählt wird. Angesichts der bestehenden Vielzahl der Nutzungsmuster ist auch für die Zukunft damit zu rechnen, daß es - wenn auch vielleicht in geringerer Zahl - die sprichwörtlichen Coach Potatoes geben wird, die überhaupt kein Interesse an den neuen Medien haben.¹⁰⁴ Insofern ist nicht damit zu rechnen, daß die Massenkommunikation vollständig durch die Individualkommunikation abgelöst wird.

Ausdifferenzierte Nutzungsinteressen bedeuten nicht Integrationsverzicht

Um ihr Publikum anzusprechen, sind die Anbieter jedoch immer stärker gezwungen, auf die ausdifferenzierten Nutzungsinteressen einzugehen. Anders als dies vielfach in der Literatur angenommen wird, bedeutet dies jedoch nicht, daß mit ausdifferenzierten Zielgruppenangeboten soziale Integrationsleistungen nicht mehr bewirkt werden können. Gerade das World-Wide-Web mit seinem unbegrenzten Medienangebot zeigt, daß die Internet-Seiten am meisten besucht werden, mit deren Hilfe es gelingt eine - virtuelle Gemeinschaft zu erzeugen. Im Online-Bereich gelingt dies durch Einsatz sogenannter

104 Stipp, Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 81.

Portale, die von Suchmaschinen unterstützt werden. Portale sind Eingangsseiten, von denen ein Nutzer die Welt eines Online-Anbieters wie AOL oder Microsoft betritt und dann zu den Angeboten der jeweiligen virtuellen Gemeinschaft geführt wird. Die Bedeutung der Portale für die Strukturierung der Nutzungsgewohnheiten wird in den USA als besonders hoch eingeschätzt. 105 Amerikanische Untersuchungen gehen davon aus, daß das Medienangebot im Jahr 2005 - weltweit - von maximal fünf bis zehn solcher Portale ausgewählt wird. Die populärsten World-Wide-Web-Angebote versuchen zudem, die lokale Lebenswelt zu simulieren und so die Realität im Netz abzubilden. Den Nutzern wird daher die Möglichkeit eingeräumt, per Internet einzukaufen, ihre Bankgeschäfte zu erledigen, Informationen zu suchen oder auch Reisen zu planen. Sie können sich aber auch per E-Mail an andere Mitglieder der Gemeinschaft wenden, direkt mit den Anbietern in Kontakt treten oder auch virtuelle Ehrenämter annehmen. 106 Das Konzept wird schon an den Namen der Angebote wie "AOL-Hometown" oder "Geocities", einem der derzeit weltweit populärsten World-Wide-Web-Angebot 107, deutlich.

Diese neuen Instrumente sind gerade für Anbieter wie das ZDF, die einen expliziten Integrationsauftrag wahrzunehmen haben, von Interesse. In dem Maße, in dem das klassische Vollprogramm an Integrationskraft einbüßt, wird die Suche nach ergänzenden Lösungen erforderlich. Neue Möglichkeiten eröffnen dabei die besonderen Realisierungsbedingungen des digitalen Fernsehens.

b) Realisierungsbedingungen des digitalen Fernsehens

(1) Programmbouquets als vorherrschende Angebotsform

Zu den markantesten Unterschieden zwischen der analogen und digitalen Welt gehört die Auflösung des herkömmlichen Programmbegriffs. Bisher konnte pro Kanal in einem Breitbandkabel oder einem Satellitentransponder nur ein Programm verbreitet werden. Demzufolge knüpfen sowohl die medienrechtliche Zulassung wie auch die Reihenfolge der Kabeleinspeisung hieran an. Selbst für den Fernsehzuschauer ist ein Programm identisch mit der Belegtaaste auf seiner Fernbedienung. 108 In einer digitalen Welt werden die Programme nicht mehr eigenständig, sondern in Programmbouquets verbreitet. Dem- 105 Siehe nur Lidsky, Home on the Web, PC Magazine, No. 15/1998, S. 99 ff.

106 Siehe hierfür beispielsweise das Angebot der AOL-Hometown-Page, die beschreibt, wie man ein Hometown AOL Community Leader werden kann, im Internet erreichbar unter: <http://hometown.aol.com>.

107 OECD, Webcasting and Convergence: Policy Issues, S. 46.

108 Vgl. Stolte, Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZDF Schriftenreihe Heft 54, S. 71.

entsprechend werden die Zuschauer ihre Sehgewohnheiten an einem solchen "Vollangebot" ausrichten: Die herkömmliche Programmbindung wird durch eine Bouquetbildung abgelöst werden. 109

Für Pay-TV-Anbieter ist die Bouquetbildung schon jetzt aus Gründen der gemeinsamen Vermarktung, Kundenbetreuung und Abrechnung wirtschaftlich geboten. Zukünftig ist zu erwarten, daß sogar mehrere Bouquets zusammen vermarktet werden. 110 In Großbritannien kann beim Kabelfernsehen beobachtet werden, daß einzelne Programmpakete mit anderen verbunden werden und nur gemeinsam zu abonnieren sind. Die Verbraucher können z. B. bei einigen Anbietern auf die beliebten Premium-Programme, also Filme und Sportereignisse, nur dann zugreifen, wenn sie bereit sind, das weniger interessante Basisangebot gleich mit zu abonnieren.

Darüber hinaus werden in den digitalen Bouquets nicht nur die herkömmlichen Voll- und Spartenfernsehangebote plaziert sein, sondern auch andere Multimedia- und Telekommunikationsdienste. 111 Sie werden regelmäßig mehrere Hörfunkprogramme aufnehmen oder die Möglichkeit einräumen, Internet-Angebote (Downloading von Software u. a.) zu beziehen. In Großbritannien wird zudem damit experimentiert, in das Bouquet Sprachtelefonien zu übernehmen.

Die Zusammenstellung der Bouquets erfüllt wichtige Selektionsaufgaben für die Rezipienten, da zukünftig die Palette der verschiedenen Angebote kaum noch überschaubar sein dürfte. Eine hinreichende Bouquetbindung wird jedoch nur dann erzielt werden können, wenn der Zuschauer auch tatsächlich die Abdeckung aller seiner medialen Interessen erwarten kann. Zudem muß das Bouquet auch inhaltlich das gesamte für die Zielgruppe relevante Interessen- und Meinungsspektrum abdecken. Für den Veranstalter hat diese Bündelung den Vorteil, daß er erstmals unter einer Dachmarke seine verschiedensten Dienste anbieten kann. Diese Diversifizierung ist für ihn aber auch zugleich mit neuen Risiken verbunden. Gelingt es ihm nicht, die hierfür notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, verringern sich die zukünftigen Marktchancen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist dem Zwang ausgesetzt, ein unverwechselbares und seinem Programmauftrag entsprechendes Bouquet zusammenzustellen. Er ist daher in besonderem Maße darauf angewiesen, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen seiner Tätigkeiten auf die neuen Anforderungen des Multimedia-Zeitalters eingestellt werden.

109 Eberle, Neue Übertragungstechniken und Verfassungsrecht, ZUM 1995, S. 252 ff.; Weisser, Dienstleistungen zum Vertrieb digitaler Pay-TV-Angebote, ZUM 1997, S. 897.

110 Hege, Offene Wege in die digitale Zukunft, S. 40 ff.; Gersdorf, Chancengleicher Zugang zum digitalen Fernsehen, S. 62 ff.

111 Zum Inhalt der digitalen Bouquets siehe im nachfolgenden Teil D. II. 2.) b).

(2) Einsatz von Navigationssystemen

Damit sich die Rezipienten in dem stark erweiterten und ausdifferenzierten Gesamtangebot zurechtfinden können, bedarf es sogenannter Navigationssysteme. Diese Electronic Programme Guides (EPG) sind die Programmzeitschriften des digitalen Fernsehens. 112 Die Betreiber solcher Dienste sammeln die Programmdateien der digitalen Fernsehangebote, also etwa Ablaufpläne oder redaktionelle Hintergrundinformationen. Diese können dann als Teil des "gemultiplexten" Datencontainers an die Set-Top-Box der Rezipienten übermittelt werden. Mittels einer besonderen Empfangssoftware wird das Navigationsangebot schließlich auf dem Fernsehbildschirm des Zuschauers in Form eines Menüs dargestellt, wie es aus dem Computerbereich von den graphischen Benutzeroberflächen her bekannt ist. Der Benutzer kann sich dann durch die Anwahl eines Menüpunkts unmittelbar in ein Fernsehprogramm seiner Wahl einblenden. Angesichts der Vielzahl digitaler Kanäle wird er sich dabei an bestimmten thematisch sortierten Gruppen orientieren, wie etwa Historienfilmen, Soap Operas oder Dokumentationen. Durch die Benutzung sogenannter Lesezeichen wird es möglich sein, Hinweise auf alle Angebote zu spezifischen Themenkomplexen zu erlangen. Durch das Speichern von Bookmarks wird der Rezipient in die Lage versetzt, besonders beliebte Programmsegmente oder bei bereits bestehender Verzahnung zum Internet populäre Webseiten zum Zweck des schnellen Aufrufs zu markieren. Zukünftig werden zwei Typen von Navigatoren zu unterscheiden sein. 113 Zunächst existiert bei jeder Set-Top-Box ein Basisnavigator, der in Form einer Baumstruktur über alle Angebote Auskunft gibt. Darüber hinaus kann der Nutzer Navigatoren wählen, die vom Bouquetanbieter oder von Dritten in den Markt gebracht werden. Hierbei handelt es sich um regelrechte TV-Guides, die in visualisiert ansprechender Form über die in den Bouquets angebotenen Inhalte informieren und vertiefende Hinweise geben. Voraussetzung für den Vertrieb solch komplexer Navigationssysteme ist allerdings, daß die verwendete Set-Top-Box über eine offene sogenannte API-Schnittstelle verfügt. 114 Zukünftig ist damit zu rechnen, daß Selektions- und Orientierungsfunktionen auch durch sogenannte intelligente Agenten wahrgenommen werden. Hierbei handelt es sich um Computerprogramme, die die Vorlieben der Nutzer

112 Wagner, Rechtliche Aspekte elektronischer Programmführer, MMR 1998, S. 243 ff.; Libertus, Grundversorgungsauftrag und elektronische Benutzungssysteme, ZUM 1996, S. 394 ff.; Eberle, Öffentlich-rechtliches Fernsehen im digitalen Zeitalter, in: Festschrift für Reinhold Kreile, S. 167 (171, 177).

113 Hierzu Arthur Andersen Group, The Impact of Digital Television on the Supply of Programs, AReport for the European Broadcasting Union, S. 70 ff.

114 Das Application Program Interface (API) ist eine serielle Schnittstelle. Über diese Schnittstelle kann von der Anwendungssoftware unabhängig von der jeweiligen Datenstruktur auf unterschiedliche Daten zugegriffen werden, vgl. Jung/Warnecke, Handbuch für die Telekommunikation, 2-87.

speichern und dann selbständig nach einem entsprechenden Angebot im Bouquet oder im Internet suchen. Bei einer zunehmenden Verschränkung zwischen dem Fernsehen und dem Internet ist auch damit zu rechnen, daß die Navigationssysteme mit den Portalangeboten und Suchmaschinen verzahnt werden und die verschiedenen Orientierungssysteme wechselseitig aufeinander verweisen.

Der Electronic Programme Guide wird damit in seinen verschiedenen Spielarten zu einem Instrument der Vernetzung und Integration sehr unterschiedlicher Medienangebote. Dem Rezipienten wird damit ein benutzerfreundliches und gesamtheitlich angelegtes Instrument an die Hand gegeben, um sich in der neuen Unübersichtlichkeit zurecht zu finden. Auf diese Weise sind Integrationsleistungen möglich, die mit dem Aufkommen der Spartenprogramme schon längst als nicht mehr realisierbar eingestuft wurden.

5.) Fazit

Das traditionelle Fernsehen als separate Kulturdisziplin wird im Zuge der digitalen Revolution in den größeren Multimedia-Komplex übergehen. Wenn das ZDF in diesem Prozeß nicht auf der Strecke bleiben will, muß es erhebliche Anpassungsleistungen vollbringen. Es steht damit in seiner Geschichte abermals vor neuen einschneidenden Herausforderungen. Bevor nun Überlegungen angestellt werden, wie das ZDF mit seinem spezifischen Funktionsauftrag auf die anstehenden Umwälzungen reagieren kann, empfiehlt sich ein Blick nach Großbritannien.

C. UMGANG MIT DEN NEUEN HERAUSFORDERUNGEN IM EUROPÄISCHEN AUSLAND AM BEISPIEL DER BBC

I. Die BBC als Vorbild für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Die Sicht nach Großbritannien bietet sich in mehrfacher Hinsicht an: Zum einen ist die britische Rundfunkordnung in der jüngsten Vergangenheit insgesamt in eine Vorreiterrolle in Europa gerückt, wenn es um die Bewältigung anstehender Regulierungsaufgaben geht. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang vor allem der Broadcasting Act von 1996, durch den unter anderem die europaweit erste umfassende digitale Rundfunkordnung geschaffen wurde.¹ Aber auch die derzeitigen britischen Reformbemühungen, die eine Vereinheitlichung von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht als Reaktion auf die fortschreitende technische Konvergenz dieser beiden Sektoren anstreben², lassen Großbritannien als Vorbild für die Weiterentwicklung der deutschen Rundfunkordnung erscheinen.³

Des weiteren ist der (rechts-)vergleichende Blick auf das britische Rundfunkrecht bereits historisch vorgezeichnet. Dies gilt gerade für die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik, dessen Aufbau in den Nachkriegsjahren stark durch die BBC geprägt worden ist.⁴ Diese hatte durch ihre in weitem Maße unabhängige Kriegsberichterstattung weltweit anerkannte publizistische Maßstäbe gesetzt⁵, denen sich auch die Alliierten nicht verschließen konnten, als es um die Frage der Etablierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik ging. Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, daß es sich bei der BBC ebenso wie beim ZDF um einen nationalen Rundfunkanbieter mit zentraler Struktur handelt.

¹ Dazu Holznagel/Grünwald, Multimedia per Antenne, ZUM 1997, S. 417 ff.

² Vgl. Department of Trade and Industry, Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age, im Internet abrufbar unter: <http://www.dti.gov.uk/converg/>.

³ Vgl. auch den Überblick bei Libertus, Zum Stand der Rundfunkgesetzgebung in Großbritannien, ZUM 1997, S. 101 ff.

⁴ Steemers, On the Threshold of the "Digital Age", in: Dies. (Hrsg.), Changing Channels, 1998, S. 97 (98).

⁵ Vgl. Hoffmann-Riem, Regulating Media, 1996, S. 67; Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 52; Humphreys, Das Rundfunksystem Großbritanniens, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), IHB 1998-1999, S. 346 (347).

Im folgenden sollen zunächst die historische Entwicklung der BBC als Bestandteil der britischen Rundfunklandschaft, ihr herkömmlicher Programmauftrag und dessen bisherige Umsetzung beschrieben werden [hierzu II.], bevor etwaige Änderungen in Inhalt und Umsetzung dieses Programmauftrages angesichts der neuen Medien beleuchtet werden [hierzu III.].

II. Entstehungszusammenhang und herkömmliche Aufgabenstellung

1.) Historische Entwicklung

Die Anfänge der BBC gehen auf das Jahr 1923 zurück, als verschiedene Unternehmen der Empfangsgeräteindustrie die British Broadcasting Company gründeten, der die einzige verfügbare Hörfunklizenz erteilt wurde.⁶ Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten der British Broadcasting Company kam es jedoch schon 1927 zur ihrer Ersetzung durch die British Broadcasting Corporation. Diese etablierte noch Ende der 20er Jahre das zweite Hörfunkprogramm, startete 1932 den Auslandsfunk und begann 1936 mit der regelmäßigen Ausstrahlung von Fernsehsendungen.⁷ In der Nachkriegszeit setzte sich die Entwicklung der BBC durch die Gründung von BBC 2 im Jahr 1964 fort. 1967 schließlich war die BBC der erste öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Europas, der seine Sendungen in Farbe ausstrahlte.⁸

Privaten Mitbewerbern um die Zuschauergunst sieht sich die BBC bereits seit dem 22. September 1955 gegenüber. Auf diesen Zeitpunkt fällt der Sendestart von Independent Television (ITV) und damit der Beginn der dualen Rundfunkordnung in Großbritannien. In eine Konkurrenzsituation im engeren Sinne gerieten die BBC und die ITV-Senderkette dadurch aber zunächst nicht. Vielmehr beherrschte bis 1990 der Zustand eines "komfortablen Duopols" beider Veranstalter die britische Rundfunklandschaft, indem den einzelnen ITV-Sendern die Versorgung einer Region mit werbefinanzierten

⁶ Paulu, Television and Radio in the United Kingdom, S. 6; Burns, British Television - The informative years, S. 1 ff.

⁷ Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 54.

⁸ MacDonald, Broadcasting in the United Kingdom, S. 18.

⁹ Statt vieler Steemers, Der terrestrische Fernsehsektor in Großbritannien, Media Perspektiven 1998, S. 290. Durch den Broadcasting Act von 1990 ist ITV in Channel 3 umgetauft worden.

Programmen jeweils exklusiv zugewiesen war, während die BBC weiterhin über das alleinige Recht zur Erhebung von Rundfunkgebühren verfügte. Dies hatte einen rein publizistischen Wettbewerb beider "Säulen" des dualen Systems zur Folge, bauten diese doch jeweils auf eine gesicherte Finanzierung.¹⁰

Auch die Schaffung von Channel 4 (1982) ließ diesen Zustand weitestgehend unberührt, da Channel 4 als Minderheiten- und Kulturprogramm konzipiert und in dieser Rolle als zwar kommerzieller, jedoch finanziell über das ITV-Network abgesicherter Sender ausgestattet war.

Der Broadcasting Act von 1990 beendete dann jedoch das "komfortable Duopol".¹¹ Er sah eine Versteigerung der ITV-Lizenzen und damit deren wirkliche Kommerzialisierung vor, wie sie 1991 - bei großer Anteilnahme und geteiltem Echo in der Bevölkerung stattfand.¹² Außerdem schuf der Gesetzgeber im Rahmen der Reform von 1990 umfassende Möglichkeiten zur Lizenzierung von Satelliten- und Kabelprogrammen, was ebenfalls zu einer Verschärfung des Wettbewerbs auf dem britischen Hörfunk- und Fernsehsektor führte.

Verglichen mit der Situation in anderen - europäischen - Staaten waren jedoch die Spielräume der privaten Veranstalter in Großbritannien auch nach der Reform von 1990 verhältnismäßig begrenzt. Dies ist vor allem auf die strengen Antikonzentrationsregeln zurückzuführen, die der Broadcasting Act von 1990 den neu gewonnenen Freiheiten der Privaten als eine Art ausgleichendes Korrektiv gegenübergestellt hatte. Hier setzte dann allerdings der Broadcasting Act von 1996 an und führte auch das Medienkonzentrationsrecht einer weitreichenden Liberalisierung zu.¹³ Diese Reform, die zugleich die Schaffung einer umfassenden digitalen Rundfunkordnung beinhaltete, bildet damit den vorläufigen Abschluß in der Entwicklung des britischen Rundfunkrechts zu seiner heutigen Ausprägung.

10 Ridder, Zukunftsstrategien der BBC, Media Perspektiven 1993, S. 150.

11 Insgesamt dazu etwa Hearst, Die neue Rundfunkgesetzgebung in Großbritannien, Media Perspektiven 1992, S. 170 ff.

12 Dazu Humphreys, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), IHB 1998-1999, S. 346 (354 ff.); Murdock, Ausverkauf des Familiensilbers, Media Perspektiven 1992, S. 222.

13 Eingehend dazu Holznapel/Grünwald, Britisches Medienkonzentrationsrecht im Wandel, in: Stock/Röper/ Holznapel (Hrsg.), Medienmarkt und Meinungsmacht, 1997, S. 109 ff.

2.) Herkömmlicher Programmauftrag der BBC

a) Rechtliche Grundlagen

Anders als etwa der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk bezieht die BBC ihre rechtliche Legitimation nicht aus verfassungsrechtlichen Vorschriften, sondern aus der sogenannten Royal Charter und den sie ergänzenden Rundfunklizenzen und Richtlinien.¹⁴ Bei der Royal Charter handelt es sich um eine königliche Konzession, mit der die britische Krone einer Einzelperson eine Anzahl genau bestimmter Rechte verleiht.¹⁵ Im Falle der BBC bestimmt sie nicht nur deren interne Organisation und Finanzierung, sondern sie definiert auch die Ziele und Funktionen des Senders.¹⁶

b) Inhalte

Nach dem Inhalt der jeweils geltenden Royal Charter und ihrer eigenen, diese konkretisierenden Programmrichtlinien, ist die BBC traditionell dem Public-Service-Gedanken verpflichtet.¹⁷ Dieser bestimmt ihren Charakter als eine "Einrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge"¹⁸ und findet seinen Niederschlag in vier spezifischen Funktionen, an denen grundsätzlich auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Bundesrepublik ausgerichtet ist.¹⁹

(1) Integrationsfunktion

Die Integrationsfunktion eines Public-Service-Senders äußert sich in seiner Aufgabe, durch die Schaffung einer gemeinsamen Informationsbasis den Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern, insbesondere indem auch eine Partizipation der sogenannten Information-Have-Nots an bestimmten Informationsangeboten gewährleistet wird. Auf-

14 Hoffmann-Riem, Regulating Media, S. 68 f.; Humphreys, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), IHB 1998-1999, S. 346 (348).

15 Vgl. Turner, The Changing Face of British Broadcasting, Loyola Entertainment Law Journal 1991, S. 353 (353) mit Fußn. 2.

16 Humphreys, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), IHB 1998-1999, S. 346 (348).

17 Dazu Hoffmann-Riem, Zwischen ökonomischer Deregulierung und politisch-moralischer Überregulierung, RuF 1991, S. 26.

18 Humphreys, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), IHB 1998-1999, S. 346 (348).

19 Vgl. dazu und zum folgenden Mattern/Künstler/Zirn, Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: Hamm (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, S. 11 (22 ff.).

gabe der BBC ist in diesem Zusammenhang neben der Förderung der britischen Kultur vor allem die Information der Bevölkerung über nationale Entwicklungen und die Versorgung des gesamten Staatsgebiets mit terrestrisch empfangbaren Programmen.

(2) Forumsfunktion

Die Forumsfunktion verpflichtet die BBC zur politischen Ausgewogenheit in ihrer Berichterstattung und zur Berücksichtigung von Minderheiteninteressen bei der Programmgestaltung. Publizistische Unabhängigkeit und Staatsferne sind hier von ebenso zentraler Bedeutung wie das Verbot einer rein an Marktanteilen orientierten Programmpolitik.

(3) Leitbildfunktion

Die Leitbildfunktion eines Public-Service-Senders schließlich beinhaltet dessen Pflicht zur qualitativ hochwertigen und innovativen Programmgestaltung. Bezogen auf den Programmauftrag der BBC rücken vor diesem Hintergrund vor allem diejenigen Bestimmungen der Royal Charter in das Blickfeld, die die BBC zur Unparteilichkeit und zur Sicherung eines adäquaten Qualitätsstandards ihrer Produktionen verpflichten.

(4) Repräsentationsfunktion

Zu diesen drei "typischen" Funktionen eines Public-Service-Providers tritt im Falle der BBC noch eine vierte Aufgabe hinzu. Sie besteht in der Pflicht der BBC zur Vertretung der britischen Sichtweise nach außen, also in einer gewissen Repräsentation der "englischen Sache" gegenüber Drittstaaten.

3.) Bisherige Umsetzung des Programmauftrages

a) BBC 1 und BBC 2

In Befolgung ihres somit beschriebenen Programmauftrages betreibt die BBC zwei Fernseh- und fünf nationale Hörfunkprogramme. Der 1936 gegründete Kanal BBC 1 verbreitet dabei seit jeher ein Massenprogramm, während sich im Programm von BBC 2 (gegründet 1964) zu einem großen Anteil auch Kultursendungen und Angebote für - ethnische - Minderheiten finden, insbesondere auch solche in gälischer und walisischer Sprache. Alle BBC-Programme werden terrestrisch verbreitet und sind landesweit empfangbar, einschließlich der Kanalinseln und Nordirlands. Integrations- und Forumsfunktion des Programmauftrages ist damit Genüge getan. Die Leitbildfunktion, die zum einen schon in den Kultur- und Bildungssendungen von BBC 2 zum Ausdruck kommt²⁰, findet zum anderen eine besondere Bestätigung in der Existenz einer Reihe interner Gremien der BBC, die der Aufnahme eines Feedbacks von verschiedenen Bevölkerungsgruppen und damit der Sicherung des Qualitätsstandards dient.²¹

b) Auslandsprogramm

In Befolgung ihrer speziellen Repräsentationsaufgaben gegenüber dem Ausland betreibt die BBC bereits seit 1932 ein weltweit über Kurzwelle zu empfangendes Auslandsprogramm, den BBC World Service.

III. Reaktionen der BBC auf die neue Entwicklung

1.) Diskussion um den Programmauftrag

a) Positionen

Noch während der Thatcher-Ära begann in Großbritannien eine von großem öffentlichen Interesse begleitete Debatte über die Zukunft der BBC. Die 1996 fällig werdende Erneuerung der Royal Charter der BBC vor Augen, ging es um die Chancen und Herausforderungen, die das aufkommende digitale Zeitalter für die BBC bereithalten würde. Die in diesem Zusammenhang virulenten Fragestellungen glichen dabei weitestgehend denjenigen aus der deutschen Debatte.²² Wie sollte sich die BBC in einer durch Special-Interest und Spartenangebote geprägten Fernsehlandschaft inhaltlich positionieren?

²⁰ So genießen etwa die von BBC Bristol produzierten Naturreportagen nicht nur in nationalen und internationalen Fachkreisen einen hervorragenden Ruf, sondern sie erfreuen sich darüber hinaus auch in der Bevölkerung derartiger Beliebtheit, daß sie schon seit Jahren auf einem Prime-Time-Sendeplatz zu finden sind.

21 Zu letzterem Hoffmann-Riem, *Regulating Media*, S. 69. Zu nennen wäre hier etwa das Broadcasting Standards Council der BBC.

22 Vgl. nur Steemers, in: Dies. (Hrsg.), *Changing Channels*, 1998, S. 96 (102).

Würde das derzeitige Gebührenaufkommen eine tragfähige Grundlage für die notwendigen Investitionen in die digitale Fernsehertechnik bilden? Und schließlich, in welcher Form sollte die Distribution etwaiger digitaler Angebote der BBC erfolgen? Würde diese Diskussion zu Beginn noch von Stimmen dominiert, die eine radikale Umgestaltung der britischen Medienlandschaft und eine damit einhergehende Zerschlagung und vollständige Privatisierung der BBC forderten, nahm sie spätestens mit dem 1990er Regierungswechsel deutlich moderatere Züge an. Zwar forderte auch das von der Major-Regierung 1994 vorgelegte Grünbuch einerseits gewisse Veränderungen²³, etwa eine stärkere Präsenz der BBC auf den sich globalisierenden Medienmärkten, andererseits aber hielt es eindeutig am institutionellen Fortbestand der BBC fest, ebenso wie an deren vornehmlicher Finanzierung aus Rundfunkgebühren.²⁴

Die BBC selbst setzte sich mit ihrer künftigen Rolle schließlich in einem 1996 erschienen Positionspapier auseinander.²⁵ Es nennt im wesentlichen drei Handlungsoptionen angesichts der neuen Herausforderungen: die Beibehaltung des Status Quo, die Kommerzialisierung des Programms und einen sogenannten "positive approach". Nach der ersten Option würde sich die BBC allein auf die Aufrechterhaltung ihrer bisherigen Dienste beschränken, ohne Investitionen in neue Programmformate oder Techniken zu tätigen. Die Kommerzialisierung des Programms hätte dagegen eine stärkere Ausrichtung bestehender und vor allem künftiger Dienste auf Werbe- und Sponsoringtauglichkeit zum Gegenstand, sie liefe so jedoch Gefahr, mit dem Public-Service-Prinzip zu kollidieren. Im Ergebnis bekennt sich die BBC in ihrem Positionspapier deshalb zur dritten Handlungsoption für die Zukunft, dem "positive approach". Danach würde die vornehmliche Aufgabe im digitalen Zeitalter darin bestehen, schon vorhandene Ressourcen der BBC deutlich effizienter als bisher zu nutzen und sie neuen Wertschöpfungsstufen zuzuführen. Verschlankung der BBC-Bürokratie, transparentere Programmgestaltungen und der Einsatz neuer Technologien sollten dabei ebenso im Mittelpunkt stehen wie der Aufbau einer internen digitalen Infrastruktur zur Verbesserung redaktioneller Abläufe.²⁶

²³ Department of National Heritage, *The Future of the BBC - Serving the Nation, Competing World-Wide*.

²⁴ Vgl. Ridder, *Zukunftsstrategien der BBC*, *Media Perspektiven* 1993, S. 150.

²⁵ BBC, *Extending Choice in the Digital Age*, Memorandum by the BBC, im Internet abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/info/digital/>.

²⁶ Ähnliche Initiativen gibt es auch beim ZDF. Siehe Stolte, *Das Modell des ZDF. Auslagerung von Aufgaben und Leistungserstellung durch Dritte im Rundfunk*, *Media Perspektiven* 1999, S. 9 ff. S. auch ZDF (Hrsg.), *Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF*, *ZDF Schriftenreihe Heft 46*; sowie ZDF (Hrsg.), *Weitergehende Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF*, *ZDF Schriftenreihe Heft 49*.

b) Ergebnisse

(1) Erneuerung der BBC Charter

Mit einer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2006 trat schließlich am 1. Mai 1996 die neue BBC Charter in Kraft. Dem Grundtenor der vorangegangenen Diskussion entsprechend, definiert sie Rolle und Programmauftrag der BBC keineswegs vollkommen neu. Im Kern hält sie vielmehr an der BBC als Großbritanniens gebührenfinanziertem²⁷, "major public broadcaster" fest, der als solcher dem Prinzip der flächendeckenden Grundversorgung und der Integration unterschiedlicher regionaler und kultureller Belange verschrieben bleibt.²⁸

Trotz dieser Kontinuität in institutioneller Hinsicht ist die Debatte um die Einbeziehung der BBC in die digitale Zukunft des Fernsehens an der 1996er Charter keineswegs spurlos vorübergegangen. Die Charter sieht nunmehr den Betrieb in- und ausländischer kommerzieller Dienste durch die BBC ausdrücklich vor, sei es in Form von Pay-TV, werbefinanzierten Angeboten oder Sponsoring.²⁹ Außerdem wurde das Recht der BBC zur (Zweit-)Verwertung ihrer redaktionellen Inhalte auf interaktive, bekannte oder noch unbekannte Medien ausgeweitet.³⁰ Und schließlich darf die BBC jetzt Joint Ventures mit all denjenigen privaten Unternehmen eingehen, deren Zweck sich in irgendeiner Weise mit den Zielen der BBC deckt.³¹

(2) Broadcasting Act von 1996

Aber nicht nur in der Charter der BBC, auch in der 1996er Neufassung des britischen Broadcasting Act fand die Diskussion um die Fortentwicklung der BBC ihren Niederschlag. So sieht der Broadcasting Act zum einen die Lizenzierung von insgesamt sechs terrestrischen Multiplexen für die digitale Fernsehübertragung vor. Einer dieser Multiplexe ist den Programmen von BBC 1 und BBC 2 kraft expliziter Must-Carry-Verpflichtungen zur alleinigen Verfügung vorbehalten. Dies versetzt die BBC in die Lage, nicht nur ihre bisherigen analogen Programme künftig auch in digitaler Form auszustrahlen, sondern zugleich das dabei frei bleibende Frequenzspektrum ihres Multiplexes für die Verbreitung zusätzlicher digitaler Dienste zu nutzen.

²⁷ Royal Charter for the Continuance of The British Broadcasting Corporation, CM 3248, 1996, § 16 (1).

²⁸ Vgl. Royal Charter, § 3 (a); Department of National Heritage, *The Future of the BBC*, Rn. 1.1.

²⁹ Royal Charter, § 3 (c).

³⁰ Royal Charter, § 3 (l).

³¹ Royal Charter, § 3 (u).

Zum anderen läßt der Broadcasting Act von 1996 die Bestimmung des 1990er Antikonzentrationsrechts entfallen, wonach der Aufsichtsbehörde ITC (Independent Television Commission) die Erteilung einer Sendelizenz an einen Anbieter untersagt war, zu dessen Gesellschaftern jedenfalls auch die BBC zählte.

(3) Bewertung

Sowohl die Neufassung der Royal Charter als auch die Reform des Broadcasting Act von 1996 zeigen, daß sich der Programmauftrag der BBC seinem Wesen nach gegenüber der alten Charter nicht geändert hat. Die BBC bleibt der durch die Rundfunkgebühr finanziell abgesicherte, auch im Bereich des digitalen Fernsehens mit Sonderrechten - insbesondere mit einer eigenständigen Ermächtigung zur Bouquetbildung - ausgestattete starke Public-Service-Broadcaster Großbritanniens. Änderungen ergeben sich allerdings künftig bei der Umsetzung dieses tradierten Programmauftrages. Sie wiederum sind jedoch nur möglich geworden durch die genannten Ausweitungen des - kommerziellen - Handlungsspielraums der BBC. Hierauf gilt es im folgenden näher einzugehen.

2.) Umsetzung der neuen Konzeption

a) Überblick

In ihren Anstrengungen, die Umsetzung ihres Programmauftrages den Gegebenheiten der neuen Medien anzupassen, befolgt die BBC eine mehrstufige Strategie.³² Diese setzt im wesentlichen in drei Bereichen an: bei der Privatisierung einzelner Geschäftsbereiche, bei den digitalen Fernsehdiensten und im Bereich der Online-Aktivitäten.

b) Privatisierung zur effizienten Umsetzung der neuen Aufgaben

Erste Schritte einer Auslagerung einzelner Tätigkeitsbereiche der BBC gehen bereits auf das Jahr 1993 zurück, als das "Producer-Choice"-Programm ins Leben gerufen wurde.³³ Es stellt eine Abkehr von dem seit ihrer Gründung in der BBC vorherrschenden Prinzip dar, bei der Produktion eigener Programme grundsätzlich auf hauseigene Ressourcen

³² Vgl. auch Ridder, *National öffentlich-rechtlich, international kommerziell - ein tragfähiges Konzept?*, *Media Perspektiven* 1994, S. 560 ff.

33 Dazu Starks, "Producer Choice" und die öffentliche Aufgabe, RuF 1994, S. 213 ff.

zurückzugreifen, sei es im Hinblick auf Equipment, Studios oder im Bereich der Post-Production. Das Producer-Choice-Modell eröffnet den BBC-Produzenten demgegenüber nunmehr die Möglichkeit, entweder nach wie vor die hauseigenen Kapazitäten zu nutzen, einzelne Dienstleistungen aber zugleich auch von externen Anbietern einkaufen zu können. 34 Grundlage dieses Modells ist dabei, daß seitens der Programmverantwortlichen in der BBC für jede Produktion ein fester Budgetrahmen festgesetzt wird, innerhalb dessen die ausführenden Produzenten dann eigenverantwortlich wirtschaften müssen.

Eine weitere Überleitung einzelner BBC-Bereiche in private Hände erfolgte 1994 mit der Gründung von BBC Worldwide Ltd. Dabei handelt es sich um die Zusammenfassung der internationalen kommerziellen Aktivitäten der BBC in Form einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft. Diese gliedert sich in drei Geschäftsbereiche: BBC World Service, BBC Worldwide Television und BBC Worldwide Publishing. Sie tritt dabei als Exporteur audiovisueller und sonstiger Produkte aus der BBC-Produktion auf und verkauft jährlich etwa 14 500 Programmstunden in über 180 Länder. Mit diesem Exportvolumen nimmt BBC Worldwide in Europa den ersten, weltweit den zweiten Rang ein. Ihre rechtliche Grundlage findet die Gesellschaft in § 3 (l) der 1996er Charter der BBC.³⁵

c) Ausdifferenzierung des Angebots im digitalen Fernsehen

(1) Eigene Angebote

Die ihr durch den Broadcasting Act von 1996 eingeräumten Multiplexkapazitäten plant die BBC in zweierlei Hinsicht für neue eigene Digitaldienste zu nutzen. Zum einen wird es eine simultane Ausstrahlung der analogen Programme von BBC 1 und BBC 2 auch in digitaler Form geben (sogenanntes Simulcasting). So soll, nicht zuletzt mit Blick auf den mittelfristig anvisierten analogen Switch-Off, die kontinuierliche Versorgung der britischen Bevölkerung mit den bekannten Diensten sichergestellt werden. Ergänzt wird dieser Aspekt durch geplante Ausstrahlungen bestimmter Sendungen im 16:9-Format. Doch auch die trotz Simulcasting noch verbleibenden Kapazitäten "ihres" Multiplexes will die BBC nutzen. Beabsichtigt sind hier in erster Linie ein 24 Stunden sendender Nachrichtenkanal sowie weitere "Seitenkanäle" mit Regional- und Bildungsangeboten. Anders als BBC 1 und BBC 2 werden sämtliche dieser Dienste dann ohne analoges Pendant ausschließlich im digitalen Fernsehen zu sehen sein. 34 Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 69.

35 Dazu oben Teil C. unter III. 1.) b) (1).

(2) Kooperation mit kommerziellen Anbietern

Die Planung digitaler Fernsehdienste bezieht sich jedoch nicht nur auf BBC-eigene Angebote. Nachdem die Charter von 1996 die Beteiligung der BBC an Joint Ventures mit kommerziellen Anbietern jetzt ausdrücklich gestattet ³⁶, sind vielmehr auch in diesem Sektor einige Projekte geplant.

Hierzu zählt einerseits die Gründung von UKTV als gemeinsames Unternehmen des Multikanalproviders Flextech und der kommerziellen BBC-Tochter BBC Worldwide.³⁷ UKTV wird insgesamt acht Spartenkanäle im Pay-TV anbieten, die teils Eigenproduktionen, teils Bestandteile des umfangreichen BBC-Programmarchives ausstrahlen. Programmplanung, redaktionelle Kontrolle und Präsentation obliegen dabei der BBC, während Flextech, dessen Hauptgesellschafter das amerikanische Kabelunternehmen TCI ist, Marketing und Distribution von UKTV übernimmt.

Des Weiteren ist die BBC seit März 1998 an einem Joint Venture mit Discovery Communications beteiligt, das ebenfalls zu 48 Prozent zu TCI gehört. Gegenstand dieser Partnerschaft sind der Betrieb gemeinsamer internationaler Fernsehkanäle und die Koproduktion von Nonfictionprogrammen.³⁸ Hierzu sollen in der ganzen Welt eigene Dokumentationskanäle auf Pay-TV-Basis errichtet werden. Bereits in Betrieb sind "Animal Planet" und der Kulturkanal "People and Arts", in Planung ist außerdem "BBC America".

d) Digitaler Hörfunk

Der Broadcasting Act von 1996 enthält nicht nur eine Reihe von Vorschriften für das digitale Fernsehen, vielmehr finden sich dort auch Regelungen zum digitalen Hörfunk. Diese entsprechen jedoch denen im Fernsehbereich: Auch hier ist der BBC einer der verfügbaren Multiplexe exklusiv zugewiesen worden, den sie zum einen für die Verbreitung ihrer bestehenden (fünf) Radioprogramme in digitaler Form, zum anderen aber auch unter Verwendung der überschüssigen Kapazitäten - für zusätzliche Angebote nutzen kann. Von diesen Befugnissen hat die BBC bereits durch den Start von Europas erstem Digitalradio (BBC 1 bis 5, jeweils auf Versuchsbasis) sowie durch Live-Übertragungen aus dem House of Commons Gebrauch gemacht.

³⁶ Siehe oben Teil C. unter III. 1.) a) (1).

³⁷ Dazu auch Steemers, Der terrestrische Fernsehsektor in Großbritannien, Media Perspektiven 1998, S. 294.

³⁸ Ebenda, S. 294 f.

e) Online-Aktivitäten

(1) Programmbegleitung

Bereits seit etlicher Zeit betreibt die BBC unter <http://www.bbc.co.uk> eine umfangreiche Website im Internet. Sie dient der Programmbegleitung und enthält neben vertiefenden Programmhinweisen und Begleitmaterialien zu einzelnen Sendungen auch eigenständige Features, etwa den BBC-Newsticker. Dieser steht zum Download bereit. Nach der Installation kann er permanent auf dem heimischen PC im Hintergrund aktiviert sein und versorgt den Nutzer so mit laufend aktualisierten Schlagzeilen aus der BBC-Nachrichtenredaktion.

(2) BBC Online

Aufbauend auf ihr jetziges Web-Angebot plant die BBC unter der Bezeichnung "BBC Online" auch einen kommerziellen Online-Service, der ab Frühjahr 1999 ebenfalls im Internet angesiedelt sein soll. Zu diesem Zweck hat sich BBC Worldwide bereits 1996 mit dem Computerkonzern ICL zusammengetan, einer Tochter des japanischen Multis Fujitsu. Auch bei BBC Online soll es sich in erster Linie um ein programmbegleitendes Angebot handeln. Angestrebt sind jedoch auch ein höheres Maß an Interaktionsmöglichkeiten für den Nutzer sowie die Eröffnung eines schnellen, einfachen und bedienungs-freundlichen Internet-Zugangs für die Zuschauer bei gleichzeitigem Angebot eines entsprechenden Kundensupports. Zu diesem Zweck will die BBC unter ihrem Markenzeichen eine eigene Zugangssoftware anbieten und sich damit als einer der führenden Online-Service-Provider in Großbritannien etablieren.

3.) Zusammenfassende Analyse

Zusammenfassend gilt es zunächst festzuhalten, daß auch die im Vorfeld heftig umstrittene Erneuerung der BBC Charter von 1996 keine grundlegende Änderung des BBC-Programmauftrages mit sich gebracht hat. Im Gegenteil, auch und gerade angesichts des herannahenden digitalen Zeitalters hält Großbritannien am Prinzip eines umfassenden, finanziell über die Rundfunkgebühren abgesicherten, starken Public-Service-Broadcasters fest. Erweitert wurden allerdings die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der BBC, wenn es um die Umsetzung dieses Programmauftrages geht.

In diesem Zusammenhang ist zum einen die Einbeziehung der BBC in den Aufbau des terrestrischen Digitalrundfunks in Großbritannien von Bedeutung. Gegenüber der privaten Konkurrenz ist der Sender hier in Form von Must-Carry-Rules dahingehend mit Sonderrechten ausgestattet worden, daß ihm die alleinige Verfügungsbefugnis über einen der insgesamt sechs zu lizenzierenden Multiplexe zugestanden wurde. Der BBC ist damit eine Ermächtigung für ein digitales Bouquet erteilt worden, das sie weitgehend nach eigenem Ermessen ausgestalten kann. Dies läßt nicht nur Raum für eine simultane Digitalübertragung der analogen Programme von BBC 1 und BBC 2. Vielmehr eröffnen die daneben noch freibleibenden

Multiplexkapazitäten - etwa zehn bis 20 Prozent des Gesamtspektrums - der BBC insoweit zusätzliche Möglichkeiten, als sie diese für den Aufbau neuer, auf die digitale Technik gestützter Fernseh- und Multimedia-Dienste nutzen darf. Ein eigenständiger Nachrichtensender sowie zusätzliche Kultur- und Bildungsangebote sind hier nur einige der seitens der BBC anvisierten Nutzungsmöglichkeiten. Zum zweiten läßt die Neufassung der Charter der BBC größere Freiheiten im Bereich kommerzieller Angebote und entsprechender Joint Ventures mit privaten Anbietern. Von diesen hat die BBC bereits dahingehend Gebrauch gemacht, daß sie einerseits gemeinsam mit der TCI-Tochter Flextech den Pay-TV-Kanal UKTV gegründet hat, während andererseits zusammen mit Discovery Communications der Aufbau eines weltweiten Netzes von Dokumentationskanälen geplant ist. Beide Partnerschaften sind dabei dadurch gekennzeichnet, daß der Anteil der BBC nicht in einer finanziellen Beteiligung besteht, sondern in entsprechenden Programmzulieferungen. Ergänzt wird diese Strategie einer Teilprivatisierung durch die Gründung der BBC-eigenen kommerziellen Tochter BBC Worldwide Ltd., der die Vermarktung der BBC-Programme im Ausland obliegt. Im Bereich der Online-Aktivitäten besteht schließlich ein dritter wesentlicher Bestandteil der Neuorientierung der BBC bei der Umsetzung ihres Programmauftrages. Das schon bestehende Web-Angebot, das programmbegleitende Aufgaben wahrnimmt, soll zukünftig durch einen eigenen kommerziellen Online-Dienst ergänzt werden. Dessen Aufbau soll ebenfalls in Zusammenarbeit mit einem privaten Veranstalter erfolgen. Teil dieses Angebots wird unter anderem die Distribution einer eigenen Zugangssoftware für den Nutzer sein, die einen schnellen, unkomplizierten Online-Zugang verspricht.

In einer Gesamtschau dieser neuen Ansätze zur Umsetzung des im Prinzip gleich gebliebenen Programmauftrages fällt auf, daß insbesondere dessen spezifisch britische Repräsentationsfunktion deutlich gestärkt worden ist. Denn die Vertretung der britischen Sichtweise gegenüber dem Ausland, wie sie traditionell nur dem Auslandsrundfunk oblag, schlägt sich nunmehr sowohl in den Privatisierungs- als auch in den Online-Aktivitäten nieder. In Befolgung des schon im Untertitel des 1994er Weißbuchs zu findenden Credos

"The Future of the BBC - Serving the Nation, Competing Worldwide" will die BBC damit offenbar in Zukunft nicht nur ein nationaler Public-Service-Broadcaster mit Vorbildcharakter sein, sondern zugleich ein Global Player auf den sich immer weiter internationalisierenden Medienmärkten. Die BBC wird künftig also eine doppelte Aufgabe wahrnehmen, eine nationale und eine internationale.³⁹ Abzuwarten bleibt hier allerdings, inwieweit der zur Erreichung dieses Ziels zwingend notwendige Zusammenschluß mit privaten Anbietern die BBC in ihrer traditionell hohen Verpflichtung auf moralische Standards und publizistische Ideale tatsächlich unberührt lassen kann.

39 Vgl. schon Ridder, National öffentlich-rechtlich, international kommerziell - ein tragfähiges Konzept?, Media Perspektiven 1994, S. 561.

D. POSITIONIERUNG DES ZDF IN EINER DIGITALEN KOMMUNIKATIONSORDNUNG

Eine sachgerechte Positionierung des ZDF in einer digitalen Kommunikationsordnung kann naturgemäß ausländische Entwicklungen, wie sie hier am Beispiel der BBC nachgezeichnet worden sind, nicht außer Acht lassen. In erster Linie muß aber Klarheit über die Aufgaben und Ziele der Anstalt unter den sich verändernden Umständen gewonnen werden [hierzü I.]. Darauf aufbauend muß dann danach gefragt werden, mit welchem programmlichen Angebot dieser Auftrag umgesetzt wird [hierzü II.].

I. Konkretisierung der Aufgabenbestimmung im Lichte der neuen Herausforderungen

Zunächst ist also die Aufgabenbestimmung des ZDF im Lichte der neuen Herausforderungen zu konkretisieren. Dabei soll in einem ersten Schritt eine kritische Auseinandersetzung mit der Auffassung erfolgen, die meint, daß ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot nach einer flächendeckenden Einführung der Digitaltechnik gänzlich überflüssig wird [hierzü 1.]. Sodann wird zu untersuchen sein, welche Bedeutung dem de lege lata bestehenden Funktionsauftrag im Zeitalter der Digitalisierung zukommt [hierzü 2.]. Schließlich soll überlegt werden, ob es notwendig ist, die derzeit geltenden Aufgabenbestimmungen weiterzuentwickeln oder gegebenenfalls zu präzisieren [hierzü 3.].

1.) Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote

a) Der juristische Einwand: Wegfall der Sondersituation

(1) Sondersituation als Anlaß für medienspezifische Regulierung

Die sogenannte Sondersituation des Rundfunks, die durch die Knappheit der Übertragungskapazitäten und einen hohen finanziellen Aufwand für die Programmgestaltung geprägt ist, war in Europa historisch gesehen der bestimmende Anlaß, um diesen Sektor einer spezifischen Regulierung zu unterwerfen. Das Knappheitsargument war zunächst ausschlaggebend, um das öffentliche Rundfunkmonopol zu legitimieren. Da in den 60er und 70er Jahren nur eine oder zwei Frequenzen für das nationale Fernsehen zur Verfügung standen, sollte dieses politisch einflußreiche Massenmedium gemeinwohlorientierten Treuhänderbindungen unterworfen und nicht kommerziellen Interessen zur Verfügung gestellt werden. Schon bei der Einführung des privaten Rundfunks, die ja mit dem Ausbau der Kabelnetze und der Einführung des Satellitenfernsehens einherging, wurde im juristischen Schrifttum die Auffassung vertreten, daß die Sondersituation und damit die Rechtfertigungsmöglichkeiten einer sektorspezifischen Regulierung entfallen seien. Mit der Einführung digitaler Techniken - so wird argumentiert - würden nun die letzten Knappheitsengpässe gesprengt, so daß der Rundfunk wie die Presse dem Markt überlassen werden könne. Demzufolge sei auch ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot nicht mehr vonnöten.¹

(2) Vielfalt und Pluralismus als neue Rechtfertigungsgründe

Dieser Argumentation ist jedoch entgegenzuhalten, daß der Frequenzknappheit und den hohen Anfangskosten in den jüngeren Rundfunkurteilen der europäischen Verfassungsgerichte keine Bedeutung mehr zukommt.² Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im dritten Rundfunkurteil explizit festgestellt, daß auch bei Fortfall der Sondersituation Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks geboten seien, und es hat insbesondere auf die "Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die

¹ Europäische Kommission, Grünbuch zur Konvergenz S. 37, 42; VPRT (Hrsg.), Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus, S. 25, 32 ff.

² Eine Auswertung der Rechtsprechung findet sich bei Holznagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 98 ff.; Schellenberg, Pluralismus: Zu einem Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien, AöR 119 (1994), S. 427 ff.; Dörr, Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, S. 38 ff.

öffentliche Meinung" als Rechtfertigung seiner Ansicht hingewiesen.³ Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung ist das Konzept der Rundfunkfreiheit als einer dienenden Freiheit. Wie bereits dargelegt, wird Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht als ein subjektives Kommunikationsgrundrecht, sondern als ein objektives Prinzip der Gesamtrechtsordnung aufgefaßt. Dem Grundrecht wird die Aufgabe zugewiesen, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen. Der Gesetzgeber muß daher durch eine positive Rundfunkordnung dafür sorgen, daß dieses Normziel erreicht wird. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird in der dualen Ordnung der Auftrag erteilt, die notwendige Grundversorgung mit Fernseh- und Hörfunkdiensten bereitzustellen. Dementsprechend kommt er in den Genuß einer Bestands- und Entwicklungsgarantie. Nur soweit dies gewährleistet ist, sollen überhaupt private Rundfunktätigkeiten erlaubt sein.

Das Bundesverfassungsgericht steht mit einem objektiv-rechtlichen Grundrechtsverständnis der Kommunikationsfreiheiten in Europa keinesfalls allein. In Frankreich, Italien und Spanien ist der Gesetzgeber übereinstimmend nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die Pluralismus im Mediensektor gewährleisten. Die Rechtsprechung des Conseil

Constitutionnel, der Corte Costituzionale und dem Tribunal Constitucional ist jedoch nicht durch ein funktionales und zweckgerichtetes Verständnis der Rundfunkfreiheit gekennzeichnet.⁴ Der Pluralismus wird vielmehr als ein "fundamentaler Verfassungswert"⁵ angesehen, der die Tätigkeiten des Gesetzgebers leitet und dem bei der Abwägung mit anderen schützenswerten Rechtsgütern ein besonderes Gewicht zukommt. Dieses Verständnis ähnelt der Vorgehensweise des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei der Auslegung von Art. 10 EMRK.

Die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Regulierung wird in erster Linie damit begründet, daß sich aufgrund von Marktgesetzmäßigkeiten anderenfalls in unvertretbarer Weise Meinungsmacht in den Händen weniger konzentrieren und damit den Pluralismus gefährden könnte. Dies sei aber

- so die Verfassungsgerichte - mit den Grundsätzen einer pluralistischen Demokratie nicht zu vereinbaren. Zudem würden sonst die Chancen der anderen Bürger sinken, von ihren Kommunikationsfreiheiten effektiv Gebrauch machen zu können. Auf Gefährdungslagen, die sich aus der Sondersituation ableiten lassen, wird in diesem Kontext kaum noch rekuriert.

Dementsprechend werden eine Reihe von Vor-

3 BVerfGE 57, 295 (322 f.).

4 Zu den unterschiedlichen Ansätzen einer objektiv-rechtlichen Interpretation der Rundfunkfreiheit siehe Schellenberg, Pluralismus: Zu einem Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien, AöR 119 (1994), S. 427.

5 Italienisch: fondamentale valore costituzionale; französisch: objectifs de valeur constitutionnelle, vgl. Holznapel, Rundfunkrecht in Europa, S. 105 f., 111 f.

gaben benannt, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung zu beachten hat. Hierzu gehören z. B. wirksame Regeln zur Konzentrationsbegrenzung. Die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks dürfte in Spanien direkt durch Art. 20 Abs. 3 der Verfassung gewährleistet sein, wonach "die Organisation und die parlamentarische Kontrolle der vom Staat oder irgendeiner öffentlichen Einrichtung abhängigen sozialen Kommunikationsmedien" per Gesetz zu regeln ist. Aber auch in der Rechtsprechung des französischen und italienischen Verfassungsgerichts basieren die an den privaten Rundfunk gerichteten Verpflichtungen immer auf der Prämisse, daß es einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt. Die Corte Costituzionale hat daher festgestellt, daß der öffentliche Rundfunk auch in Zeiten eines sich verschärfenden Wettbewerbs mit der privaten Konkurrenz in der Lage sein muß, seine Aufgaben zu erfüllen. Daher sei der Gesetzgeber aufgerufen, dem öffentlichen Rundfunk die hierfür erforderlichen Finanzmittel und Frequenzen zur Verfügung zu stellen.⁶

Als Fazit bleibt damit festzuhalten, daß die Sondersituation für die Rechtfertigung medienpezifischer Regulierungen schon seit langem keine Rolle mehr spielt. Im Mittelpunkt der Rechtsprechung der europäischen Verfassungsgerichte steht vielmehr übereinstimmend das Bemühen, Meinungsvielfalt und Pluralismus zu gewährleisten. Im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten haben diese Ziele nun auch im primären Gemeinschaftsrecht Anerkennung gefunden.⁷

(3) Neue Vielfaltsgefährdungen im digitalen Zeitalter

Zwar sind diese Grundsätze in einer Zeit entwickelt worden, in der es den Gerichten darum ging, den Risiken zu begegnen, die der autonomen Entwicklung des Rundfunks im Zuge der Kommerzialisierung drohten. Die Einschätzung, daß es in Zeiten des Kapazitätsüberflusses keine Gefährdungslagen mehr für das Gebot der pluralistischen Vielfalt gäbe, ist jedoch allzu optimistisch. Die neuen Unternehmensallianzen im Multimedia-Sektor deuten darauf hin, daß die Gefahr der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht auch im digitalen Zeitalter noch nicht bewältigt ist. Darüber hinaus entstehen durch die neuen Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen bisher unbekannte Gatekeeperpositionen, die den publizistischen und ökonomischen Wettbewerb gleichermaßen bedrohen. Insbesondere beim Multiplexing, beim Einsatz von Navigatoren oder Conditional-Access-Systemen kann es ohne regulative Vorkehrungen leicht dazu kommen, daß ent-

6 Cort. cost. 826/1988, Foro Italiano 1988, I, 2477 (2499).

7 Hierzu Holznapel/Vesting, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 97 ff.

sprechende Dienstleistungen potentiellen Konkurrenten ganz versagt oder nur zu schlechteren Konditionen, z. B. höheren Preisen, eingeräumt werden.⁸ Auf die Vielfaltsgefährdungen, die durch neue Hindernisse beim Zugang zu den Programmrechten und -inhalten bewirkt werden, hat jüngst das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Kurzberichterstattung im Fernsehen eindrucksvoll hingewiesen. Das Gericht betont, daß eine Monopolisierung der Berichterstattung über Gegenstände von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse bei einem Rundfunkveranstalter das Ziel der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geforderten umfassenden Berichterstattung gefährden würde. Es fährt wie folgt fort:

"Das hat seinen Grund nicht allein darin, daß auf diese Weise Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden, die sich gesetzlich nur schwer eindämmen lassen. Vielmehr sind Monopole im Informationssektor auch deswegen der freien Meinungsbildung abträglich, weil sie uniforme Information begünstigen. Dagegen ist die Freiheitsgarantie in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG auf plurale Informationsvermittlung gerichtet, weil medial vermittelte Information nicht lediglich Abbild der Wirklichkeit, sondern stets Ergebnis dieses Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsprozesses ist, das nur durch konkurrierende Auswahl-, Deutungs- und Aufbereitungsmuster relativiert werden kann. Zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bedarf es daher nicht nur wirksamer Vorkehrungen gegen eine Konzentration auf Veranstalterebene (.), sondern auch ausreichender Maßnahmen gegen Informationsmonopole. Eine durchgängige Kommerzialisierung von Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse, die dem Erwerber der Verwertungsrechte gestattet, damit nach Belieben zu verfahren und Dritte auszuschließen oder in der Teilhabe zu beschränken, würde den Leitvorstellungen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht."⁹ Der Zugang zu Informationen von allgemeiner Bedeutung oder allgemeinem Interesse ist zugleich eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Gesellschaft nicht in Information-Rich und Information-Poor zerfällt und kommunikative Chancengleichheit gewahrt bleibt. Gerade aus normativer Sicht ist es eine gewichtige Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dieser Entwicklung durch entgeltfrei zugängliche Informationsangebote entgegenzuwirken. Zudem kommen ihm wichtige kompensatorische Funktionen zu, wenn die Vermarktung im Multimedia-Sektor weiter fortschreitet. Dies gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß viele große Informationsanbieter global operieren und sich im Besitz ausländischer Unternehmen befinden. Schließlich hat gerade die Auseinandersetzung um den Vertrieb des digitalen Fernsehens gezeigt, wie wichtig es ist, daß sich die

8 Vgl. hierzu Teil B. II. 2.).

9 BVerfGE MMR 1998, 202 (207).

öffentlich-rechtlichen Anstalten für einen chancengleichen und fairen Zugang zu den digitalen Vertriebs- und Vermarktungswegen einsetzen. Als Marktteilnehmer, die Treuhandbindungen unterliegen, können sie, wie nicht zuletzt der Fall "Premiere" gezeigt hat, wichtige Kontrollfunktionen wahrnehmen und damit zur Verwirklichung des Vielfaltsgebots beitragen.

b) Der medienökonomische Einwand: Verlust der Komplementärfunktion

(1) Argumentative Voraussetzungen der Kritik

Die Legitimität eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkangebots wird in jüngster Zeit verstärkt auch mit ökonomischen Argumenten bestritten. Hat noch das Bundesverfassungsgericht kommerzielle Rundfunkaktivitäten nur für hinnehmbar erachtet, "solange und soweit" die unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung durch öffentlich-rechtliche Anstalten "wirksam sichergestellt" werde¹⁰, wird der Rechtfertigungsbedarf nun umgekehrt: Nach ökonomischer Theorie gilt die Tätigkeit am Markt bekanntlich

als der "Normalfall" und nicht weiter begründungsbedürftig. Demgegenüber ist staatliche Regulierung erst dann erlaubt, wenn sich ein Marktversagen und damit externe Effekte nachweisen lassen. Aus ökonomischer Sicht ist daher ein öffentlich-rechtliches Angebot erst dann gerechtfertigt, wenn es eine Komplementärfunktion ausübt, nämlich dazu dient, Angebotsdefizite des kommerziellen Rundfunks auszugleichen. Ein solches Marktversagen sei aber - so wird nun in diesem Kontext argumentiert - mit der Ausdifferenzierung digitaler Angebote, die als Folge der Auflösung der Sondersituation zu erwarten sei, immer weniger zu befürchten. Kommerzielle Anbieter würden damit Schritt für Schritt auch Informations- und Minderheitenprogramme anbieten, so daß sich - so z. B. der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. - die "Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlich getragenen Rundfunkangebotes perspektivisch nur schwer und letztlich gar nicht mehr begründen" ließe.¹¹

(2) Marktversagen beim werbefinanzierten Rundfunk

Diese These muß jedoch im Hinblick auf werbefinanzierte Inhalte als widerlegt angesehen werden.¹² Bei der

Werbefinanzierung richtet sich die Auswahl des Programmange-

10 BVerfGE 73, 118 (158 f.); 74, 297 (325); 83, 238 (297, 316).

11 VPRT (Hrsg.), Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus, S. 32 f.

12 Siehe z. B. BVerfGE 57, 295 (322 ff.); 73, 118 (155 f.); Röpke, Wettbewerbsrecht, Pressefreiheit und öffentliche Meinung, in: Schmollers, Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 90 (1970), S. 171 ff.

bots - anders als dies sonst auf dem Markt üblich ist - in erster Linie nicht nach den Interessen der Konsumenten. Zwischen diesen und den Anbietern sind vielmehr die Werbeträger zwischengeschaltet, die das Ziel haben, mit dem Programm eine möglichst große Zahl von kaufkräftigen Adressaten anzusprechen. Die Programmwünsche der Konsumenten können daher allenfalls indirekt berücksichtigt werden. Dieses Finanzierungssystem begünstigt folglich populäre Sendungen, die hohe Einschaltquoten bewirken. Die programmlichen Interessen von Minderheiten wie auch die programmlichen Interessen der Menschen über 50 Jahre, die einen Großteil unserer Bevölkerung ausmachen, kommen im werbefinanzierten Fernsehen aufgrund dessen Ausrichtung auf die 14- bis 49jährigen zwangsläufig zu kurz. Den werbefinanzierten Veranstalter bleibt daher im Regelfall keine andere Option, als mit populären Programmen um die höchsten Einschaltquoten zu konkurrieren. Das programmliche Angebot ist daher von einem "more of the same" gekennzeichnet. Es ist daher nicht verwunderlich, daß das Bundesverfassungsgericht die von der Werbefinanzierung ausgehenden ökonomischen Impulse nicht für ausreichend angesehen hat, um das programmliche Vielfaltsgesbot zu gewährleisten.¹³

(3) Marktversagen beim entgeltfinanzierten Rundfunk

Diese Defizite bei der Abbildung der Konsumentenwünsche im Programm sind bei der Entgeltfinanzierung nicht oder zumindest nicht in diesem Ausmaß gegeben. Beim Pay-per-View, bei dem für jede einzelne Sendung mit gegebenenfalls unterschiedlichen Entgelten gezahlt wird, können sich Marktpulse direkt auf die einzelnen Angebote auswirken. Gleichwohl hat die neuere medienökonomische Forschung auch bei dieser Finanzierungsform nachgewiesen, daß es Marktversagen und externe Effekte gibt, die ein öffentlich-rechtliches Programmangebot erforderlich machen.¹⁴ Bei Qualitätsprogrammen im Bereich Bildung oder Information handelt es sich um sogenannte meritorische Güter.¹⁵ Diese Güter sind dadurch gekennzeichnet, daß ein Konsument weniger bereit ist, für ihre Herstellung Geld auszugeben, als dies grundsätzlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse oder sogar in seinem eigenen Interesse liegt. Diese Eigenschaft resultiert z. B. daraus, daß einem Einzelnen die langfristigen positiven Wirkungen einer angemessenen Güterbereitstellung, wie etwa ein hoher Grad an sozialer Integration oder

13 Vgl. nur BVerfGE 73, 118 (155 f.).

14 Graham/Davies, Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age, S. 19 f.; Röpke, in: Schmollers, Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 90 (1970), S. 171 ff.

15 Hierzu Andel, Zum Konzept der meritorischen Güter, Finanzarchiv 42 (1984), S. 630 ff.; Musgrave, A Multiple Theory of Budget Determination, Finanzarchiv 17 (1957), S. 333 ff.; Schröder, Die Ökonomie des Fernsehens - eine mikroökonomische Analyse, S. 7 ff.

ein hohes Kulturniveau, kaum zugute kommen.¹⁶ Auch besteht für ihn das prinzipielle Dilemma, daß er bei diesen Gütern nur äußerst schwierig feststellen kann, ob ihm ihre Konsumtion wirklich nützt. Eigentlich kann er dies bei einem Bildungs- oder Kulturprogramm erst beurteilen, wenn er das Gut konsumiert hat.¹⁷ Ist dies aber der Fall, dann braucht er es nicht mehr zu kaufen. Erfahrungen mit Rundfunkordnungen, die in einem hohen Maße auf Marktgesetzmäßigkeiten vertraut haben, zeigen, daß diese Erwägungen nicht nur theoretischer Natur sind. So wird z. B. in den USA und Neuseeland darüber geklagt, daß es eine Unterversorgung mit Bildungsprogrammen, geeigneten Jugend- oder Kultursendungen, aber zum Teil auch qualitativ hochstehenden Nachrichten und Informationsangeboten gibt.¹⁸ Für Europa zeigen medienökonomische Studien, daß gerade Pay-TV-Anbieter im Vergleich zu Rundfunkveranstaltern früherer Generationen die geringsten Mittel für die Programmherstellung aufbringen. Sie sind bestrebt, Rechte an Programmen - häufig amerikanischer Herkunft - zu erwerben, bei denen ein überdurchschnittlicher Zuspruch der Rezipienten von vornherein als gesichert erscheint.¹⁹

(4) Kein Ersatz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch gezielte Kultursubventionen

Damit eine ausreichende Versorgung der Gesellschaft mit meritorischen Gütern gewährleistet ist, wird im Schrifttum vorgeschlagen, die Herstellung von vernachlässigten Programmsegmenten finanziell gezielt zu fördern. Ein solcher Lösungsweg ist jedoch mit den allseits bekannten Problemen der Rundfunkorganisation konfrontiert. So muß z. B. sichergestellt sein, daß die für die Subventionierung verantwortliche Organisation unabhängig von staatlichen Instanzen operieren kann, sich die Breite und Vielfalt in den Sendungen abbildet und für eine ausreichende Finanzierung gesorgt ist. Es ist daher nicht einsichtig, warum das Rad neu erfunden werden soll und nicht auf die bewährte Tätigkeit der bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zurückgegriffen werden kann. Das Beispiel Neuseeland zeigt, wie risikoreich eine Umstrukturierung in diesem auch politisch sensiblen Bereich sein kann. Seit Ende der 80er Jahre werden dort die

16 Zu diesen Zusammenhängen siehe Collins, Public Service Broadcasting in the Internal Market, in: Experts Meeting on Public Service Broadcasting in Europe, Amsterdam, 17/18 February 1997, S. 35 (38 ff.).

17 Graham/Davies, Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age, S. 19 ff.

18 Mattern/Künstner/Zirn: Fernsehsysteme auf dem Prüfstand, in: Hamm (Hrsg.), Fernsehen auf dem Prüfstand, Die Aufgaben des dualen Rundfunksystems, S. 15 (32 ff.; 46 f.). Vgl. auch die instruktiven Ausführungen von Noam, Public Interest Programme im kommerziellen Fernsehmarkt der USA, in: Hamm (Hrsg.), Die Zukunft des dualen Systems, S. 205 ff.

19 Arthur Andersen Group, The Impact of Digital Television on the Supply of Programmes, S. 95 ff.; 105 ff.; 119 ff.

Rundfunkgebühren von der neu geschaffene Behörde NZonAir verwaltet, die die Aufgabe hat, die Produktion von Programmen mit herausgehobenem gesellschaftlichen Interesse zu fördern. Der öffentlich-rechtliche Veranstalter TVNZ wurde privatisiert. NZonAir gewährt unabhängigen Produktionsfirmen eine projektbezogene Unterstützung. Subventioniert werden Programme von nationalem Interesse sowie Kultur-, Bildungs- und Kindersendungen. NZonAir ist zwar bei der Auswahl der Projekte frei, unterliegt jedoch dabei der staatlichen Kontrolle. Nach jüngsten empirischen Untersuchungen hat sich das neuseeländische Modell in der Praxis nicht bewährt.²⁰ Kritiker weisen auf die übermäßig hohen Werbeanteile im Programm und die geringe Qualität sowie mangelnde Vielfalt bei Nachrichten und Informationssendungen hin. Von den subventionierten Programmen würden überdies

nur ein geringer Teil in der Prime Time gesendet. Aufgrund dieser Entwicklungen wird neuerdings darüber diskutiert, ob wieder ein gebührenfinanzierter Veranstalter mit einer gemeinwohlorientierten Treuhandbindung etabliert wird.

(5) Gewünschte externe Effekte des öffentlich-rechtlichen Free-TV

Die zunehmende Ausweitung der Entgeltfinanzierung und der Geltung von Marktgesetzmäßigkeiten auf den Informationsmärkten kann weitere unerwünschte soziale Folgen zeitigen. Aus ökonomischer Sicht ist das herkömmliche Free-TV eigentlich als ein klassischer Fall des Marktversagens einzustufen. Free-TV ist ein öffentliches Gut, bei dem es nicht möglich ist, daß Ausschlußprinzip herzustellen.²¹ Ein Rezipient ist durch den Konsum eines Fernsehprogramms nicht in der Lage, einen anderen am Zuschauen zu hindern. Zudem gehen die Programmkosten für einen zusätzlichen Rezipienten tendenziell gegen Null.²² Praktisch kann damit die gesamte Bevölkerung, und zwar unabhängig von sozialem Status und Einkommen, auf diese Weise mit Informationen, Bildungs- und Kulturprogrammen versorgt werden.²³ Aufgrund der Treuhandbindungen, denen insbes. 20 Mattern/Künstler, Fernsehsysteme auf dem Prüfstand, in: Hamm (Hrsg.), Die Zukunft des dualen Systems, S. 31 (157 ff.). Siehe auch Webb/Taylor, Light-handed Regulation of Telecommunications in New Zealand: Is generic Competition Law sufficient?, IJCLP, Web-Doc 7. Februar 1999; abrufbar unter: http://www.digital-law.net/IJCLP/2_1999/ijclp_webdoc_7_2_1999.html.

²¹ Collins, Public Service Broadcasting in the Internal Market, S. 35 (41 ff.).

²² Vgl. Müller, Die Ökonomie des Fernsehens, S. 547 f.; Wieland, Programmvielfalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt?, in: Expertenkommission Neue Medien - Baden-Württemberg, Abschlußbericht, Band II, S. 218 (239 f.); Krene, Ordnungspolitik im Rundfunk, in: Schenk/Donnerstag (Hrsg.), Medienökonomie, S. 77 (81 f.); Owen/Becke/Manning, Television Economics, S. 15 f.

²³ Collins, Memorandum, in: Culture, Media and Sport Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. III, House of Commons, Session 1997-1998, S. 511 (513).

sondere öffentlich-rechtliche Anbieter unterliegen, kann ein Qualitätsstandard sichergestellt werden, der zu wichtigen Wohlfahrtszuwächsen wie z. B. einem hohen Ausbildungsstand oder einem hohen Grad sozialer Integration beitragen kann. Mit dem verstärkten Einsatz von digitalen Verschlüsselungstechniken wird vermutlich das öffentliche Gut Fernsehen tendenziell in ein privates Gut umgewandelt. Die benannten positiven externen Effekte entfallen, und es droht der Gesellschaft eine Unterversorgung mit meritorischen Gütern. Ein öffentlich-rechtliches Free-TV-Angebot kann diesen unerwünschten gesellschaftlichen Entwicklungen entgegenwirken. Es kann dazu beitragen, daß der Zugang zu wichtigen Informations- und Programmangeboten weiterhin für jedermann verfügbar bleibt.²⁴ Zudem können Qualitätsstandards gesetzt werden, die auch kommerzielle Anbieter nur mit Legitimationsaufwand unterschreiten können. Alle diese Aufgaben, die im digitalen Zeitalter nichts an Aktualität verlieren, können aber nur dann wahrgenommen werden, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk weiterhin ein Massenpublikum erreicht und nicht auf die Rolle eines Ausfallgehilfen reduziert wird, der bloß Angebotsdefizite kommerzieller Anbieter zu kompensieren hat. Es kann damit nicht darum gehen, das öffentlich-rechtliche Rundfunkangebot abzuschaffen, sondern es kann nur das Ziel sein, es auf die mit der Digitalisierung erwachsenden neuen Herausforderungen einzustellen.

2.) Verständnis und Aktualität des bestehenden ZDF-Funktionsauftrages

Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF ist in gesetzlichen Grundlagen verankert, die allesamt aus einer Zeit stammen, in der weder die Möglichkeiten der Digitaltechnik noch das Ausmaß der Globalisierung der Medienmärkte oder die Intensität des europäischen Einigungsprozesses absehbar waren. Daher ist im folgenden zu untersuchen, wie er im Lichte der neuen Herausforderungen zu verstehen ist und ob er gegebenenfalls modifiziert werden muß. Anknüpfend an den lege lata geltenden Funktionsauftrag werden zehn zentrale Aufgabenstellungen herausgearbeitet, die das ZDF in einer digitalen Kommunikationsordnung zu erfüllen hat.

²⁴ ARD (Hrsg.), ARD-Weißbuch 2000, S. 26.

a) Integrationsauftrag

Erster Aspekt: ZDF als Glaubwürdigkeitsinsel in fragmentierten Märkten

Es gehört zu den fundamentalen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch die Artikulation gemeinsamer Kommunikationsthemen an der Integration unterschiedlicher Gruppen in die Gesellschaft und damit am gesellschaftlichen Zusammenhalt mitzuwirken. Für das ZDF gilt dies in einem besonderen Maße, da ihm als nationalen Veranstalter eine gesamtgesellschaftlich orientierte Mission zukommt.²⁵ Dieser Auftrag hat aufgrund der Probleme, die die Wiedervereinigung mit sich bringt, in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen. Der europäische Einigungsprozeß, der mit der Einführung des Euro im Jahr 1999 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat, verstärkt die Notwendigkeit, die Sichtweisen und Kulturen der europäischen Partnerländer in Deutschland zu vermitteln. Ähnliche Aufgaben ergeben sich im Hinblick auf Mitbürger, die aus einem außereuropäischen Kulturkreis stammen.

Das Erfordernis, die politischen und kulturellen Dimensionen des Integrationsauftrages zu erfüllen, wird auch in einer digitalen Kommunikationsordnung nicht an Relevanz abnehmen. Bei einer zunehmenden Fragmentarisierung der Rezipientenschaft und Ausdifferenzierung der Angebote wird es immer wichtiger, eine Instanz zu haben, der soviel Vertrauen entgegengebracht wird, daß auf ihre Orientierungshilfen zurückgegriffen wird. Dieser Rollenzuweisung kommt nicht nur in Zeiten gesellschaftlicher Krisen, sondern auch im Medienalltag eine erhebliche Bedeutung zu. In Europa kann dieser Auftrag auch nur vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk wahrgenommen werden.²⁶ Anders als bei privaten Anbietern müssen die Rezipienten nicht damit rechnen, daß sich durch einen Aufkauf von Unternehmensanteilen die Eigentümerverhältnisse und damit die publizistische Ausrichtung eines Senders ändern. Die Gebührenfinanzierung und die typischen binnenpluralistischen Sicherungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleisten Unabhängigkeit und langfristige Stabilität. Damit wird dieser zu einer "Glaubwürdigkeitsinsel" ²⁷, die in Zeiten schnellen gesellschaftlichen Wandels für Kontinuität sorgt. Insbesondere auf europäischer Ebene ist diese Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in zahlreichen Resolutionen des europäischen Parlaments und des Europarates

²⁵ Vgl. dazu die Ausführungen bei Stolte, Bleibt Fernsehen Fernsehen?, ZDF Schriftenreihe Heft 52, S. 17 ff; Ders., Kommunikation und öffentlicher Rundfunk. Nie war öffentlich-rechtlicher Rundfunk so wertvoll wie in Zeiten des Umbruchs, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 53 ff.

²⁶ Stolte, Fernsehen im Umbruch, S. 23 ff.; Eberle, Öffentlich-rechtliches Fernsehen im digitalen Zeitalter, in: Festschrift für Reinhold Kreile, S. 174 f.

²⁷ So Eberle, Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, S. 272.

anerkannt worden. Das Recht auf Kurzberichterstattung und auf entgeltfreie Berichterstattung über bedeutende nationale Ereignisse ²⁸, die in einer Liste als "Major Events" verankert sind, geht nicht zuletzt auf diese Initiativen zurück.

Die Art und Weise der Erfüllung des Integrationsauftrages bedarf ebenfalls einer zukunftsorientierten Reflexion und Bestimmung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nimmt diesen Auftrag herkömmlicherweise durch die Ausstrahlung eines Voll- oder Gesamtprogramms wahr. Insbesondere in den 60er und 70er Jahren konnte die Identität der Rundfunknation in regelmäßig wiederkehrende Sendungen wie z. B. der allabendlichen "Tagesschau", der "heute"-Sendung formiert und zum Ausdruck geholfen werden. Dieses Konzept ist aufgrund der Veränderungen im Rezeptionsverhalten ins Wanken geraten.

Die Integrationsleistung eines öffentlich-rechtlichen Vollprogramms nimmt naturgemäß ab, wenn es nur noch von einem Bruchteil der Zuschauer gesehen wird.²⁹ So versammelt sich die Nation immer seltener vor dem Bildschirm, um die gleiche Sendung zu sehen und hierüber zu diskutieren. Hohe Integrationseffekte lassen sich daher mit Gewißheit nur noch mit der Ausstrahlung national bedeutsamer Sportveranstaltungen, ausgewählten Unterhaltungsshows wie "Wetten, daß ...?" oder mit der Berichterstattung über die Bundestagswahlen erzielen. Darüber hinaus wirken die Medien heutzutage nicht mehr nur integrierend, sondern sie sind zugleich Motor der Ausprägung verschiedener Lebensstile und damit auch Nutzungsgewohnheiten. Die ausdifferenzierten Bedürfnisse können dann nur noch durch zielgruppengenaue Offerten befriedigt werden.³⁰

Angesichts dieser Ausgangslage bedarf es zunehmend eines prozeduralen Verständnisses des Integrationsauftrages.³¹ Da die Identität der Nation nicht länger in einem Vollprogramm zum Ausdruck gebracht werden kann, muß permanent um den gesellschaftlichen Konsens gerungen werden. Die verschiedenen kulturellen Milieus müssen zu Wort kommen dürfen, so daß auf diese Weise um Verständnis für ihre Lebensstile und Auffassungen geworben werden kann. Dabei sind Wege aufzuzeigen, wie ein friedliches Zusammenleben organisiert werden kann. Dieser Suchprozeß ist im Gesamtangebot abzubilden und kann punktuell anlässlich einzelner Themenstellungen formiert werden. Um Orientierungsaufgaben wahrnehmen zu können, muß zudem auf neue Instrumente zurückgegriffen werden. Zukünftig wird beispielsweise der Electronic Programme Guide (EPG) des ZDF eine wichtige Rolle spielen, um die Rezipienten auf bestimmte Ereignisse aufmerksam zu machen und auf die durch die Vernetzungsmöglichkeiten des EPG zueinan-

28 Art. 3 a der EG-Fernsehrichtlinie RL 97/36/EG; § 7 ZDF-StV.

29 Siehe nur Stolte, Fernsehen im Umbruch, S. 24.

30 Hierzu Teil B. II. 3.) a).

31 Holznagel/Vesting, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 71 ff.

der komplementären Angebote in den verschiedenen Diensten hinzuweisen. Die Erfahrungen aus dem Online-Bereich legen den Aufbau eines ZDF-Portals nahe, nach dessen Durchschreiten der Rezipient - vielleicht unter Zuhilfenahme eines virtuellen Führers z. B. eines ZDF-Faces - zu den ihn interessierenden Medienangeboten geleitet wird. Auch durch die Zusammenstellung des Programmbouquets im digitalen Fernsehen werden gewichtige Selektionen vorgenommen. Ein weiteres Instrument ist die konsequente Verwendung der Marke "ZDF". Schon jetzt fungiert es als Gütesiegel, so daß der Zuschauer auf eine hohe Programmqualität vertrauen kann.

Zweiter Aspekt: ZDF gewährleistet die Teilhabe an den Vorteilen der digitalen Revolution für jedermann

Der Umbau zu einer Informationsgesellschaft wird auch in sozialer Hinsicht neue Integrationsaufgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit sich bringen. Die Rundfunkanstalten müssen dafür Sorge tragen, daß die Vorteile der technischen Entwicklung von der gesamten Gesellschaft genutzt werden können. Da mediale Inhalte zukünftig vermehrt nur noch gegen Entgelt zu beziehen sein werden, besteht die Gefahr, daß finanziell schlechter gestellte Bevölkerungskreise vom Zugang zu allgemein bedeutsamen Informationen abgeschnitten werden.³² Das ZDF kann dieser Entwicklungstendenz durch ein Free-TV-Angebot entgegenwirken. In Zukunft dürfte es dabei immer wichtiger werden, auch in geographischer Hinsicht die Beziehbarkeit aller relevanten Medienangebote sicherzustellen. Aus dem Telekommunikationssektor ist bekannt, daß die Versorgung ländlicher Regionen nur dann gewährleistet ist, wenn den kommerziellen Anbietern spezifische Universaldienstverpflichtungen auferlegt werden.³³ Im Rundfunksektor ist es traditionell Teil des Grundversorgungsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anstalten, den "Empfang für alle" zu ermöglichen.

Darüber hinaus bedarf es einer beachtlichen Medienkompetenz, um die neuen Medien überhaupt nutzbringend einsetzen zu können.³⁴ Das Ausmaß der Wirtschaftsentwicklung eines Landes wird schon bald nicht unbedeutend davon abhängen, inwiefern die Menschen die neuen Informations- und Kommunikationstechniken akzeptieren und sich z. B. an Electronic Commerce und Angeboten der Telearbeit beteiligen. Der einzelne muß sich aufgrund der hohen Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung dabei erhebli-

32 BBC, Response to the Green Paper, S. 13, abrufbar unter: <http://www.ispo.cec.be/convergencecp/bbc.html>.

33 Siehe §§ 17 ff. TKG. Zu dieser Verpflichtung Windhorst, Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, sowie Eifert, Grundversorgung mit Telekommunikationsgewährleistungen im Gewährleistungsstaat.

34 Siehe Teil B. II. 1.).

chen Ausbildungsanstrengungen unterziehen, um die neuen Anforderungen erfüllen zu können. Dies gilt insbesondere für ältere und weniger gut gebildete Menschen, die im Umgang mit Computern und der notwendigen Software nicht geübt sind. Diese Gruppe droht aus der Cyberwelt herauszufallen und zum Kreis der Information-Poor zu gehören. Dieser Entwicklung muß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk entgegenstemmen, da sonst schrittweise die Prämissen für die Erfüllung seines Integrationsauftrages entfallen. Durch eine Bildungsoffensive kann er dazu beitragen, daß die Menschen befähigt werden, die neuen Herausforderungen zu bestehen.³⁵ Die notwendigen Konsequenzen im Programmaufbau hat die BBC bereits vollzogen und präsentiert aus BBC Learning ein eigenständiges Bildungsangebot. Hierbei wird besonderer Wert auf den Medienverbund gelegt, da durch das Zusammenspiel von Fernsehen, Hörfunk und Computer aktives Lernen in besonderer Weise gefördert werden kann.

b) Auftrag zur freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung

Dritter Aspekt: ZDF als unabhängiger und glaubwürdiger Informationsmakler

Das Ausmaß des publizierten Wissens ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Allein ein Blick in das World-Wide-Web genügt, um sich zu vergewissern, daß ein sinnvoller Umfang mit der Informationsflut zu den drängendsten Aufgaben der aufkommenden Informationsgesellschaft gehört. Technische Hilfsmittel wie Suchmaschinen vom Typ Yahoo oder Alta Vista werden hier nicht ausreichen, um den einzelnen hinreichend zu orientieren. Es bedarf vielmehr besonderer Wissensmakler, die in der Bevölkerung über einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit verfügen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eignen sich hier - ähnlich wie die Kirchen und Universitäten - in herausgehobener Weise, um eine solche Funktion zu übernehmen. Zu ihrem Programmauftrag gehört die Verpflichtung, eine umfassende, wahrheitsgetreue und sachliche Berichterstattung zu gewährleisten. Sie sind als Quelle unabhängiger und unparteilicher Informationen seit Jahrzehnten anerkannt. Ihre überragende Kompetenz in diesem Bereich ist, wie Umfragen zeigen, unbestritten.

35 Zur Bedeutung dieser Aufgabe und den verfügbaren Instrumenten siehe Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirchen in Deutschland, Chancen und Risiken der Mediengesellschaft, S. 18 ff., 64 ff.; Multimedia und Informationsgesellschaft: Chancen nutzen, Risiken bewältigen. Thesen und Forderungen des DGB, Beilage zum Medienspiegel, Nr. 43/1996, II 5; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Info 2000: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, S. 62 ff.

Vierter Aspekt: ZDF sichert eine an nationalen Belangen orientierte Informationsvermittlung

Die Vermittlung objektiver Informationen und die Bildung eines Forums für die kontroverse Diskussion gesellschaftsrelevanter Themen gehört zum klassischen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Rundfunk fungiert hier als Garant für eine freie und öffentliche Meinungsbildung. Er trägt damit dazu bei, daß weder seitens des Staates noch seitens kommerzieller

Anbieter vorherrschende Meinungsmacht ausgeübt wird. Insofern ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren einer pluralistischen Demokratie. Diese Aufgabenbestimmung ist bisher vor dem Hintergrund eines Medienmarktes diskutiert worden, in dem sich eine überschaubare Zahl von Akteuren zumeist nationaler Herkunft bewegt. Denn bisher ist es der Rundfunkaufsicht durch ihre Lizenzierungspraxis gelungen, den Zugang und zwar gerade für ausländische Medienunternehmen zu begrenzen. Dies läßt sich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in allen großen Ländern der Europäischen Gemeinschaft beobachten. Mit der Globalisierung der Märkte wird sich diese Lage grundlegend verändern.³⁶ Ausländische Unternehmen werden schon bald verstärkt auf den deutschen Medienmarkt drängen. Die Lizenz wird ihre Zutrittsbegrenzende Funktion aufgrund der Überwindung der Knappheitslage bei den Übertragungswegen zunehmend verlieren. Zudem ist es aufgrund der Popularisierung des Internet ehemals kaum noch möglich, eine Verbreitung ausländischer Sendeinhalte regulativ zu begrenzen. Des Weiteren ist davon auszugehen, daß insbesondere global operierende Medienkonzerne eine gute Chance haben, bedeutsame Marktanteile zu erobern. Als Beispiel für diesen Trend läßt sich die Geschäftsstrategie der Murdoch-Gruppe anführen, die seit längerem versucht, in der Bundesrepublik Fuß zu fassen.

International ausgerichtete Unternehmen werden sich aber in einem geringeren Maße als inländische Anbieter verpflichtet fühlen, die nationalen Informationsbedürfnisse und Wertvorstellungen im Programm zu repräsentieren. Hier ist eher eine Anlehnung an den amerikanischen Mainstream oder an das eigene Corporate Identity zu erwarten. Darüber hinaus ist zu beachten, daß bei weltweit operierenden Medienkonzernen die Gefahr besteht, daß diese nicht nur national, sondern in vielen Staaten in einem erheblichen Umfang die Meinungsbildung beeinflussen können. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und insbesondere das ZDF als nationaler Veranstalter ist daher aufgerufen, ein Gegengewicht zu schaffen. Das ZDF kann die wichtige Rolle übernehmen, Themen aus

36 Zu dieser Entwicklung Teil B. I. 2.) gesamtdeutscher Perspektive und Verantwortung zu bearbeiten.³⁷ Gerade in Zeiten, in denen die Steuerungsfähigkeit der Politik zugunsten der Wirtschaft abzunehmen scheint, kann das ZDF-Programm als eine Plattform dienen, um verbleibende nationalstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten zu diskutieren. Schon aus innenpolitischen Gründen kann es kein Land von der Bedeutung der Bundesrepublik hinnehmen, daß z. B. in Krisenzeiten über die Entscheidungsprozesse der Regierung unsachgemäß berichtet wird und die Einflüsse internationaler Konzerne überhandnehmen.

Fünfter Aspekt: ZDF als Stimme Deutschlands in Europa und in der Welt

Die Konvergenzentwicklung läßt nicht nur die Grenzen zwischen Massen- und Individualkommunikation, sondern auch zwischen Inlands- und Auslandsrundfunk verschwimmen. ³⁸ Das ZDF kann mit seinem Satellitenangebot und mit der Verbreitung seiner Sendungen im Internet schon jetzt in der ganzen Welt erreicht werden. Auslandsdeutsche sind damit nicht mehr gezwungen, allein das Angebot der Deutschen Welle in Anspruch zu nehmen, um sich über die Geschehnisse im Heimatland zu informieren. Es ist damit zu rechnen, daß der Personenkreis, der vom Ausland aus auf das ZDF-Angebot zugreifen wird, in den nächsten Jahren deutlich steigen wird, da aufgrund der Globalisierung des Wirtschaftens immer mehr Menschen einen Teil ihres Arbeitslebens im Ausland verbringen müssen. Andererseits ist das Angebot eines nationalen Anbieters auch ein Aushängeschild für die gesamte Nation. Es prägt das Image der Deutschen in der ganzen Welt und hat damit mittelbar Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt.

Diese Entwicklung kann von einem nationalen Anbieter nicht einfach ignoriert werden. Wie dieser Trend offensiv aufgegriffen und in eine Programmstrategie umgemünzt werden kann, zeigt die BBC. Die BBC versucht, z. B. mit BBC Worldwide, BBC News 24 und ihrem Online-Angebot sich insbesondere mit Informations- und Dokumentationsprogramme weltweit zu präsentieren.³⁹ Sie geht dabei im Medienverbund vor. Dies hat den Vorteil, daß sie in Fernsehen, Hörfunk und Internet gleichermaßen präsent ist. Zudem können diese Angebote miteinander vernetzt werden, so daß sich das BBC-Angebot übergreifend als Qualitätsprogramm profilieren kann. Dabei kommt der BBC zugute, daß die englische Sprache zunehmend an Bedeutung gewinnt. Zudem ist aus den USA in die-

37 Hierzu Stolte, Die Inszenierung der Wirklichkeit, in: Bubmann/Müller, Die Zukunft des Fernsehens, S. 9 (20).

38 Hierzu Schneider, Informationsgesellschaft und Auslandsrundfunk, S. 141 ff.

39 BBC, Memorandum submitted by the BBC, in: Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. II, S. 228 f.

sem Sektor nur mit geringer Konkurrenz zu rechnen, da dort der Public Broadcasting Service traditionell nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Das ZDF könnte diese Ansätze aufgreifen. Dabei müßten die Handlungsmöglichkeiten aber auf den Adressantenkreis abgestimmt werden. Als Optionen bietet es sich an (1) die Aktivitäten auf den deutschsprachigen Raum, wie bereits mit 3sat und ARTE geschehen, zu konzentrieren, (2) sich auf Europa, inklusive Osteuropa, zu beziehen oder (3) weltweit zu agieren. Das ZDF muß sich nämlich in den nächsten Jahren auf Fernsehzuschauer einstellen, die ihre Programmervartungen nicht mehr an der Nutzung von wenigen nationalen Angeboten entwickelt haben. Vielmehr wird sich ein Personenkreis herausbilden, der gewohnt ist, sich weltweit im Internet mit den besten und aktuellsten Informationen zu versorgen. Um angesichts dieser Ausgangslage wettbewerbsfähig zu sein, wird es erforderlich sein, die Kompetenz im Informationssektor durch strategische Allianzen zu verbessern. Das ZDF hat daher in den letzten Jahren zu Recht, die Zusammenarbeit mit Fernsehunternehmen z. B. in den USA (NBC), Südamerika (Televisa) und Asien (Tokyo Broadcasting Systems) ausgebaut.⁴⁰

c) Leitbildfunktion

Sechster Aspekt: ZDF sichert Qualitätsstandards

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt die wichtige Aufgabe zu, daß er mit seinem qualitativ hochstehenden Programmangebot Standards setzt, die von konkurrierenden Anbietern nicht ohne entstehenden Legitimationsbedarf unterschritten werden konnten. Diese Funktion der Qualitätssicherung wird auch in einer digitalen Kommunikationsordnung nicht obsolet. Die Erfahrungen mit dem amerikanischen Mediensystem zeigen, daß ein Mehr an Kanälen und Angeboten keinesfalls ein Mehr an Qualität bedeuten muß. Da die Lizenz ihre Eigenschaft verlieren wird, Erwerbschancen zu sichern, werden die Anbieter weniger bereit sein, hierfür als Gegenleistung allgemeine Qualitätsstandards einzuhalten. Zudem wird es mit einer Zunahme an Anbietern für die Aufsichtsbehörden immer schwieriger, bestehende Treuhandbindungen zu überwachen und gegebenenfalls für ihre Einhaltung zu sorgen. Es ist daher eine wichtige Aufgabe des ZDF und der anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten, dafür zu sorgen, daß die Qualitätsmaßstäbe nicht Schritt für Schritt abgesenkt werden.⁴¹ Nur wenn es ihnen gelingt, ihr Programmangebot

⁴⁰ Hierzu siehe im einzelnen Anhang 1.

⁴¹ So auch NRW-Ministerpräsident Wolfgang Clement in seiner Rede "Die Aufgabe der Medien- und Telekommunikationspolitik im Digitalzeitalter" auf dem Medienforum Nordrhein-Westfalen am 15. Juni 1998 in Köln.

als vorbildlich in der Gesellschaft zu verankern, besteht die Möglichkeit, jedenfalls einen Mindeststandard auch für die private Konkurrenz einzufordern.⁴² Die Gesellschaft wird dann (selbstreferenziell) daran erinnert, an welchen Wertvorstellungen sie sich orientiert und daß es eine tägliche Aufgabe ist, für die Realisierung dieser Zielsetzungen einzutreten. Es versteht sich aber

von selbst, daß diese Aufgabe vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur wahrgenommen werden kann, wenn er ein Massenpublikum erreichen kann und nicht marginalisiert wird.

Siebter Aspekt: ZDF schließt Versorgungslücken des kommerziellen Sektors

Der Markt stellt, wie oben ausgeführt, keine hinreichenden Anreize zur Verfügung, um die Gesellschaft in ausreichendem Maße mit meritorischen Gütern wie kulturell anspruchsvollen Programmen, Sendungen, in denen detailliert über politische Entwicklungen im Ausland berichtet wird, und zwar aus nationaler Sicht sowie vor Ort, und andere Minderheitenprogramme zu versorgen.⁴³ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muß hier ergänzend tätig werden und diese Lücken schließen.

Diese Komplementärfunktion wird ihm gelegentlich auch von seinen Kritikern zugestanden. Dabei wird jedoch häufig verkannt, daß die Wirtschaftswissenschaften keine inhaltlichen Gesichtspunkte entwickelt haben, um präzise zu definieren, was im einzelnen zu den meritorischen Gütern gehört und in welchem Umfang der Staat verpflichtet ist, diese herzustellen.⁴⁴ Es gibt damit einen weiten Entscheidungsspielraum bei der Festlegung der Programme, die zur Erfüllung dieser Komplementäraufgaben erforderlich sind. Nach bundesrepublikanischem Verfassungsverständnis kann diese Aufgabe daher nur prozedural und in einem staatsfrei organisierten Entscheidungsprozeß bewältigt werden. Die Rundfunkanstalten wurden daher nach binnenpluralistischen Gesichtspunkten organisiert. Es sind letztlich die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen und nicht staatliche Instanzen, die im Rahmen ihrer Programmautonomie über die Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks befinden. Wollte die EG-Kommission im Rahmen ihrer wettbewerbsrechtlichen Zuständigkeiten sich hierzu aufschwingen, geriete sie in die Rolle einer Zensurinstanz, die nach europäischem Verfassungsverständnis schwerlich mit

42 Vgl. BBC, Response to the EU Green Paper: The convergence of the telecommunications, media and information technology sectors and the implications for regulation, S. 13; Kammann, Heute ist morgen gestern. ARD und ZDF: Welche Zukunft sollen wir wollen?, epd medien Nr. 37, 38/1997 vom 17. Mai 1998, S. 10.

43 Teil C. I. 1.) b). Siehe auch Glotz, "sozusagen altes Kulturgut", epd medien Nr. 30/1997 vom 27. April 1997, S. 9.

44 Thompson, Global Networks and Local Cultures: What are the Mismatches and what can be done about them? Paper presented at the "Global Networks and Local Values" held in Dresden, February 18-20, 1999.

dem zum europäischen Primärrecht gehörenden Grundrecht auf Meinungs- und Kommunikationsfreiheit zu vereinbaren wäre.

d) Kultur- und Produktionsauftrag

Achter Aspekt: ZDF-Programmangebot sichert kulturelle Identität

Die Sicherung kultureller Identität gehört ebenfalls zu den traditionellen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Anstalten haben sich daher schon immer darum bemüht, die in der Bundesrepublik gängigen kulturellen Wertvorstellungen in ihren Programmen widerzuspiegeln.⁴⁵ Durch die Digitaltechnik wird das Knappheitsproblem auf der Verbreitungsebene tendenziell einer Lösung zugeführt, so daß sich in der Wertschöpfungskette der Schwerpunkt immer mehr auf den Bereich der Inhalteproduktion verlagern wird. Es ist damit zu rechnen, daß aber aufgrund der Zunahme der Anbieter insbesondere die Nachfrage nach sogenannten Premium-Inhalten deutlich ansteigen wird.⁴⁶ Für Europa stellt sich damit in kultureller wie auch ökonomischer Hinsicht das Problem, wie der Dominanz, die die amerikanischen Majors in gewissen Programmsegmenten wie z. B. im Fiktion- und Spielfilmbereich ausüben, zu begegnen ist.⁴⁷ Der Kultur- und Produktionsauftrag des ZDF wird damit auch in Zukunft nichts an Aktualität verlieren. Als Veranstalter mit einer gesamt-föderalen Zielsetzung kommt gerade dem ZDF die Aufgabe zu, hier ein Gegengewicht gegenüber Programmangeboten ausländischer Herkunft zu bilden. Aufgrund der veränderten Nutzungsgewohnheiten kann das ZDF seine Aufgabenstellung in diesem Bereich jedoch nur wahrnehmen, wenn es seine Aktivitäten auch auf die neuen Medien wie z. B. den Online-Bereich oder Hybridformen zwischen Rundfunk und Online wie Intercast ausdehnt. Da das ZDF als Fernsehveranstalter hier kaum über das notwendige Know-how verfügen wird, dürfte es in einigen Fällen erforderlich sein, mit kompetenten Unternehmen zusammenzuarbeiten.

Darüber hinaus ist das ZDF als gesamt-föderaler Veranstalter aufgerufen, das kulturelle Gedächtnis der Nation zu sichern. Da Wissen zunehmend und oft ausschließlich in elektronischer Form vorliegt, kommt der langfristigen Speicherung und Archivierbarkeit wachsende Bedeutung zu.

45 Hierzu instruktiv Stolte, Fernsehen am Wendepunkt, S. 69 ff.

46 Hierzu Ladeur, Die vertikale Integration von Film-, Fernseh- und Video-Wirtschaft als Herausforderung der Medienregulierung, RuF 1998, S. 5 ff.

47 Hierzu jüngst European Audiovisual Conference, Working Group 2, European Support for the European Audiovisual Industrie.

Neunter Aspekt: ZDF fördert nationale und europäische Produktionen

In den letzten Jahren ist es trotz vielfältiger Anstrengungen nicht gelungen, den europäischen Produktionssektor in einer Weise auszubauen, daß er der amerikanischen Konkurrenz ebenbürtig wäre. Insbesondere auf europäischer Ebene setzt sich daher die Einsicht durch, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft eine bedeutsame Rolle bei der Herstellung und Verbreitung europäischer Produktionen übernehmen müsse. Das ZDF hat sich auch schon in der Vergangenheit darum bemüht, deutsche Produktionen zu fördern. Es hat darauf Wert gelegt, daß hierbei die regionalen Eigenheiten und ökonomischen Bedürftigkeiten berücksichtigt werden.⁴⁸ Durch hohe Investitionen in den neuen Bundesländern wie z. B. der Errichtung von fünf Landesstudios hat das ZDF zum Wiederaufbau Ostdeutschlands beigetragen.

e) Innovationsfunktion

Zehnter Aspekt: ZDF als Innovationsmotor

Zu den unbestrittenen Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann gezählt werden, daß er technische Innovationen initiiert und vorangetrieben hat. Dies gilt für die Einführung des Farbfernsehens ebenso wie für den Mehrkanalton, den das ZDF maßgeblich mit entwickelt hat.⁴⁹ Dabei war es sein Verdienst, auch für die notwendige Akzeptanz dieser Technologien in der Bevölkerung gesorgt zu haben. Auf diese Weise hat er dazu beigetragen, den technischen Wandel in der Gesellschaft zu ermöglichen und abzusichern.

Auch diese Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird in Zukunft nicht an Bedeutung verlieren. Bei der Einführung des digitalen Rundfunks haben öffentlich-rechtliche Veranstalter europaweit eine Führungsrolle übernommen. Sie haben z. B. in führender Funktion an der Ausarbeitung der technischen Standards mitgewirkt und sind an allen relevanten Pilotprojekten aktiv beteiligt. Hervorzuheben ist hier das ZDF, das über ein innovatives Internet-Angebot verfügt sowie als einer der ersten Rundfunkanbieter mit der Intercast-Technologie experimentiert und das Web-TV aufbaut.

Ein herausragende Rolle werden sie auch beim Abstellen der analogen Rundfunkverbreitung übernehmen müssen, die in der Bundesrepublik für das Jahr 2010 geplant ist.⁵⁰

48 Hierzu Teil A. IV. 2.), 3.), sowie Anhang 2.

49 ZDF (Hrsg.), Mehrkanaltontechnik im Fernsehen, ZDF Schriftenreihe Heft 27.

50 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Initiative "Digitaler Rundfunk" 1998.

Dem Analog-Switch-Off kommt eine erhebliche wirtschaftspolitische Bedeutung zu, da von ihm eine effizientere Ausnutzung des Frequenzspektrums erwartet wird. Schon jetzt haben aber die Interessenverbände des privaten Rundfunks zu erkennen gegeben, daß sie aus Kostengründen diesen Planungen eher reserviert gegenüberstehen. Will die Bundesrepublik aber nicht

den Anschluß an die internationale Entwicklung verlieren, wird sie hier zügig voranschreiten müssen und ist insofern auf die Zusammenarbeit mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angewiesen.

f) Fazit

Der de lege lata bestehende Funktionsauftrag des ZDF hat, wie die Untersuchung gezeigt hat, nichts an seiner Aktualität verloren. Die einzelnen Dimensionen müssen zwar im Lichte der neuen Herausforderungen interpretiert werden, einer Ergänzung bedarf es hingegen nicht. Ebensowenig erscheint es erforderlich, einzelne Dimensionen aus dem Funktionsauftrag herauszunehmen und sie insofern enger zu definieren.

3.) Konkretisierung des ZDF-Funktionsauftrages

a) Keine nähere Präzisierung kraft Gesetzes notwendig

In der medienpolitischen Diskussion ist in jüngster Zeit verstärkt die Forderung erhoben worden, den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks näher gesetzlich zu präzisieren. Diese Auffassung wird damit begründet, daß die Anstalten sonst unkontrolliert und schrankenlos ihren Aufgabenkreis nach ihrem Belieben erweitern könnten. Diese Befürchtung ist im Hinblick auf das ZDF nicht nachvollziehbar. Die Anzahl und die Art der ZDF-Programme sind schon jetzt im einzelnen insbesondere im ZDF-Staatsvertrag umschrieben. Die Kritik, der öffentlich-rechtliche Rundfunk betreibe eine nicht legitimerbare Politik der Programmausweitung, trifft jedenfalls für diese Anstalt nicht zu. Ihre spezifischen programmlichen Aufgabenstellungen werden ebenfalls im ZDF-Staatsvertrag geregelt. Im einzelnen sind dem ZDF - wie bereits ausgeführt - der Informationsauftrag mit seiner Orientierungs- und Forumsfunktion, der Integrationsauftrag mit föderaler, internationaler und gesellschaftlicher Dimension, die Leitbildfunktion, der Kulturauftrag, der Produktionsauftrag sowie die Innovationsfunktion überantwortet worden. Zwar hat sich der Rundfunkgesetzgeber auf die Festlegung allgemeiner Zielvorgaben und Leitlinien beschränkt, detaillierte gesetzliche Bestimmungen hätten aber den Nachteil, daß hierdurch leicht in die Programmautonomie der Anstalten eingegriffen und die journalistische Freiheit über Gebühr eingeschränkt würde. Darüber hinaus muß das ZDF angesichts des schnellen Wandels im Mediensektor befähigt sein, zügig und flexibel reagieren zu können. Anderenfalls würde die Akzeptanz beim Rezipienten gefährdet und die gesamte Existenz der Anstalt aufs Spiel gesetzt. Der vorhergehende Abschnitt hat im übrigen gezeigt, daß die de lege lata geltenden Vorschriften sich einer zeitgemäßen, die digitale Herausforderung berücksichtigenden Interpretation nicht verschließen. Staatliche Auflagen oder Pflichten, in denen wie z. B. in Frankreich die allgemeine Aufgabenstellung eines öffentlich-rechtlichen Veranstalters bis hin zur Festlegung der Anzahl der auszustrahlenden Spielfilme und des für Informationssendungen reservierten Sendeteils fixiert werden⁵¹, wären überdies schwerlich mit dem Verfassungsgrundsatz auf staatsfreie Rundfunkorganisation zu vereinbaren.

b) Nähere Präzisierung kraft Selbstbindung zweckmäßig

Jedoch kann daran gedacht werden, im Wege der Selbstverpflichtung eine nähere Umschreibung des Funktionsauftrages zu erzielen.⁵² Vorbild könnte hier wieder einmal die BBC sein, die auf Basis ihres in der BBC Charter niedergelegten Auftrages ihre jährlichen Pflichten schriftlich fixiert und dann im Rahmen eines Berichts darüber Rechenschaft ablegt, inwiefern diese eingehalten wurden.⁵³ Auf diese Weise ließe sich die allgemeine Aufgabenbestimmung präziser fassen, ohne daß die Programmautonomie übermäßig eingegrenzt würde. Ein solches Verfahren würde zudem die Selbstreflexion der Anstalt stärken und könnte die Legitimität ihrer Programmpolitik in der Öffentlichkeit erhöhen.

Im Hinblick auf das ZDF bietet sich in einem ersten Schritt an, eine Präzisierung der oben erwähnten acht Dimensionen des Funktionsauftrages⁵⁴ der Anstalt vorzunehmen. Die Aufträge wären näher zu beschreiben und auf einzelne Sachbereiche wie beispielsweise Programmstandards hin zu präzisieren. Um eine rechtsverbindliche Beachtung dieser Grundsätze sicherzustellen, sollten sie in einem zweiten Schritt in Form von Programmrichtlinien fixiert werden. Dann wären sie über den Gesamtbereich der Anstalt bis hin zum Intendanten bindend. Darauf aufbauend könnte sich das ZDF etwa im Zweijah-

⁵¹ Siehe Holztagel, Rundfunkrecht in Europa, S. 273 ff.

⁵² Hierzu instruktiv die Analyse von Bullinger, Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks - Wege zu einem Funktionsauftrag, S. 93 ff., 194 ff. Für eine Stärkung der Selbstkontrolle öffentlich-rechtlicher Anstalten treten auch ein Holztagel/Vesting, Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, S. 77 ff.

⁵³ Siehe BBC, Our Commitment to you. BBC Statement of Promises to viewers and listeners, 1998-1999.

⁵⁴ Siehe Teil A. III. 2.).

resrhythmus einer Überprüfung seiner programmlichen Gesamttätigkeit und zur schwerpunktmäßigen Festlegung seiner anstehenden programmlichen Leistungen einschließlich bestimmter inhaltlicher Anforderungen verpflichtet. Dies hat aufgrund des spezifischen Funktionsauftrages des ZDF dabei immer unter nationalem Blickwinkel zu erfolgen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung müßte dann nach Ablauf der zwei Jahre wiederum gesondert überprüft und hierüber Rechenschaft abgegeben werden. Auch dieses Verfahren sollte in den Programmrichtlinien verbindlich geregelt sein, da es sich um die Aufstellung und Kontrolle von programmlichen Leitgrundsätzen und damit um eine Kompetenz des Fernsehrates handelt.

Eine staatliche Instanz kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mit diesen das Programm unmittelbar beeinflussenden Aufgaben betraut werden. Darüber hinaus entspricht es der Tradition des deutschen Rundfunkrechts, solche Regulierungs- und Kontrollaufgaben binnenpluralistisch zusammengesetzten Gremien zu übergeben. Dieser Ansatz hat sich im Grundsatz bewährt, auch wenn es hin und wieder Klagen über zu weitgehende politische Einflußnahmen gegeben hat.⁵⁵ Den gelegentlich vorgetragenen Einwand, daß diese Gremien schon deshalb nicht zur wirksamen Aufgabenkontrolle geeignet seien, weil Institutionen typischerweise dazu neigen, ihre Tätigkeitsbereiche auszuweiten⁵⁶, kann jedenfalls im Hinblick auf den ZDF-F Fernsehrat nicht gefolgt werden. Der Rat und seine Mitglieder setzen sich vielmehr regelmäßig intensiv mit den Rahmenbedingungen und der Gestaltung des ZDF-Programms auseinander. Grundlage für diesen kritischen Diskurs sind umfangreiche Vorlagen des Intendanten⁵⁷, in denen die programmlichen Aufgaben und Planungen dargestellt und zur Diskussion sowie zur Beschlußfassung des Fernsehrates gestellt werden. Es kann daher nicht verwundern, daß die Fernsehratsmitglieder in Befragungen ihren Einfluß auf die Einhaltung der Programmrichtlinien als recht hoch bewertet haben.⁵⁸

⁵⁵ Böckenförde/Wieland, Die Rundfunkfreiheit - ein Grundrecht?, AfP 1982, S. 83 f.; Ossenbühl, Rundfunkprogrammleistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1997, S. 385.

⁵⁶ Siehe hierzu BVerfGE 87, 181 (202); Glotz/Groebel/Mestmäcker, Zur Wirklichkeit der Grundversorgung. Über den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: Hamm (Hrsg.), Kommunikationsordnung 2000. Aufgaben des dualen Rundfunksystems. Internationale Studien, S. 88 ff.

⁵⁷ Siehe hierzu Anhang 4.

⁵⁸ Kepplinger/Hartmann, Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehräte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung, S. 75 f., 80. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden in zusammengefaßter Form dargestellt durch Kepplinger, Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker (Hrsg.), Offene Rundfunkordnung, S. 453.

II. Notwendige Veränderungen bei der Umsetzung des ZDF-Funktionsauftrages

Um auf die aktuellen Umwälzungen im Kommunikations- und Mediensektor angemessen reagieren zu können, erscheint ein Engagement des ZDF bei den digitalen Angeboten erforderlich [hierzu 1.]. Leitlinien für die - inhaltliche - Schwerpunktsetzung

bei der Angebotsgestaltung ergeben sich vor allem aus dem ZDF-Funktionsauftrag und den digitalen Programmofferten anderer Rundfunkveranstalter, insbesondere aber aus dem ARD-Angebot, der anderen Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors [hierzu 2.]). Im übrigen sind eine Reihe finanzieller und organisatorischer [hierzu 3.]), vor allem aber rechtlicher Rahmenbedingungen [hierzu 4.)] zu beachten.

1.) Notwendiges Engagement des ZDF bei den digitalen Angeboten

Um seine Aufgabenstellung auch in Zukunft angemessen wahrnehmen zu können, muß sich das ZDF in seiner Programmgestaltung auf die durch die digitale Revolution ausgelösten Umwälzungen einlassen. In einer Medienlandschaft, in der in schnellen Rhythmen multimediale Angebote auf den Markt kommen und die Nutzerschaft zunehmend ausdifferenziert, sind neue innovative Programmstrategien erforderlich. Diese Anforderungen gelten nicht nur für das ZDF. Öffentlich-rechtliche wie kommerzielle Rundfunkanbieter haben in den letzten Monaten europaweit begonnen, Konzepte für digitale Bouquetangebote, für Online-Angebote und Offerten für Hybridformen, die zwischen Rundfunk und Online angesiedelt sind wie InterCast und Web-TV, zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen.⁵⁹

Für ein solches Engagement bei den digitalen Angeboten lassen sich die folgenden zentralen Argumente anführen:

- Zunächst einmal kann das ZDF seinen Programmauftrag nur dann angemessen erfüllen, wenn sein Angebot hinreichenden Zuspruch bei den Rezipienten erfährt. Hierfür ist es aber erforderlich, daß das ZDF auch im Bereich der neuen Medien präsent ist und konkurrenzfähig bleibt. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, daß es eine Art technischer Logik gibt, die eine mangelnde Präsenz auf den neuen Angebotsfeldern mittelfristig mit einer deutlichen Einbuße an Akzeptanz bestraft.

⁵⁹ Zu den Plänen des ZDF sogleich; zu den Planungen der BBC siehe Teil C.

Die BBC hat es z. B. Mitte der 80er Jahre versäumt, sich in einem ausreichenden Maße im Satellitenfernsehen zu engagieren. Die Folge war, daß die Murdoch-Gruppe in diesem Segment fast eine monopolartige Position erobern konnte, die von der BBC trotz erheblicher Anstrengungen nicht mehr zu verändern war. Eine ähnliche Erfahrung mußte das ZDF in den neuen Ländern machen. Dort kam es zu Akzeptanzverlusten, weil anfangs aus finanziellen Gründen auf die Satellitenausstrahlung verzichtet worden war.

- Zudem ist zu bedenken, daß die neuen Medien insbesondere bei Jugendlichen auf starke Akzeptanz stoßen. In dieser Zuschauergruppe hat der Zuspruch, den das öffentlich-rechtliche Angebot genossen hat, aber in den letzten Jahren zu wünschen übrig gelassen. Sollte sich der Trend in die Zukunft hinein verlängern, ist zu befürchten, daß dieser Rezipientenkreis Schritt für Schritt an innovativ agierende kommerzielle Anbieter verloren geht. Dann wäre aber die angemessene Erfüllung des Funktionsauftrages insgesamt in Gefahr.

- Eine weitere Ausdifferenzierung des Angebots und eine Präsenz in den neuen Bereichen erscheint aber auch erforderlich, um den auf den deutschen Markt drängenden ausländischen Unternehmen mittelfristig Paroli bieten zu können. Um sich nicht den Anforderungen der ungewohnten und komplexen deutschen Rundfunkregulierung aussetzen zu müssen, läßt sich der Trend erkennen, insbesondere im Bereich der Multimedia-Dienste in Deutschland Fuß zu fassen. Erwähnt seien hier nur Online-Anbieter wie Microsoft oder AOL, die damit beginnen wollen, die Verbreitung von Rundfunksendungen über das Internet strategisch auszubauen.

- Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist es des Weiteren eine besondere Herausforderung, mit den neuen Formen der Angebotsvernetzung, wie den Electronic Programme Guides oder auch Portalen, zu experimentieren. Hierdurch werden neue Möglichkeiten der Orientierung und Integration für die Zuschauerschaft geschaffen. Eng verbunden ist hiermit, daß sich durch den Gebrauch dieser Instrumente die Chancen erhöhen, sich als eine unverwechselbare "Dachmarke" zu präsentieren, was wiederum die Möglichkeiten erhöht, ein Gütesiegel für Qualität, Verlässlichkeit und Unparteilichkeit zu etablieren.

- Schließlich ist zu betonen, daß das ZDF und die anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nicht die Option haben, sich den Herausforderungen des digitalen Zeitalters zu entziehen. In der Bundesrepublik wird nach dem Analog-SwitchOff nur noch die digitale Rundfunkverbreitung zulässig sein. Ein Einfrieren auf den analogen Programmbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wie dies gelegentlich gefordert wird, wird dann gar nicht mehr möglich sein, weil neue Angebotsformen im Rundfunk wie z. B. Bouquetbildungen die herkömmliche Art und Weise der Programmveranstaltung sukzessive ablösen werden. Vielmehr kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hier im Rahmen seiner Innovationsfunktion eine wichtige Rolle zu, diesen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zentralen Umstellungsprozeß zu fördern und voranzutreiben. Auch in diesem Bereich hat die BBC in Europa eine Vorreiterrolle übernommen und sich bereit erklärt, bereits jetzt zehn Prozent ihres Budgets in die digitale Verbreitung zu investieren.

2.) Schwerpunktsetzung bei der Programmgestaltung

a) Funktionsauftrag als normative Leitlinie

Leitlinien für eine inhaltliche Schwerpunktsetzung bei der Programmgestaltung ergeben sich zunächst aus dem Funktionsauftrag des ZDF, den die Anstalt aus der Warte eines nationalen Veranstalters zu verfolgen hat.⁶⁰ Im Rahmen seiner Programmautonomie hat sich das ZDF bisher darum bemüht, sich insbesondere in den Bereichen Nachrichten- und Informationsendungen, Kinderprogramme, Fernsehfilm und Fernsehserien, qualitativ hochwertiger Unterhaltungssendungen sowie Kulturangeboten ein besonderes Profil zu geben.

Da sich im digitalen Zeitalter die Rezeptionsbedingungen grundlegend ändern, muß das ZDF sich in seiner Programmpolitik hierauf ausrichten. Dies kann natürlich in einem ersten Schritt so geschehen, daß die bisherigen Angebote einfach digital ausgestrahlt werden. Eine solche Strategie ist aber zukünftig nicht ausreichend, um den Funktionsauftrag zu erfüllen. Das ZDF muß vielmehr sein Programmangebot so verändern, daß es in der Lage ist, die oben herausgearbeiteten zehn zentralen Aufgabenstellungen für das digitale Zeitalter ⁶¹ erfüllen zu können. Es ist evident, daß der Sender seine Rolle als Glaubwürdigkeitsinsel, Informationsmakler oder auch als Stimme Deutschlands in der Welt und in Europa mit dem herkömmlich bestehenden Angebot nicht wahrnehmen kann. So bedarf es - wie bereits ausgeführt - neuer ausdifferenzierter Programmangebote mit einer eigenständigen Vernetzung und neuen Formen der Wiedererkennung in der Flut multimedialer Offerten. Dies alles kann ein ZDF-Fernsehvollprogramm, das von weni-

⁶⁰ Teil A. III. 1.), 2.).

⁶¹ Siehe Teil D. I. 2.).

gen Spartenkanälen begleitet wird, nicht leisten. Es ist dabei zu betonen, daß es keinesfalls im Ermessen des ZDF steht, diese notwendigen Anpassungsleistungen an das digitale Zeitalter vorzunehmen. Die angemessene Erfüllung seines Funktionsauftrages ist vielmehr eine einfachgesetzlich, ja verfassungsrechtlich, abgesicherte Pflicht. Das ZDF kann sich hier nicht auf seinen Lorbeeren ausruhen, sondern muß sich darum bemühen, auch zukünftig ein konkurrenzfähiges und damit einen großen Rezipientenkreis ansprechendes Angebot zu präsentieren. Daß dabei die zum Teil gegenläufigen Ziele der Qualitätssicherung und der Ansprache möglichst vieler Personen jeweils angemessen ausbalanciert werden müssen, ist vielfach beklagt, aber letztlich angesichts des Umfangs der Pflichten nicht zu vermeiden.

Schwierig ist jedoch die Frage zu beantworten, was das ZDF im einzelnen tun muß, um gegenüber diesen neuen Herausforderungen zu bestehen. Da sich die Angebotspalette im Mediensektor rasant ändert, erscheint es kaum möglich, schon heute klar definierte Möglichkeiten und Grenzen für die Programmpolitik zu entwickeln. Sich schnell verändernde Umweltbedingungen bringen es mit sich, daß die Vorgaben für die Aufgabenerfüllung wie schon im jetzt de lege lata

bestehenden ZDF-Funktionsauftrag - entwicklungs offen und flexibel angelegt sein müssen. Dies mag von den kommerziellen Anbietern kritisiert werden, da ein starres Aufgabenkorsett lästige Wettbewerber vom Zutritt in neue Marktsegmente abhalten könnte. Gleichwohl läßt sich dieser Trend auch in anderen Bereichen der Medien- und Telekommunikationsregulierung feststellen. So ist es dem Staat z. B. bei der Rahmensetzung für kommerzielle Rundfunk- und Telekommunikationstätigkeiten fast nur noch möglich, eher allgemeine Zielvorgaben aufzustellen, die dann durch unabhängige Aufsichtsbehörden konkretisiert werden müssen.

b) Im Markt befindliche digitale Rundfunkangebote als Orientierungspunkt

Gewisse Orientierungspunkte für ein Programmangebot, das den neueren Entwicklungen Rechnung tragen kann, lassen sich vor allem aus einer Analyse der in Europa und in Deutschland bereits im Markt befindlichen digitalen Rundfunkangebote entnehmen. Soweit sich hier bereits ein gewisser Standard für digitale Angebote etabliert hat, müssen sich im großen und ganzen auch die Initiativen des ZDF in diesem Sektor daran orientieren. Denn es ist zu erwarten, daß dies die Meßlatte ist, um bei den Rezipienten Erfolg zu haben. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß es sich bei der folgenden Darstellung nur um Momentaufnahmen handeln kann.⁶² Die bereits existierenden Initiativen des ZDF

⁶² Die Auswertung basiert auf Recherchen der Redaktion "Multimedia" des ZDF und ist auf dem Stand von Januar 1999. und der ARD werden in die Untersuchung an dieser Stelle nicht mit einbezogen. Auf sie wird aber im folgenden noch näher einzugehen sein.⁶³

In DEUTSCHLAND ist die Zukunft des digitalen Fernsehens nicht zuletzt aufgrund der kartellrechtlichen Verfahren in Sachen "Premiere" im einzelnen noch nicht absehbar. DF1 (www.df1.de), das von der Kirch-Gruppe veranstaltet wird, präsentiert sich mit zehn Spielfilmkanälen (Cine Action, StarKino, SF der science fiction kanal, Cine Comedy, Western Movies, Filmpalast, Heimatkanal, Romantic Movies, Cine Classics I + II), vier Serienkanälen (Herz & Co, Comedy & Co, Krimi & Co, K-toon), drei Dokumentationskanälen (Discovery, Planet, Seasons), einem Kinderkanal (Junior), einem Musikkanal (Classica), zwei Sportkanälen (DSF Plus, DSF Action), DF1 Infokanal, jeweils vier aktuellen Spielfilmen in "Cinedom" (Pay-per-View), Blue Movie (Erotikkanal) und über 20 Audioprogrammen von Music Choice. Durch das Bouquet führt ein Navigator namens TONI. TONI ist in der Set-Top-Box integriert und verwaltet alle Programme, die hierüber zu empfangen sind. Der Bouquetveranstalter hat damit auf Aussehen und Umfang des Navigators praktisch keinen Einfluß.

Premiere digital (www.premiere.de) veranstaltet drei Kanäle im Abonnementfernsehen, die Erstausstrahlungen von Spielfilmen, exklusive Live-Übertragungen von Spitzensport (Topspiele der Fußball-Bundesliga, Spiele der Champions-League, Weltmeisterschaftskämpfe im Boxen, Leichtathletikmeetings etc.), Live-Übertragungen von Rockkonzerten sowie eine Reihe von Dokumentationen anbieten. Darüber hinaus gibt es vier Pay-per-View-Kanäle. Radiokanäle sind kein Bestandteil von Premiere digital. Jedoch ist zu bedenken, daß das digitale Angebot dieses Senders aufgrund der anhängigen Kartellrechtsverfahren noch nicht voll ausgebaut ist. Premiere digital betreibt derzeit keinen eigenen EPG. Es ist aber wahrscheinlich, daß ein eigenständiger Programmführer nach Aufdeckung der technischen Daten der d-Box entwickelt wird. Multithematik bietet sieben Fernsehprogramme an, darunter zwei Spielfilmkanäle, kein Radio, dafür aber den neuen Dienst "Cyber TV", der PC- und Videospiele beinhaltet. Außerdem werden über einen Astra-Transponder die Programme SAT. 1, Kabel 1, DSF sowie die Promotion-Kanäle von Astra (Astra Vision, Astra Info 1 + 2) ausgestrahlt. RTL strahlt über einen eigenen Transponder die Programme RTL Österreich, RTL Schweiz, RTL Television sowie das RTL-Radio aus.

In FINNLAND hat der Bouquetprovider Canal Digital sowohl Fernsehen (YLE 1, YLE 2, Nelonen, MTV3) als auch Radio (YLE) und interaktive Dienste (EPG im Versuchsstadium) in seinem Angebot. Das Angebot wird terrestrisch verbreitet. Darüber hinaus

⁶³ Siehe Teil D. II. 2.) c), 4.) b).

verbreitet Canal Digital für alle skandinavischen Länder per Satellit ein Digitalbouquet. Dementsprechend sind dort Fernseh- und Hörfunkangebote für das dänische, finnländische, norwegische und schwedische Publikum gebündelt.

In FRANKREICH gibt es bisher drei Anbieter von digitalem Fernsehen, nämlich TPS, an dem unter anderem TF 1, M 6, die öffentlich-rechtlichen France Télévision und France Télécom beteiligt sind, AB Sat sowie Canal Satellite Numérique, der zu Canal Plus gehört. Das Basispaket von TPS erfaßt zahlreiche Fernsehkanäle wie Festival, Histoire, Régions, Mezzo, Euronews, Télétoon (Animation), Teva (Frauen), Série Club (TV-Serien), Odyssee (Dokumentation), Cinestar, Infosport und Multivision. 21 Radiokanäle sind in dem Bouquet ebenfalls enthalten. Das Angebot verfügt über einen elektronischen Programmführer sowie mehrere interaktive Services. Canal Satellite Numérique hat neben den "eigenen" Programmen wie Canal+, Canal+ Bleu, Canal+ Jaune oder Canal+ 16:9 eine Vielzahl von weiteren Fernsehprogrammen im Angebot, beispielsweise MCM France, MTV Europe, Eurosport France, Monte Carlo TMC, Paris Première, La Chaîne Info LCI, Seasons, Bloomberg TV oder RTM 1. Ferner gehören insgesamt 32 Radioprogramme zum Bouquet. Darüber hinaus gehört ein elektronischer Programmführer sowie mehrere interaktive Services, insbesondere Spiele, zum Angebot.

In GROSSBRITANNIEN wurde derzeit die europaweit umfangreichste Initiative zur Einführung des digitalen Fernsehens gestartet. Das Bouquet der BBC umfaßt die Kanäle BBC 1 und 2, BBC News 24, BBC Choice sowie - geplant für 1999 - BBC Learning und BBC Parliament. Durch das Programm führt auch hier ein elektronischer Programmführer, den die BBC jeweils in Kooperation mit Dritten veranstaltet. Zudem gibt es digitalen Teletext. Für die Veranstaltung von digitalem Hörfunk wird der BBC nach dem Broadcasting Act ein gesonderter Multiplex, und zwar noch im Jahr 1999, zur Verfügung gestellt. Zudem ist die BBC - wie bereits ausgeführt

- im Online-Bereich sehr aktiv. Die Verbreitung des BBC-Pakets erfolgt seit dem 1. Oktober 1998 über Astra-Satelliten, parallel dazu seit dem 15. November 1998 terrestrisch und ab Mitte 1999 zusätzlich auch über das Kabelnetz.

Digital 3 & 4 ist ein weiterer britischer Provider. Sein Angebot umfaßt die TV-Kanäle ITV 1, ITV 2, C4 und C4 Digital sowie einen digitalen Teletext, aber kein Radio. Die Verbreitung startete am 15. November 1998 auf terrestrischem Weg, ab Mitte 1999 erfolgt sie auch über das Kabel. Zum gleichen Zeitpunkt beginnt auch die terrestrische Verbreitung von Ondigital, das kein Radio im Bouquet hat, dafür aber ein breites Angebot an Fernsehprogrammen (UK Horizon, UK Gold, UK Style, UK Play, Carlton Network, Carlton Kids, Carlton Select, Carlton World, Carlton Food, Carlton Cinema, Film Four, Shop!, Granada Plus, Granada Men and Motors, Granada Breeze, Sky One, Sky Premier, Sky Movie Max, Sky Sport 1 und 3, Manchester United TV und First On-digital). Auch ein digitaler Teletext ist geplant. Der Provider Free-to-air hat die Fernsehprogramme BBC 1 (in vier regionalen Variationen), BBC 2, BBC Choice (in vier regionalen Variationen), BBC News24, C4, C5 sowie ab 1999 BBC Learning und BBC Parliament in seinem Paket, außerdem einen digitalen Teletext. UK TV & Flextech haben ein Bouquet, das die Fernsehkanäle UK Gold, UK Horizon, UK Style, UK Play, UK Gold Classics, UK Arena, Bravo und Living umfaßt. Schließlich tritt noch Sky mit einer Unmenge von Fernsehkanälen insbesondere als Veranstalter des Satellitenbouquets BskyB auf.

In ITALIEN gibt es die Anbieter RAI, Mediaset, Teletipi und Stream. Alle diese Anbieter haben nicht nur Fernsehen, sondern jeweils auch Radioprogramme in ihren digitalen Bouquets. RAI bietet die Fernsehprogramme RAIUNO, RAIDUE, RAITRE, TelePace, RAISAT 1-3, RAISAT Nettuno, SAT 2000 sowie die Radioprogramme Blue Sat 2000, Radio Uno, Radio Due, Radio Tre, FD Leggera, FD Auditorium, GR Parlamento an. Mediaset hat die TV-Programme Canale 5, Rete 4, Italia 1 sowie das Radioprogramm Radio Mater im Programm. Das Bouquet von Teletipi enthält ca. 20 Pay-per-View-Programme, die Radioprogramme Radio Italia SMI, Radio Donna, Radio Radio, Radio 105, Radio Monte Carlo sowie 5 weitere Radioprogramme. Stream's Bouquet umfaßt unter anderem die Fernsehprogramme Cult Network Italia, TV Language, Cartoon

Network Italia, Studio Universal und Promo Stream Satellite, darüber hinaus die Radiokanäle Radio Rock, RDS, RTL 102.5 und Radios.

In den NIEDERLANDEN treten Canal+ und NOS als Anbieter digitalen Fernsehens auf. Im Bouquet von Canal+ befinden sich an Fernsehprogrammen die öffentlich-rechtlichen Kanäle Ned 1, TV 2, Ned 3, BVN sowie die privaten Kanäle RTL 4, RTL 5, Veronica, SBS6, TMF, Kindernet und schließlich die eigenen Kanäle von Canal+, Canal+ 1 und Canal+ 2. An Radioprogrammen sind die öffentlich-rechtlichen Radios 1-5, RNW 1-2 und die privaten Kink, Oldies, Veronica FM zu erhalten. Teil des Bouquets ist auch ein Teletext-Dienst. Ferner gibt es einen gemeinsamen elektronischen Programmführer, der von Canal+ veranstaltet und von den übrigen Bouquetteilnehmern mit Daten versorgt wird. Damit veranstalten kommerzielle und öffentlich-rechtliche Anbieter unter dem gemeinsamen Dach "Canal Digitaal" ein gemeinsames Bouquet. NOS ist mit einem terrestrisch empfangbaren Angebot auf Sendung.

In ÖSTERREICH bietet der ORF digitales Fernsehen an. Gesendet werden die Fernsehkanäle ORF 1 und 2 sowie die Regionalprogramme von ORF 2, darüber hinaus ein Tourismus- und Wetterkanal ("TV 1") sowie 14 Radioprogramme. Der Einsatz eines elektronischen Programmführers ist in Planung.

Für SCHWEDEN verbreitet Telia ein terrestrisches Bouquet, in dem zahlreiche Spartenkanäle und regionale Angebote zu finden sind. Im übrigen ist die in ganz Skandinavien per Satellit verbreitete Offerte Canal Digital empfangbar.

In der SCHWEIZ wird digitales Fernsehen über Satellit von der Schweizerischen Radio- und Telefongesellschaft SRG angeboten. Das Bouquet über das Astra-System enthält nur die Fernsehprogramme SF 1 und 2, TSR 1 und 2 sowie TSI 1 und 2. Radioprogramme oder interaktive Dienste sind nicht Teil des Bouquets. Über Eutelsat II wird darüber hinaus ein Bouquet übertragen, das die TV-Programme SF 1, TSR, TJA, SF 2, TR 2, TJA 2 und einen Info-/Promotionkanal sowie insgesamt acht Radioprogramme enthält.

Auch in SPANIEN haben die zwei Anbieter Via Digital und Canal Satellite Digital sowohl Fernseh- als auch Radioprogramme in ihrem Bouquet. Im einzelnen sind dies bei Via Digital im Fernsbereich das Vollprogramm Andalucia TV, diverse Spartenprogramme: SporTV, Sol Musica, Odisea, Canal Panda und Canal Hollywood sowie diverse Radioprogramme. Bei Canal Satellite Digital sind es die Vollprogramme Andalucia TV und TVC Internacional sowie diverse Pay-per-View- und Spartenkanäle, wie z. B. Cinemania, Canal Meteo und The Disney Channel.

Tabellen des Satellitenangebots sind nicht darstellbar!

Obgleich die Anbieter recht unterschiedliche Konzepte bei der Zusammenstellung ihrer digitalen Angebote verfolgen, lassen sich doch immerhin gewisse Gemeinsamkeiten feststellen:

- Das digitale Fernsehen wird durchgängig in Form von Bouquets vermarktet. Kennzeichnend für das Bouquet ist der Medienmix. Die Anbieter sind zunächst darum bemüht, die bereits im Markt befindlichen Fernsehvoll- und Spartenprogramme aufzunehmen. Darüber hinaus läßt sich eine weitere Ausdifferenzierung von Spartenprogrammen feststellen. Special-Interest-Angebote gibt es insbesondere für Spielfilmliebhaber, Musikbegeisterte oder auch Sportfans. Zudem wird das bereits ausgestrahlte Programm unter bestimmten Kategorien wie z. B. Gesundheit oder Unterhaltung neu zusammengestellt und in Form von Near-Video-on-Demand permanent ausgestrahlt.

- Häufig wird das Fernsehangebot von anderen Medienangeboten flankiert. So werden in den Bouquets Hörfunkprogramme ebenso aufgenommen wie digitale Teletextangebote oder andere interaktive Angebote wie z. B. Spiele. Auch wird die Möglichkeit eröffnet, Software aus dem Internet zu beziehen. Für das ZDF ist besonders wichtig, daß neben der ARD 66 auch ihr deutscher Konkurrent DF1, aber auch die in den Nachbarstaaten Frankreich, Niederlande und Österreich wirkenden Anbieter von dieser Option Gebrauch machen.

- Durch die Angebotsvielfalt führt in der Regel ein elektronischer Programmführer, der vom Bouquetveranstalter verbreitet wird. Dies läßt die Bemühung erkennen, Marken zu etablieren, damit dem Rezipienten die Orientierung und dem Anbieter die Vermarktung erleichtert wird. In zahlreichen Fällen kommerzieller Bouquetanbieter ist dieser Programmführer nach den Vorgaben des Providers untrennbar mit der Set-Top-Box verbunden, so daß die Abwicklung konkurrierender Bouquets inklusive eigenen Programmführers über dieselbe Set-Top-Box entweder ausgeschlossen ist oder nur zu den Spielregeln des originären Programmveranstalters erfolgen kann.

c) Sicherung der Balance im öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor

Weitere Orientierungen für ein digitales Programmangebot des ZDF ergeben sich aus der Aufgabenzuweisung des ZDF im öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor. Da ARD und ZDF als ausbalancierte Säulen dieses Sektors konzipiert sind [hierzu (1)], ist zu fordern, daß sie sich - trotz entstandener Benachteiligungen auf Seiten des ZDF [hierzu (2)] gleichberechtigt an den digitalen Programmöglichkeiten beteiligen dürfen [hierzu (3)].

66 Zum ARD-Angebot siehe Teil D. II. 2.) c).

(1) Aufgabenverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor

Die Gründung des ZDF im Jahr 1961 hatte das Ziel, eine gegenüber dem Gemeinschaftsprogramm der Landesrundfunkanstalten gleichwertige Programmalternative zu schaffen. Dem ZDF sollte dabei die Aufgabe zukommen, eher die für die gesamte Nation relevanten Fragestellungen aufzugreifen. Den in der ARD zusammengeschlossenen Anstalten fiel die Rolle zu, die regionalen Besonderheiten in ihren Programmen zu betonen. Diese Aufgabenverteilung lassen z. B. die unterschiedlichen Funktionsaufträge des ZDF einerseits und der Landesrundfunkanstalten andererseits sowie die Zusammensetzung der Gremien deutlich erkennen. Vor allem aber konnte ein zweiter Wettbewerber als Garant dafür angesehen werden, daß in Deutschland durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt ein interessantes und vielfältiges Programm angeboten wird.

Diese von den Ländern vorgenommene Strukturierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors setzt aber voraus, daß die beiden ihn tragenden Säulen insbesondere in programmlicher Sicht annähernd gleiche Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten haben. Es wäre daher nur folgerichtig gewesen, wenn der bei Gründung des ZDF bestehende Vorsprung der ARD-Anstalten z. B. bei der Zuweisung von Finanzmitteln 67 mit dem Ziel der Schaffung gleicher Wettbewerbschancen und damit einer annähernden Binnenparität im öffentlich-rechtlichen Sektor tendenziell abgebaut worden wäre. Das Gegenteil war jedoch der Fall. Die Gewichtung ist vielmehr in den letzten Jahren in zentralen Aktionsbereichen zu Lasten des ZDF verschoben worden.

(2) Zunehmende Benachteiligungen des ZDF

(a) Fernsehen

Besonders deutliche Benachteiligungen hat das ZDF im Bereich des Fernsehens hinnehmen müssen. Bereits 1964 wurde den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gestattet, zusätzlich zu ihrem Gemeinschaftsprogramm "Erstes Deutsches Fernsehen" Dritte Fernsehprogramme 68 einzuführen. Obwohl sie ursprünglich als Minderheiten- und Bildungsprogramme konzipiert und angekündigt waren, wurden diese seit

67 Nach § 23 Abs. 1 ZDF-StV (1961) mußte in den Gründungsjahren ein Anteil von 30 % der Fernsehgebühren an das ZDF abgeführt werden. Nach der aktuellen gesetzlichen Bestimmung des § 9 Abs. 2 RfStV beläuft sich der Anteil des ZDF am Gebührenaufkommen auf 36,01 %, der Anteil der in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten hingegen auf 63,98 %.

68 Zur Entwicklung der Dritten Programme siehe Bullinger, Koordination im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZDF Schriftenreihe Heft 36, S. 17 ff.

Ende der 70er Jahre konsequent zu Vollprogrammen umgestaltet. Seit Mitte der 80er Jahre werden die Dritten Programme europaweit per Satellit verbreitet und außerdem in die Kabelnetze eingespeist. Zwischenzeitlich gibt es acht solcher Programme, die heute bei den Rezipienten auf beachtliche Resonanz stoßen. Im Jahr 1993 erreichten die acht Dritten Programme zusammengerechnet bundesweit einen Marktanteil von 7,9 Prozent. 1998 konnten sie diesen auf 12,3 Prozent ausbauen. Die Dritten werden daher seit langem nicht mehr komplementär zu den Hauptangeboten von ARD und ZDF genutzt, sondern sind vielmehr für große Zuschauergruppen zu einem täglichen Fixpunkt im Gesamtangebot des Fernsehens geworden. Es kann daher nicht verwundern, daß sie heute in der medienpolitischen Diskussion auch als "ARD 3" bezeichnet werden.⁶⁹ Die acht Dritten Programme bieten der ARD im Verbund mit dem Gemeinschaftsprogramm vielfältige Möglichkeiten einerseits zur Entlastung des Hauptprogramms, indem beispielsweise Regionalprogramme oder Kindersendungen in die Dritten Programme verlagert werden, andererseits aber auch des Programmaustausches und der zeitversetzten Ausstrahlung ganzer Sendereihen wie z. B. "brisant" oder auch der "Lindenstraße" über mehrere Sender.

(b) Hörfunk

Die programmliche Erweiterung der ARD hat sich jedoch nicht nur auf den Bereich des Fernsehens beschränkt. Während die Landesrundfunkanstalten in den Anfangsjahren jeweils ein Hörfunkprogramm veranstalteten, so ist das Angebot zwischenzeitlich auf 55 Programme erstreckt worden.⁷⁰ Der HR und NDR strahlen z. B. acht ⁷¹, der MDR und SWR sieben, der SFB sechs ⁷² sowie der BR und WDR fünf Hörfunkprogramme aus. SR und RB sind mit jeweils vier Programmen vertreten. Der ORB verfügt neben den fünf Programmen, die er in Kooperation mit dem SFB und dem NDR veranstaltet, seinerseits zusätzlich mit "Antenne Brandenburg" über ein eigenes weiteres Hörfunkprogramm. Demgegenüber wurde das ZDF bei seiner Errichtung nicht dazu ermächtigt, ein bundesweites Hörfunkprogramm parallel zu seinem Fernsehprogramm zu verbreiten. Die hierfür ausschlaggebenden frequenztechnischen Gründe sind inzwischen längst entfallen. Auch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und die Neustrukturierung der Rund-

⁶⁹ Siehe nur Grajczyk, ARD 3 im Aufwind, Media Perspektiven 1998, S. 222 ff.; Krüger, ARD 3 - ein Faktor der Balance im dualen Fernsehsystem, Media Perspektiven 1995, S. 566 ff.

⁷⁰ Die Informationen basieren auf Recherchen der ZDF-Unternehmensplanung, die im November 1998 durchgeführt wurden.

⁷¹ Das Programm Radio 3 veranstaltet der NDR dabei zusammen mit dem ORB und dem SFB.

⁷² Davon vier in Kooperation mit dem ORB.

funklandschaft in den neuen Bundesländern wurden nicht genutzt, den frequenzhistorisch bedingten Gründungsnachteil des ZDF zu bereinigen. Deutschlandfunk, RIAS Berlin und DS Kultur wurden zwar unter dem Namen "DeutschlandRadio" zusammengeführt und neu konstituiert. Eine unmittelbare Zuordnung zum ZDF erfolgte nicht. Das vom ZDF hilfsweise befürwortete "Federführungsmodell" für jedenfalls eines der beiden DLR-Programme konnte ebenfalls nicht realisiert werden. Die fehlende Hörfunkermächtigung des ZDF hat unmittelbare Rückwirkungen auf Bedeutung und Akzeptanz seines Fernsehprogramms. Hörfunk und Fernsehen stehen längst nicht mehr beziehungslos nebeneinander. Sie konkurrieren über die nicht beliebig erweiterbaren Zeitbudgets der Rezipienten ⁷³ und haben sich zudem auch publizistisch zu äußerst eng verbundenen Komplementärmedien entwickelt. Der Hörfunk ist heute kein ausschließlich integriertes Familienvollprogramm mehr, sondern ein zielgruppenorientiertes Begleitmedium, das maßgeblich auch zum Zweck eines zeitgemäßen und effektiven Marketing des Fernsehens eingesetzt wird. Dies wirkt sich insbesondere dann vorteilhaft aus, wenn aktuelle Ereignisse in den Fernsehprogrammen in Form von Sondersendungen aufgegriffen werden. Hier hat die ARD im Gegensatz zum ZDF die Möglichkeit, ihr Fernsehprogramm mittels des Hörfunks zielgruppenspezifisch sowie räumlich und zeitlich äußerst flexibel zu promoten. Neben solcher Promotion ermöglicht der rundfunkmäßige Verbund aber auch eine sogenannte Syndikation, womit die Übernahme geeigneter Fernsehinhalte in den Hörfunk gemeint ist. Dies dient ebenfalls dazu, die Bindung des Radiohörers an den Fernsehsender herzustellen bzw. zu verstärken. Hörfunk erschließt so vor allem auch jüngere Fernsehzuschauer. Markenbindung, Kompetenz und Profilierung des Fernsehsenders werden dadurch abermals entscheidend gestärkt und vorhandene Imagedefizite ausgeglichen.

(c) Zusätzliche Programmaktivitäten an ARD gebunden

Soweit dem ZDF in seiner zwischenzeitlich über 30jährigen Geschichte überhaupt zusätzliche programmliche Entfaltungsmöglichkeiten eingeräumt wurden, sind diese entweder von vornherein oder aber zumindest im Zuge der weiteren Entwicklungen an die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten gebunden worden. Dies betrifft den Kinderkanal, den Ereignis- und Dokumentationskanal PHOENIX, die Beteiligung an der ARTE Deutschland GmbH und dem DeutschlandRadio. Selbst die mit dem ersten Rundfunkstaatsvertrag eingeführte und ehemals eigenständige Ermächtigung des ⁷³ Hierzu siehe jüngst die Untersuchung von Gerhards/Klingler/Milde, Jugendmedium Radio, Media Perspektiven 1998, S. 570 ff.

ZDF, 3sat als Satellitenprogramm mit kulturellem Schwerpunkt zu veranstalten, war mit ARD Eins Plus an eine rundfunkstaatsvertraglich parallele und damit kompensierende Berechtigung für ein entsprechendes weiteres Programm der ARD gekoppelt.

(3) Folgerungen für das digitale Bouquet des ZDF

Die Ungleichgewichtigkeit zwischen ARD und ZDF kann sich in der digitalen Welt nochmals erheblich verstärken. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesrundfunkanstalten kann den Weg in diese bouquetgeprägte neue Ära mit einer großen Anzahl programmlicher Angebote antreten.⁷⁴ Sie kann allein mit der digitalen Verbreitung ihrer bestehenden analogen Hörfunk- und Fernsehprogramme ein Bouquet gestalten, das sich in Europa sehen lassen kann. Schon heute strahlen die Landesrundfunkanstalten in ihrem versuchsweisen Bouquet "ARD-Digital" (www.ard-digital.de) über ihre Transponder das Erste Programm und alle acht Dritten Programme aus. Hinzu kommen die über den ZDF-Transponder ausgestrahlten Partnerprogramme 3sat, Der Kinderkanal, PHOENIX und ARTE. Der ARD-Hörfunk ist in "ARD-Digital" mit einer Auswahl von elf Programmen vertreten. Dazu gehören derzeit B 5 aktuell, Fritz, hr 2, MDR info, SFB 4 Multikulti, Sputnik, WDR 2 und EinsLive sowie ebenfalls die gemeinsam mit dem ZDF verantworteten Sender DeutschlandRadio Berlin und Deutschlandfunk. Über 40 weitere Hörfunkprogramme können noch in das Bouquet integriert werden. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als durch die Digitaltechnik im Zusammenspiel mit Hörfunksendungen multimediale Angebotsformen möglich werden, die neben der akustischen auch über eine visuelle Darstellungsebene verfügen und somit den Nukleus eines Videoangebots in sich tragen.⁷⁵ Mit EinsExtra, EinsFestival und EinsMuXx hat die ARD aus ihrem programmlichen Gesamtverrat schon jetzt Programmschleifen sowie ein zeitversetztes Hauptprogramm als zusätzliche digitale Servicepakete geschaffen. Außerdem sind ein elektronischer Programmführer und ein Online-Kanal Bestandteil des "ARD-Digital"-Bouquets. Das sogenannte Lesezeichen ist eine Teilfunktion des elektronischen Programmführers, das es dem Zuschauer ermöglicht, die im Bouquet verfügbaren Sendungen nach bestimmten Suchkriterien zu suchen und quasi in einer individuellen Programmzeitung vorzumerken. Schon während einer laufenden Sendung kann der Zuschauer darüber hinaus mit dem Lesezeichen auf weitere Programme zu gleichen Themen aufmerksam

74 Zur ARD-Strategie siehe Scharf, Vernetzen statt versparten, in: ARD-Jahrbuch 1996, S. 13 ff.; Albrecht, Vernetzte Angebote, in: ARD-Jahrbuch 1997, S. 49 ff.

75 Vgl. z. B. "Das Ding" - Sendung im TV-Programm SWR 3, Donnerstag und Freitag morgens 6.00-7.35 Uhr gemacht werden. Damit ist das Lesezeichen in der Lage, bereits zum Zeitpunkt der Markterprobung einen echten programmlichen Mehrwert zu erzeugen, indem die im Bouquet verfügbaren Sendungen in ihrer Auflistung zu einem gänzlich neuen Wunschprogramm zusammengestellt werden können.

Das ZDF hat dem aus eigener Kraft nichts Gleichgewichtiges entgegenzusetzen. In ausschließlich eigener Regie verfügt es im Rahmen der digitalen Pilotprojekte lediglich über sein Hauptprogramm sowie ein Ratgeber- und Serviceangebot ZDF.infoBox und den EPG, der in Kooperation mit der ARD und dem ORF entwickelt wurde. Bei den übrigen Angeboten handelt es sich um die von der ARD mitgetragenen Partnerprogramme, die lediglich über den ZDF-Transponder ausgestrahlt werden, aber beiden Bouquets gleichermaßen zugehörig sind, sowie ein Programmangebot des ORF. Soll das ZDF auch zukünftig seiner herausgehobenen Bedeutung als gesamt-föderale Einrichtung aller Länder mit nationalem Programmauftrag gerecht werden, so müssen ihm deutlich erweiterte und verbesserte Gestaltungsoptionen eröffnet werden. Insofern ergibt sich auch aus dem Gesichtspunkt der Aufgaben- und Funktionsverteilung im öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor die Forderung, das ZDF mit den programmlichen Möglichkeiten auszugestalten, die heutzutage erforderlich sind, um im Wettbewerb bestehen und damit seinen Funktionsauftrag auch zukünftig erfüllen zu können.

d) Fazit

Will das ZDF auch noch zu Beginn des nächsten Jahrtausends seinen spezifischen Funktionsauftrag effektiv wahrnehmen, wird es auch in den neuen digitalen Handlungsfeldern verstärkt aktiv werden müssen. Das ZDF wird sich insbesondere darum bemühen müssen, sein Fernsehangebot ausdifferenzieren und ein eigenes Hörfunkangebot zu entwickeln. Zudem wird es mit den neuen Medien experimentieren und hier Erfahrungen sammeln müssen. Nichts ist heute wichtiger, als sich verändernden Umweltbedingungen anzupassen und sich durch permanentes Lernen und Ausprobieren auf zukünftige Entwicklungen vorzubereiten. Eine solche innovative Programmstrategie kann das ZDF jedoch nur einschlagen, wenn hierfür angemessene faktische und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

3.) Finanzielle und organisatorische Handlungsspielräume für ein Engagement bei den digitalen Angeboten

a) Finanzielle Rahmenbedingungen

Jede Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen digitalen Programmformen steht unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit. In seinen Rundfunkurteilen hat das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zwar die für seine Funktionserfüllung erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen sind. Die Möglichkeiten, die im digitalen Zeitalter erforderliche Ausdifferenzierung des programmlichen Angebots durch Rundfunkgebühren zu finanzieren, müssen jedoch als begrenzt eingeschätzt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, daß die finanziellen Belange der Gebührenzahler bei der Gebührensatzung durch die KEF angemessen berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus ist der Wettbewerb um die individuellen Budgets für Mediennutzungen in den letzten Jahren deutlich angestiegen, so daß sich gegen geplante Gebührenerhöhungen verstärkt Widerstand seitens der kommerziellen Konkurrenz formieren wird.

Aber auch Pläne, sich durch die Einführung von Pay-TV oder die Ausdehnung von Werbesendungen neue Einkünfte zu erschließen, werden vermutlich nur begrenzt umsetzbar sein. Den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, ihre Werbezeiten über die 20-Uhr-Grenze hinaus auszuweiten. Eine öffentlich-rechtliche Pay-TV-Offerte wäre dann problematisch, wenn hierdurch die Qualität des Free-TV-Angebots unangemessen beeinträchtigt werden würde. Dies alles schließt nicht aus, daß die bekannten Finanzierungsinstrumente verstärkt zum Einsatz kommen müssen, um den Übergang in das digitale Rundfunkzeitalter zu ermöglichen. Andererseits muß nach neuen Wegen gesucht werden, um dem ZDF eine Möglichkeit zu eröffnen, sich den digitalen Herausforderungen zu stellen, ohne daß die Gefahr besteht, die derzeit bestehenden finanziellen Handlungsspielräume zu sprengen.

b) Organisatorische Rahmenbedingungen

Eine denkbare Lösungsform, um dieses Dilemma zu bewältigen, ist die verstärkte Kooperation mit anderen Inhalteanbietern. Ein solcher Trend läßt sich auch international beobachten. So hat sich z. B. die BBC frühzeitig nach Kooperationspartnern umgesehen, um gegenüber den Anforderungen einer programmlichen Ausdifferenzierung bestehen zu können.⁷⁶ Ein solches Vorgehen hat auch den Vorteil, daß fehlendes Know-how nicht eigenständig und mühsam erst erarbeitet werden muß. Vielmehr kann mangelnde Erfahrung z. B. bei Hybridformen zwischen Rundfunk und Online wie InterCast oder bei den Internet-Anwendungen durch die Zusammenarbeit mit kompetenten Partnern wettgemacht werden.

Bei der organisatorischen Umsetzung solcher Kooperationsvorhaben lassen sich zwei Modelle unterscheiden. Zunächst kann ein gemeinsames Unternehmen gegründet werden, um ihm die Aufgabe zu übertragen, bestimmte multimediale Angebote in den Markt zu bringen. Diese Option ist von der BBC gewählt worden. Ein solches Vorgehen wird jedoch zum Teil als problematisch eingestuft, weil angeblich die Gefahr bestünde, daß die Aktivitäten des neuen Unternehmens durch das Gebührenaufkommen der BBC quersubventioniert werden und damit Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Zudem kann die Kommerzialisierung dazu führen, daß die BBC ihre Gemeinwohlverpflichtungen nur noch schwer gegen den privaten Kooperationspartner durchzusetzen vermag.⁷⁷

Des weiteren kann eine Zusammenarbeit für die Durchführung einzelner Projekte vereinbart werden. Dieses Vorgehen ist vom ZDF bevorzugt worden. So wird das Internet-Angebot heute online in enger Kooperation mit Microsoft und dem amerikanischen Fernsehsender NBC hergestellt. Die InterCast-Aktivitäten hat das ZDF zusammen mit Intel entwickelt.⁷⁸ Für die Entwicklung eines attraktiven Bouquets ließe sich daran denken, weitere Kooperationspartner zu suchen, die ihre Leistungen in einem vergleichbaren Rahmen einbringen können. Das Bemühen, sich für die internationale Verständigung und den Austausch der Kulturen einzusetzen, könnte zum Beispiel dadurch unterstrichen werden, daß in das Bouquet ausländische Fernsehprogramme mit aufgenommen werden, die in das Angebotsprofil des ZDF passen. Solche Programme wären z. B. Euronews, der History Channel oder Discovery Channel.

⁷⁶ BBC, Annual Report and Accounts 1996-1997, S. 78; Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. II., House of Commons, Session 1997-1998, S. 19, 230.

⁷⁷ Hierzu Culture, Media and Sports Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. I., House of Commons, Session 1997-1998, Rn. 91 f.

⁷⁸ Zur Kooperation mit MSNBC siehe ZDF Jahrbuch 1997, S. 21. Bezüglich der Zusammenarbeit des ZDF mit der Firma Intel vgl. die Informationen bei ZDF.online, abrufbar unter: <http://www.zdf.de/programm/intercast/faqs/09583/content.html>.

Auch dieses Kooperationsmodell ist nicht frei von Problemen. So besteht z. B. die Möglichkeit, daß das ZDF an Profil verliert, wenn die Anzahl der Kooperationsprogramme überhand nimmt. Die vom ZDF bisher gewählte fallbezogene Kooperation hat den Vorteil, daß diese Fragen im Rahmen einer Vereinbarung flexibel geregelt werden können. Die Steuerungsmöglichkeiten für das ZDF dürften bei der Wahl dieses Modells jedoch erheblich größer sein als bei der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens.

4.) Rechtliche Handlungsspielräume für ein Engagement bei den digitalen Angeboten

Dem ZDF kommt der Verdienst zu, daß die Anstalt frühzeitig damit begonnen hat, sich auf die technischen und inhaltlichen Neuerungen der digitalen Medienwelt einzustellen. 79 Zu seinem Angebot zählen daher eine Reihe von neuen Formaten, die dem Publikum schon jetzt die Weite des modernen Rundfunks eröffnen [hierzu a)]. Im folgenden werden diese Offerten und die hierfür bestehenden rechtlichen Grundlagen vorgestellt. Daran anschließend wird jeweils der Frage nachgegangen, inwiefern für ihre kontinuierliche Verbreitung eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich oder empfehlenswert ist. Dabei wird zwischen den Angeboten im Bereich der digitalen Rundfunkdienste [hierzu b)] sowie den Angeboten im Bereich der programmbegleitenden Informations- und Datendienste [hierzu c)] unterschieden.

a) Überblick über die aktuellen Aktivitäten

Die folgende Übersicht resümiert die momentan veranstalteten sowie die für die nahe Zukunft geplanten Aktivitäten des ZDF bei den digitalen Angebotsformen. Im einzelnen werden der Sendebeginn, die Kooperationspartner und die rechtlichen Grundlagen aufgeführt.⁸⁰

79 Stolte, *Bleibt Fernsehen Fernsehen?*, ZDF Schriftenreihe Heft 52, S. 5.

80 In Kooperation mit der Deutschen Telekom AG und der Firma Microsoft ist das ZDF an einem Pilotprojekt zur Einführung von Web-TV beteiligt. Das ZDF prüft derzeit die Möglichkeiten für erweiterte Programminhalte für den interaktiven TV-Teil dieses Versuchs, vgl. die im Internet abrufbaren Informationen unter:

<http://www.eu.microsoft.com/german/presseservice/artikel/meldung2931.htm>. Wegen des frühen Stadiums der Erprobungsphase kann an dieser Stelle von einer näheren juristischen Einschätzung im Hinblick auf Web-TV abgesehen werden.

Tabelle nicht darstellbar!

81 Die ZDF.infoBox, der EPG, ZDF.digitext sowie der Theaterkanal sind Teile des gesamten digitalen Programm bouquets ZDF.vision.

82 Bis Sommer 1999, danach allein.

b) Digitale Rundfunkdienste

(1) Das digitale Programm bouquet ZDF.vision

Das digitale Programm bouquet ZDF.vision ist mit der Internationalen Funkausstellung (IFA) 1997 auf Sendung gegangen. Seit Januar 1998 wird es vom digitalen Playout im Sendezentrum Mainz kostenlos und unverschlüsselt über ASTRA 1G ausgestrahlt. Zur Weiterverbreitung im Breitbandkabel-Netz (BK-Netz) der Telekom wurde dem Angebot ein kompletter Kabelplatz im digitalen Hyperband zugewiesen. Damit ist eine nahezu flächendeckende Versorgung im gesamten Bundesgebiet technisch sichergestellt⁸³, wiewohl das Bouquet aufgrund der medienrechtlichen Situation nur in den Bundesländern in die Kabelnetze eingespeist wird, in denen entsprechende Pilotprojekte veranstaltet werden. ZDF.vision bündelt sämtliche momentan existierenden Haupt- und Partnerprogramme des ZDF.

Darüber hinaus gehört als programmliche Innovation die ZDF.infoBox zum digitalen Bouquet. Die ZDF.infoBox ist konzipiert als ein Ratgeber- und Servicekanal, der rund um die Uhr Informationen zu unterschiedlichen Themengebieten bereithält. Dabei werden Beiträge aus bereits ausgestrahlten Magazinsendungen wöchentlich neu zusammengestellt. Die ZDF.infoBox behandelt momentan vier unterschiedliche thematische Rubriken: Recht und Wirtschaft, Freizeit und Verbraucher, Umwelt und Wissenschaft sowie Gesundheit und Fitneß.⁸⁴

Nachfolgend wird das digitale Programm bouquet ZDF.vision tabellarisch dargestellt.

Tabelle nicht darstellbar!

83 Ziemer, *ZDF.vision: Ich sehe, was ich will!*, in: *ZDF Jahrbuch 1997*, S. 63 (66); Libertus, *Grenzen entgeltfinanzierter öffentlich-rechtlicher Fernsehangebote*, AfP 1998, S. 149.

84 Ziemer, in: *ZDF Jahrbuch 1997*, S. 63 (64).

Die verschiedenen Inhalte von ZDF.vision sind nicht einfach wahllos aneinandergereiht. Vielmehr faßt das Bouquet das ZDF-Hauptprogramm, die Partnerprogramme 3sat, ARTE, Der Kinderkanal und PHOENIX sowie das eingeladene Fernsehprogramm des Österreichischen Rundfunks ORF und schließlich die beiden Hörfunkprogramme von DeutschlandRadio einschließlich eines derzeit noch in Vorbereitung befindlichen umfangreichen Datendienstes (ZDF.digitext) sowie des von den Gremien des ZDF bereits genehmigten, jedoch ebenfalls noch in Vorbereitung befindlichen digitalen Theaterkanals zu einem in sich geschlossenen, wohl aufeinander abgestimmten und inhaltlich vernetzten Programmangebot zusammen. Die Programmauswahl innerhalb des digitalen Bouquets erfolgt auch bei ZDF.vision über einen elektronischen Programmführer. Der EPG des ZDF bildet als Benutzerführungssystem die Klammer um die zahlreichen Einzelangebote und ist damit Ausgangsbasis für die Nutzung der verschiedenen im Bouquet befindlichen Rundfunk- und Zusatzdienste.⁸⁵ Ausgestattet mit unterschiedlichen programmlichen Such- und Vormerkfunktionen führt der EPG durch die einzelnen Offerten, ermöglicht eine einfache, genregestützte Inhaltssuche sowie eine komfortable Zusammenstellung eines eigenen Programm-Menüs aus der Vielfalt der Einzelangebote.⁸⁶ ZDF.vision bietet dem Konsumenten insgesamt eine intensivere Nutzungsmöglichkeit der Programminhalte. Die Attraktivität des ZDF-Digitalangebots besteht nicht in der Ausstrahlung von mehr Programmen, sondern darin, daß der Rezipient mehr vom Programm hat.⁸⁷

(2) Die rechtlichen Grundlagen

Der Rundfunkgesetzgeber hat die Aufgabe, die Rundfunkfreiheit auszugestalten und den Aufgabenbereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten festzulegen.⁸⁸ Daher bedarf es für die Veranstaltung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkdiensten grundsätzlich einer expliziten gesetzlichen Ermächtigung. Da der Rundfunkgesetzgeber noch keine umfassende Rahmenregelung zum digitalen Fernsehen in Kraft gesetzt hat, kommt als rechtliche Grundlage für ZDF.vision nur § 1 Abs. 2 ZDF-StV in Betracht. Danach wird die "Entwicklung des ZDF (.) gewährleistet". Dazu gehört nach § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV "(.) seine Teilhabe an den neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Fernsehen". Die Vorschrift greift die in der Präambel zum Rundfunkstaatsvertrag festgeschriebene Zielsetzung auf, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Teilhabe an neuen Techniken und Diensten zu ermöglichen.⁸⁹

85 Stolte, *Bleibt Fernsehen Fernsehen?*, ZDF Schriftenreihe Heft 52, S. 22.

86 Titze/Braun, in: *ZDF Jahrbuch 1997*, S. 246; Eberle, *Neue Übertragungswege*, ZUM 1995, S. 252; Ders., *Digitale Rundfunkfreiheit - Rundfunk zwischen Couch-Viewing und Online-Nutzung*, CR 1996, S. 194 f.

87 Vgl. Ziemer, in: *ZDF Jahrbuch 1997*, S. 63 (65).

88 Hierzu siehe oben unter Teil D. I. 1.).

89 Amtliche Begründung zu § 1 ZDF-StV 1991, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, *Recht in Hörfunk und Fernsehen*, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.5. Siehe auch Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, *Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag*, Präambel, Rn. 8, in: Ring (Hrsg.), *Medienrecht*, Band II, Stand: 57. Lieferung, August 1998.

Schon aus dem Wortlaut von § 1 Abs. 2 ZDF-StV wird deutlich, daß dem ZDF nicht die Befugnis eingeräumt wird, quasi aus eigener Initiative heraus zusätzliche Aufgabenfelder im Sinne von neuen Dienstangeboten dauerhaft an sich zu ziehen.⁹⁰ Die Vorschrift verpflichtet vielmehr in erster Linie die Bundesländer, dem ZDF eine Beteiligung an neuen Formen des Fernsehens zu ermöglichen. Für diese Auslegung spricht auch die systematische Stellung dieser Vorschrift. § 1 ZDF-StV regelt

Trägerschaft, Name und Sitz der Anstalt, währenddessen in den §§ 2 und 4 ZDF-StV sich die Programmermächtigungen finden lassen.

Etwas anderes ergibt sich jedoch für Dienste, die nur versuchsweise veranstaltet werden. Für solche Erprobungsprojekte sind nach überwiegender Auffassung die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt im Rundfunkwesen gelockert. Diese Art von Versuchen sind regelmäßig erforderlich, um die Akzeptanz und technische Durchführbarkeit neuer Dienste zu testen. Mit ihnen wird aber vor allem auch erst das notwendige Wissen erworben, um angemessene rechtliche Regelungen zu entwickeln. Hieraus kann geschlossen werden, daß § 1 Abs. 2 ZDF-StV eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage liefert, um Erprobungsprojekte durchzuführen.⁹¹ Für ihre Durchführung wird man jedoch ergänzend fordern müssen, daß die zuständigen Gremien und hier insbesondere der Fernsehrat zustimmen.⁹²

Dieses Ergebnis folgt zugleich aus einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfassungsrechtlich zugebilligte Entwicklungsgarantie auch auf neue Dienste und Medien, die zukünftig die Funktion des herkömmlichen Rundfunks übernehmen können.⁹³ Damit wird dem ZDF als einer Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland die Teilhabe an technischen und programmlichen Entwicklungen im Mediensektor bereits aus der Verfassung selbst garantiert. § 1 Abs. 2 ZDF-StV kommt insofern lediglich eine klarstellende Funktion zu.⁹⁴ Daß § 1 Abs. 2 ZDF-StV versuchsweise Programmaktivitäten des ZDF gesetzlich legitimiert, ist im

90 So auch Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 34, mit einem Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zu § 3 WDR-G. Im Gegensatz zu der Formulierung im ZDF-StV ermöglicht § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G dem Sender "(.) im Rahmen der Anstaltsaufgaben neue Dienste mittels neuer Techniken anzubieten". Eine Einschränkung im Hinblick auf eine bloße Erprobungstätigkeit enthält die Norm nicht. Zur Verfassungsmäßigkeit von § 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G vgl. BVerfGE 83, 238 (302 f.) unter Berufung auf BVerfGE 74, 297 (350 f.).

91 Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 34.

92 So zu Recht Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 34.

93 BVerfGE 73, 118 (154); 74, 297 (350 f.); 83, 238 (302 f.).

94 Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 34.

Zusammenhang mit den derzeit durchgeführten Multimedia-Pilotprojekten auch von der Bayerischen, Berliner, Baden-Württembergischen und Nordrhein-Westfälischen Staatskanzlei bestätigt worden.

Programmbouquets sind, wie bereits dargelegt, eine - wenn nicht gar die - (Programm) Form, in der zukünftig Fernsehen veranstaltet wird. Mit der digitalen Ausstrahlung von ZDF.vision werden zudem neue technische Möglichkeiten zur Fernsehverbreitung genutzt. An diesen programmlichen und technologischen Fortentwicklungen darf das ZDF nach § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV teilhaben. Diese Vorschrift räumt der Anstalt auch einen breiten Entscheidungsspielraum im Hinblick auf die inhaltliche Zusammenstellung des Bouquets ein. Um im publizistischen Wettbewerb bestehen zu können, muß sich die Anstalt auch darum bemühen dürfen, ein möglichst vielfältiges und ansprechendes Angebot zu präsentieren. Als Richtschnur für die Bouquetgestaltung kommen hier durchaus die bereits im Markt befindlichen oder geplanten digitalen Bouquets der Mitbewerber in Betracht. Die Aufnahme des ZDF-Vollprogramms sowie von 3sat, ARTE, Der Kinderkanal und PHOENIX in das Programmbouquet ZDF.vision ist daher nicht zu beanstanden. Da der Sender nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Programmen veranstaltet, ist auch die Verbreitung eines österreichischen Fernsehprogramms gut vertretbar. Das gleiche gilt für das neue Ratgeber- und Serviceangebot der ZDF.infoBox, die als innovatives Fernsehprogrammangebot ihrerseits in § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV ihre rechtliche Grundlage findet. Auch der geplante Datendienst ZDF.digitext trägt zur Attraktivität und zur Nutzbarkeit des Bouquets bei.⁹⁵ Der elektronische Programmführer ist als ein wesentlicher Bestandteil des digitalen Bouquets anzusehen, ohne den das Gesamtangebot nicht sinnvoll genutzt werden kann.⁹⁶ Zweifelhaft könnte indes die Aufnahme der Hörfunkprogramme in ein digitales Bouquet sein, da § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV nur von "Fernsehen" spricht und insofern auf den ersten Blick nur Erprobungen neuer Fernsehformen zu legitimieren scheint. Der Begriff ist jedoch im Sinne des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs⁹⁷ weit zu verstehen.⁹⁸ Er schließt daher Hörfunk-, Text- oder auch

95 Zur rechtlichen Zulässigkeit dieses Dienstes siehe unten D. II. 4.) c) (4).

96 Daher bedarf es für diesen Dienst auch keiner gesonderten Legitimation. Als integraler Bestandteil des Bouquets kann er wie ZDF.vision insgesamt auf die Erprobungsklausel des § 1 Abs. 2 ZDF-StV gestützt werden. Zur Funktion des EPG in der digitalen Fernsehwelt vgl. nochmals Eberle, Digitale Rundfunkfreiheit, CR 1996, S. 194 f.; Ders., Neue Übertragungstechniken, ZUM 1995, S. 252 f.

97 Hierzu siehe nur Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 142 f.

98 So auch Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 34. Dementsprechend zählt mit in Kraft treten des DLR-StV auch die Mitgliedschaft in der Körperschaft DeutschlandRadio zum gesetzlichen Aufgabenbereich des ZDF, vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2, 3 DLR-StV. Folglich müßte § 1 Abs. 2 ZDF-StV neben dem Fernsehen auch den Hörfunk ausdrücklich erwähnen.

Abrufdienste mit ein.⁹⁹ Dies folgt schon aus dem soeben dargelegten verfassungsrechtlichen Hintergrund der Vorschrift, der vor allem unter dem Aspekt der verfassungsrechtlichen Entwicklungsgarantie gerade nicht auf tradierte Fernsehdienste begrenzt ist.

Schließlich sind auch die Anforderungen an das Entscheidungsverfahren erfüllt. Der Fernsehrat hat der versuchsweisen Verbreitung von ZDF.vision ausdrücklich zugestimmt. In dem diesbezüglichen Beschluß wird auch die inhaltliche Zusammenstellung des Bouquets befürwortet. Insgesamt ist festzuhalten, daß für den Zeitraum einer Erprobungsphase die Veranstaltung des digitalen Bouquets ZDF.vision von § 1 Abs. 2 ZDF-StV gedeckt ist.

(3) Rechtspolitische Konsequenzen

(a) Erfordernis einer Bouquetermächtigung

§ 1 Abs. 2 ZDF-StV kann jedoch programmliche und technische Experimente nur bis zum Abschluß der Erprobung legitimieren.¹⁰⁰ Um ZDF.vision dauerhaft rechtlich abzusichern, bedarf es einer staatsvertraglich vereinbarten digitalen Bouquetermächtigung.¹⁰¹ Stellt sich im Verlauf der Erprobungsphase heraus, daß die Veranstaltung eines digitalen Bouquets erforderlich ist, damit das ZDF seine verfassungsrechtlich geschützte Rundfunkaufgabe erfüllen kann, ist der Gesetzgeber sogar verpflichtet, eine entsprechende Ermächtigung in die Rundfunkgesetze aufzunehmen.¹⁰² Zwar liegen derzeit noch keine detaillierten Auswertungen über die Multimedia-Pilotprojekte der Länder und die Erfahrungen des ZDF mit seinen digitalen Angeboten vor. Zudem sind in der Bundesrepublik bislang nur wenige hunderttausend Set-Top-Boxen¹⁰³ verkauft worden, so daß die Bedeutung des digitalen Fernsehens für die öffentliche Meinungsbildung derzeit (noch) gering ist. Der Erfolg des digitalen Fernsehens in einigen europäischen Ländern¹⁰⁴ legt aber die Vermutung nahe, daß diese Marktentwicklung hierzulande schon bald nachge-

99 Text- und Abrufdienste werden vom verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff erfaßt. Hierzu Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 15 ff.; Gersdorf, Multi-Media: Der Rundfunkbegriff im Umbruch?, AfP 1995, S. 570 f.; Ders., Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, S. 121 ff., 142 f.; Hoffmann-Riem, Pay-TV im öffentlich-

rechtlichen Rundfunk, S. 61 f.; Ders., Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 13; Degenhart, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 87. Lieferung, Dezember 1998, Art. 5 Rn. 519 ff.; Kuch, Der Staatsvertrag über Mediendienste, ZUM 1997, S. 227.

100 In diesem Sinne Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 33 f.

101 Ziemer, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 63 (66). Für eine Ausweitung des ZDF-Online-Angebots bereits Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 40 ff.

102 Im Hinblick auf die Online-Aktivitäten des ZDF, siehe Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 42.

103 Nach Angaben der Kirch-Gruppe anlässlich der Offenlegung der Programmierschnittstelle der d-Box verfügen derzeit rund 700 000 Haushalte in Deutschland über den Decoder, vgl. FAZ vom 13. Januar 1999, S. 19.

104 Vgl. Kleinstaub/Rosenbach, Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, RuF 1998, S. 28 ff.

holt sein wird. Dieser Trend dürfte sich erheblich verstärken, wenn die ersten Umstellungsmaßnahmen zum Analog-Switch-Off eingeleitet werden. Damit werden aber auch die herkömmlichen Programmformen schrittweise an Bedeutung verlieren. 105 Angesichts dieser Entwicklungslinien wird der Rundfunkgesetzgeber über kurz oder lang aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungen sein, für das ZDF eine digitale Bouquetermächtigung zu schaffen.

Da bereits durch den gegenwärtig in Vorbereitung befindlichen Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine rechtliche Rahmenordnung für den digitalen Rundfunk geschaffen werden soll, bietet es sich an, hierin eine solche Bouquetermächtigung aufzunehmen. Für das ZDF hätte dies den Vorteil, daß für seine zukünftigen Aktivitäten im Bereich des digitalen Fernsehens die notwendige Rechts- und Planungssicherheit geschaffen wäre.

(b) Inhaltliche Ausgestaltung der Bouquetermächtigung

Im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Bouquetermächtigung verfügt der Gesetzgeber über ein weites Gestaltungsermessen. 106 Aus Gründen der Rechts- und der Planungssicherheit, vor allem auf Seiten der Rundfunkveranstalter - hier des ZDF -, ist jedoch zu empfehlen, daß das Ausmaß und die Art der durch das Bouquet gebündelten Dienste gesetzlich geregelt werden. Dabei sollte eine Formulierung gewählt werden, die eine Weiterentwicklung der bestehenden Dienste sowie eine flexible und marktgerechte Reaktion des ZDF auf neue Angebotsformen erlaubt. Um einen möglichst hohen Grad an Rechtssicherheit zu erzielen, sollte dem ZDF explizit gestattet werden, das Programmbouquet ZDF.vision, die ZDF.infoBox, den ZDF.digitext und den EPG dauerhaft zu veranstalten. Hierbei ist es von besonderer Bedeutung, daß Entwicklungsgrenzen gerade bei der ZDF.infoBox nicht zu strikt formuliert werden. Ansonsten würde dem ZDF die Möglichkeit genommen, neben den bisher angebotenen thematischen Rubriken neue hinzuzufügen und auf diese Weise der Nachfrage an Ratgeber- und Serviceleistungen angemessen Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus sollte dem ZDF die Möglichkeit eröffnet werden, weitere Programme und Dienste in das Bouquet aufzunehmen. ZDF.vision, wie es momentan im Rahmen der Erprobungsphase auf dem Markt präsentiert wird, dürfte - betrachtet man die internationalen und nationalen Angebote 107

- langfristig kaum hinreichend wettbewerbsfähig sein.

105 Vgl. dazu Stolte, Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft, ZDF Schriftenreihe Heft 54, S. 70 ff.

106 Allgemein zur Etablierung einer Rundfunkordnung durch die Länder vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, § 6 Rn. 44; BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (152 f.).

107 Siehe Teil D. II. 2.) b), c).

Der Anstalt sollte daher zunächst die Option eröffnet werden, weitere eigenständig veranstaltete Fernsehprogrammformate für das Bouquet zu entwickeln. In Betracht kommt hier ein zweites eigenständiges ZDF-Fernsehangebot. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, daß die für das ZDF ungünstige Wettbewerbssituation zu einem Großteil aus der fehlenden gesetzlichen Ermächtigung resultiert, einen eigenständigen ZDF-Hörfunkdienst anbieten zu können. Um hier Abhilfe zu leisten, ist in den Katalog der rechtspolitischen Forderungen zur Bouquetausgestaltung auch eine eigenständige ZDF-Hörfunkermächtigung mit aufzunehmen. Mit der Etablierung eines nationalen ZDF-Hörfunkangebots würde zudem der Besonderheit des ZDF als die gesamt-nationale Rundfunkanstalt besser als bisher Rechnung getragen.

Schließlich sollte der Anstalt explizit erlaubt werden, drittveranstaltete Fernseh- und Hörfunkprogramme in das digitale Bouquet zu integrieren. Gerade für einen nationalen Sender bietet es sich hierbei an, eng mit ausländischen öffentlich-rechtlichen Partnern zu kooperieren. In Betracht kommt beispielsweise der Ausbau der Programmkooperation mit dem ORF, die bereits im Rahmen der Versuchsphase eingeleitet wurde. Da im digitalen Zeitalter das Gesamtangebot über die Positionierung der Sender entscheidet und erhebliche finanzielle Mittel für eine wettbewerbsfähige Präsenz erforderlich sind, sollte das ZDF auch zur Kooperation mit privaten Rundfunkanbietern ermächtigt werden. Die Aufnahme komplementärer privater Programme - z. B. eines Musikkanales

- in das ZDF-Bouquet könnte die programmlichen Leistungen deutlich erhöhen und damit zu einer Akzeptanzsteigerung insbesondere bei jugendlichen Zuschauergruppen beitragen. Die inhaltliche Programmverantwortung für das Bouquet verbliebe dabei vollständig beim ZDF. Die Akzeptanz der bestehenden programmlichen und inhaltlichen Standards könnte, wie bisher schon bei der Kooperation mit MSNBC im Online-Bereich, vertraglich gesichert werden.

c) Programmbegleitende Informations- und Datendienste

(1) Überblick über die ZDF-Angebote

Im Zuge der Digitalisierung der Medienwelt hat in jüngster Zeit auch das von Rundfunkveranstaltern verbreitete Angebot an neuen Informations- und Datendiensten stark zugenommen. Unterschieden werden kann in diesem Bereich zwischen zwei Arten von Angeboten: den via Internet abrufbaren Online-Diensten und den fernsehmäßigen Datendiensten (sogenannte Data Broadcasting). Data Broadcasting bezeichnet die Übertragung von Daten in Verbindung mit dem Fernsehsignal, wie das bereits seit Anfang der 80er Jahre in der Form des Videotext-Dienstes geschieht. 108 Als Endgeräte fungieren hierfür derzeit der herkömmliche Fernseher erweitert um eine Set-Top-Box oder der Personal Computer. Auch das ZDF bietet nun diese Dienstetypen an, um damit die Attraktivität seines Programms zu steigern und Erfahrungen mit den neuen Medien zu sammeln. Die programmbegleitenden Informations- und Datendienste des ZDF sind in der folgenden Übersichtstabelle zusammengestellt. Tabelle nicht darstellbar!

108 Eberle, Neue Übertragungstechniken, ZUM 1995, S. 250.

(2) Online-Dienste

(a) ZDF.online und heute.online

Das ZDF bietet im Online-Bereich zwei programmbegleitende Informationsdienste an. Im Rahmen von ZDF.online werden seit Juli 1996 via Internet frei zugängliche Informationen verbreitet, die anknüpfend an einzelne Sendungen das Fernsehprogramm der Anstalt komplementär begleiten. Dieses Online-Angebot wird noch bis Mitte des Jahres 1999 in Zusammenarbeit mit Microsoft Network, danach in ausschließlich eigener Regie erstellt. 109 Der Dienst ist im Internet abrufbar unter: www.zdf.de. Über heute.online sind seit August 1997 aktuelle Informationen aus den Bereichen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur, Magazin, Sport und Wetter in Ergänzung zu den ZDF-Nachrichtensendungen im Internet abrufbar. Heute.online wird ebenfalls

in Kooperation mit MSN sowie dem amerikanischen Fernsehsender NBC erstellt.¹¹⁰ Die Internet-Adresse lautet: www.zdfmsnbc.de.

Programmbegleitende Online-Dienste zählen nach Einschätzung des Senders heute zu den unverzichtbaren Kommunikationsmitteln moderner Medienunternehmen. Dem Publikum können Zusatzinformationen angeboten werden, die weit über das hinausgehen, was beispielsweise im Rahmen des traditionellen Videotext-Dienstes möglich ist. Darüber hinaus ermöglichen Online-Dienste eine neue und effektive Form moderner Zuschauerkommunikation, mit der die Rezipientenbindung an den Sender ausgeweitet und gefestigt werden kann.¹¹¹

(b) Die rechtlichen Grundlagen

Für die Online-Aktivitäten des ZDF gibt es derzeit keine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage. Eine solche ist nach überwiegender Auffassung auch nicht erforderlich, wenn es sich hierbei um Hilfstätigkeiten zu den per Staatsvertrag legitimierten Haupttätigkeiten des ZDF handelt.¹¹² Soweit ZDF.online und heute.online als Hilfstätigkeiten in die¹⁰⁹ Dollmann, ZDF.online: Wer klickt, hat mehr vom Fernsehen, in: ZDF Jahrbuch 1996, S. 189.

¹¹⁰ ZDF Jahrbuch 1997, S. 21.

¹¹¹ Eberle, ZDF.online auf dem Prüfstand, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 59; Ders., Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, S. 273; Ders., Digitale Rundfunkfreiheit, CR 1996, S. 196 f.

¹¹² Vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, § 10 Rn. 136; Eberle, Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, S. 272; Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 36; Gersdorf, Einige Überlegungen zu Online-Diensten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, NJW-CoR 1998, S. 238; Michel, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 355; a. A. Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 28 ff.; Ders., Programmauftrag Internet, MMR 1998, S. 139; Ders. Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 335.

sem Sinne eingestuft werden können, erübrigt sich auch die Auseinandersetzung damit, ob sie möglicherweise ihrerseits dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unterfallen¹¹³ und dann in einer Erprobungsphase durch § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF gerechtfertigt werden können.¹¹⁴

Hilfstätigkeiten sind solche Tätigkeiten, die der Erfüllung der unmittelbar geschützten Rundfunktätigkeit dienen und diese damit fördern.¹¹⁵ Voraussetzung für eine Qualifikation als Hilfstätigkeit ist, daß die Tätigkeit von einem durchgängigen Programmbezug geprägt wird.¹¹⁶ Diese dann mittelbar von der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit geschützten Tätigkeiten werden auch als Randbetätigungen¹¹⁷ oder Annexbetätigungen¹¹⁸ bezeichnet. Bei der Legitimation von Hilfstätigkeiten ist auf das Maß der Mittelbarkeit im Verhältnis zur Haupttätigkeit zu achten: Je ausgeprägter dieses Maß ausfällt - das heißt, je mehr die Hilfstätigkeit sich als eigenständige Tätigkeit gegenüber der Haupttätigkeit verselbständigt -, desto genauer muß die dienende Funktion der Hilfstätigkeit geprüft werden.¹¹⁹ Im Schrifttum sind daher eine Reihe von Kriterien entwickelt worden, um die Grenzen für zulässige Hilfstätigkeiten näher bestimmen zu können. Zunächst wird die funktionale Ausrichtung der Hilfstätigkeit angeführt. Diese dienende Funktion soll nur dann gegeben sein, wenn die Haupttätigkeit tatsächlich gefördert wird und der Bezug zu dieser deutlich erkennbar ist. In diesem Zusammenhang spielt auch der Umfang der jeweiligen Hilfstätigkeit eine wichtige Rolle. Je größer das Ausmaß dieser Tätigkeit ist (Verselbständigung), desto eher kann der zulässige Rahmen überschritten sein. Zweitens darf die Durchführung der Haupttätigkeit nicht behindert werden. Und drittens muß der finanzielle Aufwand für die Hilfstätigkeit in einem angemessenen Ver-

¹¹³ Gegen eine Zuordnung zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff Ricker, Digitalisierung und interaktive Medienangebote - Grenzen für ARD und ZDF?, AfP 1998, S. 443 f.; Ders. Rundfunkgebühren für Computer mit Internet-Zugang?, NJW 1997, S. 3200 f.; Degenhart, Programmauftrag Internet, MMR 1998, S. 137 f.; Ders., in: BK, Stand: 87. Lieferung, Dezember 1998, Art. 5, Rn. 521; Ders., Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 14 ff., 40, 56, 67; Ders. Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 343; differenzierend Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 52 ff.

¹¹⁴ So auch Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 39.

¹¹⁵ Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 18 ff.; Ders. Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, S. 138 f.; Schulze-Fielitz, Betätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Onlinebereich, AfP 1998, S. 454; Hoffmann-Riem, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 12. Zu den Haupttätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen zählt die Veranstaltung sowie die Verbreitung von Rundfunkprogrammen, vgl. Herrmann, Rundfunkrecht, § 10 Rn. 4 ff., 30, 109. Zur Veranstaltung eines Fernsehvollprogramms insoweit auch ausdrücklich § 2 Abs. 1 ZDF-StV.

¹¹⁶ BVerfGE 83, 238 (312 ff.).

¹¹⁷ Vgl. dazu Gersdorf, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff, S. 66.

¹¹⁸ Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 16; Ders., Programmauftrag Internet, MMR 1998, S. 139.

¹¹⁹ Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 19; BVerfGE 83, 238 (312 f.).

hältnis zur Förderung der Haupttätigkeit stehen. Je höher die Kosten für die Hilfstätigkeit ausfallen, desto größer muß auch der Nutzen für die Haupttätigkeit sein. Eine strikte Erforderlichkeit der Hilfstätigkeit wird dagegen nicht vorausgesetzt.¹²⁰ Ein Beispiel für eine Hilfstätigkeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist die Veröffentlichung von Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt. Eine solche Aktivität sei zwar nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im WDR-Urteil¹²¹ als Presstätigkeit einzustufen, aufgrund ihrer die Rundfunkbetätigung unterstützenden Funktion werde sie aber (mittelbar) auch von der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt. Die Verfassungsrichter führen in diesem Zusammenhang aus, daß "(.) sich eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nicht auf das Grundrecht der Pressefreiheit stützen (kann) (vgl. BVerfGE 59, 231 [255]; 78, 101 [102 f.]). Die Befugnis des WDR zur Veröffentlichung vorwiegend programmbezogener Druckwerke findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage aber in der Rundfunkfreiheit."¹²²

Eine nähere Analyse des ZDF-Internet-Angebots zeigt, daß hierdurch die Veranstaltung des ZDF-Fernsehprogramms und damit die Haupttätigkeit des Senders erkennbar gefördert und unterstützt werden. Die ZDF-Homepage weist insgesamt einen starken Bezug zu den Fernsehsendungen der Anstalt auf. Zum Teil entstammen die zum Abruf bereitgestellten Inhalte sogar unverändert aus dem ZDF-Programm. So stehen z. B. Ausschnitte aus "Wetten, daß ..?" den Nutzern als Audio- und Videosequenzen im Netz auf Abruf zur Verfügung. Darüber hinaus sind im Internet wöchentliche Programmübersichten zu finden, durch die die Programmauswahl für die Zuschauer erleichtert wird. Zahlreich sind die Internet-Seiten, auf denen Informationen angeboten werden, die einzelne Sendehalte ergänzen, vertiefen oder umfassend aufarbeiten. Von der heute.online-Redaktion werden zudem, unabhängig von dem für die "heute"-Sendung und das "heute-journal" zuständigen Redaktionsteam, eigenständige Informationsinhalte erstellt.¹²³ Den Rezipienten wird damit die Möglichkeit eröffnet, sich in Ergänzung zu dem Informationsangebot im Fernsehen rund um die Uhr über das aktuelle politische Geschehen in Deutschland und der Welt zu informieren. Hinzuweisen ist zudem auf die neuen Möglichkeiten der Interaktion zwischen Sender und Publikum, die das Internet bereitstellt und die vom ZDF konsequent für eine aktive Zuschauerkommunikation und Programm-

¹²⁰ Vgl. dazu insgesamt die Argumentation bei Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 20 f., 34 ff.

¹²¹ BVerfGE 83, 238 ff.

¹²² BVerfGE 83, 238 (313).

123 Kreile/Neuenhahn, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, K&R 1998, S. 41; Eberle, Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, S. 273.

begleitung genutzt werden. So kann in thematisch orientierten Chat-Foren intensiv über die in einzelnen Sendungen aufgeworfenen Probleme diskutiert werden.

Auch wenn insgesamt kein Zweifel daran besteht, daß das Online-Angebot die Haupttätigkeiten des ZDF fördert, kann doch im Einzelfall sehr wohl darüber gestritten werden, ob tatsächlich noch ein hinreichender Programmbezug gegeben ist.¹²⁴ Die Grenzen können hier fließend sein. So haben Mitte 1998 Zeitschriften- und Zeitungsverleger kritisiert, daß das ZDF durch die Erstellung von World-Wide-Web-Seiten mit stark regionalem Bezug die Grenze der zulässigen Online-Präsenz überschritten habe.¹²⁵ Der Intendant des ZDF hat daraufhin eine klarstellende Anordnung für die Gestaltung des Online-Angebots erlassen.¹²⁶ Hierin wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß dieses der Erfüllung des Programmauftrages zu dienen habe. Schon bei der Präsentation sei die programmbegleitende und

-unterstützende Ausrichtung deutlich zu machen. Der Beschwerde der Verleger wurde durch eine Korrektur der World-Wide-Web-Seiten Rechnung getragen. Dieses Vorgehen zeigt, daß das ZDF im Wege der Selbstkontrolle bereit und in der Lage ist, denkbare Grenzüberschreitungen zu korrigieren.

Eine Behinderung der Haupttätigkeiten durch die Internet-Präsenz kann nicht festgestellt werden. Bei den Online-Nutzern handelt es sich derzeit, immer im Vergleich zur Menge der Fernsehzuschauer, noch um eine kleine Gruppe. Auch Einblendungen der Internet-Adresse z. B. von heute.online in den Nachrichtensendungen des ZDF kann nicht als störend bezeichnet werden. Da zudem die technischen Umsetzungsarbeiten vorwiegend von den Kooperationspartnern getätigt werden, sind Beeinträchtigungen des Programmbetriebs durch die Zunahme programmfremder Tätigkeiten ausgeschlossen. Der finanzielle Aufwand, der zur Veranstaltung von Online-Diensten erforderlich ist, steht schließlich in einem angemessenen Umfang zu dem finanziellen Rahmen der unmittelbar geschützten Haupttätigkeit. Der Anteil, den die Internet-Angebote am Gesamtbudget des ZDF einnehmen, beschränkt sich auf einige wenige Prozent und bleibt damit in einem vertretbaren Rahmen.¹²⁷

Die Online-Aktivitäten des ZDF sind damit insgesamt als bloße Hilfstätigkeiten mit programmbegleitendem Charakter einzustufen. Sie sind daher rechtlich zulässig, ohne daß es hierfür einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf.

¹²⁴ Gegen eine Anerkennung als Hilfstätigkeit Ricker, Digitalisierung und interaktive Medien, AfP 1998, S. 446.

¹²⁵ Vgl. epd medien Nr. 4/1998 vom 21. Januar 1998, S. 13 f.; Nr. 15/1998 vom 28. Februar 1998, S. 12; Nr. 51 vom 4. Juli 1998, S. 10; Nr. 54/1998 vom 15. Juli 1998, S. 14 f.

¹²⁶ Programmanordnung 53/98: Vorschriften für die Gestaltung und Beurteilung von Online-Diensten, epd medien Nr. 58/1998 vom 29. Juli 1998, S. 15 f.

¹²⁷ Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 39.

(c) Rechtspolitische Konsequenzen

Die hier vertretene Rechtsauffassung zur Zulässigkeit von heute.online und ZDF.online ist nicht unumstritten.¹²⁸ Daher ist zu empfehlen, die Online-Aktivitäten des ZDF klarstellend rechtlich abzusichern. Als Vorbild kommt hier der Diskussionsentwurf zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Betracht. Danach soll in § 4 ZDF-StV folgender Abs. 3 eingefügt werden: "(3) Das ZDF ist berechtigt, im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung Mediendienste im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Mediendienste-Staatsvertrag mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten."¹²⁹

Denkbar wäre auch, daß dem ZDF die Möglichkeit eingeräumt wird, ein von den Inhalten des Rundfunkangebots losgelöstes Online-Dienst zu offerieren. Einen solchen Weg hat - wie bereits ausgeführt - die BBC beschritten. Die Online-Tätigkeit des ZDF würde sich damit zu einer eigenständigen Haupttätigkeit ohne direkten Programmbezug entwickeln. Da solche Aktivitäten momentan seitens des ZDF nicht geplant sind, kann eine weitere Auseinandersetzung mit der rechtlichen Zulässigkeit eines derartigen Vorhabens dahin stehen.

(3) ZDF Intercast

(a) Das Angebot und seine Funktionsweise

Seit der IFA 1997 ist das ZDF exklusiv mit einem weiteren Angebot auf dem Rundfunkmarkt präsent: dem ZDF Intercast. Im Rahmen dieses neuen Mediums werden rund um die Uhr aktuelle Nachrichten und Hintergrundinformationen zu ZDF-Sendungen sowie eine eigene Programmvorschau, die Hinweise auf Sendungen mit Intercast-Informationen gibt, ausgestrahlt. Intercast ist ein Datenrundfunkdienst, der vor allem vorselektierte Internet-Inhalte mit dem aktuellen Fernsehprogramm verknüpft. Bei dem derzeit verfügbaren Angebot handelt es sich daher in erster Linie um einen Auszug aus den Internet-Seiten von heute.online und ZDF.online. Zusätzlich werden aber bereits auch eigene

¹²⁸ Gegen die rechtliche Zulässigkeit unter anderem Degenhart, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 1997, S. 40, 67; Ders., Programmauftrag Internet, MMR 1998, S. 139 ff.; Ricker, Digitalisierung und interaktive Medienangebote, AfP 1998, S. 443; Schoch, Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, AfP 1998, S. 90; Rath-Glawatz, Betätigung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten im Online-Bereich, AfP 1998, S. 270; für die rechtliche Zulässigkeit unter anderem: Schulze-Fielitz, Betätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Online-Bereich, AfP 1998, S. 454 f.; Michel, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 354.

¹²⁹ Diskussionsentwurf zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, vgl. epd medien Nr. 3/1998, vom 17. Januar 1998, S. 20 ff.

Intercast-Inhalte zu verschiedenen Themen ausgestrahlt. ZDF Intercast wird in Zusammenarbeit mit der Firma Intel erstellt.¹³⁰ Intercast-Inhalte werden als Teil des analogen ZDF-Fernsignals in der vertikalen Bildaustastlücke übertragen.¹³¹ Schon seit langem werden diese für den Zuschauer unsichtbaren Zeilen der Bildaustastlücke für die Übertragung von Videotext-Seiten verwendet. Für das Videotext-Angebot werden aber in der Regel nicht sämtliche Zeilen benötigt, so daß der freie Platz für den Einsatz neuer Datendienste - z. B. eben für ZDF Intercast - genutzt werden kann. Wie beim Videotext werden die Internet-Seiten via Intercast als Teil des normalen Fernsehsignals - im sogenannten Huckepack-Verfahren gesendet und sind somit sowohl terrestrisch wie auch über Kabel und Satellit empfangbar. Für die Rezeption dieser Inhalte werden ein geeigneter PC, eine TV-Tuner-Karte, die entsprechende Software - der sogenannte Intercast-Viewer - und ein TV-Anschluß benötigt. Nach dem Empfang über das Fernsehsignal werden die Intercast-Daten dann per Kabel an den PC übertragen und sind dort abrufbar.¹³² ZDF Intercast kann innerhalb einer Stunde ca. 300 Seiten übertragen, die dann auf der Festplatte des Anwenders gespeichert werden.¹³³ Normale TV-Angebote, aber auch Informationen aus dem Internet können auf diese Weise auf dem PC dargestellt werden. Der Empfang des Intercast-Programms des ZDF ist kostenlos.

Mit der Nutzung der Intercast-Technologie macht das ZDF den ersten Schritt hin zum interaktiven Fernsehen. Durch die neuartige Medienkombination, die mittels der Intercast-Technologie ermöglicht wird, werden neben dem Informationsangebot auch innovative Interaktionsmöglichkeiten zwischen der Anstalt und den Rezipienten eröffnet. So können unmittelbar nach einer Nachrichtensendung weitere Informationen abgerufen und Konzertkarten bestellt, außerdem kann an Zuschauerumfragen oder an Chat-Foren teilgenommen werden.¹³⁴

130 Vgl. insgesamt zum Intercast-Angebot des ZDF die abrufbaren Informationen unter: www.zdf.de/programm/intercast/sendungen/content.html.

131 Die Anknüpfung an das analoge Fernsehsignal ist nur der erste Schritt. Die Entwicklung der digitalen Übertragungstechnik wird auch auf die Intercast-Dienste Einfluß nehmen, vgl. Preiß, Das Intercast Medium - Die Brücke zwischen dem Internet und dem Fernsehen, in: Fernsehplattformen der Zukunft: Dokumentation ausgewählter Vorträge vom BLM-Rundfunkkongreß 1997, BLM-Schriftenreihe Band 48, S. 73.

132 Preiß, in: BLM-Schriftenreihe Band 48, S. 73 ff. Ausführliche Informationen zur Intercast-Technologie enthalten die Internet-Seiten der Firma Intel, abrufbar unter: www.intercast.de sowie die Internet-Seiten des ZDF, abrufbar unter: www.zdf.de/programm/intercast/faqs/09583/content.html.

133 Porchert, Web enhanced Television, Druckfassung des Vortrags im Rahmen der Konferenz: Web-TV, S. 23 f.

134 Titze/Braun, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 246.

(b) Die rechtlichen Grundlagen

Als rechtliche Grundlage für ZDF Intercast kommt § 4 Abs. 1 ZDF-StV in Betracht. Nach dieser Vorschrift ist das ZDF berechtigt, "(...) gantztägig die Leerzeilen des Fernsehsignals auch für Fernsehtext zu nutzen". Unstreitig enthält § 4 Abs. 1 ZDF-StV die gesetzliche Grundlage zur Veranstaltung des Videotext-Dienstes.¹³⁵ Darüber hinaus erlaubt die Regelung, daß auch andere Dienste unter Nutzung der Austastlücke des Fernsehsignals erbracht werden, wie das Wort "auch" in § 4 Abs. 1 ZDF-StV verdeutlicht. Allerdings dürften nur Dienste gemeint sein, die sich im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rundfunkaufgabe halten, auch wenn das in § 4 Abs. 1 ZDF-StV nicht explizit zum Ausdruck kommt.¹³⁶

Das Intercast-Angebot des ZDF ist als traditioneller Verteildienst konzipiert, in dem Inhalte publizistisch aufbereitet und der Allgemeinheit dargeboten werden. Daher bestehen keine Bedenken, diesen Dienst als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne einzustufen. Fraglich ist hingegen, ob sich ZDF Intercast noch als ein Fernsehtext qualifizieren läßt. Dagegen spricht zunächst, daß das Angebot nicht über einem TV-Gerät, sondern mit dem PC empfangen wird. Zudem enthält es neben reinen Textdaten auch Audio- und Videosequenzen. Ausschlaggebend dürfte jedoch der Sinn und Zweck der Norm sein. Der Anstalt soll über § 4 Abs. 1 ZDF-StV die Gelegenheit eröffnet werden, das Signal, mit dem das Fernsehprogramm ausgestrahlt wird, möglichst effektiv zu nutzen. Dies kann jetzt aufgrund der Intercast-Technik auf einem höheren technologischen Niveau erfolgen. ZDF Intercast ist also eine Art moderner Fernsehtext und als solcher unter § 4 Abs. 1 ZDF-StV, jedenfalls aber unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff zu subsumieren.¹³⁷ Will man diesen Erwägungen nicht folgen, kann die Verbreitung dieses Dienstes aber auch auf die Versuchsklausel des § 1 Abs. 2 Satz 2 ZDF-StV gestützt werden. Als neues Medienprodukt unterfällt der Intercast-Dienst der verfassungsrechtlichen sowie der staatsvertraglichen normierten Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Im Rahmen einer zeitlich begrenzten Erprobungsphase ist ZDF Intercast somit bereits heute gesetzlich legitimiert.

¹³⁵ Vgl. dazu die Begründung zu § 4 ZDF-StV, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.

¹³⁶ Jarass, ZDF Schriftenreihe Heft 53, S. 33; vgl. auch die Amtliche Begründung zu § 4 ZDF-StV 1991, abgedruckt unter anderem in: Bauer/Ory, Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Punkt 5.1.3.

¹³⁷ Für die Einordnung von Videotext unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff nochmals ausdrücklich BVerfGE 74, 297 (352).

(c) Rechtspolitische Konsequenzen

Um das Intercast-Angebot des ZDF dauerhaft rechtlich abzusichern, sollte nach Abschluß der Erprobungsphase eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden. Da das programmliche Potential dieser Technologie nach Ansicht von Fachleuten derzeit noch nicht voll ausgeschöpft ist, erscheint eine Aufnahme einer solchen Vorschrift in den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag jedoch als verfrüht.

(4) ZDF.digitext

Mit ZDF.digitext plant das ZDF die Veranstaltung eines weiteren Datendienstes, der im Rahmen des digitalen Bouquets ZDF.vision ausgestrahlt werden soll. Ähnlich wie der Videotext- oder der Intercast-Dienst der Anstalt sollen programmbegleitende Informationen verbreitet werden. Jedoch soll beim ZDF.digitext ein besonderer Schwerpunkt auf die multimedialen und interaktiven Elemente gelegt werden.¹³⁸ So sind z. B. lexikalische Nachfragemöglichkeiten oder auch ein Download von Software oder CD-Angeboten zu verschiedenen Sendungen geplant. Im einzelnen wird aber an den Komponenten des Dienstes noch intensiv gearbeitet. Dies erschwert eine rechtliche Einordnung. Vermutlich werden nur Teile von ZDF.digitext als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne zu qualifizieren sein. Soweit dies der Fall ist, kommt als Ermächtigungsgrundlage die Versuchsklausel im Sinne des § 1 Abs. 2 ZDF-StV in Betracht. Da der Dienst der Programmbegleitung dienen soll, erscheint auch eine Einstufung als Hilfstätigkeit möglich. De lege ferenda sollte auch für ZDF.digitext eine explizite Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden. So bietet es sich an, diesen Dienst in die geforderte Bouquetermächtigung mit aufzunehmen.

d) Fazit

Damit das ZDF sich in einer digitalen Medienordnung angemessen positionieren kann, müssen die rechtlichen Spielräume für ein Engagement bei den digitalen Diensten erweitert werden. Im Hinblick auf den digitalen Rundfunk ist eine explizite staatsvertragliche Absicherung von ZDF.vision rechtspolitisch erforderlich und sogar verfassungsrechtlich geboten. Der Vorbehalt des Medienversuchs ist damit aufzugeben und das digitale Pro-

¹³⁸ Titze/Braun, in: ZDF Jahrbuch 1997, S. 246 (248).

grammbouquet in den Regelbetrieb zu überführen. Im Rahmen einer Bouquetermächtigung sollten dem ZDF die Möglichkeiten eingeräumt werden, eigenständig Hörfunk zu veranstalten und sein Fernsehangebot auszuweiten. Des weiteren sollte die Aufnahme von drittveranstalteten Angeboten vorgesehen werden. Es empfiehlt sich, bereits im anstehenden Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag dementsprechende Regelungen aufzunehmen.

ZUSAMMENFASSUNG

A. Die spezifischen Aufgaben und Leistungen des ZDF im deutschen Rundfunkwesen

I. Das ZDF als unverzichtbare Säule der dualen Rundfunkordnung

1. Das ZDF, eine der größten Fernsehanstalten Europas, weist national wie international eine unverwechselbare Bedeutung auf. Es ist die einzige Fernsehanstalt, die von allen Bundesländern getragen wird und die damit ein einmaliges Vorbild des deutschen kooperativen Föderalismus im Medienbereich ist.

2. Anders als seinen privaten Wettbewerbern war und ist es dem ZDF dabei nicht gestattet, sein Programm allein an Kriterien des Marktes bzw. der Einschaltquote zu orientieren. Als öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter ist das ZDF strikt an einen gemeinwohlorientierten Funktionsauftrag gebunden, der wesentlich durch verfassungsrechtliche Vorgaben geprägt wird.

II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

3. Normative Grundlage für die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts ist der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG formulierte Auftrag an den Staat, die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film zu gewährleisten. Für das Verständnis der durch das Gericht entwickelten Auslegung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ist das Konzept der

Rundfunkfreiheit als einer dienenden Freiheit ausschlaggebend. Danach dient die Rundfunkfreiheit der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der Rundfunk übernimmt in dem Kommunikationsprozeß der Bürger untereinander zum einen die Rolle eines "Mediums", indem er Informationen und Meinungen anderer verbreitet und vermittelt. Darüber hinaus ist er aber auch "Faktor" der Meinungsbildung, indem er seinerseits aktiv zur gesellschaftlichen Meinungsbildung beiträgt.

4. Um seinem Gestaltungsauftrag im Rundfunkwesen nachzukommen, verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. In einer dualen Rundfunkordnung kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Funktion zu, mit seinem umfassenden klassischen Programmauftrag die Vielfaltdefizite des werbefinanzierten kommerziellen Rundfunks auszugleichen. Ihm wird folglich eine besondere Programmleistung, nämlich die Sicherstellung der "unerläßlichen Grundversorgung", abverlangt. Nur "solange und soweit" der öffentlich-rechtliche Rundfunk diese Rollenzuweisung wirksam erfüllt, erscheint es dabei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts 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.

5. Dieser Ableitungszusammenhang verdeutlicht, daß aus dem Begriff der Grundversorgung keine gegenständlichen Begrenzungen für die Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entnommen werden können. Daraus folgt, daß der Begriff der Grundversorgung nicht im Sinne einer Mindestversorgung verstanden werden darf. Auch ist klargestellt, daß die Grundversorgung nicht durch private Anbieter erbracht werden kann bzw. muß.

6. In jüngster Zeit hat sich das Bundesverfassungsgericht darum bemüht, die Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Säule im bereits etablierten dualen System näher zu umschreiben. Das Gericht spricht in diesem Zusammenhang von einem "Funktionsauftrag" oder auch dem "klassischen Auftrag" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Inhalt und Reichweite dieses Auftrages ergeben sich unmittelbar aus dem Verfassungsrecht. Jedoch ist auf dieser Abstraktionsstufe und wegen der dynamischen Entwicklung im Rundfunkbereich seine exakte gegenständliche Umschreibung nicht möglich. Statt dessen betonen die Verfassungsrichter die Programmautonomie der Anstalten: Es sei grundsätzlich ihre Aufgabe, darüber zu befinden, mit welchem Programmangebot den aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Anforderungen entsprochen werde.

7. Diese Akzentverschiebung vom Grundversorgungs- hin zum Funktionsauftrag bedeutet aber nicht, daß es dem Gesetzgeber nun überhaupt nicht mehr möglich ist, medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen zu fällen. Er verfügt vielmehr soweit die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beachtet werden - auch hier über einen breiten Gestaltungsspielraum, um den Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten näher zu konkretisieren. Während die Länder von dieser Möglichkeit im Hinblick auf die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten kaum Gebrauch gemacht haben, ist der Funktionsauftrag des ZDF insbesondere im ZDF-Staatsvertrag sehr weitgehend ausformuliert worden.

8. Nach der derzeitigen Rechtslage ist es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestattet, umfassend die Möglichkeiten der analogen Rundfunktechnik zu nutzen. Noch nicht beantwortet ist hingegen die Frage, ob das Verfassungsrecht den Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Anstalten auch an den neuen technischen und damit programmlichen Entwicklungen im digitalen Rundfunk zu beteiligen. Eine solche Verpflichtung kann sich wiederum aus dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben. In jedem Fall müsse - so das Bundesverfassungsgericht - dafür gesorgt sein, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk "im dualen System publizistisch konkurrenzfähig" bleibe, will dieses nicht "insgesamt die Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfehlen".

9. Solange der Rundfunkgesetzgeber sich für ein solches System entscheidet, steht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk daher eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zu. Dem Baden-Württemberg-Beschluß läßt sich entnehmen, wann eine neue Übertragungsoder Programmform der Entwicklungsgarantie unterfällt: Das Bundesverfassungsgericht läßt für eine Berechtigung der Anstalten zur Veranstaltung dieser Dienste die bloße Möglichkeit genügen, daß diese Dienste zukünftig "in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten". Es bedarf also jeweils einer differenzierten Prüfung im Einzelfall.

10. Beim digitalen Rundfunk besteht nun die Besonderheit, daß dieser wegen des national und international für 2010 bzw. 2006 geplanten Analog-Switch-Off in Gänze die Stelle des herkömmlichen Rundfunks einnehmen soll. Angesichts dieser Lage ist zu konstatieren, daß der digitale Rundfunk grundsätzlich von der Entwicklungsgarantie umfaßt ist und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk somit von Beginn an die Berechtigung eingeräumt werden muß, sich an den programmlichen und technischen Möglichkeiten des digitalen Rundfunks zu beteiligen. Damit ist allerdings noch nichts über die Art und Weise oder das Ausmaß der Beteiligung ausgesagt.

III. Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF

11. Das rechtliche Fundament der Rundfunkanstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" bildet der Staatsvertrag der deutschen Länder. Als primäre Rechtsquelle gibt er den Handlungs- und Organisationsrahmen für das ZDF vor. Die zentrale Vorschrift, anhand derer sich der besondere Funktionsauftrag des ZDF in der deutschen Rundfunklandschaft entwickeln läßt, findet sich in § 5 ZDF-StV. Die Vorschrift enthält für die Tätigkeit des ZDF eine Reihe von Leitzielen und Prinzipien, die sich auf thematische Dimensionen beziehen lassen.

12. Prägend für das ZDF ist hiernach der nationale Auftrag der Anstalt, wie ein Blick auf ihre historische Entwicklung, auf die Gesetzessystematik und auf ihre Stellung im Gefüge der verfassungsmäßigen Rundfunkordnung ergibt.

- Die rechtlichen Weichen für die Gründung des ZDF wurden durch das erste Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts gestellt. Nachdem das Vorhaben, eine Bundesfernsehanstalt zu errichten, für verfassungswidrig erklärt wurde, beschlossen die Ministerpräsidenten, eine gemeinsame Einrichtung aller Länder zu gründen, die in vollständiger Unabhängigkeit von den Landesrundfunkanstalten wirken sollte. Ein wichtiges Ziel dieser Neugründung war es nach § 22 Abs. 4 ZDF-StV (1961), daß die Fernsehteilnehmer der Bundesrepublik zwischen zwei inhaltlich verschiedenen Programmen wählen können. Der Auftrag, ein Kontrastprogramm zu bieten, wurde konkretisiert in § 2 Satz 1 ZDF-StV (1961). Die Vorschrift verpflichtete die neu gegründete Sendeanstalt, in ihren Sendungen den Fernsehteilnehmern in "ganz Deutschland" einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere "ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit", zu vermitteln. Konsequenterweise erhielt die Anstalt auch den Namen "Zweites Deutsches Fernsehen".

- Stellt man dem Auftrag des ZDF die gesetzlichen Zielvorgaben der Landesrundfunkanstalten gegenüber, so bestätigt sich einmal mehr die programmatische Aufteilung zwischen einem gesamt-national-orientierten öffentlich-rechtlichen Sender - dem ZDF - und den regional-orientierten öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten. Der regionale Programmauftrag der einzelnen Landesrundfunkanstalten wird kurz und exemplarisch anhand der rechtlichen Basis des Westdeutschen Rundfunks (WDR), des Norddeutschen Rundfunks (NDR) und des Südwestrundfunks (SWR) dargestellt.

- Aus ihrer primär regionalen Orientierung lösen sich die Landesrundfunkanstalten - jedenfalls aus normativer Sicht - auch nicht, wenn ihnen durch § 1 des ARD-Staatsvertrages die Pflicht auferlegt wird, "gemeinsam ein Fernsehvollprogramm zu gestalten". Im Hinblick auf das Gemeinschaftsprogramm "Deutsches Fernsehen", das die Landesrundfunkanstalten im Rahmen der ARD veranstalten, haben die Länder überhaupt darauf verzichtet, einen expliziten Programmauftrag zu formulieren. Das Erste Fernsehprogramm wird nicht etwa wie das Programm des ZDF - zentral produziert, sondern setzt sich aus den Programmbeiträgen der Landesrundfunkanstalten zusammen. Für die Anstalten werden daher detailliert sogenannte Pflichtanteile festgelegt, die diese für die Herstellung des Gemeinschaftsprogramms zuliefern müssen. Die

Programmverantwortung für das "Deutsche Fernsehen" wird ausschließlich durch die für die jeweiligen Landesrundfunkanstalten geltenden Rundfunkgesetze und -staatsverträge geregelt.

- Weitere Hinrichtung auf die bundesweite Ausrichtung des ZDF ergeben sich aus den Vorschriften über die organisatorische Struktur des Senders und aus den Regeln, die einen Anspruch auf Sendezeit verankern.

- Diese skizzierte Aufgabenverteilung innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik wird, last but not least, durch eine Besinnung auf den verfassungsrechtlichen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestützt. Dem Auftrag der Verfassung wird eine Organisation um so eher gerecht, je breiter das Spektrum der Berichterstattung ist, die sie eröffnet. Nur mit einer Schwerpunktsetzung auf die einerseits nationale und andererseits regionale Programmausrichtung kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk insgesamt die an ihn gestellten Anforderungen erfüllen, nämlich auf der Grundlage einer umfassenden Berichterstattung den Meinungspluralismus in der bundesdeutschen Gesellschaft zu fördern. Diese Organisationsstruktur macht einen entscheidenden Vorsprung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern aus: Die Positionierung des ZDF als nationaler öffentlich-rechtlicher Sender gewinnt somit vor dem Hintergrund der regionalen Struktur der Landesrundfunkanstalten an eigenem Gewicht und Bedeutung.

13. Insgesamt lassen sich acht Dimensionen eines spezifischen ZDF-Funktionsauftrages ausmachen:

- Informationsauftrag: Das ZDF hat als Basis für eine freie Meinungsbildung die Aufgabe, objektive Informationen zu vermitteln. Die Berichterstattung hat daher umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich zu erfolgen. Kommentare und Stellungnahmen sind daher z. B. als solche zu kennzeichnen.

- Orientierungsfunktion: Als Quelle unabhängiger und unparteiischer Informationen kann das ZDF verlässliche und glaubwürdige Anhaltspunkte und damit Orientierung für eine freie Meinungsbildung geben.

- Forumsfunktion: Das ZDF hat dafür zu sorgen, daß alle relevanten Auffassungen zu einem Thema zu Wort kommen. Es soll ein Forum für die öffentliche Diskussion bieten, an der die gesellschaftlichen Gruppen partizipieren können.

- Integrationsfunktion: Das ZDF soll für gegenseitiges Verständnis eintreten und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Dabei läßt sich der Auftrag zur föderalen, europäischen und internationalen Integration von der gesellschaftlichsozialen Integrationsaufgabe unterscheiden.

- Leitbildfunktion: Das ZDF hat die Verpflichtung zu einer wegweisenden, qualitativ hochwertigen und auch innovativen Programmgestaltung. Auf diese Weise setzt die Anstalt Maßstäbe.

- Kulturauftrag: In den Programmen des ZDF soll sich die kulturelle Vielfalt Deutschlands und das Geschehen in den einzelnen Ländern widerspiegeln. Hierin kommt die gesamt-nationale und föderale Ausrichtung des ZDF, aber auch seine integrative Rolle zum Ausdruck.

- Produktionsauftrag: Eine sachgerechte Umsetzung der verschiedenen Verpflichtungen läßt sich durch den bloßen Erwerb von ausländischen Produktionen allein nicht gewährleisten. Das ZDF hat deshalb den Auftrag zum selbständigen Kulturschaffen. Die Anstalt kann zu diesem Zweck mit Dritten zusammenarbeiten, jedoch ist die Produktion möglichst angemessen auf Produktionsstandorte in den Ländern zu verteilen.

- Innovationsfunktion: Die Entwicklungsgarantie gewährt dem ZDF eine Teilhabe an neuen Techniken und Diensten im Rundfunksektor. Um den Anschluß an die rasante Entwicklung in diesen Bereichen nicht zu verpassen, ist die Anstalt zu einem innovativen Vorgehen und zur permanenten Erprobung neuer Möglichkeiten angehalten.

IV. Praktische Umsetzungen des ZDF-Funktionsauftrages

14. Das ZDF bemüht sich, seinen spezifischen Funktionsauftrag in seinen Programmen, aber auch in seinen außerprogrammlichen sozialen und kulturellen Aktivitäten umzusetzen. Daß die Anstalt hierbei erfolgreich ist, zeigt die Zustimmung bei den Zuschauern und bei Fachexperten. Dem ZDF sind für seine Aktivitäten zahlreiche Preise verliehen worden. B. Das ZDF vor neuen Herausforderungen

I. Kommunikations- und Mediensektor weltweit im Umbruch

15. Zur Jahrtausendwende hin sieht sich das ZDF mit seiner spezifischen Aufgabenstellung einschneidenden Umwälzungen des gesamten Kommunikations- und Mediensektors ausgesetzt.

16. Motor für diese Umgestaltung ist die Digitaltechnik. Sie löst eine Konvergenz der Übertragungsplattformen und Endgeräte aus. Damit beginnen die bisher getrennten Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien zusammenzuwachsen - und zwar in einem globalen Maßstab. Dieser Prozeß wird notwendig Veränderungen der regulativen Rahmenbedingungen für Medien- und Rundfunk-tätigkeiten nach sich ziehen.

II. Auswirkungen auf die Angebotsstruktur, Vertriebsformen und Mediennutzung

17. Die Auswirkungen der Umbrüche im Mediensektor auf die Angebotsstruktur, Vertriebsformen und Mediennutzung sind vielfältig. Es wird eine Fülle neuer multimedialer Dienste geben; vielfach wird für sie ein interaktiver Gebrauch kennzeichnend sein. Von besonderer Bedeutung ist auch, daß für digitale Angebote eine eigene Vertriebs- und Vermarktungsstruktur erforderlich wird. Es kommt z. B. zum Einsatz von Multiplexing und Set-Top-Boxen. Die zunehmende Entgeltfinanzierung macht darüber hinaus neue Conditional-Access-Systeme erforderlich. Inhaber dieser neuen Gatekeeperpositionen werden in der Lage sein, den Wettbewerb auf den digitalen Märkten nachhaltig zu beeinflussen.

18. Noch weitgehend offen ist, in welchem Ausmaß die neuen Angebote von den Verbrauchern angenommen werden. In den letzten Jahren lassen sich jedoch bereits einschneidende Veränderungen der Nutzungsgewohnheiten feststellen. So gibt es einen Trend zur Fragmentarisierung der Rezipientenschaft und zu einer Lockerung der Programm- und Senderbindung. Auch mit der Zunahme der Online-Nutzung ist zu rechnen, und zwar zu Lasten der herkömmlichen Medien.

19. Für das ZDF ist von ausschlaggebender Bedeutung, wie sich die Realisierungsbedingungen des Fernsehens im digitalen Zeitalter verändern werden: Im Ergebnis ist damit zu rechnen, daß das traditionelle Fernsehen als separate Kulturdisziplin im Zuge der digitalen Revolution in einen größeren Multimedia-Komplex übergehen wird. Zu den markantesten Unterschieden zwischen der analogen und der digitalen Welt wird dabei die Auflösung des herkömmlichen Programmbegriffs gehören. Bisher konnte pro Kanal in einem Breitbandkabel oder einem Satellitentransponder nur ein Programm übertragen werden. In einer digitalen Welt werden die Programme nicht mehr eigenständig, sondern in Programmbouquets verbreitet.

20. Die Zusammenstellung der Bouquets erfüllt wichtige Selektionsaufgaben für die Rezipienten, da zukünftig die Palette der verschiedenen Angebote kaum noch überschaubar sein dürfte. Eine hinreichende Bouquetbindung wird jedoch nur dann erzielt werden können, wenn der Zuschauer auch tatsächlich die Abdeckung aller seiner medialen Interessen erwarten kann. Zudem muß das Bouquet auch inhaltlich das gesamte für die Zielgruppe relevante Interessen- und Meinungsspektrum abdecken. Für die Veranstalter hat diese Bündelung den Vorteil, daß sie ihre verschiedenen Dienste erstmals unter einer Dachmarke anbieten können.

21. Damit sich die Rezipienten in dem stark erweiterten und ausdifferenzierten Gesamtangebot zurechtfinden können, bedarf es sogenannter Navigationssysteme. Diese Electronic Programme Guides (EPG) sind die Programmzeitschriften des digitalen Fernsehens. Der Electronic Programme Guide wird damit in seinen verschiedenen Spielarten zu einem Instrument der Vernetzung und Integration sehr unterschiedlicher Medienangebote. Dem Rezipienten wird damit ein benutzerfreundliches und gesamtheitlich angelegtes Instrument an die Hand gegeben, um sich in der neuen Angebotsfülle zurecht zu finden. Auf diese

Weise sind Integrationsleistungen möglich, die mit dem Aufkommen der Spartenprogramme bislang als kaum mehr realisierbar eingestuft wurden.

C. Umgang mit den neuen Herausforderungen im europäischen Ausland am Beispiel der BBC

22. Anders als etwa der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk bezieht die BBC ihre rechtliche Legitimation nicht aus verfassungsrechtlichen Vorschriften, sondern aus der sogenannten Royal Charter und den sie ergänzenden Rundfunklizenzen und Richtlinien.

23. Danach nimmt die BBC als Public-Service-Provider vier spezifische Funktionen wahr: die Integrationsfunktion, die Forumsfunktion, die Leitbildfunktion und die Repräsentationsfunktion, wobei es sich allein bei letzterer um eine typisch britische Erscheinung handelt, indem die BBC zur Vertretung der britischen Sichtweise nach außen verpflichtet ist. In Befolgung dieses Programmauftrages betreibt die BBC zwei Fernseh- und fünf nationale Hörfunkprogramme sowie einen Auslandssender.

24. Am 1. Mai 1996 trat die neue, derzeit gültige BBC Charter in Kraft. Dem Grundtenor der vorangegangenen Diskussion entsprechend, definiert sie Rolle und Programmauftrag der BBC keineswegs vollkommen neu, sondern hält im Kern an der BBC als Großbritanniens gebührenfinanziertem, "major public broadcaster" fest, der als solcher dem Prinzip der flächendeckenden Grundversorgung und der Integration unterschiedlicher regionaler und kultureller Belange verschrieben bleibt. Änderungen ergeben sich allerdings künftig bei der Umsetzung dieses tradierten Programmauftrages.

25. Zu dessen Anpassung an die Gegebenheiten der neuen Medien befolgt die BBC eine mehrstufige Strategie. Diese setzt im wesentlichen in drei Bereichen an: bei der Privatisierung einzelner Geschäftsbereiche, bei den digitalen Fernsehdiensten und im Bereich der Online-Aktivitäten. Im Zentrum des Privatisierungstrends stehen dabei die sogenannten Producer-Choice-Programme sowie die Gründung von BBC Worldwide.

26. Im Bereich des digitalen Fernsehens setzt die BBC sowohl auf die Etablierung eigener Angebote als auch auf die Kooperation mit anderen, auch kommerziellen Anbietern. Hinsichtlich ihrer Online-Aktivitäten wird sie ihr bestehendes programmbegleitendes Web-Angebot mittelfristig zu einem eigenen Online-Dienst ausbauen. Insgesamt fällt bei diesen neuen Ansätzen zur Umsetzung des im Prinzip gleich gebliebenen Programmauftrages vor allem auf, daß insbesondere dessen spezifisch britische Repräsentationsfunktion deutlich gestärkt worden ist.

D. Positionierung des ZDF in einer digitalen Kommunikationsordnung

I. Konkretisierung der Aufgabenbestimmung im Lichte der neuen Herausforderungen

27. Eine sachgerechte Positionierung des ZDF in einer digitalen Kommunikationsordnung kann naturgemäß ausländische Entwicklungen, wie sie am Beispiel der BBC nachgezeichnet worden sind, nicht außer Acht lassen. In erster Linie muß aber Klarheit über die Aufgaben und Ziele der Anstalt unter den sich verändernden Umständen gewonnen werden.

28. Nicht gefolgt werden kann dabei einer Auffassung im Schrifttum, die meint, daß ein öffentlich-rechtliches Rundfunkangebot nach einer flächendeckenden Einführung der Digitaltechnik wegen des prognostizierten Wegfalls der sogenannten Sondersituation im Rundfunk überflüssig werde. Dieses Argument wird zum Teil als juristischer Einwand, zum Teil auch als medienökonomischer Einwand vorgetragen.

29. Aus juristischer Sicht ist dieser Argumentation entgegenzuhalten, daß der Frequenzknappheit und den hohen Anfangskosten neuer Fernsehangebote in den jüngeren Rundfunkurteilen der europäischen Verfassungsgerichte keine Bedeutung mehr zukommt. Im Mittelpunkt der Rechtsprechung steht vielmehr übereinstimmend das Bemühen, Meinungsvielfalt und Pluralismus zu gewährleisten. Im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten haben diese Ziele nun auch im primären Gemeinschaftsrecht Anerkennung gefunden. Die neuen Unternehmensallianzen im Multimedia-Sektor, aber auch die Gatekeeperstellungen bei den Vertriebswegen und die neuen Hindernisse beim Zugang zu den Programmrechten deuten darauf hin, daß in einer digitalen Welt die Gefährdungen für Meinungsvielfalt und Pluralismus keinesfalls beseitigt sind.

30. Aus medienökonomischer Sicht ist auf ein Marktversagen beim werbefinanzierten Rundfunk hinzuweisen. Bei der Werbefinanzierung richtet sich die Auswahl des Programmangebots - anders, als dies sonst auf dem Markt üblich ist - in erster Linie nicht nach den Interessen der Konsumenten, sondern nach den Wünschen der werbetreibenden Wirtschaft. Und diese sind auf das Erzielen hoher Einschaltquoten gerichtet. Die programmlichen Interessen von Minderheiten - hierzu gehören heutzutage angesichts der gesellschaftlichen Ausrichtung an den jugendlichen Idealen auch schon Menschen über 50 Jahre - können nur dann zum Zuge kommen, wenn bei ihnen ein besonders hoher Werbeerfolg zu erwarten ist.

31. Die neuere medienökonomische Forschung hat aber auch bei der Entgeltfinanzierung Marktversagen und externe Effekte aufgedeckt. Bei Qualitätsprogrammen im Bereich Bildung oder Information handelt es sich um sogenannte meritorische Güter, die dadurch gekennzeichnet sind, daß ein Konsument weniger bereit ist, für ihre Herstellung Geld auszugeben, als dies grundsätzlich im gesamtgesellschaftlichen Interesse oder sogar in seinem eigenen Interesse liegt. Damit droht eine permanente Unterversorgung, die nur durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgefangen werden kann. Erfahrungen mit Rundfunkordnungen, die in einem hohen Maße auf Marktgesetzmäßigkeiten vertraut haben, zeigen, daß diese Erwägungen nicht nur theoretischer Natur sind.

32. Die zunehmende Ausweitung der Entgeltfinanzierung und der Geltung von Marktgesetzmäßigkeiten auf den Informationsmärkten kann weitere unerwünschte soziale Folgen hervorrufen. Aus rein ökonomischer Sicht ist das herkömmliche Free-TV eigentlich als ein klassischer Fall des Marktversagens einzustufen. Free-TV ist ein öffentliches Gut, bei dem es nicht möglich ist, das Ausschlußprinzip herzustellen. Praktisch kann damit aber die gesamte Bevölkerung und zwar unabhängig von sozialem Status und Einkommen auf diese Weise mit Informationen, Bildungs- und Kulturprogrammen versorgt werden. Aufgrund der Treuhandbindungen, denen insbesondere öffentlich-rechtliche Anbieter unterliegen, wird de facto ein Qualitätsstandard sichergestellt, der zu wichtigen Wohlfahrtszuwächsen wie z. B. einem hohen Ausbildungsstand oder einem hohen Grad sozialer Integration beiträgt.

33. Der spezifische Funktionsauftrag des ZDF ist in gesetzlichen Grundlagen verankert, die allesamt aus einer Zeit stammen, in der weder die Möglichkeiten der Digitaltechnik noch das Ausmaß der Globalisierung der Medienmärkte absehbar waren. Die Untersuchung zeigt jedoch, daß dieser nichts an Aktualität verloren hat. Die einzelnen Dimensionen müssen zwar im Lichte der neuen Herausforderungen interpretiert werden, einer Ergänzung bedarf es hingegen nicht. Ebenso wenig erscheint es erforderlich, einzelne Dimensionen aus dem Funktionsauftrag herauszunehmen und ihn insofern enger zu definieren.

34. Als Ergebnis dieses Abschnitts werden zehn zentrale Aufgabenstellungen herausgearbeitet, die das ZDF in einer digitalen Kommunikationsordnung zu erfüllen hat:

- Das ZDF hat als Glaubwürdigkeitsinsel in fragmentierten Märkten zu fungieren.
- Das ZDF gewährleistet die Teilhabe an den Vorteilen der digitalen Revolution für jedermann.
- Das ZDF muß als unabhängiger und glaubwürdiger Informationsmakler tätig werden.
- Das ZDF sichert eine an nationalen Belangen orientierte Informationsvermittlung.
- Das ZDF fungiert als Stimme Deutschlands in Europa und in der Welt.
- Das ZDF sichert Qualitätsstandards.
- Das ZDF schließt zugleich Versorgungslücken des kommerziellen Sektors.
- Das ZDF gewährleistet kulturelle Identität.

- Das ZDF fördert nationale und europäische Produktionen.
- Das ZDF ist Innovationsmotor.

35. In der medienpolitischen Diskussion ist in jüngster Zeit verstärkt die Forderung erhoben worden, den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks näher gesetzlich zu präzisieren. Diese Auffassung wird damit begründet, daß die Anstalten sonst unkontrolliert und schrankenlos ihren Aufgabenkreis nach ihrem Belieben erweitern könnten. Diese Befürchtung ist im Hinblick auf das ZDF nicht nachvollziehbar. Die Anzahl und die Art der ZDF-Programme sind schon jetzt im einzelnen insbesondere im ZDF-Staatsvertrag umschrieben. Noch detailliertere gesetzliche Bestimmungen hätten den Nachteil, daß hierdurch leicht in die Programmautonomie der Anstalt eingegriffen und ihre journalistische Freiheit eingeschränkt würde. Darüber hinaus muß das ZDF angesichts des schnellen Wandels im Mediensektor befähigt sein, zügig und flexibel reagieren zu können.

36. Jedoch kann daran gedacht werden, im Wege der Selbstverpflichtung eine nähere Umschreibung und damit eine Konkretisierung des Funktionsauftrages zu erzielen. Vorbild könnte hier wieder einmal die BBC sein, die auf Basis ihres in der BBC Charter niedergelegten Auftrages ihre jährlichen Pflichten schriftlich fixiert und dann im Rahmen eines Berichts darüber Rechenschaft ablegt, inwiefern diese eingehalten wurden. Auf diese Weise ließe sich die allgemeine Aufgabenbestimmung präziser fassen, ohne daß die Programmautonomie übermäßig eingegrenzt würde. Ein solches Verfahren würde zudem die Selbstreflexion der Anstalt stärken und könnte die Legitimität ihrer Programmpolitik in der Öffentlichkeit erhöhen.

37. Im Hinblick auf das ZDF bietet sich in einem ersten Schritt an, eine Präzisierung der oben erwähnten acht spezifischen Dimensionen des Funktionsauftrages der Anstalt vorzunehmen. Diese Aufträge wären näher zu umschreiben und auf einzelne Sachbereiche wie z. B. Programmstandards hin zu konkretisieren. Um eine rechtsverbindliche Beachtung dieser Grundsätze sicherzustellen, sollten sie im zweiten Schritt in den Programmrichtlinien verankert werden. Dann wären sie über den Gesamtbereich der Anstalt bis hin zum Intendanten bindend. Darauf aufbauend könnte sich das ZDF etwa im Zweijahresrhythmus zu einer Überprüfung seiner programmlichen Gesamttätigkeit und zur schwerpunktmäßigen Festlegung seiner anstehenden programmlichen Leistungen einschließlich bestimmter inhaltlicher Anforderungen verpflichten. Dies hat aufgrund des spezifischen Funktionsauftrages des ZDF dabei immer unter dem nationalen Blickwinkel zu erfolgen.

38. Die Umsetzung dieser Verpflichtung müßte dann nach Ablauf der zwei Jahre wiederum gesondert überprüft und hierüber Rechenschaft abgegeben werden. Auch dieses Verfahren sollte in den Programmrichtlinien verbindlich geregelt sein, da es sich um die Aufstellung und Kontrolle von programmlichen Leitgrundsätzen und damit um eine Kompetenz des Fernsehrates handelt. Eine staatliche Instanz kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mit diesen das Programm unmittelbar beeinflussenden Aufgaben betraut werden. Darüber hinaus entspricht es der Tradition des deutschen Rundfunkrechts, solche Regulierungs- und Kontrollaufgaben binnenpluralistisch zusammengesetzten Gremien zu übergeben.

II. Notwendige Veränderungen bei der Umsetzung des ZDF-Funktionsauftrages

39. Um seine Aufgabenstellung auch in Zukunft angemessen wahrnehmen zu können, muß sich das ZDF in seiner Programmgestaltung auf die durch die digitale Revolution ausgelösten Umwälzungen einlassen. In einer Medienlandschaft, in der in schnellen Rhythmen multimediale Angebote auf den Markt kommen und die Nutzerschaft zunehmend ausdifferenziert, sind neue innovative Programmstrategien erforderlich. Diese Anforderungen gelten nicht nur für das ZDF. Öffentlich-rechtliche wie kommerzielle Rundfunkanbieter haben in den letzten Monaten europaweit begonnen, Konzepte für digitale Bouquetangebote, für Online-Angebote und Offerten für Hybridformen, die zwischen Rundfunk und Online angesiedelt sind, wie Intercast und Web-TV, zu entwickeln und in die Praxis umzusetzen.

40. Leitlinien für die (inhaltliche) Schwerpunktsetzung bei der Angebotsgestaltung ergeben sich vor allem aus dem ZDF-Funktionsauftrag. Das ZDF muß sein Programmangebot zukünftig so verändern, daß es in der Lage ist, die oben herausgearbeiteten zehn zentralen Aufgabenstellungen für das digitale Zeitalter erfüllen zu können. Es ist evident, daß der Sender seine Rolle als Glaubwürdigkeitsinsel, Informationsmakler oder auch als Stimme Deutschlands in der Welt und in Europa unter anderem mit einem Fernsehvollprogramm, das von wenigen Spartenkanälen begleitet wird, nicht leisten kann.

41. Schwierig ist jedoch die Frage zu beantworten, was das ZDF im einzelnen tun muß, um gegenüber diesen neuen Herausforderungen zu bestehen. Da sich die Angebotspalette im Mediensektor rasant ändert, erscheint es kaum möglich, schon heute klar definierte Möglichkeiten und Grenzen für die Programmpolitik zu entwickeln. Sich schnell verändernde Umweltbedingungen bringen es mit sich, daß die Vorgaben für die Aufgabenerfüllung - wie schon im jetzt de lege lata bestehenden ZDF-Funktionsauftrag - entwicklungssoffen und flexibel angelegt sein müssen. Dies mag von den kommerziellen Anbietern kritisiert werden, da ein starres Aufgabenkorsett lästige Wettbewerber vom Zutritt in neuen Marktsegmente abhalten könnte.

42. Gewisse Orientierungspunkte für ein Programmangebot, das den neueren Entwicklungen Rechnung tragen kann, lassen sich vor allem aus einer Analyse der in Europa bereits im Markt befindlichen digitalen Rundfunkangebote entnehmen. Soweit sich hier bereits ein gewisser Standard für digitale Angebote etabliert hat, müssen sich im großen und ganzen auch die Initiativen des ZDF daran orientieren.

43. Trotz aller Unterschiede im einzelnen lassen sich bei den europäischen Angeboten doch eine Reihe von Gemeinsamkeiten feststellen:

- Das digitale Fernsehen wird durchgängig in Form von Bouquets vermarktet. Kennzeichnend für das Bouquet ist der Medienmix. Die Anbieter sind zunächst darum bemüht, die bereits im Markt befindlichen Fernsehvoll- und Spartenprogramme aufzunehmen. Darüber hinaus läßt sich eine weitere Ausdifferenzierung von Spartenprogrammen feststellen. Special-Interest-Angebote gibt es insbesondere für Spielfilmliebhaber, Musikbegeisterte oder auch Sportfans. Zudem wird das bereits ausgestrahlte Programm unter bestimmten Kategorien wie z. B. Gesundheit oder Unterhaltung neu zusammengestellt und in Form von Near-Video-on-Demand permanent ausgestrahlt.

- Häufig wird das Fernsehangebot von anderen Medienangeboten flankiert. So werden in den Bouquets Hörfunkprogramme ebenso aufgenommen wie digitale Teletext-Angebote oder andere interaktive Angebote wie z. B. Spiele. Auch wird die Möglichkeit eröffnet, Software aus dem Internet zu beziehen.

- Durch die Angebotsvielfalt führt in der Regel ein elektronischer Programmführer, der vom Bouquetveranstalter verbreitet wird. Dies läßt die Bemühung erkennen, Marken zu etablieren, damit dem Rezipienten die Orientierung und dem Anbieter die Vermarktung erleichtert wird.

44. Weitere Orientierungshilfen ergeben sich aus einem Vergleich mit dem Angebot der zweiten Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesrundfunkanstalten kann den Weg in diese bouquetgeprägte neue Ära mit einer großen Anzahl programmlicher Angebote antreten. Schon heute strahlen die Landesrundfunkanstalten in ihrem versuchsweisen Bouquet "ARD-Digital" (www.ard-digital.de) das Erste Programm, alle acht Dritten Programme sowie die Partnerprogramme 3sat, Der Kinderkanal, PHOENIX und ARTE aus. Der ARD-Hörfunk ist mit einer Auswahl von elf Programmen vertreten. Über 40 weitere Hörfunkprogramme können noch in das Bouquet integriert werden. Mit EinsExtra, Eins-Festival und EinsMuXx hat die ARD aus ihrem programmlichen Gesamtverrat schon jetzt Programmschleifen sowie ein zeitversetztes Hauptprogramm als zusätzliche digitale Servicepakete geschaffen. Außerdem sind ein elektronischer Programmführer und Online-Kanal Bestandteil des "ARD-Digital"-Bouquets.

45. Will das ZDF auch noch zu Beginn des nächsten Jahrtausends seinen spezifischen Funktionsauftrag effektiv wahrnehmen und soll die Balance im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem gewahrt werden, wird sich die Anstalt darum bemühen müssen, ihr Fernsehangebot auszdifferenzieren und ein eigenes Hörfunkangebot zu entwickeln. Zudem wird das ZDF mit den neuen Medien experimentieren und hier Erfahrungen sammeln müssen.

46. Eine solche innovative Programmstrategie kann jedoch nur dann eingeschlagen werden, wenn hierfür angemessene finanzielle, organisatorische - z. B. durch verstärkte Kooperation mit nationalen und internationalen Partnern - und insbesondere rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

47. Den rechtlichen Handlungsspielräumen für ein Engagement bei den digitalen Angeboten wird in der Untersuchung im einzelnen nachgegangen. Die Analyse beschränkt sich dabei auf diejenigen Aktivitäten, die sich seitens des ZDF bereits in einem Versuchsstadium befinden bzw. in absehbarer Zeit geplant sind.

48. Das digitale Programmbouquet ZDF.vision ist für eine Erprobungsphase durch die Experimentierklausel des § 1 Abs. 2 ZDF-StV gedeckt. Um ZDF.vision dauerhaft rechtlich abzusichern, bedarf es einer staatsvertraglich vereinbarten digitalen Bouquetermächtigung. Stellt sich im Verlauf der Erprobungsphase heraus, daß die Veranstaltung eines digitalen Bouquets erforderlich ist, damit das ZDF seine verfassungsrechtlich geschützte Rundfunkaufgabe erfüllen kann, ist der Gesetzgeber sogar verpflichtet, eine entsprechende Ermächtigung in die Rundfunkgesetze aufzunehmen.

49. Zwar liegen derzeit noch keine detaillierten Auswertungen über die Multimedia-Pilotprojekte der Länder und die Erfahrungen des ZDF mit seinen digitalen Angeboten vor. Der Erfolg des digitalen Fernsehens in einigen europäischen Ländern und die vom geplanten Analogen-Switch-Off ausgehenden Wirkungen legen aber die Vermutung nahe, daß diese Marktentwicklung hierzulande schon bald nachgeholt sein wird. Da bereits durch den gegenwärtig in Vorbereitung befindlichen Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eine umfassende rechtliche Rahmenordnung für den digitalen Rundfunk geschaffen werden soll, bietet es sich an, hierin eine solche Bouquetermächtigung aufzunehmen. Für das ZDF hätte dies den Vorteil, daß für seine zukünftigen Aktivitäten im Bereich des digitalen Fernsehens die notwendige Rechts- und Planungssicherheit geschaffen wäre.

50. Im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung der Bouquetermächtigung ist zu empfehlen, daß das Ausmaß und die Art der durch das Bouquet gebündelten Dienste gesetzlich geregelt werden. Dabei sollte eine Formulierung gewählt werden, die eine Weiterentwicklung der bestehenden Dienste sowie eine flexible und marktgerechte Reaktion des ZDF auf neue Angebotsformen erlaubt. Um einen möglichst hohen Grad an Rechtssicherheit zu erzielen, sollte dem ZDF explizit gestattet werden, das Programmbouquet ZDF.vision, die ZDF.infoBox, den ZDF.digitext und den EPG dauerhaft zu veranstalten. Gleiches gilt für den digitalen Theaterkanal, den die Gremien des ZDF beschlossen haben und dessen Verankerung in einer rundfunkstaatsvertraglichen Bouquetermächtigung eine gewisse Chancengleichheit zu den speziellen digitalen ARD-Angeboten (EinsExtra, EinsFestival und EinsMuXx) herstellen würde.

51. Darüber hinaus sollte dem ZDF die Möglichkeit eröffnet werden, weitere Programme und Dienste in das Bouquet aufzunehmen. Der Anstalt sollte daher zunächst die Option eröffnet werden, weitere eigenständig veranstaltete Fernsehprogrammformate für das Bouquet zu entwickeln. In Betracht kommt hier ein zweites eigenständiges ZDF-Fernsehangebot. Darüber hinaus sollte der Anstalt gestattet werden, einen eigenständigen Hörfunkdienst anzubieten. Schließlich sollte der Anstalt explizit erlaubt werden, drittveranstaltete Fernseh- und Hörfunkprogramme, soweit sie in ein öffentlich-rechtliches Bouquet passen, in das Digitalbouquet des ZDF zu integrieren. Gerade für einen nationalen Sender bietet es sich hier an, eng mit ausländischen Partnern zu kooperieren.

52. Die Online-Aktivitäten des ZDF sind als bloße Hilfstätigkeiten mit programmbegleitendem Charakter einzustufen. Jedoch ist diese Rechtsauffassung im Schrifttum nicht unumstritten. Daher ist zu empfehlen, die Online-Aktivitäten des ZDF klarstellend rechtlich abzusichern. Als Vorbild kommt hier der Diskussionsentwurf zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Betracht. Danach soll in § 4 ZDF-StV folgender Abs. 3 eingefügt werden: "(3) Das ZDF ist berechtigt, im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung Mediendienste im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Mediendienste-Staatsvertrag mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten."

53. Nach Abschluß einer Erprobungsphase sollte für das Intercast-Angebot des ZDF eine klarstellende Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden. Da das programmliche Potential dieser Technologie nach Ansicht von Fachleuten derzeit noch nicht voll ausgeschöpft ist, erscheint eine Aufnahme einer solchen Vorschrift in den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag jedoch als verfrüht.

LITERATURVERZEICHNIS

Albrecht, Michael: Vernetztes Angebot, ARD-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 49-56.

Amsinck, Michael: Der Sportrechtemarkt in Deutschland, Media Perspektiven 1997, S. 62-72.

Andel, Norbert: Zum Konzept der meritorischen Güter, Finanzarchiv 42 (1984), S. 630-648.

Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland ARD (Hrsg.): ARD-Weißbuch 2000, Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt, Ein Diskussionsbeitrag, 1999, abrufbar unter: <http://www.mdr.de/ard-weissbuch>.

Arthur Andersen Group: The Impact of Digital Television on the Supply of Programs, A Report for the European Broadcasting Union, Genf 1998.

Bäker/von Jungstedt/Handwerk/Runkel: Medienwirtschaft: Mit Fördergeld und Brechstange, Focus Nr. 25/1998, S. 211-213.

Bauer, Helmut G./Ory, Stephan: Recht in Hörfunk und Fernsehen, Band 1, Stand: August 1998, Neuwied 1998.

Bausch, Hans: Rundfunkpolitik nach 1945, in: Ders. (Hrsg.), Rundfunk in Deutschland, München 1986.

Beck, Ulrich: Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt 1986.

Bender, Gunnar: Regelungskonzepte zum digitalen Fernsehen in den USA, ZUM 1998, S. 38-49.

Bertelsmann Stiftung: Kommunikationsordnung 2000, Grundsatzpapier der Bertelsmann Stiftung zu den Leitlinien der zukünftigen Kommunikationsordnung, Gütersloh 1997.

Bethge, Herbert: Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 1996.

Bleckmann, Albert: Öffentlich-rechtliche Spartenprogramme als Bestandteil der Grundversorgung?, Ein Rechtsgutachten, Berlin 1996.

Böckenförde, E.-W./Wieland, Joachim: Die Rundfunkfreiheit - ein Grundrecht?, AfP 1982, S. 77-88.

Booz-Allen & Hamilton (Hrsg.): Zukunft Multimedia, Grundlagen, Märkte und Perspektiven in Deutschland, 4. Auflage, Frankfurt 1997.

Brinkley, Joel: Defining Vision: The Battle for the Future of Television, Harcourt Brace 1998.

Brinkmann, Tomas: Rundfunkordnung und Wettbewerb, Media Perspektiven 1986, S. 557-562.

British Broadcasting Corporation (BBC): Memorandum submitted by the BBC, in: Culture, Media and Sport Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. II, House of Commons, Session 1997-1998, London 1998, S. 228-237.

BBC: Annual Report and Accounts 1996-1997, London 1997.

BBC: Extending Choice in Digital Age, Memorandum submitted by the BBC, London 1998.

BBC: Our Commitment to you, BBC statement of Promises to viewers and listeners 1998/1999, London 1998.

BBC: Response to the EU Green Paper: The convergence of the telecommunications, media and information technology sectors and the implications for regulation, London 1998, abrufbar unter: <http://www.ispo.cec.be/convergencegg/bbc.html>.

Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980.

Ders.: Koordination im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ZDF Schriftenreihe Heft 36, Mainz 1987.

Ders.: Verbreitung digitaler Pay-TV-Pakete in Fernseekabelnetzen, Sonderheft ZUM 1997, S. 281-309.

Ders.: Länderfinanzausgleich und Rundfunkfinanzausgleich, Baden-Baden 1998.

Ders.: Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks - Wege zu einem Funktionsauftrag, Gütersloh 1999, abrufbar unter: <http://www.stiftung.bertelsmann.de/publika/download/index.htm>.

Bullinger, Martin/Mestmäcker, Ernst-Joachim: Multimediadienste, Struktur und staatliche Aufgaben nach deutschem und europäischem Recht, Baden-Baden 1997.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Info 2000: Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bericht der Bundesregierung, Bonn 1996.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Initiative "Digitaler Rundfunk" der Bundesregierung, Markteinführung des digitalen Hörfunks und Fernsehens in Deutschland, Bericht der Arbeitsgruppe, Bonn 1998.

Burns, Russel W.: British Television - The formative years, London 1986.

Chomsky, Noam/Dieterich, Heinz: Globalisierung im Cyberspace, Bad Honnef 1996.

Collins, Richard: Public Service Broadcasting in the Internal Market, in: Experts Meeting on Public Service Broadcasting in Europe, Amsterdam, 17/18 February 1997, Amsterdam 1997, S. 35-38.

Ders.: Memorandum, in: Culture, Media and Sport Committee, The Multi-Media Revolution, Vol. III, House of Commons, Session 1997-1998, London 1998, S. 511-515.

Collins, Richard/Murroni, Cristina: New Media, New Policies. Media and Communications Strategies for the Future, Cambridge 1996.

Commission of the European Communities: Green Paper on Radio Spectrum Policy, COM (1998) 596 fin., Brussels 1998.

Culture, Media and Sports Committee: The Multi-Media Revolution, Vol. I, House of Commons, Session 1997-1998, London 1998.

Culture, Media and Sports Committee: The Multi-Media Revolution, Vol. II, House of Commons, Session 1997-1998, London 1998.

Degenhart, Christoph: Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Rechtsgutachten, Leipzig 1997.

Ders.: Programmauftrag Internet, MMR 1998, S. 137-141.

Ders.: Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 333-349.

Ders.: in: Dolzer, Rudolf (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand: 87. Lieferung, Dezember 1998, Heidelberg 1998.

Department of National Heritage: The Future of the BBC - Serving the Nation, Competing World-Wide, Cm 2621, London 1994.

Department of Trade and Industry: Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age, London 1998, abrufbar unter: <http://www.dti.gov.uk/converg/>.

Deutscher Gewerkschaftsbund: Multimedia und Informationsgesellschaft: Chancen nutzen, Risiken bewältigen. Thesen und Forderungen des DGB, Beilage zum Medienspiegel, Nr. 43/1996 vom 21. Oktober 1996.

Dieterich, Heinz: Erziehung und Demokratie in Lateinamerika, in: Chomsky, Noam/ Dieterich, Heinz, Globalisierung im Cyberspace, Unkel/Rhein 1996.

Diller, Ansgar: Rundfunkgeschichte, in: Fünfgeld, Hermann (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin 1997, S. 312-368.

Dollmann, Werner: ZDF.online: Wer klickt, hat mehr vom Fernsehen, in: ZDF Jahrbuch 1996, Mainz 1997, S. 189-191.

Dörr, Dieter: Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa, Baden-Baden 1997.

Drengberg, Joachim: Formatanalyse für Radioprogramme, Media Perspektiven 1993, S. 183-190.

Eberle, Carl-Eugen: Öffentlich-rechtliches Fernsehen im digitalen Zeitalter, in: Festschrift für Reinhold Kreile zu seinem 65. Geburtstag, Baden-Baden 1994, S. 167-178.

Ders.: Meinungsvielfalt im digitalen Fernsehen, in: ZDF Jahrbuch 1994, Mainz 1995, S. 54-59.

Ders.: Neue Übertragungstechniken und Verfassungsrecht, ZUM 1995, S. 249-256.

Ders.: Digitale Rundfunkfreiheit - Rundfunk zwischen Couch-Viewing und Online-Nutzung, CR 1996, S. 193-198.

Ders.: Privatisierung und Regulierung aus der Sicht öffentlich-rechtlicher Programmveranstalter, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden 1997, S. 357-370.

Ders.: ZDF.online auf dem Prüfstand, in: ZDF Jahrbuch 1997, Mainz 1998, S. 59-62.

Ders.: Betätigung des ZDF im Online-Bereich, AfP 1998, S. 272-274.

Eiffert, Martin: Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden, 1998.

Eimeren, Birgit van/Gerhard, Heinz, Oehmichen, Ekkehardt/Schröter, Christian: ARD/ ZDF-Online-Studie 1998: Onlinemedien gewinnen an Bedeutung, Media Perspektiven 1998, S. 423-435.

Engel, Christoph: Medienordnungsrecht, Baden-Baden 1996.

Enquete-Kommission "Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft": Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Schlußbericht, BT-Drucksache 13/11004, Bonn 1998.

Europäische Kommission: Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623 endg., Brüssel 1997.

European Audiovisual Conference, Working Group 2: European Support for the European Audiovisual Industry, Birmingham 1998, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eac/papers/wg2final_en.html.

European Audiovisual Conference, Working Group 3: The Right Regulatory Framework for a Creative Media Economy in a Democratic Society, Birmingham 1998, abrufbar unter: http://europa.eu.int/eac/papers/wg3final_en.html.

European Commission, The Digital Age - European Audiovisual Policy, Report from the High Level Group on Audiovisual Policy, Brussels 1998.

Forster, Thomas: Im Web auf Sendung, tendenz 1998, S. 4-11.

Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.): Mediennutzung der Zukunft im privaten Sektor, Karlsruhe 1998.

Fuhr, Ernst W.: Das Recht des Fernsehens auf freie Berichterstattung über öffentliche Veranstaltungen, in: Burkei, Franz/Polter, Dirk-Meints (Hrsg.): Rechtsfragen im Spektrum des Öffentlichen, Mainzer Festschrift für Hubert Armbruster, Berlin 1976, S. 117-136.

Fuhr, Ernst W.: ZDF-Staatsvertrag, 2. Auflage, Mainz 1985.

Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirchen in Deutschland: Chancen und Risiken der Mediengesellschaft, Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover 1997.

Gerhard, Heinz: Stimmig: Qualität und Quote, Akzeptanz und Image, in: ZDF Jahrbuch 1996, S. 216-218, Mainz 1997.

Ders.: Was für den Zuschauer zählt, in: ZDF Jahrbuch 1997, Mainz 1998, S. 217-219.

Gerhards, Maria/Klingler, Walter/Milde, Jutta: Jugendmedium Radio, Media Perspektiven 1998, S. 570-577.

Gersdorf, Hubertus: Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Berlin 1995.

Ders.: Multi-Media: Der Rundfunkbegriff im Umbruch?, AfP 1995, S. 565-574.

Ders.: Einige Überlegungen zu Online-Diensten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, NJW-CoR 1998, S. 238-240.

Ders.: Chancengleicher Zugang zum digitalen Fernsehen, Berlin 1998.

Glötz, Peter: ". sozusagen altes Kulturgut", epd medien, Nr. 30/1997 vom 27. April 1997, S. 7-10.

Glötz, Peter/Groebel, Jo/Mestmäcker, Ernst-Joachim: Zur Wirklichkeit der Grundversorgung. Über den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Kommunikationsordnung 2000. Aufgaben des dualen Rundfunksystems. Internationale Studien, Gütersloh 1998, S. 88-102.

Göckel, Andreas: Inhaltsverantwortung im Internet, Archiv PT 1996, S. 331-337.

Graham, Andrew/Davies, Javyn: Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age, Luton 1997.

Grajczyk, Andreas: ARD 3 im Aufwind, Media Perspektiven 1998, S. 222-235.

Halefeldt, Horst O.: Immer näher ran, Regionalisierung im Wettbewerb, in: ARD-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 87-100.

Hanfald: Bergfest, Der SWR steigt auf, FAZ vom 29.8.1998, S. 33.

Hartstein, Reinhard/Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rudolf: Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, in: Ring, Wolf-Dieter (Hrsg.): Medienrecht, Band II, Stand: 57. Lieferung, München 1998.

Hasebrink, Uwe/Krotz, Friedrich: Wie nutzen die Zuschauer das Fernsehen?, Media Perspektiven 1993, S. 515-527.

Hearst, Stephen: Die neue Rundfunkgesetzgebung in Großbritannien, Media Perspektiven 1992, S. 170-177.

Hege, Hans: Offene Wege in die digitale Zukunft, Überlegungen zur Fortentwicklung des Medienrechts, Berlin 1995.

Herrmann, Günter: 60 Jahre Rundfunkrecht, Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht, Sonderdruck Band 97/1984, Bern 1984.

Ders.: Rundfunkrecht, Fernsehen und Hörfunk mit Neuen Medien, München 1994.

Herzog, Roman: Art. 5 I, II GG, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz, Kommentar, Stand: Juni 1998, München 1998.

Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht, Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990.

Ders.: Zur aktuellen Entwicklung des Rundfunkrechts, BayVBl. 1997, S. 132-143.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Zwischen ökonomischer Deregulierung und politisch-moralischer Überregulierung - Zur Neuordnung des Rundfunksystems in Großbritannien, RuF 1991, S. 17-28.

Ders.: Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin/New York 1994, § 7, S. 191-262.

Ders.: Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen, RuF 1995, S. 125-138.

Ders.: Regulating Media, The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries, New York/London 1996.

Ders.: Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden 1996.

Ders.: Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 9-15.

Ders.: Medienregulierung unter Viel-Kanal-Bedingungen?, in: Jarren, Otfried/ Krotz, Friedrich (Hrsg.): Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen, Baden-Baden 1998.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas: Ende der Massenkommunikation?, Media Perspektiven 1994, S. 382-391.

Holznapel, Bernd: Rundfunkrecht in Europa, Tübingen 1996.

Ders.: Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM 1996, S. 16-26.

Ders.: Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, Beilage MMR 1998, S. 12-17.

Ders.: Anmerkung zum Urteil vom 17.12.1998, BVerfG: Kurzberichterstattung im Fernsehen, MMR 1998, S. 211-212.

Ders.: Rechtliche Rahmenbedingungen des digitalen Fernsehens, in: Prütting, Hanns/ Hochstein, Reiner/Hege, Hans/Holznapel, Bernd/Hoeren, Thomas/Preis, Ulrich/ Köhler, Helmut (Hrsg.): Die Zukunft der Medien hat schon begonnen - Rechtlicher Rahmen und neue Teledienste im Digitalzeitalter, München 1998, S. 37-55.

Ders.: Vorfagen zu Rundfunk-, Medien- und Telediensten, in: Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Multimedia-Recht, München 1999, Teil 3.2, S. 1-56.

Holznapel, Bernd/Grünwald, Andreas: Multimedia per Antenne, ZUM 1997, S. 417-427.

Dies.: Britisches Medienkonzentrationsrecht im Wandel, in: Stock, Martin/Röper, Horst/ Holznapel, Bernd (Hrsg.): Medienmarkt und Meinungsmacht, Berlin/Heidelberg 1997, S. 109-159.

Holznapel, Bernd/Vesting, Thomas: Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk, Baden-Baden 1999.

Humphreys, Peter: Das Rundfunksystem Großbritanniens, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1998/99, 24. Auflage, Baden-Baden 1998, S. 346-362.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht), 10. Auflage, Neuwied/Kriftel 1998.

Jarass, Hans D.: Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, ZDF Schriftenreihe Heft 53, Mainz 1997.

Ders.: Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, S. 133-141.

Jung, Volker/Warnecke, Hans-Jürgen: Handbuch für die Telekommunikation, Berlin 1998.

Kammann, Uwe: Heute ist morgen gestern. ARD und ZDF: Welche Zukunft sollen wir wollen?, epd medien Nr. 37, 38/1997 vom 17.05.1997, S. 3-4.

Kepplinger, Hans Mathias: Der Einfluß der Rundfunkräte auf die Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung, Gütersloh 1988, S. 453-493.

Kepplinger, Hans Mathias/Hartmann, Thomas: Stachel oder Feigenblatt? Rundfunk- und Fernsehrechte in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung, Frankfurt 1989.

Kleinsteuber, Hans J.: Unternehmensverflechtungen im globalen Medienmarkt, in: Meckel, Miriam/Kriener, Markus (Hrsg.): Internationale Kommunikation. Eine Einführung, Opladen 1996.

Kleinsteuber, Hans J./Rosenbach, Marcel: Digitales Fernsehen in Europa: Eine Bestandsaufnahme, RuF 1998, S. 24-57.

Kliment, Tibor/Brunner, Wolfram: Wer sieht was wo?, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, Internationale Studie im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000, Gütersloh 1998, S. 51-85.

Knauth, Michael: Die Auswirkungen konvergierender Informations- und Kommunikationstechnologien auf den chancengleichen Zugang in der Informationsgesellschaft und die Politik der Europäischen Union, Europäisches Medieninstitut, Düsseldorf 1997.

Koenig, Christian/Röder, Ernst: Converging Communications, Diverging Regulators? Germany's Constitutional Duplication in Internet Governance, International Journal of Communications Law and Policy (IJCLP), Issue 1, Summer 1998, abrufbar unter: http://www.digital-law.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc_1_1_1998.html.

König, Johann-Günther: Global Player Telekom, Berlin 1997.

Kondylis, Panajotis: Der Niedergang der bürgerlichen Denk- und Lebensformen, Weinheim 1991.

KPMG: Public Policy Issues Arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence, London 1996, abrufbar unter: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/promo/pubs/exesum.html>.

Kreile, Johannes/Neuenhahn, Stefan: Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, K&R 1998, S. 41-48.

Krene, Jorn: Ordnungspolitik im Rundfunk, in: Schenk, Michael (Hrsg.): Medienökonomie, München 1989.

Kresse, Hermann: Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung, ZUM 1995, S. 178-189.

Krüger, Udo Michael: ARD 3 - ein Faktor der Balance im dualen Fernsehsystem, Media Perspektiven 1995, S. 566-585.

Kuch, Hansjörg: Der Staatsvertrag über Mediendienste, ZUM 1997, S. 225-230.

Ladeur, Karl-Heinz: Die vertikale Integration von Film-, Fernseh- und Video-Wirtschaft als Herausforderung der Medienregulierung, RuF 1998, S. 5-23.

Ders.: Grundrechtskonflikte in der "dualen Rundfunkordnung", AfP 1998, S. 141-155.

Leupold, Andreas: "Push" und "Narrowcasting" im Lichte des Medien- und Urheberrechts, ZUM 1998, S. 99-107.

Libertus, Michael: Grundversorgungsauftrag und elektronische Benutzerführungssysteme, ZUM 1996, S. 394-397.

Ders.: Zum Stand der Rundfunkgesetzgebung in Großbritannien, ZUM 1997, S. 101-106.

Ders.: Grenzen entgeltfinanzierter öffentlich-rechtlicher Fernsehangebote, AfP 1998, S. 149-155.

Lidsky, David: Home on the Web, PC Magazine, No. 15/1998, S. 99.

Lipovetsky, Gilles: Narziß oder die Leere, Hamburg 1995.

MacDonald, Barrie: Broadcasting in the United Kingdom, London/New York 1988.

Mattern, Klaus/Künstner, Thomas: Fernsehsysteme auf dem Prüfstand, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des dualen Systems, Gütersloh 1998, S. 15-204.

Mattern, Klaus/Künstner, Thomas, Markus: Fernsehsysteme im internationalen Vergleich, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Fernsehen auf dem Prüfstand, Aufgaben des dualen Rundfunksystems, Internationale Studie im Rahmen der Kommunikationsordnung 2000, Gütersloh 1998, S. 11-48.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Offene Rundfunkordnung, Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk, Gütersloh 1988.

Michel, Eva-Maria: Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 350-357.

Moosdorf, Siegmund: Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik, Bonn 1994.

Ders.: Bausteine für einen Masterplan für Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998.

Moritz, Hans-Werner: Liberalisierung des internationalen Handels mit Basistelekommunikationsdienstleistungen, MMR 1998, S. 393-400.

Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile, 2. Auflage, Frankfurt 1993.

Müller, Werner: Die Ökonomie des Fernsehens, Göttingen 1979.

Müller-Römer, Frank: Rundfunkversorgung (Hörfunk und Fernsehen), in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 1998/99, 24. Auflage, Baden-Baden 1998, S. 169-180.

Murdock, Graham: Ausverkauf des Familiensilbers - Das kommerzielle Fernsehen in Großbritannien nach der Lizenzauktion, Media Perspektiven 1992, S. 222-235.

Musgrave, Richard A.: A Multiple Theory of Budget Determination, Finanzarchiv 17 (1957), S. 333-341.

Negroponte, Nicholas: Being Digital, New York 1995.

NERA: A study to estimate the economic impact of government policies towards digital television, London 1998.

Neumann-Bechstein, Wolfgang: Was wir über Hörer und Zuschauer wissen, in: Fünfgeld, Hermann (Hrsg.): Was Sie über Rundfunk wissen sollten, Berlin 1997, S. 232-281.

Noam, Eli: Public Interest Programme im kommerziellen Fernsehmarkt der USA, in: Hamm, Ingrid (Hrsg.): Die Zukunft des Dualen Systems, Gütersloh 1998, S. 205-230.

Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik und Massenkommunikation, Frankfurt 1996.

Nicklas, Mark: Decoderstandards und Lock-in-Effekte beim digitalen Fernsehen, Working Paper Nr. 157/1997, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre Universität Hohenheim, Hohenheim 1997.

OFTEL (Office of Telecommunications Regulation): Beyond the telephone, the television and the PC II, OFTEL's first submission to the Culture, Media and Sports Select Committee Inquiry into audio-visual Communications and the Regulations of Broadcasting, London 1998, abrufbar unter: <http://www.oftel.gov.uk/broadcast/betel198.htm>.

OFTEL: Beyond the telephone, the television and the PC - Regulation of the electronic communications industry III, OFTEL's second submission to the Culture, Media and Sports Select Committee Inquiry into audio-visual Communications and the Regulations of Broadcasting, London 1998, abrufbar unter: <http://www.oftel.gov.uk/broadcast/dcms398.htm>.

OFTEL: OFTEL response to the European Commission on the Green paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation, London 1998 (COM(97)623), abrufbar unter: <http://www.oftel.gov.uk/broadcast/eu398.htm>.

OPTA (Dutch national regulatory authority for Post and Telecommunications): Towards an Open Space for Convergence, Comments on the European Commission Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors and the implications for regulation, COM (97), 623 fin., Den Haag 1998.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD): Webcasting and Convergence: Policy Implications, OECD/GD (97) 221, Paris 1997.

Ossenbühl, Fritz: Rundfunkprogramm - Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381-389.

Owen, Bruce M./Becke, Jack H./Manning, Willard: Television Economics, Toronto/London 1976.

Paulu, Burton: Television and Radio in the United Kingdom, London 1981.

Pochert, Michael: Web enhanced Television, Druckfassung des Vortrags im Rahmen der Konferenz: WebTV, 17. und 18. Juni 1998, Frankfurt 1998.

Preiß, Edmund: Das Internet Medium - Die Brücke zwischen dem Internet und dem Fernsehen, in: Fernsehplattformen der Zukunft: Dokumentation ausgewählter Vorträge vom BLM-Rundfunkkongreß 1997, BLM-Schriftenreihe Band 48, München 1998, S. 73-78.

Price, Monroe E.: Public Television in America, IJCLP, Issue 1, Summer 1998, abrufbar unter: http://www.digital-law.net/IJCLP/1_1998/ijclp_webdoc_2_1_1998.html.

Rath-Glawatz, Michael: Betätigung öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten im Online-Bereich, AfP 1998, S. 261-271.

Ricker, Reinhart: Gleichwertig, gleichberechtigt - Grundversorgung durch private Rundfunkveranstalter, epd medien Nr. 35/1996 vom 8. Mai 1996, S. 5-9.

Ders.: Rundfunkgebühren für Computer mit Internet-Zugang?, NJW 1997, S. 3199-3205.

Ders.: Digitalisierung und interaktive Medienangebote - Grenzen für ARD und ZDF?, AfP 1998, S. 437-457.

Ricker, Reinhart/Schiwy, Peter: Rundfunkverfassungsrecht, München 1997.

Ridder, Christa-Maria: Zukunftsstrategien der BBC, Media Perspektiven 1993, S. 150-158.

Dies.: National öffentlich-rechtlich, international kommerziell - ein tragfähiges Konzept? Media Perspektiven 1994, S. 560-566.

Röpke, Joachim: Wettbewerbsrecht, Pressefreiheit und öffentliche Meinung, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 90 (1970), Berlin 1970, S. 171-195.

Sandte, Henning: Streckenerweiterung, c't 1998, S. 84-85.

Sauter, Wolf: EU Regulation for the Convergence of Media, Telecommunications and Information Technology: Arguments for a Constitutional Approach?, ZERP-Diskussionspapier 1/1998, Bremen 1998.

Scharf, Albert: Vernetzen statt versparten, in: ARD-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 13-15.

Schellenberg, Martin: Pluralismus: Zu einem Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien, AöR 119 (1994), S. 427-449.

Schneider, Beate: Informationsgesellschaft und Auslandsrundfunk, in: Mahle, W. A. (Hrsg.): Kultur in der Informationsgesellschaft, Konstanz 1998, S. 141-148.

Schoch, Friedrich: Betätigung öffentlich-rechtlicher Anstalten und Körperschaften im Online-Bereich, AfP 1998, S. 253-261.

Schön, Donald A./Sanyal, Bish/Mitchell, William J.: High Technology and Low Income Communities: Prospects for the Positive Use of Advanced Information Technologies, abrufbar unter: <http://web.mit.edu/sap>.

Schorlemmer, Andreas von: Strukturen und Tendenzen im Lizenzgeschäft, Media Perspektiven 1993, S. 537-548.

Schrage, Klaus: Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, BLM-Schriftenreihe Band 30, München 1995.

Schröder, Guido: Die Ökonomie des Fernsehen - eine mikroökonomische Analyse, Münster 1997.

Schulte, Heinz: Telekommunikation. Dienste und Netze wirtschaftlich planen, einsetzen und organisieren, Band 2: Teil 7-11, Stand: Oktober 1998, Augsburg 1998.

Schulz, Wolfgang: Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden 1998.

Schulze, Gerhard: Die Erlebnisgesellschaft, 6. Auflage, Frankfurt 1996.

Schulze-Fieltz, Helmuth: Betätigung öffentlich-rechtlicher Institutionen im Onlinebereich, AfP 1998, S. 447-457.

Squire Sanders & Dempsey L.L.P.: Study on Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment, Brussels/Luxembourg 1998.

Starks, Michael: "Producer Choice" und die öffentliche Aufgabe der BBC, RuF 1994, S. 213-222.

Steemers, Jeannette: On the Threshold of the "Digital Age": Prospects for Public Service Broadcasting, in: Dies. (Hrsg.): Changing Channels, Luton 1998, S. 97-123.

Dies.: Der terrestrische Fernsehsektor in Großbritannien, Media Perspektiven 1998, S. 287-297.

Steinwälder, Philipp: Die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1998 (zugleich Univ.-Diss., Hamburg 1998).

Stipp, Horst: Wird der Computer die traditionellen Medien ersetzen?, Media Perspektiven 1998, S. 76-82.

Stock, Martin: Funktionsgarantie als Gebührengarantie?, JZ 1993, S. 234-243.

Ders.: Medienpolitik auf neuen Wegen - weg vom Grundgesetz?, RuF 1997, S. 141-172.

Ders.: Konzentrationskontrolle in Deutschland nach der Neufassung des Rundfunkstaatsvertrags (1996), in: Stock, Martin/Röper, Horst/Holznapel, Bernd (Hrsg.): Medienmarkt und Meinungsmacht, Berlin 1997, S. 1-71.

Stoiber, Edmund/Biedenkopf, Kurt: Thesen zur Strukturreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Media Perspektiven 1995, S. 104-108.

Stolte, Dieter: Die nationale Fernsehkultur mitgestalten, in: ZDF Jahrbuch 1985, S. 28-34, Mainz 1986.

Ders.: Fernsehen am Wendepunkt. Meinungsforum oder Supermarkt?, München 1992.

Ders.: Fernsehen im Umbruch, Gesellschaftspolitische Schriftenreihe des AGV, Köln 1996.

Ders.: Bleibt Fernsehen Fernsehen?, ZDF Schriftenreihe Heft 52, Mainz 1997.

Ders.: Menschendämmerung? Perspektiven der Mediengesellschaft für das 21. Jahrhundert, in: Würtele, Günther (Hrsg.): Zukunft als Aufgabe. Agenda für das 21. Jahrhundert, Band 2, Frankfurt 1997.

Ders.: Kommunikation und öffentlicher Rundfunk. Nie war öffentlich-rechtlicher Rundfunk so wertvoll wie in Zeiten des Umbruchs, in: ZDF Jahrbuch 1997, Mainz 1998, S. 53-58.

Ders.: Kommunikation und öffentlicher Rundfunk. Über die unverbrüchlichen Aufgaben in der künftigen Mediengesellschaft, Funkkorrespondenz Nr. 39/1998, S. 3-10.

Ders.: Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft, ZDF Schriftenreihe Heft 54, Mainz 1998.

Ders.: Das Modell des ZDF. Auslagerung von Aufgaben und Leistungserstellung durch Dritte im Rundfunk, Media Perspektiven 1999, S. 9-13.

Ders.: Die Inszenierung der Wirklichkeit, in: Bubmann, Peter/Müller, Petra: Die Zukunft des Fernsehens, Stuttgart 1996, S. 9-27.

Thompson, Michael: Global Networks and Local Cultures: What are the Mismatches and what can be done about them?, Paper presented at the Symposium "Global Networks and Local Values", Dresden 1999.

Titze, Hans/Braun, Alexander: Programmbegleitende Informations- und Datendienste, in: ZDF Jahrbuch 1997, Mainz 1998, S. 246-248.

Trute, Hans-Heinrich: Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsgesellschaft, VVDStRL 57 (1998), S. 216-268.

Turner, Michael W.: The Changing Face of British Broadcasting, Loyola Entertainment Law Journal 1991, S. 353-399.

Ulbrich, Martin: Konvergenz der Medien auf europäischer Ebene, K&R 1998, S. 100-105.

U. S. Department of Commerce: Falling Through The Net: A Survey of the "Have Nots" in Rural and Urban America, Washington D. C. 1995, abrufbar unter: <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fallingthru.html>.

Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT, Hrsg.): Privater Hörfunk in Deutschland, Berlin 1996.

Ders. (Hrsg.): Rahmenkonzept für eine Medienordnung 2000 plus, Vorschlag des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) für die ordnungspolitische Gestaltung der Informationsgesellschaft, Bonn 1997.

Vesting, Thomas: Prozedurales Rundfunkrecht, Baden-Baden 1997.

Wagner, Michael A.: Rechtliche Aspekte elektronischer Programmführer, MMR 1998, S. 243-247.

Webb, Malcolm/Taylor, Marilyn: Light-handed Regulation of Telecommunications in New Zealand: Is generic Competition Law sufficient?, IJCLP, Web-Doc 7-2-1999, abrufbar unter: www.digital-law.net/IJCLP/2_1999/ijclp_webdoc_7_2_1999.html.

Wehmeier, Klaus: Die Geschichte des ZDF, Mainz 1979.

Weisser, Ralf: Dienstleistungen zum Vertrieb digitaler Pay-TV-Angebote, ZUM 1997, S. 877-898.

Werbach, Kevin: Digital Tornado: The Internet and the Telecommunications Policy, Office of Plans and Policy (OPP), Federal Communications Commission, OPP Working Paper No. 29, Washington D. C. 1997.

Westerloo, Ed van: Sportrechte: Preisskala nach oben offen?, Media Perspektiven 1996, S. 514-520.

Wieland, Bernhard: Programmviefalt auf einem liberalisierten deutschen Fernsehmarkt?, in: Expertenkommission Neue Medien - EKM Baden-Württemberg, Abschlußbericht, Band II, Stuttgart 1981, S. 217-246.

Willke, Helmut: Supervision des Staates, Frankfurt 1997.

Windthorst, Kay: Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation, Diss. München 1997.

Ziener, Albrecht: ZDF.vision: Ich sehe, was ich will!, in: ZDF Jahrbuch 1997, Mainz 1998, S. 63-66.

Zweites Deutsches Fernsehen - ZDF (Hrsg.): Mehrkanaltechnik im Fernsehen, ZDF Schriftenreihe Heft 27, Mainz 1981.

ZDF (Hrsg.): Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, ZDF Schriftenreihe Heft 46, Mainz 1993.

ZDF (Hrsg.): Weitergehende Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Aufwandsminderung im ZDF, ZDF Schriftenreihe Heft 49, Mainz 1994.

ANHANG 1

Internationale Kooperationsabkommen des ZDF

ERTF, Ägypten: Kooperationsvereinbarung zwischen der ägyptischen Radio- und Fernsehförderung und dem ZDF, geschlossen im Jahr 1979.

TVSH, Albanien: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem Albanischen Fernsehen (TVSH) und dem ZDF, geschlossen am 31.5.1990.

SBS, Australien: Übereinkunft zur Zusammenarbeit zwischen ZDF und der Special Broadcasting Service Corporation (Australien), geschlossen am 12.9.1994.

Komitee für Fernsehen und Rundfunk der Volksrepublik Bulgarien: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem Komitee für Fernsehen und Rundfunk der Volksrepublik Bulgarien und dem ZDF, geschlossen am 4.10.1984.

BVT, China: Kooperationsabkommen zwischen Beijing TV Station (BVT) und dem ZDF, geschlossen am 3.11.1992.

CCTV, China: Kooperationsabkommen zwischen China Central Television (CCTV) und dem ZDF, geschlossen am 1.12.1998.

ETV, Estland: Kooperationsabkommen zwischen dem Estnischen Fernsehen (ETV) und dem ZDF, geschlossen am 20.3.1992.

France 2, Frankreich: Abkommen zwischen France 2 und dem ZDF, geschlossen am 29.6.1994.

ARTE, Frankreich: Gründungsvertrag ARTE, geschlossen am 30.4.1991.

IRIB, Iran: Kooperationsabkommen zwischen dem ZDF und dem Fernsehen der Islamischen Republik Iran (IRIB), geschlossen am 30.9.1992.

TBS, Japan: Abkommen über Nachrichtenkooperation und Programmaustausch zwischen Tokyo Broadcasting System, Inc. (TBS) und dem ZDF, geschlossen am 2.10.1995.

NHK, Japan: Abkommen zwischen Nippon Hoso Kyokai (NHK) und dem ZDF über Kooperation im Bereich HDTV-Übertragung der Olympischen Sommerspiele in Atlanta, geschlossen am 15.3.1996.

NHK, Japan: Kooperationsvereinbarung zwischen Nippon Hoso Kyokai (NHK) und dem ZDF, geschlossen am 11.7.1989, Laufzeit: 3 Jahre.

NTV, Japan: zwischen Nippon Television Network Corporation (NTV) und dem ZDF, geschlossen am 12.7.1989, Laufzeit: 3 Jahre.

MBS, Japan: Kooperationsvereinbarung zwischen Mainichi Broadcasting System, INC (MBS) und dem ZDF, geschlossen am 4.6.1973.

Fuji Telecasting Co. Ltd., Japan: Kooperationsvereinbarung zwischen Fuji Telecasting Co, Ltd. und dem ZDF, geschlossen am 9.10.1974.

Jordan Radio and Television, Jordanien: Protokoll über die Förderung kooperativer Beziehungen zwischen dem Jordan Radio and Television und dem ZDF, geschlossen am 26.7.1989.

JRT, Jugoslawien: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen JRT (Jugoslovenska Radiotelevizija) und dem ZDF, geschlossen am 11.2.1987.

KBS, Korea: Kooperationsabkommen zwischen Korean Broadcasting System und dem ZDF, geschlossen am 12.7.1985.

MBC, Korea: Kooperationsvereinbarung zwischen Munhwa TV-Radio Broadcasting Corporation (MBC) und ZDF, geschlossen am 11.7.1985.

LTV, Lettland: Kooperationsabkommen zwischen dem Lettischen Fernsehen (LTV) und dem ZDF, geschlossen am 19.3.1992.

LTV, Litauen: Kooperationsabkommen zwischen dem Litauischen Fernsehen und Rundfunk (LTV) und dem ZDF, geschlossen am 17.3.1992.

Televisa, Mexiko: Kooperationsabkommen über Nachrichtenaustausch zwischen Televisa und dem ZDF, geschlossen im Jahr 1998.

Teleradio-Moldova, Moldavien: Kooperationsabkommen zwischen Teleradio-Moldova und dem ZDF, geschlossen am 27.9.1995.

Mongolischer Rundfunk und Fernsehen, Mongolei: Kooperationsabkommen zwischen dem Mongolischen Rundfunk und Fernsehen und dem ZDF, geschlossen am 14.7.1992.

ABS-CBN, Philippinen: Kooperationsabkommen zwischen ABS-CBN Broadcasting Corporation und dem ZDF, geschlossen am 15.10.1990.

TVP S.A., Polen: Kooperationsabkommen zwischen Telewizja Polska S.A. (TVP S.A.) und dem ZDF, geschlossen am 9.5.1996.

Provinz Bozen-Südtirol: Vereinbarung zur Übernahme von ausgestrahlten ZDF-Programmen in der autonomen Provinz Bozen-Südtirol, geschlossen am 18.1.1974.

CTS, Taiwan: Kooperationsvereinbarung zwischen Chinese Television System (CTS), Taiwan und dem ZDF, geschlossen am 8.5.1989.

CST, Tschechische Republik: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Československá Televize (CST) und dem ZDF, geschlossen am 2.6.1987.

TRT, Türkei: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Turkish Radio-Television Corporation (TRT) und dem ZDF, geschlossen am 21.12.1987.

Fernsehen und Rundfunk der Ukraine: Kooperationsabkommen zwischen dem Staatlichen Komitee für Fernsehen und Hörfunk der Ukraine und dem ZDF, geschlossen am 3.9.1996.

MTV, Ungarn: Abkommen zwischen Magyar Televízió (MTV) und dem ZDF, geschlossen am 12.9.1995, Ergänzung des bestehenden Kooperationsvertrages vom 7.1.1987.

MTV, Ungarn: Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem ZDF und dem Ungarischen Fernsehen Magyar Televízió auf dem Gebiet des Fernsehens, geschlossen am 7.1.1987.

Intel, USA: Kooperationsvertrag über den Pilotversuch Intercast, geschlossen am 1.7.1997.

Microsoft Network, L.L.C., USA: Vereinbarung über die Bereitstellung von Inhalt- und Serviceleistungen, geschlossen am 29.4.1996.

Microsoft Web-TV, USA: Projektvereinbarung zwischen Microsoft Web-TV Networks und dem ZDF, geschlossen am 1.11.1998.

MSNBC, USA/Deutschland: Kooperationsabkommen zwischen MSNBC Interactive News Deutschland GmbH und dem ZDF, geschlossen am 7.4.1997.

NBC, USA: Kooperationsabkommen zwischen National Broadcasting Company, Inc. (NBC) und dem ZDF, geschlossen am 22.11.1995.

NBC-SuperChannel, USA: Vertrag zur Nutzung der Produktionstechnik in der Frankfurter Wertpapierbörse zwischen dem Hessischem Rundfunk und dem ZDF sowie NBC-SuperChannel, geschlossen am 14.3.1996.

VNRT, Vietnam: Protokoll über die Förderung der Zusammenarbeit zwischen VNRT, Ministerium für Information der Sozialistischen Republik Vietnam und dem ZDF, geschlossen am 2.3.1990.

ANHANG 2 und 3 nicht darstellbar

ANHANG 4

Ausgewählte Vorlagen des Intendanten an den Fernsehrat*

FR "Ausgangslage und Perspektiven für die Arbeit des ZDF in den nächsten Jahren" vom 30.9.1982.

FR "Beteiligung des ZDF mit einem zeitalternativen Programm an einem Kooperationskanal mit der Ersten Privaten Fernsehgesellschaft mbH (EPF) beim Kabelpilotprojekt Ludwigshafen" vom 30.9.1982.

FR 1/84 "Nutzung von Fernsehsatelliten durch das ZDF" vom 10.2.1984.

FR 13/84 "Möglichkeiten und Grenzen der Koordination öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme in einer veränderten Medienlandschaft" vom 21.9.1984.

FR 2/85 "Änderungen und Erweiterungen des Programmangebots" vom 27.2.1985.

FR 13/85 "Die bundesweite Ausstrahlung der Dritten Fernsehprogramme, Veränderungen in einzelnen Regionalprogrammen sowie deren Folge für die Wettbewerbssituation des ZDF" vom 29.11.1985.

FR 1/86 "Zusammenarbeit mit lokalen Partnern im Network-Modell" vom 26.2.1986.

FR 2/86 "Kulturvermittlung im Programm des ZDF" vom 28.2.1986.

FR 9/87 "Abkommen mit ausländischen Fernsehanstalten" vom 18.5.1987.

FR 11/87 "Aufgabenstellungen für die Arbeit des ZDF in den Jahren 1988 bis 1992" vom 19.8.1987.

FR 9/88 "Europäische Produktionsgemeinschaft für Fernsehprogramme" vom 13.9.1988.

* Einzelne Fernsehratsvorlagen sind nicht mit einer Zählnummer versehen.

FR 4/89 "Schemaveränderung im Vor- und Nachmittagsprogramm" vom 8.5.1989.

FR 2/90 "Beteiligung des Fernsehens der DDR an 3sat" vom 19.3.1990.

FR 3/90 "Berichterstattung des ZDF über die Ereignisse in der DDR und Vorausschau auf die weitere Wahrnehmung des Informationsauftrages" vom 14.3.1990.

FR 6/90 "Beteiligung des ZDF am Europäischen Fernsehkulturkanal" vom 25.5.1990.

FR 8/90 "Fernsehlotterie zu Gunsten historischer Baudenkmäler in der DDR" vom 30.5.1990.

FR 9/90 "Verstärkung der Berichterstattung aus den Ländern" vom 1.6.1990.

FR 11/90 "Errichtung von Korrespondentenplätzen als Vorstufe zu ZDF-Studios in den Hauptstädten der Länder der DDR" vom 18.9.1990.

FR 14/90 "Perspektiven und Aufgaben des ZDF 1990-1994" vom 12.9.1990.

FR 15/90 "Zeitlich begrenzte Ausstrahlung des Frühinformationsprogramms von RIAS Berlin über die Sender von ARD und ZDF" vom 24.9.1990.

FR 3/91 "Aufgaben des ZDF im vereinten Europa" vom 8.4.1991.

FR 6/91 "Verstärkung der Berichterstattung aus den Ländern" vom 31.5.1991.

FR 3/92 "Umwandlung der Korrespondentenstellen in den Hauptstädten der neuen Länder in Landesstudios" vom 28.7.1992.

FR 4/92 "Modifikation des laufenden Programmschemas ab 1.1.1993" vom 7.8.1992.

FR 8/92 "Programmzulieferungsvertrag ZDF/CNN-D" vom 4.9.1992.

FR 1/93 "Die Position des ZDF in einem sich verändernden Fernsehmarkt" vom 30.12.1992.

FR 2/93 "Deutschsprachige Satelliten-Nachrichten-Kanäle und künftige Aktivitäten von ARD und ZDF auf dem Satellitensektor" vom 29.12.1992.

FR 3/93 "Umstrukturierung des ZDF-Auslandskorrespondentennetzes" vom 10.3.1993.

FR 7/93 "Ausstrahlung des ZDF-Hauptprogramms über Satellit" vom 3.5.1993.

FR "Sachstandsbericht und Überlegungen des ZDF zum Satellitenfernsehen" vom 22.8.1993.

FR 9/93 "Zusammenarbeit mit der ARD beim Satellitenprogramm 3sat" vom 17.6.1993.

FR 14/93 "Nationaler Hörfunk" vom 24.11.1993.

FR 15/93 "Das soziale Engagement des ZDF" vom 26.11.1993.

FR 3/94 "Das ZDF vor den Herausforderungen des digitalen Fernsehens" vom 18.2.1994.

FR 2/95 "Wiedereröffnung der Korrespondentenstelle in New York" vom 15.3.1995.

FR 4/95 "Geschichte und Zeitgeschichte im ZDF" vom 10.3.1995.

FR 8/95 und 8-1/95 "Beteiligung des ZDF an einem öffentlich-rechtlichen Kinderkanal" vom 8.5. und 18.9.1995.

FR 13/95 "Die Inlandstudios und die regionalen Aktivitäten der Länderanstalt des ZDF" vom 25.9.1995.

FR 17/95 "Europäischer Parlaments- und Ereigniskanal" vom 29.11.1995.

FR 3/96 "Überlegungen zu möglichen Perspektiven des ZDF im Pay-TV-Markt" vom 14.2.1996.

FR 6/96 "Ausgestaltung der geschlossenen strategischen Allianzen auf dem Fernsehmarkt und Rückwirkung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland und Europa" vom 7.6.1996.

FR 9/96 "Programmaktivitäten des ZDF in den neuen Ländern" vom 6.9.1996.

FR 15/96 "Das ZDF-Programmbouquet im digitalen Umfeld" vom 21.11.1996.

FR 6/97 "Das ZDF im Wettbewerb der öffentlich-rechtlichen Vollprogramme" vom 8.9.1997.

FR 8/97 "Das ZDF auf dem Weg zu einem modernen Programmunternehmen" vom 4.9.1997.

FR Diskussionspapier für den Fernsehrat "Bleibt Fernsehen Fernsehen?" vom 15.9.1997.

FR 7/98 "ZDF.online-Angebote" vom 26.8.1998.

FR 9/98 "Aufgabe und Wert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft - am Beispiel des ZDF" vom 15.9.1998.

FR 13/98 "Einführung eines ZDF-eigenen Videotextes >DeutschlandText<" vom 2.11.1998.

FR 1/99 "Die Inlandstudios und die regionalen Aktivitäten der Länderanstalt ZDF" vom 1.3.1999.

FR 3/99 "Digitaler Theaterkanal" vom 1.3.1999.