



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

Institut für Rundfunkökonomie

**Auswirkungen der europäischen Rundfunkstrukturpolitik
auf den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland**

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

Nr. 75/1996

Köln, im Dezember 1996

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

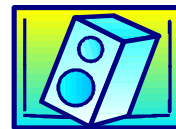
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 50/96: 3-930788-39-X

Schutzgebühr 32,-- DM

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

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



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben

Hohenstaufenring 57a

D-50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Vorwort

1. Einführung	1
1.1. Zielsetzung und thematische Vorgehensweise	1
1.2. Theoretische Vorüberlegungen	6
1.3. Zum Begriff Rundfunkstrukturpolitik	9
2. Strukturwandel von Mediensystemen	13
2.1. Epochale Trends und strukturelle Besonderheiten	13
2.2. Das Beispiel Bundesrepublik	13
2.3. Operationalisierung eines Interaktionsmodells	16
3. Status Quo der europäischen Rundfunkstrukturpolitik	19
3.1. Europas Weg in die globale Informationsgesellschaft	20
3.1.1. Globalisierung - Internationalisierung - Kommerzialisierung	21
3.1.2. Transnationalisierung - Regionalisierung	23
3.1.3. Fragmentierung - Individualisierung	24
3.1.4. Globale Allianzen für die Informationsgesellschaft?	25
3.2. Strukturmerkmale der europäischen audiovisuellen Politik	27
3.2.1. Deregulierung, Liberalisierung und Harmonisierung	28
3.2.2. Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus	29
3.2.3. Fernsehen als Dienstleistung	31
3.2.4. Gescheiterte Kultur-Initiativen des Europäischen Parlaments	34
3.2.5. Zur audiovisuellen Politik der Europäischen Kommission	38
3.2.6. Das Instrument europäischer Wettbewerbskontrolle	43
3.2.7. Zur Programmindustrieförderung	44
3.3. Strategische Bedeutung der Telekommunikationsinfrastruktur	45
3.3.1. Die Bangemann-Gruppe	50
3.3.2. Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur	53
3.3.3. Begleitende Maßnahmen zur Liberalisierung der Infrastruktur	57



3.4. Zur Simulation epochaler Trends.....	60
4. Besonderheiten des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland	64
4.1. Strukturelle Besonderheiten nationaler Rundfunksysteme	66
4.2. Spannungsverhältnis zwischen Mehrheitsmodell und Pluralismusmodell	69
4.3. Strukturvorgaben des Bundesverfassungsgerichts	70
4.3.1. Rundfunk als Kulturgut.....	73
4.3.2. Rundfunkfreiheit - Staatsferne -Gesetzgebungs- vorbehalt	74
4.3.3. Pluralismus - Föderalismus	75
4.3.4. Finanzierungsquellen des Rundfunks	76
4.4. Bund-Länderverhalten im dualen System	77
4.4.1. Zur Medienpolitik des Bundes über die Telekom	77
4.4.2. Rundfunk als Teil standortpolitischer Interessen der Bundesländer	80
4.4.3. Die Landesmedienanstalten zwischen Politik und Normerfüllung.....	82
4.5. Wettbewerb unter den Rundfunkveranstaltern	83
4.5.1. Strukturmerkmale des Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem.....	84
4.5.2. Rundfunkmärkte	87
4.5.3. Zum Verhältnis der Wettbewerber zueinander.....	88
4.5.4. Schutzzonen privat-kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter.....	90
4.6. Strukturelle Schwächen des dualen Rundfunksystems	91
5. Strukturelle Verlagerungen im Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland	94
5.1. Auswirkungen der europäischen audiovisuellen Politik auf die Veränderung der Organisations- und Produktionsstrukturen.....	95
5.1.1. Neue Allianzen	97



5.1.2.	Strukturanpassung bei ARD und ZDF	98
5.1.3.	Privat-Kommerzielle Anbieter	101
5.1.4.	Fernsehen als Vertriebsinstrument.....	101
5.2.	Telekommunikationsinfrastruktur und Netzneutralität	106
5.2.1.	Neue Zugangsformen zur Infrastruktur.....	106
5.2.2.	Das Verfahren um die Media Service GmbH.....	108
5.2.2.1.	Struktur der Media Service GmbH.....	110
5.2.2.2.	Die Versagungsgründe der Kommission	111
5.3.	Nutzungsvoraussetzungen neuer Dienste.....	114
5.3.1.	Stellenwert der Nutzerinteressen.....	114
5.3.2.	Angebot und Bedarf an neuen Diensten.....	115
5.3.3.	Nutzung neuer Angebotsformen	117
5.3.4.	Die Beteiligung der Bundesländer über Pilotprojekte	120
5.4.	Gefährdungspotentiale für die länderhoheitliche Rundfunkregulierung	123
5.4.1.	Zur Neudefinition des dynamischen Rundfunkbegriffs	124
5.4.2.	Verlagerung der Kompetenzebenen für Rundfunk	125
5.4.2.1.	Der Streit um die Fernsehrichtlinie	125
5.4.2.2.	Rundfunkrecht versus Wirtschaftsrecht.....	127
5.4.3.	De-Facto-Verluste der Länderkompetenz.....	128
5.4.3.1.	Zum Handlungsspielraum der Landes- medienanstalten im ökonomisch-technischen Kontext	129
5.4.3.2.	Bundeskartellamt und Rundfunk.....	131
5.4.4.	Politische Positionen zur Informationsgesellschaft.....	133
5.5.	Rezipientenfreiheit und Informationsgesellschaft.....	136
5.5.1.	Interaktion und Massenkommunikation	137
5.5.2.	Meinungsfreiheit im europäischen Wettbewerb.....	138
5.5.3.	Institutionalisierung.....	139



6. Ergebnis und Ausblick: Rundfunk als Teil einer europäischen Telekommunikationsstruktur	141
6.1. Der epochale Trend zu einer liberalisierten europäischen Telekommunikationsordnung	141
6.2. Zu den national modifizierenden Bedingungen	142
6.3. Zu den national wirksamen Konsequenzen	143
6.4. Subsidiäre Kompetenzabgrenzung und demokratische Legitimierungsproblematik als offenes Strukturproblem	144
6.5. Ausblick.....	145
7. Literatur	148

Vorwort

Der vorliegende Text ist die überarbeitete Fassung einer Diplomarbeit im Studiengang MedienPlanung , -Entwicklung und -Beratung an der UNI GH Siegen. Die Untersuchung stellt den Versuch dar, anhand des Status Quo der europäischen Rundfunkstrukturpolitik zur Mitte des Jahres 1995 die wesentlichen Auswirkungen auf die Struktur des bundesdeutschen Rundfunks abzuleiten und aus ihrer Komplexität heraus zu systematisieren. Auf Aktualisierungen im Text selbst ist verzichtet worden. Auf diese Weise sind der damalige Erkenntnisstand und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen in ihrem ursprünglichen Zusammenhang belassen.

Die Komplexität des Themas ergibt sich aus den verschiedenen Einflußebenen und deren Interaktion. Kennzeichnend für die europäische Ebene ist die wachsende Einflußnahme auf den Rundfunk über benachbarte, in der Bundesrepublik bisher gar untergeordnete Felder wie der technischen Infrastruktur.

Die Deregulierungen und Liberalisierungen der Infrastruktur, verbunden mit dem Begriff der Informationsgesellschaft, setzen einen weitergehenden Aktionsrahmen für das Handeln der EU, als dies bisher über spezifisch rundfunkrechtliche Eingriffe durch die Fernsehrichtlinie der Fall war. Diese massive Präsenz ist hauptsächlich eine Konsequenz des zunehmend nach Marktnähe suchenden Entscheidungsverhaltens der Europäischen Kommission, die das dazu gegebene Instrumentarium des EG-Vertrages konsequent ausweitet.

Der im Titel der Arbeit verwendete Begriff *Rundfunkstrukturpolitik* kennzeichnet daher ein am Binnenmarkt orientiertes querschnittartiges Vorgehen der EU, und zwar ohne vorgelagerten Ordnungsrahmen (vgl. KAPITEL 1.). Dies drückt sich im Ergebnis so aus (vgl. KAPITEL 6.), daß die bundesdeutsche positive Rundfunkordnung unter den Einfluß einer deregulierten europäischen Telekommunikationsstruktur als System tatbestandlicher Verläufe gerät. Das Ergebnis beruht auf dem Wechselspiel dreier interdependenter Ebenen, die nach Winfried Schulz (vgl. KAPITEL 2.) in die Begriffe epochale Trends, national modifizierende Bedingungen und national wirksame Konsequenzen gefaßt worden sind. Die Determinanten einer solchen Entwicklung sind Politik, Technik und Ökonomie.

Zwischenzeitlich hat sich bestätigt, welche wesentliche Zugkraft dabei die Bemühungen der EU-Kommission im Bereich der Liberalisierung der leitungsgebundenen Infrastrukturen durch das Kabinett Bangemann (vgl. KAPITEL 3.) entwickeln. Diesen Bemühungen stehen Sollbruchstellen der dualen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik gegenüber (vgl. KAPITEL 4). Dem Rundfunk in der Bundesrepublik werden durch innere Konflikte zunehmend verfassungsrechtlich verbriefte Schutzzonen entzogen. Damit sind breite Einflußmöglichkeiten von dritter Seite gegeben. In dem Maße, wie der Rundfunk aber einer rein ökonomischen Bewertung anheim fällt, wächst der Einfluß außerhalb



des klassischen Ordnungsrahmens. Vorkehrungen der EU für den Erhalt der public-service-Funktion des Rundfunks existieren jedoch bisher nicht.

Auch im Jahr 1996 hat die öffentliche Diskussion eher die kompetenzrechtliche Frage einer engen oder weiten Auslegung des Rundfunkbegriffs beherrscht. Das Europäische Parlament hat zwar in einem Bericht *über die Rolle der öffentlichen Fernsehdienste in einer multimedialen Gesellschaft* einmal mehr versucht, die gesellschaftliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu untermauern (PE 216.898/end.). Andererseits ist jedoch in den Stellungnahmen des EP zu lesen, daß europäische Regelungen auf allen den Rundfunk betreffenden Feldern gewünscht werden. Dies in einer Situation, in der das EP nach wie vor an seiner mangelnden Mitentscheidungsgewalt leidet.

So ist das Augenmerk mehr auf die Vorhaben der EU-Kommission und infolge auf die von der Kommission vorbereiteten Entscheidungen des Ministerrats zu richten. In der Fortschreibung des Aktionsplans der Kommission für die globale Informationsgesellschaft aus dem Jahr 1994 (Kom (94) 347) sind alle Maßnahmen in einem Rolling Action Plan aufgelistet. Dazu zählen Maßnahmen, die die Rundfunkregulierung direkt betreffen, wie beispielsweise die Fernsehrichtlinie oder die derzeit diskutierte und an einem Marktanteilsmodell orientierte Konzentrationsrichtlinie.

Die Maßnahmen im Bereich der Infrastrukturen, die hauptsächlich vom Kabinett Bangemann verantwortet sind, erweitern den Kompetenzrahmen erheblich. Weiterhin unklar bleibt hier die Definition von Diensten. Damit tangieren auf diesem Feld vorgenommenen unterschiedslosen Deregulierungen und Liberalisierungen auch den Rundfunk. Ferner arbeitet die Kommission an einer Vereinheitlichung der Mehrwertbesteuerung (Kom (96) 328), die auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen könnte. Ebenfalls die Vorbereitungen für den Erlass einer Transparenzrichtlinie (Kom (96) 392.) tragen Züge eines weitreichenden Eingriffs in nationale Befugnisse. Nach dem Transparenzmodell könnten nationale Gesetzgebungen, falls sie nach einem Kriterienkatalog der Kommission Märkte an ihrem Funktionieren behindern, von europäischer Seite blockiert werden. Aus dem Rolling Action Plan geht auch hervor, daß die Kommission neben einer Reihe von technischen Normungen im Jahr 1997 weitere Vorschläge für einen Ordnungsrahmen unter der Prämisse fortschreitender Konvergenz vorlegen will.

Bei ihren Maßnahmen setzt die Kommission auf ihr bewährtes Mittel der Beratung durch eine *Gruppe von Persönlichkeiten*. So ist nach der ersten Bangemann-Gruppe, deren Vorschläge mittlerweile zu einer Art Magna Charta der Informationsgesellschaft erhoben worden ist, im Jahr 1996 die Bangemann-Gruppe II berufen worden. Die Gruppe stellt im Grunde den Gegenpart zum Forum Informationsgesellschaft dar, das sich durch die Teilnahme weiterer gesellschaftlicher Vertreter aus Gewerkschaften und Rundfunkunternehmen in Teilbereichen als kritisches Forum erwiesen hat.



In der Bundesrepublik treffen diese Maßnahmen und Vorhaben der Kommission auf einen mittlerweile geänderten Rechtsrahmen. Hervorzuheben sind hier der neue Rundfunkstaatsvertrag, die Länder/Bund-Gesetzgebung zu neuen Diensten und das neue Telekommunikationsgesetz des Bundes.

Im Rundfunkstaatsvertrag sind Vorschriften für den privaten Rundfunk in eine Marktanteilsmodell geändert worden, dessen Anteilsgrenzen den Unternehmen neue Spielräume eröffnet. Mit dieser faktischen Deregulierung ist auf der politischen Ebene die Finanzierung und die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zusammen mit einer Forderung nach Strukturveränderungen verbunden worden. Die Strukturdebatte um ARD und ZDF findet auch Parallelen im zehnten Bericht der KEF. Darin wurde ein Modell zur Objektivierung und Indexierung des Finanzbedarfs vorgestellt und es wurden weitreichende Forderungen nach Rationalisierungen erhoben.

Das Telekommunikationsrecht des Bundes sieht eine Neuordnung der Zuteilung von Frequenzbereichen vor. Zwar sind Entscheidungen beispielsweise über Frequenznutzungen im Bereich des Rundfunks an die Zustimmung des Bundesrates gebunden. Insgesamt sieht das Telekommunikationsgesetz des Bundes aber die Berücksichtigung der europäischen Harmonisierungsbestimmungen vor. Die vormals dienende Funktion der technischen Infrastruktur für den Rundfunk scheint damit allerdings in Frage gestellt (vgl. GERSDORF 1996). Unter diesen Aspekten bestätigt sich ebenfalls, daß der Zugang zur Infrastruktur rundfunkpolitisch und unternehmensstrategisch erheblich an Gewicht gewonnen hat.

Die Erkenntnis über die strategische Bedeutung der Vertriebswege hat unter den Programmveranstaltern zunehmend Wettbewerb ausgelöst. Von einer Loslösung der Inhalte von ihren Vertriebswegen durch technische Vervielfachung kann daher nicht die Rede sein. Der Aufbau von digitalen Infrastrukturen hat zwei Komponenten. Zum einen werden damit Zugkräfte entwickelt, traditionelle marktstarke und besetzte Verbreitungswege in ihrer Bedeutung zu schwächen oder deren Zugangsregeln zu verändern. Zum anderen bieten neue Vertriebswege die Chance, mit Produktinnovationen neue Märkte zu erschließen und Pionierleistungen mit der Tendenz zu erbringen, Märkte für die Nachfolger abzuschotten.

Beim Aufbau von ökonomisch bestimmten Paßformen für die Programmdistribution erweisen sich die Schutzvorschriften für den Rundfunk als hinderlich. Zum einen herrscht immer noch ein Mangel an genügend attraktiven Kabelplätzen und zum anderen werden attraktive Free-TV-Programme als Hindernis für den Aufbau von rentablen Pay-TV-Kanälen gesehen, für die erst noch mit großem Aufwand das jeweilige Publikum produziert werden muß.

Die europäischen Maßnahmen unter dem Begriff der *Informationsgesellschaft* sind im Sinne einer zweckgerichteten Vorausschau als *Simulation epochaler Trends* zu verstehen (vgl. KAPITEL 3.4.). Der Erfolg dieses Vorgehens hängt



von der Herstellung einer *kritischen Masse* der Nachfrager ab. Die dabei antizipierten gesellschaftlichen Entwicklungen dienen der Politik als Legitimation für ihr Handeln. Jene Masse ist trotz aller Liberalisierungen und Deregulierungen der Telekommunikationsinfrastruktur die wichtigste Voraussetzung zur (um in der Begrifflichkeit der EU-Kommission zu bleiben) *Herstellung* der Informationsgesellschaft. Systeme, die als Infrastrukturen angewiesen sind auf eine kritische Masse von Teilnehmern (vgl. ROßNAGEL 1993), sind sehr empfindlich. Umso mehr gilt, daß die öffentliche Diskussion über die Risiken des Systems vermieden und Hindernisse aus dem Weg geräumt werden.

Zur Risikovermeidung trägt auch die euphorisierte politische Debatte um die Zukunft der Informationsgesellschaft bei, die die eigentliche Überforderung bei der Beurteilung der gesellschaftlichen Folgen dieser hoch komplexen Entwicklung verschleiert. Daraus ergibt sich, daß die Ordnungselemente des Rundfunks von einer neuen ungewissen Kommunikationsinfrastruktur abgelöst werden. Die bisherigen Initiativen zur Liberalisierung der Infrastrukturen haben nicht dazu geführt, eine kritische Masse der Nachfrager nach neuen Diensten herzustellen. Die Motive der Beteiligten waren bisher ohnehin eher auf kurzfristige ökonomische Ziele gerichtet, beispielsweise auf die rentable Nutzung der Netzinfrastruktur durch die Teilhabe am Telephondienstgeschäft, oder auf die Liberalisierung der Zugangsregeln für die knappen Fernseekabelplätze.

Die EU-Kommission bemüht sich nun verstärkt, die Nutzerzahl für die Infrastruktur zu erhöhen, beispielsweise durch Förderprogramme, die sich an Schulen etc, richten. Gesellschaftspolitisch interessant wäre hieran anschließend eine Untersuchung der Maßnahmen zur Medienkompetenzförderung. Unter dem Aspekt des Aufbaus von Nachfragepotentialen würde die Medienkompetenzförderung Gefahr laufen, zur Herstellung einer kritischen Masse einen rein *instrumentellen* Zweck zu verfolgen. Im pädagogischen Sinne wäre Medienkompetenz beispielsweise auch die Fähigkeit, alternative Kommunikationsformen zu nutzen; im besten Sinne einer kritikfähigen kritischen Masse.

Insgesamt bleibt bezüglich der europäischen Rundfunkstrukturpolitik abzuwarten, nicht zuletzt aus dem Umstand, daß in der Kommission selbst parteiergreifende Machtkämpfe um Zuständigkeiten ausgefochten werden, ob bei der Revision des Maastrichter Vertrages für die Mitgliedstaaten vergleichbare demokratische Entscheidungsmechanismen innerhalb der EU-Organe installiert werden, um damit die Koordination und Kompetenzabgrenzung auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu gewährleisten. Das darin steckende Potential zur Herstellung einer positiven Ordnung für die Informationsgesellschaft ist bisher ungenutzt.

Auswirkungen der europäischen Rundfunkstrukturpolitik auf den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland¹

1. Einführung

1.1. Zielsetzung und thematische Vorgehensweise

Hat die bundesdeutsche Rundfunkordnung an der Zeitenwende zur "Informationsgesellschaft" ihre Bewährungsprobe bestanden? Wird sie weiterhin benötigt? Behindert sie gar in ihrem traditionellen Gefüge die wirtschaftliche und gesellschaftliche Weiterentwicklung in Europa, weil sie die Freiheit der Kommunikation und die Allverfügbarkeit von Information gegenüber der weltweiten Entwicklung einschränkt? Und haben die Euro-Akteure nicht recht, wenn sie die Beantwortung dieser Fragen nicht einzelnen Staaten überlassen wollen, sondern sich selbst aufgerufen und berechtigt fühlen, den in diesen Fragen steckenden Strukturveränderungsprozeß zu lenken und zu beschleunigen, weil sie es für richtig und für gut erkannt haben? Das sind Fragen, denen man sich behutsam nähern muß.

Die Beantwortung dieser Fragen wäre leichter, wenn man es mit nur einer europäischen Politik- und Entscheidungsebene zu tun hätte. Die europäische wirtschaftliche und politische Entwicklung hat aber ein kompliziertes Gebilde des "Hauses Europa" zustande gebracht. Seit dem 1993 gültigen Vertrag von Maastricht ist die "Europäische Union" (EU) das politische Dach dieses Hauses. Getragen wird das Dach von den drei Säulen Europäische Gemeinschaft (EG), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Grundlage eines rechtsverbindlichen Handelns der Gemeinschaft ist der EG-Vertrag (EGV). Meine Ausführungen beziehen sich im wesentlichen auf die Zeit nach dem Maastrichter Vertrag. Der Einfachheit halber werde ich im folgenden die EU als Oberbegriff für gemeinschaftliches Handeln verwenden.

Sieht man einmal von früheren Einzelverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH)² ab, kann die EU auf eine fünfzehnjährige Geschichte der versuchten Aneignung von Regelungskompetenzen für den Rundfunk zurückblicken. Die Motive der jeweiligen Akteure sind so unterschiedlich, daß

¹ Mit der vorliegenden Untersuchung hat der Autor im Rahmen einer Diplomprüfung im Studiengang MedienPlanung, -Entwicklung und -Beratung an der Universität Gesamthochschule Siegen den akademischen Grad "Diplom-Medienwirt" erworben.

² Eine umfassende Darstellung und Wertung der Urteile des EugH bezüglich der Wirkung auf den bundesdeutschen Rundfunk bieten PETERSEN 1994, DÖRR/HÜMMERICH 1992, Meinel 1989, insbesondere zum Bund-Länderverhältnis DÖRR/HÜMMERICH 1993, insbesondere zu Art. 10 EMRK vgl. ENGEL 1993.



letztlich daraus kein einheitliches Bild europäischer Medienpolitik erkennbar wird. Anders verhält es sich mit europäischen Maßnahmen, die national Rechtsgültigkeit erlangen. Hier wird durchgängig mit der Bedeutung des Rundfunks als Wirtschaftsgut argumentiert. Die Bedeutung der Medien insgesamt auf europäischer Ebene läßt sich heute auch daran erkennen, daß die EU in immer kürzeren Zeitabständen medienpolitische Maßnahmen ergreift und damit einen tiefgreifenden ökonomischen Strukturwandel unterstützt. In der Öffentlichkeit wird dieser Prozeß jedoch kaum wahrgenommen.

Der europäische medienpolitische "Urknall" geschah 1980 im ersten frei gewählten Europaparlament (EP), als zwei deutsche Mitglieder des EP³ mit jeweils eigenen Anträgen das Thema Rundfunk auf die europäische politische Bühne hoben. Davor war diesem Bereich weder aus kultureller, politischer noch aus wirtschaftlicher Sicht besondere Bedeutung zuteil geworden, da u.a. die römischen Verträge von 1957 eine Gemeinschaftsaktion auf dem Gebiet des Rundfunks nicht vorsahen. Erst die Veränderung der Rundfunksysteme und die damit einhergehende zunehmende Bedeutung des Rundfunks als Wirtschaftsfaktor führte zu europapolitischen Initiativen. Letztlich führte dies 1989 zu der Richtlinie "zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität" (89/552/EWG) als erster legislativer Handlung auf dem Gebiet des Rundfunks. Damit war das Feld für weitere Aktivitäten bereitet und präjudiziert, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner im März 1995 gefaßten Entscheidung zur EU-Fernsehrichtlinie kritisch festgestellt hat (vgl. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1995).⁴

Zweifellos steht die europäische Medienpolitik in Verbindung mit der Veränderung nationaler Rundfunksysteme. In der Bundesrepublik Deutschland wurde dieser mit dem Wechsel der Regierungsmehrheit im Jahr 1982 forciert. Gegenüber der zögernden bis ablehnenden Haltung des Bundeskanzlers Helmut Schmidt schaffte sein Nachfolger Helmut Kohl die Voraussetzungen für ein duales Rundfunksystem. Ein Merkmal dieses Wandels war auch die häufiger werdende Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGe).⁵ Auf den Plan traten privat-kommerzielle Programmanbieter mit der Möglichkeit der sofortigen bundesweiten Einstrahlung ihrer Programme.⁶ Gekennzeichnet ist

³ Der CDU Abgeordnete Hahn und der SPD-Abgeordnete Schinzel stellten mit nur einem Tag Unterschied ihre Anträge.

⁴ In einer Stellungnahme war die Bundesregierung der Auffassung, kompetent für die Zustimmung zur Richtlinie gewesen zu sein, weil Rundfunk als Teil der Wirtschaftsordnung eines Staates zu betrachten sei (vgl. apd. vom 9.3.1995). Hier ist gleichermaßen ein Grundkonflikt der Zuordnung von Rundfunk angesprochen.

⁵ Als Quelle dient im Folgenden eine Dokumentation der Urteile bis zum NRW-Urteil 1991 bei V. SELL 1992.

⁶ Diese Möglichkeit wurde geschaffen mit der bundesweit geltenden Lizenzierung der Länder und der Entwicklung der Satellitentechnik, die die technische

diese Zeit des technisch-ökonomischen Wandels in der Bundesrepublik auch von erheblichen politischen Auseinandersetzungen.⁷

Ein weiterer Effekt des Rundfunks in seiner neuen Bedeutung als Wirtschaftsfaktor war die Mitte der achtziger Jahre einsetzende Standortpolitik der Bundesländer bei der Lizenzierung privat-kommerzieller Veranstalter. Dazu entwickelte sich - insbesondere durch die Technikentwicklung - national und international ein ökonomisch-politischer Wettbewerbsdruck. Blickt man zurück bis in die siebziger Jahre, so wechselten mit den Bundesregierungen auch die Motive von einer anfänglichen Industriepolitik der damaligen Schmidt-Regierung zu einer umfassenden Medienpolitik im Bereich der Kabelnetzstruktur der Regierung Kohl (vgl. GELLNER 1990).

Der strategisch genutzte Begriff von der "Informationsgesellschaft" ist seit Beginn der achtziger Jahre fester Bestandteil der politischen Debatte (vgl. KUBICEK/ROLF 1986). Die Gestaltung von Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland rückte de facto von langfristig geltenden Ordnungsstrukturen ab. Dies führte im Ergebnis zu einem andauernden Balanceakt der Ordnungshüter zwischen Erhalt der öffentlich-rechtlichen Strukturen und Ermöglichung des Marktzutritts privat-kommerzieller Veranstalter. Bei den Akteuren selbst setzte verschärftes Konkurrenzverhalten ein.⁸ Auf dieses Konkurrenzverhalten reduzierte sich auch die politische Debatte um den Rundfunk. Im Vordergrund standen vielmehr Fragen des Gleichgewichts im dualen Rundfunksystem.

Merkwürdigerweise findet die europäische Debatte um den Rundfunk Mitte der neunziger Jahre eher Parallelen zur Vergangenheit in der Bundesrepublik. Neu sind jedoch die Begriffe wie "Interaktives Fernsehen" und "Multi Media". In der Bundesrepublik findet eine eigene europäische öffentliche Debatte jedoch weder um den Rundfunk noch um die gesamte demokratische Verfassung der EU statt.⁹ So ist es auch von Bedeutung, die Rundfunkstrukturpolitik der EU in Relation zu ihrer demokratischen Verfassung zu setzen und mit dem Stellenwert zu vergleichen, den der Rundfunk nach der bundesdeutschen Verfassung genießt.

Reichweite insbesondere privat-kommerzieller Anbieter entscheidend verbessert hat.

⁷ Vgl. HIEGEMANN 1988 und 1992; GELLNER 1990. Es lassen sich deutliche Ähnlichkeiten zur Debatte im Jahr 1995 erkennen. Die Einführung neuer Übertragungstechniken war zentraler Punkt pessimistischer und optimistischer Sichtweisen. Zeitgleich mußte um einen Rundfunkstaatsvertrag verhandelt werden. Die vom BVerfGe gesetzten Rahmenbedingungen wurden entsprechend unterschiedlich ausgelegt.

⁸ Beispiele dafür sind die Imagekampagnen der Sender mit Slogans der ARD wie 'Bei uns sitzen Sie in der ersten Reihe' oder des ZDF wie 'Abschalten können Sie woanders' und die Darstellung öffentlich-rechtlicher Senders bei der kommerziellen Konkurrenz als 'Dinosaurier'.

⁹ Ein Umstand, der nicht nur den Rundfunk betrifft; vgl. WEIDENFELD 1995.



Europäische Regelungen, so ist zu vermuten, verändern die Rundfunkstruktur in einem weitaus größeren Maß, als ihnen bisher zuerkannt wurde. Bisher spiegelte die Diskussion um Rundfunk in Europa, und dies gilt auch für andere Politikbereiche, die direkten Eingriffe in nationales Recht wider. Ebenso führt aber das von der EU mitgeschaffene Umfeld der Deregulierung und Kommerzialisierung zu strukturellen Veränderungen.

Der europäische Einfluß auf den Rundfunk vollzieht sich im Spannungsverhältnis zwischen gegebenem Ordnungsrahmen und tatsächlich gebildeten Strukturen. Wesentliche Determinanten für diese Entwicklung sind Politik, Ökonomie und Technik. Dies gilt zunehmend für die Etablierung technologischer Entwicklungen, deren Akzeptanz und Marktgröße jedoch unklar ist:

"Entscheidungen für eine bestimmte und gegen andere technologische Entwicklungslinien fallen aufgrund von ökonomischen, technischen und politischen Interessen, und das Ergebnis hat häufig Zufallscharakter."
(MEYER-STAMER 1994, S. 131ff.)

Zur Vermeidung von zufälligen Ergebnissen kommt der Politik eine Garantiefunktion für den Strukturwandel zu. In der Strukturpolitik müssen bestimmte Entwicklungen nicht nur simuliert werden (vgl. KAPITEL 3.4), sondern wegen der hohen materiellen Kosten auch abgesichert werden. Für die Technologie-Strategien auf dem Weg in die Informationsgesellschaft trifft dies in besonderem Maße zu. Je höher das Investitionsrisiko für die privaten Unternehmen ist, desto höher ist auch der Bedarf an akzeptanzsichernden Maßnahmen. Der Begriff der Informationsgesellschaft vermittelt in dieser Hinsicht eine soziale Legitimation für die Politik, auf diesem Feld akzeptanzsichernd tätig zu werden. Eine potentielle Gefahr ist, daß Politik unter ökonomischen Prämissen einfacher in ihren Auswirkungen zu kalkulieren ist. Zum Beispiel können Investitionsvorhaben in der Finanzplanung einer Kommune bei einigermaßen korrekten Eckdaten für mehrere Jahre vorausgeplant werden. Gesellschaftliche Ziele und Entwicklungen lassen sich dagegen nicht vollends materiell erfassen. So steht die Politik in dem potentiellen Dilemma, strukturelle Voraussetzungen für etwas zu schaffen, was den antizipierten gesellschaftlichen Entwicklungen nicht entspricht.

Die medienvermittelte kulturelle Integration in Europa spielt in diesem Entwicklungszusammenhang zunächst keine wesentliche Rolle, wohl aber bei der Diskussion um die Frage nach der Notwendigkeit einer Einflußnahme Europas auf den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland.¹⁰ Eine übergeordnete Determinante für den ordnungspolitischen Zusammenhang stellt der gesamte Bereich der Judikative, Legislative und der Exekutive dar.

¹⁰ Den Ansatz des Kommunikationsraums Europa unter kulturellen Gesichtspunkten verwenden KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994.

Die Strukturelemente des Rundfunks in der Bundesrepublik sind, ausgehend von der Verfassungsrechtsprechung, das duale System in seiner föderalen Struktur und mit seiner demokratiekonstitutiven Bedeutung:

- Staatsferne;
- Gesetzgebungsvorbehalt;
- dienende Rundfunkfreiheit;
- Programmvielfalt durch Binnen- und Außenpluralität;
- Regelungskompetenz der Bundesländer;
- Neutralität der Übertragungstechnik.

Ich werde untersuchen, in welcher Weise die EU auf diese Elemente Einfluß nimmt und mit welchen Instrumenten dies geschieht. Hier ist grob zwischen direkten und indirekten Einflüssen zu unterscheiden. Direkte Einflüsse geschehen da, wo europäische Regelungen (Richtlinien und Verordnungen) mit nationalen Regelungen konkurrieren oder sie außer Kraft setzen. Ebenfalls direkte Einflüsse ergeben sich aus Entscheidungen des EuGH und aus den Kompetenzen des EGV. Indirekte Einflüsse geschehen über Maßnahmen, die das Umfeld der Veranstaltung von Rundfunk beeinflussen (vgl. KAPITEL 2). Hierzu gehört beispielsweise auch die Förderpolitik der EU.

Soweit möglich, werde ich grundlegende Entscheidungen auf europäischer Ebene während des Jahres 1995 berücksichtigen. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur und um begleitende Maßnahmen, die die Ausübung von Rundfunk betreffen.

Als tragendes rundfunkpolitisches Element entwickelt sich gerade die Infrastrukturpolitik. Es wird für den Rundfunk von erheblicher Bedeutung sein, wie der Zugang zur Infrastruktur der Übertragungswege künftig geregelt wird. Nicht zuletzt weist bereits die Rolle der ehemaligen Bundespost bei der Etablierung privat-kommerzieller Sender in der Bundesrepublik auf die Strukturfunktion des Wechsels von bloß terrestrisch verbreitetem Rundfunk zu leitungsgebundenem Empfang. Die Verheißung der Medienrevolution weist Parallelen auf zu der Diskussion um die Kabelpilotprojekte 1984 und dem Versprechen der Installation eines Rückkanals. Die Ergebnisse sind weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben, aber bereits die damalige Beschwörung der "Kommunikationsgesellschaft" durch den Bundespostminister (vgl. KUBICEK/ROLF 1986, S. 16) ist nicht ohne Wirkung auf den politischen Raum geblieben.

Der Ausgangspunkt meiner Untersuchung ist der Stand europäischer Rundfunkstrukturpolitik und der Entwicklungsstand der Strukturelemente des Rundfunks in der Bundesrepublik.

Im zweiten Teil werden die Auswirkungen der EU-Rundfunkstrukturpolitik geschildert, die zu strukturellen Verlagerungen im Rundfunksystem der Bundes-



republik führen. Dabei wird die eigene, nicht von außen initiierte Prozeßhaftigkeit des dualen Rundfunksystems berücksichtigt.

Rundfunkstrukturpolitik findet in einem Mehrebenensystem statt, indem sich die Ebenen gegenseitig beeinflussen. Dabei sind die Ebenen von Trends im Wandel der Rundfunksysteme beeinflusst. So kann beispielsweise der Wandel zu dualen Rundfunksystemen in den achtziger Jahren als Trend zur Kommerzialisierung bezeichnet werden. Daß damit die Prozeßhaftigkeit nicht ausgeschlossen ist, macht ein methodisches Modell zur Analyse des Wandels von Mediensystemen von WINFRIED SCHULZ (1993) deutlich. Für meine Untersuchung der Einflüsse europäischer Rundfunkstrukturpolitik werde ich dieses "Interaktionsmodell" (ebd., S. 159) operationalisieren. Es besteht aus drei Hauptkomponenten (vgl. KAPITEL 2.):

1. den epochalen Trends,
2. den modifizierenden nationalen Bedingungen, die miteinander interagieren, und
3. der daraus resultierenden tatsächlichen Entwicklung des jeweiligen nationalen Mediensystems.

1.2. Theoretische Vorüberlegungen

Zunächst dürfte es ein Hindernis darstellen, die verschiedenen Ansätze der mit Rundfunk in Europa befaßten wissenschaftlichen Disziplinen zu verbinden, weil sie in der Regel verschiedenen wissenschaftlichen Betrachtungsweisen unterliegen. Es wird notwendig sein, Begrifflichkeiten im Rahmen der Determinanten Politik, Technik und Ökonomie zu klären, ohne einen einheitlichen theoretischen Ansatz verfolgen zu können.

So wird im Verlauf der Arbeit die Frage auftauchen, ob durch die Dominanz der Technikentwicklung der Rundfunk aus seinem ordnungspolitisch determinierten Rahmen genommen wird. Dadurch wird beispielsweise auch die Konvergenztheorie der technischen Systeme und der Programminhalte an Gehalt gewinnen (vgl. MARCINKOWSKI 1991). Desweiteren schließen sich Fragen nach den Prämissen von Ordnungspolitik an, inwieweit ökonomische Tatbestände eine Rolle spielen und wie sich die Rechtsprechung dazu verhält.

Die Anfang 1995 in der Bundesrepublik von einigen Politikern ins Medienrampenlicht gesetzte Debatte um die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirft die Frage um die Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung von Rundfunkstrukturen aktuell wieder auf. Zunächst entsteht der Eindruck, daß Medienpolitik in der Bundesrepublik als Machtpolitik zunehmend Einfluß auf den geschwächten öffentlich-rechtlichen Rundfunk nimmt.¹¹ Dies unterstreicht

¹¹ Die von Bundeskanzler Helmut Kohl geäußerte Kritik an einer Monitorsatire, verbunden mit der Drohung einer Finanzierungsverweigerung für den öffentlich-



die Notwendigkeit einer Subjektorientierung und unterstreicht die Annahme einer auch von außen gesteuerten Rundfunkentwicklung.

Eine der dominanten Rolle von Politik entgegengesetzte These formulierte im Februar 1995 der scheidende Leiter des Adolph-Grimme-Instituts Lutz HACHMEISTER:

"Die Entfesselung der Medienindustrie liegt in der Logik des marktwirtschaftlichen Systems. Sie bringt Statusverluste des Politischen unweigerlich mit sich. Im Konkurrenzkampf der pädagogischen, publizistischen und politischen Subsysteme um die Aufmerksamkeit des Publikums gehören Politik und Pädagogik, jedenfalls in ihren konventionellen Ausprägungen zu den Verlierern der technologischen Entwicklung. Wenn die Entertainment-Industrie über alle Parteigrenzen hinweg als Motor der künftigen globalen Ökonomie akzeptiert wird, kann man ihr mit den herkömmlichen Mitteln föderaler, staatlicher Regulierungen nicht mehr beikommen." (Die Woche vom 10.2.1995, S. 42).

Die Argumentation weist auf die Wechselwirkungen bzw. Dominanz von Politik, Technik und Ökonomie hin und damit wiederum konkret auf das theoretische Problem: Wie können diese unterschiedlichen Einflüsse in einen theoretischen Erklärungszusammenhang gestellt werden? Hier gewinnt ebenfalls unter dem Stichwort "zweite Medienrevolution" die These der "Konvergenz der technischen Medien" an Bedeutung, konkret deren prognostizierte Wirkpotentiale hinsichtlich einer Ablösung des traditionellen Programmfernsehens durch die technische Entwicklung (vgl. HOFFMANN-RIEM/VESTING 1994).

Aus konstruktivistischer Sicht gerät die Zukunft der Medien und ihrer Strukturen durch die "zunehmende Rasanz" ihrer Entwicklung "immer mehr ins Dunkel", auch weil die Wissenschaft nicht Schritt halten kann (vgl. MERTEN 1994, S. 164). Ebenso spricht diese Rasanz, die innerhalb eines Lebenszeitalters das Medienangebot um 4000 Prozent (ebd., S. 155) zu steigern vermochte, für einen ständig steigenden Selektionsdruck auf die Rezipienten. Dies führt zu einem "funktionalen Differenzierungsprozeß von Programmangeboten" (vgl. MECKEL 1994, S. 22). Eine auf Empirie gestützte Wissenschaft hat es demnach schwer, mit der Entwicklung Schritt zu halten. Ihr bleibt nichts anderes übrig, als Tatbestände zu resümieren und eventuell daraus Prognosen zu wagen. Andererseits besteht immerhin die Möglichkeit, durch die Vielzahl der mittlerweile durchgeführten Analysen Entwicklungsschritte nachträglich kenntlich zu machen. Dies dürfte nicht ohne praktischen Wert für wissenschaftliche Arbeiten und für die Medienpraxis sein. Möglicherweise ergeben sich daraus

rechtlichen Rundfunk führte zeitgleich mit einem Thesenpapier der Ministerpräsidenten Stoiber und Biedenkopf zu einer beinahe grotesken Aufrechnung der großen Volksparteien CDU und SPD um den Fortbestand einerseits der ARD, andererseits des ZDF. (Vgl. deutsche Tagespresse von Januar, Februar, März, April 1995)



Eckwerte für Neuorientierungen, die auch eine normative Qualität gewinnen können. Dies gilt auch in Bezug auf einen Konsens über die Bedeutung von Rundfunk in der Gesellschaft, die über die bloße Definition von Konsumenten heute nicht mehr gegeben ist.

An dieser Stelle böte sich zur Darlegung der interagierenden Systeme eine Vertiefung in die Systemtheorie an, ebenfalls in die Pluralismustheorie und eine Reihe weiterer Kommunikationstheorien. Dies würde jedoch die Arbeit in einen anderen Rahmen setzen und sie angesichts der Vielgestalt der Theorieaspekte überfrachten. Dazu gehörte überdies auch eine Analyse der Programmangebote, was im Rahmen dieser Arbeit nicht beabsichtigt ist. Zwar mahnen systemtheoretische Ansätze das Praktizieren neuer Steuerungsformen für das Rundfunksystem an, weil traditionelle Formen der hierarchischen Steuerung nicht mehr funktionieren. Die konsequente Unterstellung eines Nichtfunktionierens hierarchischer Steuerung setzt aber das Ausschalten der Außensteuerung voraus, oder zumindest die Rücksichtnahme auf die "mitlaufende Selbstreferenz" (MARCINKOWSKI 1993, S. 60). Diese Perspektive wird hier jedoch nicht weiter verfolgt, da sie angesichts der zu erläuternden Eingriffe allein der europäischen Ebene auf die Gestaltung von Rundfunk als nicht fruchtbar erscheint. Insofern kann zugegebenermaßen die Frage nach der Notwendigkeit systemtheoretischer Steuerungsformen nicht beantwortet werden. Es gilt vielmehr, die das bundesdeutsche Rundfunksystem von außen beeinflussenden Faktoren und Interessen in den Vordergrund zu stellen.

Bemerkenswert ist jedoch, daß die Ergebnisse einer Rundfunkbetrachtung aus systemtheoretischer Sicht zu erhellenden Einzelergebnissen führen können:

"Die sicherste Erwartung an weitergehende rundfunkpolitische Eingriffe in das System ist diejenige, daß sie das Gegenteil dessen bewirken, was beabsichtigt war. Wenn sich der verselbständigte Rundfunk nunmehr im wesentlichen an seinen inneren Umwelten, also an der Anbieterkonkurrenz einerseits und den veränderten Erwartungsstrukturen seines potentiellen Publikums andererseits orientiert, dann können politische und wirtschaftliche Versuche der Außensteuerung (Fremdreferenz) wenn überhaupt nur durch den Filter der "mitlaufenden Selbstreferenz" wirksam werden. Ignorieren sie diese, so werden sie mehr zerstören als lenken." (MARCINKOWSKI 1993, S. 60)

Man kann sich also einig sein, den Rundfunk trotz seiner Komplexität sich nicht selbst zu überlassen, zumal auch systemtheoretische Sichtweisen bestimmte Normvorstellungen nicht außer Acht lassen. Die Rundfunkentwicklung kann jedenfalls nicht subjektfrei betrachtet werden, als eine Art Evolution der Medien, sondern sie ist interessengeleitet.

"Denn gerade der internationale Wettbewerb erfordert die Interessenbündelung sogar divergierender politischer Kräfte, zwingt zum Einsatz

von Volksvermögen für die subventionierte Eroberung globaler Märkten." (DRÖGE/KOPPER 1991, S. 39)

Die Zielrichtung der Akteure darf keinesfalls außer Acht gelassen werden. Sie dient als Hintergrund und Rechtfertigung strategischer Bemühungen. Gerade die interessengeleitete Vorausschau von Entwicklungen ist Gegenstand europäischer Rundfunkstrukturpolitik (vgl. KAPITEL 3.4.). Hierzu gehört in einem größeren Zusammenhang das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes, welches als Begründung für ständige Kompetenzerweiterungen der EU dient.

Ein dafür geeigneter Untersuchungsansatz muß am praktischen Handeln orientiert sein, um strategische Operationen berücksichtigen zu können. Dafür können wirtschaftstheoretische Ansätze, Aspekte der Rechtswissenschaft, der sich herausbildenden Medienwissenschaft, der Kommunikationswissenschaft und der Sozialwissenschaft dienstbar gemacht werden. Die Kunst ist, sie nicht nebeneinander herlaufen zu lassen, sondern sie zu verflechten. Dies in diesem kleinen Rahmen zu versuchen, stellt zumindest schon einen Erkenntnisgewinn für den Autor dar.

1.3. Zum Begriff Rundfunkstrukturpolitik

Im Sinne der theoretischen Probleme umfaßt der Begriff Rundfunkstrukturpolitik solche interessengeleiteten Aktivitäten, die sich auf Rundfunk auswirken. Rundfunk umfaßt in der bundesdeutschen Definition Fernsehen und Hörfunk. Auf europäischer Ebene wird der Begriff Rundfunk eher als Definition für Fernsehen angewendet. Dies liegt auch daran, daß die EU den Hörfunk bisher kaum als Politikfeld entdeckt hat.¹² Ich werde deshalb den Begriff Rundfunk als Bezeichnung für Fernsehen verwenden, ohne zu verkennen, daß Hörfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik organisatorisch in Anstalten miteinander verbunden sind.

In anderen vorwiegend juristischen Arbeiten wird der Begriff Ordnungspolitik als Kriterium für europäische rundfunkpolitische Einflüsse oftmals ins Feld geführt. Der Begriff Ordnungspolitik reicht aber insofern nicht aus, da eine Ordnungspolitik auf EG-Ebene nicht betrieben worden (vgl. HOFFMANN-RIEM 1988) und die Frage nach der ordnungspolitischen Kompetenz der EU für den Rundfunk aus Sicht der Bundesländer nicht eindeutig geklärt ist. Der Begriff Ordnungspolitik bezieht sich auf die Regelungsbedürftigkeit einer Sache und ist dem Begriff Strukturpolitik vorgelagert. Die Unterscheidung zwischen diesen Begriffen ist hilfreich. Sie weist auf das Problem, daß auf europäischer Ebene Strukturpolitik ohne vorgelagerten Ordnungsrahmen einer "Kommunikationsverfassung" (HOFFMANN-RIEM 1988) betrieben wird.

¹² Lediglich im ersten Entwurf der "Fernsehrichtlinie" von 1989 war Hörfunk ein Regelungsgegenstand. In der Endfassung wurde die Regelung gestrichen.



Bei der Betrachtung beider Begriffe muß zweifach vorgegangen werden: Ordnungspolitik ist zunächst an normativen Kriterien zu messen, während die Kennzeichnung von Strukturpolitik eine empirische Vorgehensweise empfiehlt.

Orientiert am Ziel des Binnenmarktes, sind die Aktivitäten europäischer Organe auf wachsende und neue Märkte im Rundfunk ausgerichtet. Gegenüber der traditionellen Rundfunkdefinition als Massenkommunikationsmittel gelangen technische Entwicklung und Infrastrukturpolitik zu mehr Bedeutung. Rundfunkstrukturpolitik beinhaltet daher auch die Maßnahmen, die mittelbar auf den Rundfunk Einfluß nehmen und insbesondere im Bereich der Technik angesiedelt sind.

Die Einzelaktionen der Europäischen Gemeinschaft, "ohne daß dabei eine grundsätzliche gesamteuropäische Medienordnung durchscheinen würde" (MEINEL 1993, S. 30), stoßen auf eine im Wandel befindliche Rundfunkstruktur in der Bundesrepublik. Der Begriff Rundfunkstrukturpolitik dient hier als Sammelbegriff für die Einzelaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft, die sich auf die einzelnen Änderungsprozessen unterworfenen Elemente der Rundfunkordnung in der Bundesrepublik unmittelbar oder mittelbar auswirken.

Da Rundfunkstrukturpolitik sich zunehmend auf eine wirtschaftspolitisch ausgerichtete Ebene bezieht, bietet die ökonomische Begriffswelt eine Differenzierung an. Hier kann zunächst eine Dreiteilung vorgenommen werden in: Infrastrukturpolitik, regionaler Strukturpolitik und sektoraler Strukturpolitik (vgl. MACKSCHEIDT 1993, S. 8). Infrastrukturpolitik meint hauptsächlich "materielle Infrastruktur" wie "das Verkehrs- und Kommunikationswesen, sowie die Energieversorgung". Der Staat hat hier die Rolle desjenigen, der "Vorleistungen" erbringt, die er kostenlos oder günstig zur Verfügung stellt (ebd.). Hinzu kommt bei der regionalen Strukturpolitik die "Lenkung des Einsatzes von Produktionsfaktoren [...] unter räumlichen Aspekten" (ebd.). Hier dürfte beispielsweise die Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Ansiedlung von Medienunternehmen zu nennen sein, aber auch die Errichtung des Zwei-Säulen-Modells und auf europäischer Ebene beispielsweise die Quotierung europäischer Werke und deren Förderung. Sektorale Strukturpolitik zielt auf "die Beeinflussung des Verhältnisses verschiedener Branchen zueinander" (ebd.).

Die Politikbereiche sind weiter zu differenzieren in Strukturhaltung und Strukturveränderung. Der Strukturhaltung wird aus wachstumspolitischer Sicht verzögernde Wirkungen zugeschrieben. Die auf Wachstum ausgerichtete Politik der EU müßte demnach auf Strukturveränderung (Deregulierung) zielen. Umfassende Strukturveränderungen beabsichtigt die EU im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur. Diese Veränderungen betreffen den Rundfunk in der Bundesrepublik besonders, da der Ordnungsrahmen eine hohe Regelungsdichte mit dem Ziel der Strukturhaltung aufweist.



Durch das Zusammenwirken mehrerer Bereiche entsteht ein strukturlenkendes Verhältnis von Wettbewerbspolitik, Industriepolitik (als wettbewerbsbe-seitigende Methode) und Ordnungspolitik. Zusammengenommen wird auch von Heterarchie gesprochen, wenn Akteure aus Politik, Wirtschaft, Technik, teils auch Gesellschaft, Wissenschaft und Forschung Steuerungsaufgaben übernehmen (vgl. MEYER-STAMER 1994, S. 139). In der Tat spricht einiges beim Rundfunk und seiner Strukturentwicklung für das Vorhandensein einer solchen Steuerung.



2. Strukturwandel von Mediensystemen

2.1. Epochale Trends und strukturelle Besonderheiten

Der Wandel der Mediensysteme in den achtziger Jahren hat zu einer Reihe von Trendannahmen geführt, die Winfried SCHULZ (1993b) als *epochal* bezeichnet. Schulz hat die Trends in vier Schlagworte gefaßt: "Technischer Wandel, Systemexpansion, Privatisierung und Internationalisierung" (ebd.).

Den epochalen Trends wird Universalität unterstellt, ebenso aber, daß sich der Wandel in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedlich auswirkt, da jedes Land über strukturelle Besonderheiten verfügt (vgl. SCHULZ 1993b, S. 159), etwa durch die historische Entwicklung, geographische Lage, Ländergröße, Traditionen, Normen, Organisationsstrukturen, spezifische Medienpolitik, Wirtschaftsstruktur und Kultur.

Schulz hat für die Analyse der sich aus den epochalen Trends ergebenden Folgen ein "Interaktionsmodell" entworfen, daß für diese Arbeit nutzbar gemacht werden soll. Das Modell besteht aus den in der Einleitung kurz erwähnten drei Hauptkomponenten: Epochale Trends, national modifizierende Bedingungen und der daraus resultierenden tatsächlichen Entwicklung des jeweiligen nationalen Mediensystems.

Der Ansatz bietet nach Schulz Möglichkeiten zur Beschreibung einzelner Mediensysteme wie für die Analyse nationaler Systeme im internationalen Vergleich.

Im ersten Fall entwickelt Schulz die Beschreibung epochaler Trends aus dem jeweiligen Mediensystem heraus. Die Faktoren, die oben beschriebene Trends beeinflussen, kennzeichnet Schulz mit den Begriffen Technik, Ökonomie, Politik bzw. Recht. Die epochalen Trends werden durch die strukturellen Besonderheiten national modifiziert, teils in Form einer Trendverstärkung, teils in Form einer Trendschwächung.

Im zweiten Fall, der international vergleichenden Analyse, soll der Einfluß national modifizierender Bedingungen auf die epochalen Trends anhand einer "vergleichbar angelegten Kriterienliste" erfolgen.

2.2. Das Beispiel Bundesrepublik

Schulz "erprobt" (S. 160) sein Modell am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Als trendverstärkende Faktoren werden (für die achtziger Jahre) das Wirtschaftswachstum, den Werbeboom, Einkommenssteigerungen privater Haushalte, die Telekommunikationspolitik der Bundesregierung und die gestiegene Macht der Medienkonzerne sowie die "Medienkolonisierung Osteuropas durch deutsche Verlage und Rundfunkunternehmen" (ebd.) genannt.



Als Trenddämpfer stehen dagegen die föderale Struktur des Rundfunks, die "sehr weit gehenden rechtlichen Regelungen" für Massenmedien und das "widerspenstige Publikum", das den erweiterten Medienangeboten mit nur einer geringen Ausweitung des Geld- und Zeitbudgets begegnet (ebd.).

In der Beispieldarstellung werden zunächst epochale Trends, auf die Bundesrepublik bezogen, konkretisiert.

Den "**technischen Wandel**" sieht Schulz in der Einführung neuer Medientechnologien "auf breiter Front" (S. 160). Als Beispiele werden die Breitbandverkabelung und Satellitenübertragung angeführt, sowie die Ausstattung der Haushalte mit neuen Endgeräten wie Videorecordern, Videotextempfang, BTX und Compact Disk. Hinzu fügt Schulz die Umstellung der Arbeitsweisen von Journalisten (elektronische Redaktionssysteme) durch den Einsatz von Mikroelektronik und Datenverarbeitung. Der technische Wandel richtet sich nach Schulz umfassend "auf die Bedingungen der Produktion, der Distribution und des Empfangs von Medienangeboten" (ebd.).

Ebenso umfassend gestaltet sich der epochale Trend "**Wachstum**". "Nahezu alle Medien in der Bundesrepublik expandieren, wenn auch mit unterschiedlichen Wachstumsraten." (S. 161) Als Indikator für das Wachstum des Mediensystems zieht Schulz die nach seiner Auffassung stetig steigenden Umsatzzahlen des Werbemarktes heran (ebd.).

Dem epochalen Trend "**Privatisierung und Kommerzialisierung**" schreibt Schulz die stärkste Auswirkung zu. Hier bezieht er sich nicht mehr auf das gesamte Mediensystem, sondern explizit auf Rundfunk. Die Medienpolitik findet in diesem Zusammenhang ihre besondere Erwähnung, die, angefangen mit dem Regierungswechsel in Bonn 1982, private Radio- und Fernsehveranstalter zugelassen habe. Zu den Auswirkungen zählt Schulz das Stärken der Marktmacht großer Medienkonzerne, "Cross-Media-Ownerships", das Vermischen von Werbung und Programm, das "Versetzen" von Information mit "Infotainment" und die Privatisierung der Bundespost (ebd.).

Unter dem epochalen Trend "**Internationalisierung**" faßt Schulz technische, ökonomische und politische bzw. rechtliche Faktoren zusammen. Darunter versteht Schulz die technische Möglichkeit, ausländische Programme zu empfangen, die vorwiegend wirtschaftlichen Interessen bei Internationalisierungstendenzen im Pressewesen. Schulz erwähnt die deutschen Großverlage, die ihre Aktivitäten zunehmend auf das Ausland ausrichten.

Ebenfalls unter dem Trend Internationalisierung sieht Schulz die Entscheidung "für einen Europäischen Binnenmarkt und für die politische Integration Europas". Schulz unterscheidet zwischen direkten und indirekten Auswirkungen der europäischen Ebene auf die Mediensysteme. "Direkt wirken sich länderübergreifende rechtliche Regelungen aus, mit denen die nationale Souveränität auf dem Mediensektor eingeschränkt und die Medienrechtsnormen international vereinheitlicht werden." (S. 162)

Zu den indirekten Auswirkungen gehört nach Schulz, "daß Kapitalbeteiligungen an Medienunternehmen über Ländergrenzen hinweg begünstigt werden." (S. 162)

Diesen epochalen Trends begegnen nun nach dem Modell von Schulz modifizierende Bedingungen, die in Trendverstärker und Trenddämpfer unterschieden werden.

Als Trendverstärker sieht Schulz das Wirtschaftswachstum, hier besonders verstärkend den Werbeboom, die Macht der Medienkonzerne, deren Einfluß durch die "Öffnung nach Osten" (S. 165) noch gestiegen ist und die "vorherrschende medienpolitische Doktrin" der Regierung Helmut Kohl, die mit Investitionen "in den Ausbau des Telekommunikationssystems" ihren von der Verfassung eingegrenzten medienpolitischen Spielraum erweitern konnte. Die Ziele der Bundesregierung seit 1982 stimmen nach dieser Diktion fast wortgleich mit den epochalen Trends überein (vgl. S. 164).

Drei Faktoren führt Schulz als Trenddämpfer aus: Die föderale Ordnung, die Verrechtlichung, das widerspenstige Publikum.

Bei der föderalen Ordnung unterscheidet Schulz zwischen dem traditionell kleinräumigen Aufbau Deutschlands und der föderalen Ordnung als Organisationsziel.

Aus diesem Aufbau ergeben sich zeitliche Verzögerungen bei der Durchsetzung von Systemveränderungen, beispielsweise durch einen Abgleich der durchaus unterschiedlichen Länderinteressen und dem folgenden Interessenabgleich mit dem Bund.

Der Expansion des Mediensystems steht im engen Zusammenhang mit der Ordnungsstruktur die "Verrechtlichung" (S. 167) entgegen. Ausgehend vom einem bereits in der Verfassung niedergelegten "Ordnungsgerüst" (S. 167) geht Schulz davon aus, "daß auch jeder noch so geringfügige Wandel des Mediensystems sofort über Gesetze geordnet wird." (S. 167) Als Beispiel dafür erwähnt Schulz die Vorschriften für privaten Rundfunk, "die weitgehend den Regelungen entsprechen, wie sie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten..."(S. 167). Schulz sieht in der Bundesrepublik sogar eine Reihenfolge des Systemwandels, indem Veränderungen "zunächst eine rechtliche Grundlage" (S. 167) gegeben werden, was sich auf expansive Tendenzen dämpfend auswirke. Schulz geht soweit zu behaupten, daß Entwicklungen anderer Länder, "wo sich private Rundfunkanbieter im rechtsfreien Raum oder illegal etablierten und (wenn überhaupt) nachträglich legalisiert wurden, ...in Deutschland undenkbar [wären]" (ebd.).

Letztlich führt Schulz als Trenddämpfer die Trägheit des Publikums ins Feld. Ein geringes Zeitbudget und eine reservierte und distanzierte Haltung des Publikums gegenüber Neuerungen wirken sich wachstumshemmend aus. Schulz sieht aber auch eine Gefahr für den Status Quo, indem durch neue



Angebote der Kampf um die knappe Ressource Zuschauer zunehme und auch herkömmliche Medien mit Einbußen zu rechnen hätten. Schließlich ist es das widerspenstige Publikum, das Schulz zu der Annahme führt, daß die neunziger Jahre "keine besonders günstigen Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Medien" (S. 169) bieten.

2.3. Operationalisierung eines Interaktionsmodells

Das kurz skizzierte Modell weist einigen zusätzlichen Klärungsbedarf auf. So bleibt die Frage offen, ob die beschriebenen Trends epochenbildend sind. Ebenso kann die Auswahl der Trends nur eine Auswahl darstellen. Schulz hat Faktoren genannt, die im Medienorganisationsbereich und im Strukturbereich liegen, aber auch Prozesse darstellen und Faktoren aus dem Lebensbereich der Menschen andeuten. Hier ließe sich ein Vielzahl von weiteren möglichen Trends anführen. Insofern ist auch völlig offen, ob dieses Modell tatsächlich dazu dient, die richtigen Schlußfolgerungen zu ziehen. Was den Wandel in Mediensystemen der achtziger Jahre angeht, spricht einiges für die epochalen Trends. Für die Etablierung neuer Medien kann jedoch zunächst keine sichere Prognose gewagt werden, aber immerhin kann anhand des Modells der Blick für die Voraussetzungen des Systemwandels geschärft werden.

Einige Sicherheit besteht also dann, wenn ein bereits vollzogener Systemwandel nachbetrachtet wird. Schulz bezieht sein Interaktionsmodell ja auch auf den Wandel der Mediensysteme in den achtziger Jahren und die Beschreibung der Konsequenzen im wesentlichen auf nur einige tatsächlich festgestellte Entwicklungen. Wird nun beabsichtigt, auch strategische Maßnahmen wie die der EU unter Beachtung der drei Determinanten Technik, Ökonomie und Politik zu berücksichtigen, muß dem Modell eine Extrapolationsfunktion hinzugefügt werden.

Ein weiteres Problem der Anwendung des Interaktionsmodells ist die Schnelligkeit, mit der sich Medienstrukturen in den neunziger Jahren verändern. Dies verhindert jedoch nicht die Anwendung des Modells, sondern fordert in einer Art Status-Quo-Beurteilung dazu auf, in Zwischenschritten die Strukturentwicklungen kenntlich zu machen. Hier liegt auch der Vorteil gegenüber der bisher hauptsächlich im juristischen Raum geführten Diskussion um Auswirkungen der EU-Politik auf den bundesdeutschen Rundfunk. Gerade deren gesellschaftlich bedeutsame Ergebnisse werden oft von der tatsächlichen Entwicklung überlagert und überholt.

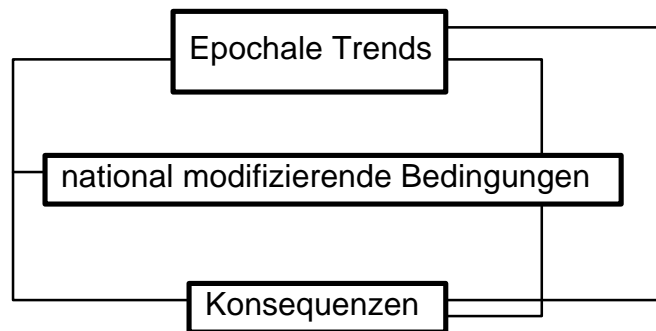
Das Modell bietet unter den genannten Prämissen einen fruchtbaren Ansatz für diese Arbeit. Voraussetzung ist jedoch ein kritisches Hinterfragen der epochalen Trends, ob sie sich autonom entwickeln, oder beispielsweise von europäischen Institutionen, Medienkonzernen selbst in Szene gesetzt werden. Gerade die Politik macht es sich oft zur Lieblingsaufgabe, neue Epochen heraufzubeschwören, dafür Begriffe zu bilden, die bei näherer inhaltlicher Be-

trachtung lediglich eine Abwandlung *alter Hüte* darstellt. Was bedeuten Begriffe wie "Informationsgesellschaft", "Multi Media" oder das "interaktive Zeitalter"? Insofern gilt es, auf der Suche nach epochalen Trends und bei der Klärung ihrer Begrifflichkeiten zwischen realen Vorgängen und strategisch genutzten Kommunikationsthemen zu unterscheiden (vgl. RIEHM/WINGERT 1995).

Für den Gang der Arbeit ist deshalb ein Abgleich der epochalen Trends mit den strategischen Bemühungen der Europäischen Union erforderlich.

Die sich daraus ergebenden (auch potentiellen) Einwirkungen auf den Rundfunk in der Bundesrepublik sollten dann unter Berücksichtigung ihrer Reregulierbarkeit betrachtet werden. Denn es herrscht die allgemeine Auffassung, auch bei Schulz wird dieser Eindruck erweckt, daß die epochalen Trends irreversibel sind.

Abbildung 1:
Interaktionsmodell



Das Interaktionsmodell beinhaltet mehrere Verbindungslinien:

1. Epochale Trends treffen auf national modifizierende Bedingungen und werden verstärkt oder geschwächt.
2. Nationale Entwicklungen werden zu epochalen Trends und wirken auf andere Nationen zurück.
3. Konsequenzen, die sich aus der Einwirkung epochaler Trends bereits ergeben haben, wirken trendverstärkend oder -schwächend auf die Ebene der epochalen Trends zurück.

Es handelt sich nicht um ein hierarchisches Modell, das linear seine Wirkung entfaltet. Zwischen jeder Ebene bestehen Interaktionsmöglichkeiten, die ihrerseits trenddämpfend und trendfördernd Einfluß gewinnen können.

In welcher Position befindet sich nun die EU? Hier gibt es scheinbar verschiedene Möglichkeiten: Gilt sie als konzeptloser Wegbereiter einer Kommerzialisierung, die dabei alle gesellschaftlichen Folgen außer Acht läßt? Oder



gilt sie als maßgeblicher Motor und Förderer des technischen Fortschritts, gar des gesellschaftlichen Fortschritts hin zur Informationsgesellschaft?¹³

¹³ Colette FLESCHE, Leiterin der Generaldirektion X der Kommission in Brüssel, wird gerne zitiert mit ihrem "Dreieckskonzept, das aus den gemeinsamen Spielregeln für das grenzüberschreitende Fernsehen, der Förderung und dem Vertrieb audiovisueller Produktion sowie der Beherrschung der neuen Technologien bestehe (vgl. KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994, S. 322; vgl. FLESCHE, Colette 1992b: Geistiger Binnenraum. Europa als publizistische Aufgabe. In: medium Nr. 4/1992, S. 31ff.).

3. Status Quo der europäischen Rundfunkstrukturpolitik

Nachdem im Jahr 1989 die Auseinandersetzungen zwischen Kommission/Ministerrat und Europarat um die Fernsehrichtlinie und die Europaratskonvention im Kompromiß einer Rechtsetzung Ausdruck gefunden hatten, machte sich die Kommission an weitere Vorhaben, die infolge der vorangegangenen Klärung nicht mehr einer solch weitreichenden Abstimmung unterlagen. Außerdem war die vertragliche Basis der EG und damit ihre Handlungskompetenz mittlerweile durch die Einheitliche Europäischen Akte (EEA)¹⁴ erweitert worden. Im Vordergrund stand das Binnenmarktziel, welches keiner grundsätzlichen Legitimierung mehr bedurfte. Gleichwohl sind die unterschiedlichen Kompetenzvorstellungen zwischen Mitgliedstaaten und der EU bisher nicht gelöst. So drängt Frankreich immer noch auf eine restriktive Vorschrift für eine Quotierung europäischer Werke, während die Bundesrepublik dies ablehnt. Die Diskussion um die Fernsehrichtlinie soll aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Es genügt zunächst der Hinweis, daß die aktuelle Debatte im Kontext der weiteren Maßnahmen im Infrastrukturbereich zu sehen ist.

In der Einleitung wurde zwischen direkten und indirekten europäischen Einflüssen auf den Rundfunk unterschieden. Die direkte Umsetzung von EU-Vorhaben geschieht über zwei Arten national wirksamer Rechtsetzungen, über Verordnungen und Richtlinien. Verordnungen gelten unmittelbar, während Richtlinien erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen, um Geltung zu erlangen (vgl. HÜMMERICH 1993, S. 6).

Die beteiligten Organe der EU sind das Europäische Parlament, der zuständige Fachministerrat, die zuständigen Ausschüsse, die Kommission, der Europäische Rat und der Europäische Gerichtshof (EuGH). Das Verfahren der Entscheidungsfindung ist bei der Neufassung des Unionsvertrages (EGV) im Jahr 1992 ebenfalls neu im Art.189 geregelt worden.¹⁵ Der Vertrag sieht jedoch eine Reihe unterschiedlicher Mitentscheidungsverfahren vor. Umstritten ist in der Auslegung des Vertrages die Kompetenzabgrenzung europäischer Organe nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und nach dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. PETERSEN 1994, S.27ff.).

¹⁴ In der EEA vom 1.7.1987 war die Errichtung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes zum 31.12.1992 vereinbart, die den Ziele des EWG-Vertrages auf Errichtung eines Gemeinsamen Marktes eine gewisse Beschleunigung geben sollte. Letztlich wurden die Ziele im Maastrichter Vertrag zusammengefaßt und mit einem komplizierten System von Rechtsetzungsbefugnissen der europäischen Organe verbunden, die der Kommission erweiterte Handlungsmöglichkeiten bieten (vgl. KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994, S. 63ff.).

¹⁵ Weitere Steuerungsinstrumente nach Art. 189 EGV sind Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme. Es ist somit auch möglich, diese Instrumente abgestuft einzusetzen. Demnach ist es nicht zwingend notwendig, jeden Sachverhalt auf EU-Ebene in gleicher gesetzlicher Form zu regeln.



Zum Bereich der indirekten Einflüsse zählt bereits der Mechanismus, wie Entscheidungen der EU zustande kommen. Eng damit verbunden ist die Frage der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen.

Neben dem vertraglich fixierten Entscheidungsverfahren existieren eine Reihe von Lobby-Aktivitäten in den Bereichen der rundfunkstrukturpolitischen Determinanten Politik, Ökonomie und Technik, die eine Art Institutionalisierung erfahren haben. Dieses Beteiligungsverfahren der EU-Kommission ist das der "frühen Konsultation" (vgl. BÜSCHER 1993, S. 27). Zunächst werden komplexe Fragestellungen in einem Grünbuch aufgearbeitet. Danach beginnt der Konsultationsprozeß in den Mitgliedstaaten. Die Konsultationen wenden sich sowohl an die staatlichen Ebenen, als auch an betroffene Akteure. Die Ergebnisse münden schließlich in einem Rechtssetzungsakt. Bereits in der Phase der Erarbeitung von Grünbüchern werden Interessenvertreter beteiligt. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit umfassender Analysen, aber ebenso die Gefahr, daß den Lobby-Aktivitäten eine weitreichende Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren zuteil wird (vgl. KAPITEL 3.3.2.).

Die skizzierten direkten und indirekten Einflüsse können auf der Politikebene zu einer Vermischung von Instrumenten und Zielen führen. Dazu gehören einmal Begriffe, die den Entwicklungsprozeß beschreiben wie Globalisierung, Kommerzialisierung, Transnationalisierung und Regionalisierung und die instrumentalen zielgerichteten Begriffe wie Deregulierung, Regulierung, Harmonisierung, Subsidiarität und Föderalismus. Die Begriffe verwende ich für die folgende Darstellung als zentrale Kategorien.

Der Begriff der *Informationsgesellschaft* weist in diesem Zusammenhang einen Doppelcharakter auf, einmal als zu schaffendes Ziel und dann als beinahe schicksalhafter Umstand des technologischen Fortschritts, der an sich schon die Ausrichtung der Politik in den Bereichen Gesellschaft und Ökonomie bestimmt. Insofern vereint der Begriff Informationsgesellschaft undifferenziert die von Winfried Schulz als epochal bezeichneten Trends "Wachstum", "Technischer Wandel", "Kommerzialisierung" und "Internationalisierung" (vgl. KAPITEL 2.).

Im folgenden soll nun das "Zielinstrumentarium" der EU anhand der genannten Begriffe differenziert werden.

3.1. Europas Weg in die globale Informationsgesellschaft

Die Verwirklichung der "Informationsgesellschaft" steht als visionäres Ziel über den Maßnahmenkatalogen der Europäischen Union. Eine der vielen Definitionen lieferte während des Kölner Medienforums der Kabinettschef des EU-Kommissars Bangemann, Jörg WENZEL:

"Die Informationsgesellschaft - ein Synonym für Kommunikationswirtschaft - in Europa wird so oder so kommen. Die Europäische Union kann

sie weder verhindern noch - bei allem politischen Spielraum - in jede beliebige Richtung lenken. Die Rolle der Europäischen Union besteht vor allem darin, den Weg frei zu machen und sich bietende Beschäftigungspotentiale möglichst voll zu nutzen. Auch das ist aktive Industriepolitik, aber nicht der alten, protektionistischen Art."¹⁶

Die Äußerung trägt einiges zum Verständnis der europäischen Auslegung des Begriffes Informationsgesellschaft bei, der in Brüssel vornehmlich wirtschaftspolitisch geprägt ist. Ferner ist damit die Annahme verbunden, daß eine irreversible Entwicklung in der Kommunikationswirtschaft stattfindet, die nur eingeschränkt steuerbar ist.

Ähnliche Worte findet auch der deutsche Minister für Post und Telekommunikation Wolfgang Bötsch:

"Es stellt sich nicht mehr die Frage, ob man sich hier einschalten sollte, sondern nur noch, wie wir das Beste erreichen können, und wie wir die Entwicklung positiv mitgestalten können." (POST POLITISCHE INFORMATION Mai '95, S. 4)

Mit dem Ziel des Aufbaus einer solchen Informationsgesellschaft ist eine Ausweitung der europäischen Aktivitäten auf den gesamten Telekommunikationsbereich verbunden. Zugrunde liegt auch hier die Annahme der Konvergenz der Systeme, vielfach auch unter den Begriff "Multimedia" subsumiert, und auf der anderen Seite die gesellschaftliche Bedeutung und der Entwicklungsbedarf einer Industriegesellschaft über die Dienstleistungsgesellschaft hin zur Informationsgesellschaft, die ihre Vorgängerformen ablöst. Zugrunde liegt auch die hohe ökonomische Bedeutung des postulierten gesellschaftlichen Wandels. Auf europäischer Ebene wird nun der Versuch unternommen, über die Verwirklichung des Binnenmarktes den globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. In sich häufenden Vorträgen und Medienpapieren ist die Rede von revolutionären Entwicklungen, von Globalisierung, Internationalisierung, Kommerzialisierung, Deregulierung, Fragmentarisierung, Individualisierung und sich ständig neu herausbildenden Allianzen, die den Weg zur Informationsgesellschaft bestimmen. Ziele und Instrumente werden dabei oft vermischt. Deshalb soll im Hinblick auf die epochalen Trends eine kurze Begriffseinordnung folgen.

3.1.1. Globalisierung - Internationalisierung - Kommerzialisierung

In jüngeren Werken zur europäischen Medienentwicklung vor dem Hintergrund einer Globalisierung der Medienindustrie und ihrer Strukturen (vgl.

¹⁶ Das Zitat stammt aus dem an die Teilnehmer verteilten Redemanuskript mit dem Titel: "Industriepolitische Aspekte der Kommunikationswirtschaft". Die Rede wurde am 19. Juni 1995 gehalten.



MECKEL 1994; SIEBENHAAR 1994) findet Marshal McLuhans Begriff des "Global Village" nicht nur Anwendung, sondern scheint "virtuelle" Realität zu werden. Es ist jedoch fraglich, ob mit einer weltweit quantitativen Zunahme von Informationsangeboten zugleich auch mehr Qualität erreicht wird, zumal Nichtindustriestaaten der Gefahr der Benachteiligung ausgesetzt sind; dies sind nicht nur die armen Länder anderer Kontinente, sondern auch europäische Peripheriestaaten (vgl. KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994). Die Vision vom "Global Village" mag somit als Ziel in unbestimmter Ferne liegen. Der Prozeß, der sich als Weg dorthin darstellt, heißt Globalisierung, Internationalisierung (vgl. MECKEL 1994, S. 36) und Kommerzialisierung (vgl. BRAUNSCHWEIG 1990, S. 127).

Der sich vollziehende Strukturwandel läßt sich in drei "ineinander verwobene Phänomene" (ebd., S. 125) gliedern:

"eine Welle technischer Neuerungen..., eine von ökonomischen Interessen durchsetzte Privatisierung und Deregulierung..., eine rasch voranschreitende Internationalisierung der Medienbranche (ebd.)." Die Folge ist eine fortschreitende Kommerzialisierung der elektronischen Medien. Kommerzialisierung bedeutet somit die "Umwandlung öffentlicher Güter in marktfähige Produkte" (PROTT 1994, S. 504). Die unter diesem Aspekt fortschreitende Internationalisierung wird teilweise verantwortlich für das Aufbrechen nationaler Rundfunkstrukturen gemacht, indem Technik und das Wachstum von Medienkonzernen "aus ihren nationalen Gehäusen" zu antreibenden Faktoren werden (BRAUNSCHWEIG 1990, S. 127).

Für den Bereich der Wirtschaftsunternehmen machen KLEINSTEUBER/ROSSMANN (1994) in einer Analyse folgende Strategien aus: Vertikale Integration, Horizontale Integration, Multimediale Integration, Multisektorale Integration und Internationale Integration. Im Ergebnis stellen sie fest, daß "sich 90 Prozent der europäischen Mediengroßunternehmen durch Multimedienengagement aus[zeichnen]" (ebd., S. 263). Dies "führt zu einer Situation, in der ein Konzern Medien verschiedenen Typs ganz oder teilweise besitzt und kontrolliert" (ebd., S. 250). Den einzelnen europäischen Unternehmen schreiben die Autoren einen "Trend zum transnationalen Oligopol" (ebd., S. 267) zu, weil sie jeweils über Beteiligungen, Kooperationen und Joint Ventures mit anderen Großunternehmen verbunden sind.

Gerade wegen dieses Internationalisierungsprozesses wird auch die Forderung nach einer europäischen Medienrahmenordnung erhoben, insbesondere, weil nationale Rundfunkordnungen zu einer "rein ökonomischen Standortpolitik" dereguliert werden und damit "die kultur- und gesellschaftspolitischen Richtlinien der herkömmlichen Rundfunkpolitik weitgehend von der Anpassung an - bzw. dem Streben nach - rein ökonomischen Zielen ersetzt" (HUMPHREYS 1991, S. 170ff.).

3.1.2. Transnationalisierung - Regionalisierung

Bei Unternehmensorganisationen, der Distribution von Programminhalten und besonders auf dem Feld der Telekommunikationsinfrastruktur werden alle Anstrengungen unternommen, die Voraussetzungen für größere Märkte zu schaffen. In der Literatur taucht in diesem Zusammenhang auch der Begriff der "Transnationalisierung"¹⁷ auf. Gemeint ist letztlich damit, daß Strukturen von Unternehmen sich ändern, ebenso Verhältnisse von Staaten untereinander und Verhältnisse zwischen Kulturen. Auf Programminhalte bezogen, wird darunter auch die Verbreitung grenzüberschreitender Sendungen verstanden (vgl. SIEBENHAAR 1994), aber ebenso auch die Erweiterung von Unternehmensaktivitäten und -beteiligungen (vgl. MECKEL 1994).

Mit Transnationalisierung zu verbinden ist wiederum der Begriff Regionalisierung. Dies unter dem Aspekt, daß nicht nur durch die technische Entwicklung Unternehmen ihre Programme länderübergreifend senden können, sondern vielmehr unter dem Aspekt, daß Unternehmen Transnationalisierung über Beteiligungen erreichen, wie etwa Canal plus und seine Beteiligung an Premiere. Dort wird das Programm nach nationalen Bedürfnissen ausgerichtet, nur die Geschäftsanteile sind transnational. So verstanden bedeutet Transnationalisierung eine Unternehmensstrategie. Analysen zufolge ist die Transnationalisierung von Unternehmen weiter fortgeschritten als auf der Programmebene (vgl. MECKEL 1994).

Duale Rundfunksysteme als Begriff für nationale Ordnungen elektronischer Medien reichen als Erklärung für existierende Medienstrukturen bereits nicht mehr aus. Der Begriff duales Rundfunksystem "wirkt insofern statisch, als er die weltweite Dynamik einer Kommerzialisierung überdeckt" (KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994).

Die beiden Begriffe "Globalisierung" und "Kommerzialisierung" sind in diesem Zusammenhang jedoch nur "quantitativ" (MECKEL 1994, S. 35 ff.) zu werten, indem die Menge an verfügbarer Information weltweit zunimmt. Die Gründe für diese "Internationalisierung des Mediensystems" sind "technische, (kommunikations-) politische und ökonomische" (WILKE 1990, S. 13).

Daß parallel zur globalen und kommerziellen Entwicklung von Strukturen auch kleinräumige, regionale Strukturen entstehen, gehört mindestens genauso beachtet. Denn in der Konsequenz der Informationsvermehrung werden sich einzelne Mediengattungen stärker auf bestimmte kommunikative Bedarfskategorien konzentrieren (vgl. MECKEL 1994, S. 43).

Ein weiterer Punkt bei der Beschreibung globaler Strukturen sind die "extremen Ungleichmäßigkeiten" des "globalen Netzes". "Es besteht aus

¹⁷ Vgl. MECKEL 1994 und SIEBENHAAR 1994 a.a.O. Beide Autoren verwenden den Begriff Transnationalisierung allerdings auf unterschiedliche Weise.



machtvoll strahlenden Metropolen der Medienproduktion und einer Peripherie von Regionen, in denen fast ausschließlich von außen kommende Programme konsumiert werden." (KLEINSTEUBER 1994a, S. 547)

Die Konsequenz aus diesen globalen Strukturen sind zwei derzeit gleichzeitig ablaufende Prozesse: Auf der einen Seite werden spezifische Gruppen von Nutzern definiert, die an immer speziellere Angebote herangeführt werden sollen. Auf der anderen Seite entstehen immer größere transnationale Organisationen, die solche Angebote kreieren.

Um noch einmal die Stichworte aufzugreifen, benennen Globalisierung, Internationalisierung, Kommerzialisierung, Transnationalisierung und Regionalisierung nichts anderes, als die fortschreitende Verflechtung von Medienunternehmen, die mit unterschiedlichen organisatorischen Integrationsgraden ihre speziellen Zielgruppen fixieren.

3.1.3 Fragmentierung - Individualisierung

Eine weit verbreitete Ansicht ist, daß durch die fortschreitende Digitalisierung als weiterer Schritt in der "Evolution der Kommunikation" (MERTEN 1994) die traditionellen Gefüge der nationalen Rundfunklandschaften insbesondere in der Bundesrepublik aufbrechen werden (vgl. CHECKETTS 1993, S. 58).

Damit einher geht die Fragmentierung des internationalen TV-Marktes und die Individualisierung von Kommunikation. Die sich aufdrängende Frage nach dem "Ende der Massenkommunikation?" beantworten jedoch Wolfgang HOFFMANN-RIEM und Thomas VESTING (1994) eindeutig mit Nein. Zwar wird anerkannt, daß die Digitaltechnologie zu einer Vielzahl unterschiedlicher Anwendungen führen wird, daß es zu einer technischen Konvergenz kommen wird, es aber bei der Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation bleibt. Damit wird auch bezweifelt, daß es zur "Substitution der bisherigen Übertragungstechnologien durch ein einziges großes System" kommen wird (ebd., S. 384). Das mag aber auch an den dafür derzeit fehlenden Zielgruppen mit der notwendigen Investitionsbereitschaft liegen (vgl. SCHMID/KUBICEK 1994, S. 402).

Damit bleiben jedoch die Folgen eines Umstandes ungeklärt, nämlich, daß die "Massen dem Medienkonzern nicht organisiert" gegenüber treten, sondern ohnehin als "einzelne Verbraucher" (NEGT/KLUGE 1972, S. 252). Diese grundsätzliche Kritik an der fehlenden Widerstandsmöglichkeit einzelner, aufgrund einer fehlenden ökonomisch vergleichbaren Position gegenüber den Medienangeboten, kann sich dennoch auswirken, und zwar als "Trägheitsmoment, das der Ausweitung aller Massenmedien als Schranke entgegensteht" (ebd., S. 257).

Insofern ist es fraglich, ob eine Ausweitung der Programme mit ähnlichen Inhalten auch zu einer Vermehrung der Nutzung und letztlich zu einer Frag-

mentarisierung und Individualisierung führt. Die bisher ermittelten Zahlen sprechen eher dagegen (vgl. LÖFFELHOLZ/ALTMEEPEN 1994, S. 571 ff.).

Dennoch ist nicht zu übersehen, daß durch den entstandenen Konkurrenzdruck immer mehr gleichartige massenattraktive Sendungen in die prime time rücken (ebd.).

Nicht gerade auf ein Trägheitsmoment als Widerstand gegen diese Entwicklung vertrauend, wird jüngst auch die Forderung nach einer neuen Rolle des Staates erhoben, indem er nicht als "Verhaltensregulierer" auftritt, sondern als "Strukturbildner", um "soziale Interaktion in realer Kommunikationschancengleichheit zu ermöglichen und Identität und Sinn als ein Bedürfnis zu begreifen, das es auch in den Medien zu befriedigen gilt" (HOFFMANN-RIEM/VESTING 1994, S. 390).

Dies beinhaltet folglich eine Neudefinition des Rundfunkbegriffs mit Blick auf die technischen Möglichkeiten auf einzelstaatlicher Basis, da traditionelle Strukturen die Entwicklung nicht mehr greifen können und aus Sicht der Zuschauer eher zu einem Instrument des Verbraucherschutzes reduziert werden (ebd.).

3.1.4. Globale Allianzen für die Informationsgesellschaft?

Ein besonders augenfälliges Merkmal des Aufbrechens traditioneller Rundfunkstrukturen ist die Bildung neuer internationaler Allianzen in Form einer Akkumulation von Kapital und Strukturen. Multimedia-Visionen lassen zumindest in der Vorstellung die getrennten Welten von Computer, Fernsehen und Telephon zu einem Gerät zusammenwachsen, das von einer einzigen mit immensen Investitionen hergestellten Universalleitung (aus Glasfaser) versorgt wird. Diese Vision erklärt, daß eben auch die dahinter stehenden Unternehmen zusammenwachsen und "der Kampf um die besten Startpositionen heftig tobt" (PALAß/PREISSNER-POLTE 1994). Die oben beschriebene Transnationalisierung von kommerziellen Programmanbietern gewinnt so eine zusätzliche Dimension durch deren Verbindung mit technischer Infrastruktur.

Diese Entwicklung konnte in bisherigen Arbeiten, die sich streng mit der audiovisuellen Politik der EU beschäftigten, kaum gewürdigt werden, da erst seit kurzem Begriffe wie "Superinformationhighway" eine größere rundfunkpolitische Dimension gewonnen haben. Es ist tatsächlich kaum zwei Jahre her, daß Gerald Levin, Chief Executive des weltgrößten Medienkonzerns Time Warner, das interaktive Fernsehen ausgerufen hat und eine Welle von Unternehmensaktivitäten zur Bildung neuer strategischer Allianzen ausgelöst hat. Noch in der Startphase ist jedoch Ernüchterung eingetreten, weil die versprochene Rasanz der Entwicklung zunächst beim Konsumenten halt gemacht hat und die Technik für die breite Masse noch zu teuer bleibt.



Genau zu diesem Zeitpunkt tritt aber die Politik wieder in Aktion, wie bei der G7 Konferenz Ende Februar 1995 in Brüssel, wo der amerikanische Vizepräsident Al Gore das Konzept seiner "National Information Infrastructure" (NII) erläutert hat.¹⁸

Die milliardenschweren horizontalen und vertikalen Unternehmenszusammenschlüsse sind jedoch nach den jeweiligen nationalen Bedingungen voneinander zu unterscheiden. In den USA verbinden sich überregionale Telekomgesellschaften horizontal mit Kabelgesellschaften und vergrößern ihre Reichweiten. Die vom internationalen Geschäft ausgeschlossenen regionalen Telephongesellschaften kaufen sich vertikal ins Film- und Verlagsgeschäft ein (vgl. PALAß/PREISSNER-POLTE 1994, S. 86). Auf die Bundesrepublik bezogen, liegen bereits beide Bereiche in der Hand der Telekom.

Wenn bisher die Trennung von Programm und Netz noch gegeben war, ist bei der vertikalen Erweiterung mit einer Auflösung dieser Struktur zu rechnen. Hier ist das Ziel der großen Akteure das Erreichen einer marktbeherrschenden Stellung sowohl bei der Produktion, als auch der Verteilung von Information (vgl. PALAß/PREISSNER-POLTE 1994). Diese Tendenzen finden auch in Europa ihren Niederschlag, etwa bei der von der EU-Kommission nicht genehmigten Media Service GmbH der Gesellschafter Kirch, Telekom und Bertelsmann (vgl. Kapitel 5.2.2.).

Die Bildung globaler Allianzen findet jedoch unterschiedlich statt. Die Telekoms befinden sich vor dem Markteintritt und rüsten sich für den Wettbewerb. Die Programmunternehmen sind daran interessiert, entlang der Wertungskette von Inhalten größeren Einfluß zu gewinnen. Dabei setzt sich die Erkenntnis durch, daß der Einfluß auf die Infrastruktur durch das Auseinanderbrechen bisheriger Ordnungsstrukturen zur strategisch wichtigsten Frage geworden ist.

Während in den USA zentrale Steuerungsmöglichkeiten existieren, ist es immer noch eine Besonderheit Europas, sich auf mehreren Ebenen verständigen zu müssen. So steht auf der einen Seite der eilige Wunsch der EU-Kommission nach einem Gesamtkonzept für die "Informationsgesellschaft", auf der anderen Seite bewirkt die Veränderung der Kommunikationsverhältnisse und der Wettbewerbsverhältnisse einen Regelungsdruck auf einzelstaatlicher Ebene. Aus europäischer Sicht, als Hindernis für den Binnenmarkt betrachtet, bedeutet dies die "reale Gefahr, daß die Unterschiede in den einzelstaatlichen Konzepten immer größer werden, wenn nicht durch eine Koordinierung auf Gemeinschaftsebene gegengesteuert wird" (KOMMISSION 1994a, S. 22).

¹⁸ "Was Al Gore für die Vereinigten Staaten ist, ist Martin Bangemann für die Europäische Union", formulierte Bangemanns Kabinettschef Jörg Wenzel während des Kölner Medienforums am 19. Juni 1995.

3.2. Strukturmerkmale der europäischen audiovisuellen Politik

Die Europäische Gemeinschaft hat, basierend auf der Definition von Rundfunk als Dienstleistung im Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" und gestützt auf entsprechende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), eine Reihe von Rechtsetzungen und Aktivitäten vorgenommen.¹⁹ Während jedoch Rundfunk in den letzten Jahren zunehmend in die öffentliche Diskussion der EU-Politik geriet, fielen Aktivitäten im Bereich der Telekommunikation weniger auf, da die rundfunkpolitische Relevanz technischer Fragen erst mit der umstrittenen Normungspolitik der EU in einen größeren Zusammenhang geriet. Doch gerade vor dem Hintergrund der Konvergenzmöglichkeit dieser bisher getrennten Bereiche und der kompetenzrechtlichen Problematik entwickelt sich ein neues Einflußpotential auf den Rundfunk.

Zur Vorgeschichte reicht es aus, die wesentlichen Etappen zu nennen, die in der Literatur ausführlich beschrieben sind.²⁰

Bei allen Etappen traten folgende Merkmale immer wieder in den Vordergrund:

- Der rasante technische Wandel;
- das Ziel des gemeinsamen Binnenmarktes;
- das Ziel der politischen und kulturellen Integration;
- die Harmonisierung von Rechtsvorschriften.

Eine wichtige Voraussetzung für ein Gemeinschaftshandeln war mit der Fernsehrichtlinie von 1989 (vgl. KOMMISSION 1989) geschaffen. Die Richtlinie nahm die Definition von Rundfunk als Dienstleistung durch den EuGH als Legitimation für ein Handeln der Gemeinschaft.

In die Kategorie der audiovisuellen Politik gehört ebenfalls das Grünbuch zu Pluralismus und Medienkonzentration (vgl. KOMMISSION 1992) und das Grünbuch Strategische Optionen für Programmindustrie (vgl. KOMMISSION 1994b). Auch die Politik zur Durchsetzung einer europäischen Fernsehnorm gehört in diese Kategorie.

Die darin erkennbaren Politikansätze (vgl. KAPITEL 3.2.4 und 3.2.5) der Kommission verfolgen das Ziel, mittels Deregulierung, Harmonisierung und Liberalisierung die europäische audiovisuelle Industrie zu stärken und wettbewerbsbehindernde Faktoren zu beseitigen. Damit kann auch vermutet werden, daß die Politik der EU in der Tendenz die epochalen Trends "Wachstum",

¹⁹ Ausführlich dazu ASTHEIMER 1994, DÖRR et.al. 1992.

²⁰ Hier sind vor allem die umfassenden 1994 erschienenen Werke von Miriam MECKEL und Hans Peter SIEBENHAAR a.a.O. zu nennen.



"Technischer Wandel", "Kommerzialisierung" und "Internationalisierung" unterstützt (vgl. KAPITEL 2).

Die wichtigsten Strukturmerkmale dieser Politik sollen im folgenden unter dem Aspekt trendverstärkende und trenddämpfende Faktoren kurz dargestellt werden.

3.2.1. Deregulierung, Liberalisierung und Harmonisierung

Die forcierten Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft um Deregulierung nahmen zeitgleich ihren Beginn mit den ebenfalls auf Deregulierung gerichteten Programmen der Regierungen Thatcher und Reagan Mitte der achtziger Jahre (vgl. DAS PARLAMENT, Nr. 1/93, S. 8). Das Ziel war eine Befreiung der Wirtschaft von möglichst vielen staatlichen Vorschriften.

Deregulierung im Rundfunk war keine Erfindung der Europäischen Gemeinschaft, sondern "eher ein Prozeß, der in vielen europäischen Staaten bereits im Gange ist" (MAGGIORE 1991, S. 34). Weitet man den Blick auf die politische Gesamtlage, so trifft die Diagnose durchaus zu. Beispielsweise "erodierte der demokratische Eurosozialismus in Westeuropa" (BEYME 1994, S. 100) noch vor dem Ende der Sowjetunion, was zu einer "Annäherung der Wirtschaftsstrategien" (ebd.) geführt hat. Diese Annäherung hatte ihre Stimulierung jedoch eher von außen erfahren. Zum einen war es der Abkopplungsgedanke von der Wirtschaftsvormacht USA und zum anderen der Erfolg japanischer Unternehmen in Europa (ebd.).

In diesem Klima bestand auch für den Rundfunk die Absicht, nationale Bestimmungen durch angepaßte Mindeststandards europaweit zu ersetzen. Dies ist gleichzusetzen mit dem Begriff Harmonisierung und bedeutet im wesentlichen die Angleichung von Rechtsvorschriften. Die Kommission hat seit Bestehen der EWG eine Harmonisierungspolitik betrieben, zunächst mit dem Anspruch einer möglichst umfassenden Anpassung von Normen für Waren, seit Mitte der achtziger Jahre auch geprägt von einer zunehmenden Anerkennung unterschiedlich hergestellter Waren. Ziel der Harmonisierung ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition europäischer Produkte. Für den Rundfunk ist festzuhalten, daß Deregulierung nur dort stattfinden kann, wo bereits duale Rundfunksysteme existieren. Es handelt sich letztendlich um "eine Verlagerung von Macht/Steuerung aus dem Bereich der Politik auf Ökonomie/Technologie".²¹

Liberalisierung und Harmonisierung sind im Grunde gleichbedeutend mit Deregulierung, weil in fast allen europäischen Ländern höhere Anforderungen

²¹ Eine Äußerung des früheren Intendanten des Westdeutschen Rundfunks Friedrich Wilhelm Frhr. von Sell in seiner Vorlesung "Demokratie und Öffentlichkeit" an der Universität Gh Siegen im Sommersemester 1994.

an Rundfunk gestellt wurden als durch die EU-Kommission, mit Ausnahme Italiens. Auch die Interessenvertretung privat-kommerzieller Rundfunkveranstalter in Europa, die 1989 gegründete Association of Commercial Television in Europe (ACT)²², setzte von vornherein auf eine europäische Ordnungspolitik, die durch Deregulierung die Wettbewerbsposition ihrer Mitglieder verbessern sollte.

Ob nun eine europäische Fernsehgrundordnung, wie sie auch immer wieder von Mitgliedern des europäischen Parlaments gefordert wurde, dem gesellschaftspolitischen Ziel von Rundfunkfreiheit gerecht werden kann, muß unter dem Aspekt von Harmonisierung gleichbedeutend mit Deregulierung betrachtet werden.

Auch Befürworter einer europäischen Rahmenordnung sehen darin einen Zielkonflikt: "Der Hoffnung auf eine europäische Re-Regulierung, die die starken Elemente des herkömmlichen Modells [öffentlich-rechtlich, der Verf.] retten und eine neue europäische Kultur schaffen würde, hat das neoliberale/konservative Denken vom freien Waren- und Dienstleistungsfluß entgegengestanden" (HUMPHREYS 1991, S. 172).

Vor diesem Hintergrund ist die Fernsehrichtlinie als Minimalregulierung zu verstehen. Dies führt letztlich zur "Nichtregulierung" (HOFFMANN-RIEM 1988) und damit zu einer Deregulierung restriktiver nationaler Rundfunkordnungen. Einzig, wenn starke nationale und europäische ökonomische Interessen sich durchsetzen, führt dies in der Rechtsetzung zu schärferen Maßnahmen wie bei der Programmquote für europäische Werke, die der Abschottung des Marktes gegenüber amerikanischen Interessen dient, oder bei der D2-Mac-Norm, die dem gleichen Ziel dienen sollte. Mit Ausnahme dieser Beispiele sind politisch gewollte Deregulierung und ökonomische vollzogene Kommerzialisierung epochale Trends, die den Zielen der EU-Kommission entsprechen und so Eingang in Maßnahmen und Rechtsetzungen finden.

3.2.2. Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus

Die in der Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft auf den Binnenmarkt angewendeten Instrumente der Deregulierung, Regulierung und Harmonisierung wurden mit der Neufassung des EG-Vertrages 1992 (EGV) um ein Strukturprinzip angereichert: der Subsidiarität in Artikel 3b des Vertrages. Dort heißt es:

"Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

²² Gründungsmitglieder waren die CLT, ITV, TF1, Sat1 und FININVEST. Der erste Präsident der ACT war Silvio Berlusconi (vgl. SIEBENHAAR 1994, S. 50).



In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus." (EG-VERTRAG 1992, S. 83)

Während die anderen Instrumente der Wirtschaftspolitik auf eine eher zentralistisch betriebene Politik weisen, kann das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzbegrenzungsprinzip verstanden werden, das seine Wirkungskraft de facto allerdings in Konkurrenz zu den drei anderen Instrumenten entfalten muß. Es stellt sich die Frage, ob EU-Kompetenzen im Rundfunk- und Telekommunikationsbereich subsidiär ausreichend begrenzt werden können und sollen.

Eine weitere für den Rundfunk bedeutende Regelung nimmt der EGV in Art. 128 vor. Hier wird zum ersten Mal der Europäischen Gemeinschaft eine Kulturkompetenz per Vertrag zugemessen, allerdings nur mit einem förderndem Charakter ohne Anspruch auf eine Gesetzgebungskompetenz (vgl. KLEIST 1994, S. 99) Diese Kompetenz leitet die EU aus der umstrittenen Rundfunkdefinition des EuGH als "Dienstleistung" ab. Hierzu existieren im EGV keine abgrenzenden Bestimmungen. Im Gegenteil wird der Dienstleistungsfreiheit in der Auslegung des Vertrages ein hoher Stellenwert eingeräumt, der nationale Regelungsbedürfnisse außer Kraft setzen kann.

Der EGV kennt keine Sachgebietsgrenzen wie beim deutschen Grundgesetz, sondern Querschnittskompetenzen, die sich auch auf den Kulturbereich beziehen können (vgl. DÖRR et.al. 1992, S. 11 ff.). Damit kommen der Legislative und der Exekutive eine erheblich größere Bedeutung zu, wenn es um Fragen der Deregulierung im Bereich des Rundfunks geht.

Dies geht auch aus den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 12. Dezember 1992 in Edinburgh hervor. Dort heißt es zu Art. 128, daß zwar eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten "ausdrücklich ausgeschlossen" sei. "Dies heißt jedoch nicht, daß sich die Tatsache, daß andere Ziele der Gemeinschaft durch andere Artikel des Vertrages als die Art. 126 bis 129 angestrebt werden, nicht auf diese Bereiche auswirken darf." (EUROPÄISCHER RAT 1992)

Die Kommission äußert sich in einem Bericht an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip noch deutlicher: "...so kann dieses Prinzip nicht dazu herangezogen werden, um die Zuständigkeit der Gemeinschaft in bestimmten Bereichen, in denen sie eine genaue und unbestreitbare Verpflichtung zum Handeln hat, zum Beispiel im Bereich des Binnenmarktes, in Frage zu stellen" (KOMMISSION 1993).

Die Bundesregierung hat bereits einmal das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden versucht, als sie im Jahr 1993 der Kommission empfahl, 24 Vorschläge zurückzuziehen und 30 geltende Rechtsakte aufzuheben bzw. zu überarbeiten (vgl. EU-Nachrichten Nr. 24 vom 20. Juni 1994). Die "Empfehlung" der Bundesregierung brachte nur in geringem Maß den erwarteten Erfolg. Nach einer "Subsidiaritätsprüfung" sah die Kommission nur teilweise die Veranlassung, den Empfehlungen aus Bonn zu folgen. Erkennbar an diesem Verfahren ist jedoch die Tatsache, daß die Kommission selbst prüft, ob ihre Rechtsakte dem Subsidiaritätsprinzip genügen.

Der zur Subsidiarität verwandte Begriff des Föderalismus ist ebenfalls auch als Kompetenzbegrenzungsprinzip zu verstehen. Allerdings ist er in seiner europäischen Dimension aufgrund national unterschiedlicher Vorstellungen weitgehend ungeklärt. Hier soll noch auf einen grundsätzlichen Unterschied der Politikbereiche hingewiesen werden, die im neuen EGV und im Rahmen der Politischen Union zugrunde gelegt wurden. Die Wirtschaftsbereiche sind im EGV geregelt, während die Zusammenarbeit bei der Innen-, Justiz- und Außenpolitik im Rahmen der Politischen Union im Vertrag von Maastricht (Europäischer Unionsvertrags - EUV) vereinbart wurde. Die Unterscheidung ist deshalb interessant, weil nach der Übereinkunft die Zuständigkeiten in der Politischen Union föderativ verfaßt sind, d.h. Maßnahmen der Union müssen auf Erstzuständigkeiten der beteiligten Nationen gründen (vgl. MAIHOFER 1995, S. 61). Der Bereich der Wirtschaftspolitik ist dagegen unitarisch unter das Ziel des Binnenmarktes gefaßt (ebd.).

Letztlich liegt es an den Einzelstaaten selber, durch eigene Leitlinien das Subsidiaritätsprinzip operabel zu gestalten. Jedoch hat der EuGH durch die Formulierung des Prinzips im EGV eine Entscheidungskompetenz über die Auslegung und wird unter seinen anders gesetzten Prämissen "im Zweifel dafür sorgen, daß diese Vorschrift kompetenzerweiternd ausgelegt wird" (KEMPEN 1993, S. 74). Insofern kann das Subsidiaritätsprinzip in Art. 3 des EGV nicht zur Stärkung eines auf Konsens beruhenden Föderalismus beitragen. Im Gegenteil läßt es "viele offen für den Kampf der Interessen" (BEYME 1995, S. 106). Der Kampf der Interessen vollzieht sich jedoch ambivalent, wie es auch in anderen Politikfeldern geschieht:

"In Deutschland wird das Defizit an der Durchsetzung der reinen Lehre der Marktwirtschaft ohne Subventionen beklagt, aber das Subsidiaritätsprinzip als Schranke des EG-Durchgriffs beschworen, sobald einheimische Werften oder Kohlegruben in die Gefahrenzone geraten." (BEYME 1995, S. 106)

3.2.3. Fernsehen als Dienstleistung

Daß der Dienstleistungsbegriff in der Reihenfolge der Kapitel erst an dieser Stelle näher ausgeführt wird, hat seinen guten Grund. Zwar ist die Definition



von Rundfunk als Dienstleistung der zentrale Ausgangspunkt, um eine europäische Kompetenz für den Rundfunk überhaupt ableiten zu können, aber die übergreifenden Instrumente Deregulierung, Harmonisierung und Liberalisierung schienen mir wichtiger in der Rangfolge, weil sie eben auch Politikziele darstellen. Daß auch der Rundfunk in seiner wirtschaftlichen Bedeutsamkeit in den Einflußbereich dieser Instrumente geraten ist, liegt in der Logik des Politikverständnisses der Kommission.

Der Europäische Gerichtshof hat bereits 1974 Fernsehen als Dienstleistung definiert und in allen folgenden Rechtssachen diese Annahme bestätigt.²³

Problematisch ist dies, weil der EuGH in seinen Kompetenzen eine wachsende Bedeutung erhält, je mehr Regelungskompetenzen sich die EU aneignet. Die Auslegung des EuGH ist dabei auf die wirtschaftlichen Ziele der Gemeinschaft ausgerichtet (vgl. DÖRR et.al. 1992, S. 29), unterscheidet sich somit von anderen völkerrechtlichen Institutionen.

Kompetenzgrenzen für die Regelung von Rundfunk gehen aus der Rechtsprechung des EuGH nicht hervor, weil solche Grenzen auch im geltenden Gemeinschaftsrecht fehlen (ebd., S. 51).

Hier ergibt sich eine Interdependenz zwischen den Entscheidungen des EuGH und den legislativen Aktivitäten der Europäischen Union. Die Definition von Fernsehen als Dienstleistung durch den EuGH hat Anwendung gefunden im Grünbuch der Kommission "Fernsehen ohne Grenzen", später als Rechtsetzung in der Richtlinie von 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen und zuletzt flankiert durch die Bestimmungen im Vertrag von Maastricht und begleitenden Verordnungen. Die Europäische Union hat somit, unterstützt vom EuGH, ihre Kompetenzen erweitert. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Stellung des EuGH. Denn "durch die quantitative Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen wächst auch die Jurisdiktionsgewalt des EuGH, so daß seine Organschaft die Gemeinschaftsstaatlichkeit wesentlich verstärkt" (SCHACHTSCHNEIDER 1993, S. 9). Weil aber die teleologische Ausrichtung der EuGH-Urteile auf die Herstellung des Binnenmarktes zielt, ist davon auszugehen, daß der Rundfunk durch diese Kompetenzerweiterung mehr und mehr seiner kulturellen Dimension enthoben wird.

Die Dienstleistungsfreiheit bedeutet, daß die Staaten verpflichtet werden,

"die publizistische und ökonomische Konkurrenz durch ausländische Veranstalter auch insoweit unbegrenzt zuzulassen, als diese von Bindungen des Rundfunkrechts freigestellt sind, denen die nationalen Rundfunkveranstalter unterliegen. Dies gilt nicht nur für ausländische Veranstalter, die primär auf das eigene ausländische Publikum ausgerichtet sind, sondern auch auf solche, die ihr Programm speziell auf das Publikum des

²³ Ausführliche Darstellungen zu den Entscheidungen des EuGH bei MEINEL 1993, DÖRR et.al. 1992.

Empfangslandes ausrichten oder die für mehrere Empfangsländer konzipiert sind. In Zeiten länderübergreifender Technologie und der wachsenden internationalen Verflechtung sind entsprechende Programmangebote durchaus wahrscheinlich und können im praktischen Ergebnis ein funktionales Äquivalent zu nationalen Programmangeboten sein. Werden in einem Mitgliedstaat der EG Rundfunkveranstalter von jeglichen Programmbindungen und Vielfaltsvorkehrungen befreit und von Regeln zum Schutz vor publizistischer Vermachtung entlastet, so können sie einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gegenüber den stärker gebundenen inländischen Veranstaltern haben." (HOFFMANN-RIEM 1988)

Fällt nun Rundfunk in den Bereich der Dienstleistungsvorschriften der EU, stellt sich die Frage, inwieweit der EGV auf den Rundfunk angewendet werden und ob diese Vorschriften noch Raum lassen für nationale Regelungsbedürfnisse. Der EGV enthält, am Ziel des Binnenmarktes ausgerichtet, Vorschriften für den freien Wettbewerb.

So ist eine Auffassung, daß wettbewerbsrechtliche Abwägungen des Art. 85ff. EGV "keinen Raum für die Beachtung rundfunkverfassungsrechtlicher Zielwerte" (HOFFMANN-RIEM 1992, S. 324) lassen. Insbesondere die Anwendung kartellrechtlicher Normen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist in der Anwendung von Rechtsbegriffen problematisch. Hoffmann-Riem spricht sich daher für eine europarechtsimmanente Kritik aus, um zu einer zurückhaltenden Auslegung des EWGV zu kommen, damit Raum bleibt für die Entwicklung einer europäischen Kommunikationsverfassung, in der Rundfunkfreiheit außerhalb des Marktmodells "eine gebundene Freiheit" ist (ebd.).

An dieser Stelle sei auf die Unterschiede zwischen Fernsehrichtlinie und Europaratskonvention hingewiesen. Während die Richtlinie rechtsetzend die ökonomische Dimension des Rundfunks hervorhebt, ging der Europarat von einer publizistischen Dimension aus (vgl. KLEINSTEUBER 1991c, S. 164).

Instrumente für eine europäische Kommunikationsverfassung als bindende Institutionalisierung existieren demnach noch nicht. Die für Audiovisuelles zuständige Generaldirektorin Colette Flesch umschreibt selbst die Bedeutung des Kulturartikels 128 des EGV: Damit sei

"ein Instrument geschaffen, das zumindest durch seine politische Bindungswirkung erlaubt, die Tätigkeit der Gemeinschaft in anderen Vertragsbereichen systematisch auf ihre Auswirkungen auf den Kulturbereich zu prüfen. Die Gemeinschaft wird also nicht kulturblind alles über den Leisten eines funktionierenden Binnenmarktes ziehen, was durch seinen Doppelcharakter -Kultur und Ware, Kulturschaffen und Dienstleistung - in ihren originären Regelungsbereich gerät." (FLESCH 1992)

Diese Auffassung enthält jedoch gleichzeitig die Diagnose für ein Grundproblem der EU: Weil die EU keine Regelungskompetenz über die kulturellen Angelegenheiten wie Rundfunk erhalten hat, wird diese Kompetenz über den



Binnenmarkt eröffnet. Es ist fraglich, ob damit auch kulturelle Zielsetzungen erreicht werden.

Die Anwendbarkeit des EGV auf den Rundfunk wirft noch eine Reihe weiterer Fragen auf. Kurz gefaßt ist die Verbreitung von Rundfunk nach dem Vertrag auf das Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes ausgerichtet. Die Verbreitung unterliegt den Regeln des diskriminierungsfreien Dienstleistungsverkehrs. Der Dienstleistungsbegriff umfaßt alle Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden. Ob beispielsweise die Rundfunkgebühr von der EU als Entgelt gewertet wird, ist noch umstritten. Ferner unterliegt der Rundfunk der Niederlassungsfreiheit des EGV. Juristisch lange umstritten war, ob sich ein Rundfunkveranstalter, wenn er Sendungen nur für ein bestimmtes Land ausstrahlt, sich auch dort niederlassen muß und sich den dort gültigen Vorschriften zu unterwerfen hat. Neuere Untersuchungen leiten jedoch aus einer Reihe von Urteilen des EuGH ab, daß sich ein Veranstalter in jedem Fall grundsätzlich auf seine Dienstleistungsfreiheit berufen kann (vgl. PETERSEN 1994, S. 49).

In jedem Fall ergibt sich auch ein Spannungsverhältnis zwischen der Dienstleistungsfreiheit und dem Gewährleistungsanspruch für Rundfunkfreiheit der innerstaatlichen Gesetzgeber, der auch aus Art. 10 EMRK ableitbar ist. Nicht zuletzt dieses Spannungsverhältnis trägt dazu bei, daß der Art. 10 EMRK in der juristischen Literatur unterschiedlich ausgelegt wird, einerseits als Bestätigung der Gewährleistungskompetenz (vgl. PETERSEN 1994), andererseits als Schranke nationaler Regelungshoheit (vgl. ENGEL 1993) bewertet wird. Hierbei entsteht der Eindruck, daß sich in der bundesdeutschen juristischen Debatte zwei Lager gebildet haben.

Ungeachtet der juristisch noch ungelösten Fragen hat die EU in der Vergangenheit weitreichende Regelungen getroffen und Maßnahmen ergriffen, die zu Strukturveränderungen beim Rundfunk beigetragen haben. Die Organe der EU haben jeweils dabei durchaus unterschiedliche Ziele verfolgt. Um diesen Prozeß kenntlich zu machen, beziehe ich mich zunächst auf ausgewählte Initiativen des EP. In Relation dazu erläutere ich anschließend die audiovisuelle Politik der Europäischen Kommission.

3.2.4. Gescheiterte Kultur-Initiativen des Europäischen Parlaments

Um den Mechanismus des epochalen Trends "Kommerzialisierung" (vgl. KAPITEL 2.) in der EU-Politik zu verdeutlichen, soll an dieser Stelle an die Anfänge europäischer Rundfunkstrukturpolitik erinnert werden. Denn eine explizit kulturelle Dimension wurde dem Rundfunk noch in den frühen Initiativen des Europäischen Parlamentes beigemessen (vgl. SEIDEL 1983, S. 231ff.).

Im Jahr 1980 überwies das Parlament zwei Entschließungsanträge an seine Ausschüsse. An dem einen war der deutsche Abgeordnete Wilhelm Hahn (CDU) beteiligt, an dem anderen der Abgeordnete Dieter Schinzel (SPD).

Beide Anträge setzten sich, wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten, für eine Gemeinschaftsaktion im Bereich des Rundfunks ein.²⁴ Als Begründung wiesen beide Antragsteller auf die technische Entwicklung des Satellitenempfangs hin. Der Antrag Hahn sah die Errichtung einer europäischen Fernsehanstalt vor. Der Antrag Schinzel wandte sich gegen Konzentrationstendenzen in dem Medien.

Der Zeitpunkt dieser Antragstellung ist insofern interessant, da in der Bundesrepublik der politische Streit um die Regulierung der durch Technik beeinflussten Rundfunkstruktur in der sozialliberalen Koalition zur gleichen Zeit gähte und die Befürchtungen vor einer "von außen" diktierten Umstrukturierung der Medienordnung in den Bundesländern gewachsen war (GELLNER 1990. S. 160).

Besonders der Antrag der Schinzel-Gruppe kann in der Rückschau als Fehleinschätzung bezeichnet werden. Zugleich weisen die Zielvorstellungen im Vergleich zu dem gewählten Instrument einer Gemeinschaftsaktion auf die völlige Überschätzung der Einflußmöglichkeiten des Parlaments hin.

In dem Antrag wird die Absicht deutlich, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor Eingriffen bewahren zu wollen und einer Kommerzialisierung von Rundfunk entgegenzuwirken. Um dies zu erreichen wird aber die Schaffung einer europäischen Fernsehordnung gefordert in dem Wissen, daß in der Bundesrepublik gerade die Hoheit der Bundesländer über den Rundfunk Gegenstand entgegengesetzter Bestrebungen war (vgl. statt vieler GELLNER 1991).

So heißt es in dem Schinzel-Antrag in den Punkten 3. und 4., das Europäische Parlament

"[fordert Kommission und Rat auf,] keine grenzüberschreitenden Maßnahmen zuzulassen, die öffentlich-rechtliche oder ähnlich unabhängig strukturierte Rundfunk- und Fernsehanstalten ... beeinträchtigen sowie ... einen Vorschlag für eine europäische Rundfunk- und Fernsehordnung unter Beteiligung der Verbraucher und ihrer Organisationen ... und der bestehenden Anstalten dem EP zu unterbreiten... Ziel ist es, die pluralistische Vielfalt bei der Programmgestaltung zu sichern, gleichzeitig aber wirtschaftliche Machstellungen zu verhindern;..."(zit. nach SEIDEL 1983, S. 246).

²⁴ In diesem Jahr war die Debatte um die Nutzung der technischen Möglichkeiten des Satellitenempfangs und der Breitbandverkabelung in der sozialliberalen Koalition der Bundesrepublik so umstritten, daß dieses Thema bei den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1980 ausgeklammert wurde (vgl. GELLNER 1990).



Aus dem Text ist zu entnehmen, daß ein Stück der damaligen bundesdeutschen medienpolitischen Debatte auf europäischer Ebene weitergeführt wurde. Die Annahme, daß eine europäische Rahmenordnung dem politischen Ziel einer Stärkung öffentlich-rechtlichen Rundfunks (in der Bundesrepublik) gegenüber Kommerzialisierungstendenzen hilfreich sein könnte, kann aus heutiger Sicht nur als Fehleinschätzung aus Unkenntnis der strukturellen Zusammenhänge bezeichnet werden.

Der Rechtsausschuß des EP bestätigte in der Folge die Kompetenz für ein Tätigwerden der Gemeinschaft und wortgewaltig äußerte sich der politische Ausschuß dazu:

"Ein europäisches Rahmengesetz sollte die strukturellen Garantien für die Unabhängigkeit enthalten, ohne die ein europäischer Ätherkrieg unvermeidlich wäre, der die kulturellen Werte unserer Gemeinschaft vernichten kann...Das technologische Wunder läßt sich nicht aufhalten. Es kann jedoch gesteuert werden." (Zit. nach SEIDEL 1983, S. 252)²⁵

So wohlklingend auch die Stellungnahme des politischen Ausschusses des Parlaments für die Antragsteller geklungen haben mag, die anschließende Entwicklung lag nicht originär in den Händen des EP.

Das entscheidende Problem des EP war: "Vertreter nationaler Exekutiven beschließen auf europäischer Ebene als Legislative die Gesetze, die sie dann als nationale Regierungen exekutieren." (SCHÖNDUBE 1993) Dieser Demokratiemangel besteht auch nach dem Maastrichter Vertrag fort.

Auch das Ziel der Hahn-Gruppe, eine europäische Fernsehanstalt zu gründen oder zumindest ein europäisches Fernsehvollprogramm zu veranstalten, ist nicht verwirklicht worden. Letztlich fehlte es dazu nicht nur "am versprochenen Geld der Kommission" (KLEINSTEUBER 1994c. S. 54), sondern auch an der generellen Durchsetzungsunfähigkeit des Parlaments gegenüber der Kommission.

Es gab mehrere Versuche der öffentlich-rechtlichen Sender, ein europäisches Fernsehprogramm zu veranstalten. 1982 startete "Eurikon", ein europäisches multilinguales Komplementärprogramm zu nationalen Angeboten. Das wöchentlich von jeweils einer anderen Rundfunkanstalt ausgestrahlte Programm wurde über einen Nachrichtensatelliten der europäischen Raumfahrtagentur ESA ausgestrahlt, konnte jedoch in der Öffentlichkeit nicht empfangen werden (vgl. SIEBENHAAR 1994b). Im Jahr 1984 wurde "Europa-TV" ins Leben gerufen. 1986 wurde das Programm wieder eingestellt, weil eine ausreichende Koordinierung nicht gegeben war und die finanzielle Grundlage immer noch fehlte. So war es unklar, ob der Plan einer Werbefinanzierung in

²⁵ Die Steuerbarkeit dieses technischen Wunders besteht nach Auffassung der Kommission nun angesichts der "so oder so" kommenden "Informationsgesellschaft" (vgl. KAPITEL 3.1 und 3.3).

die Tat umgesetzt werden konnte, weil auf europäischer Ebene keine Rechtsgrundlage vorhanden war (vgl. SIEBENHAAR 1994b).

Das scheinbar einzig erfolgreiche Programm ist bisher ARTE. Die eindeutig politisch motivierte Gründung der Länder Frankreich und Bundesrepublik Deutschland stellte schon eine bessere Ausgangsbasis dar. Was die Finanzierung und technische Empfangbarkeit angeht, wurden auch viel weitreichendere Möglichkeiten geschaffen, als bei den Vorgängern. Ein weiterer Vorteil von ARTE ist die kulturelle Ausrichtung des Programms, wodurch das kommerzielle Umfeld nicht in einer Weise tangiert wird, die eine wettbewerbsrechtliche Beschäftigung mit ARTE rechtfertigen würde.

Anders verhält es sich mit den europäischen Spartenkanälen "Eurosport" und "Euronews". Eurosport startete 1989 und stellte eine Kooperation der EBU mit Rupert Murdoch dar, der durch einen Exklusivvertrag am Programmangebot der EBU teilhaben konnte. Die Kommission sah 1991 in einem Beschluß den freien Wettbewerb durch die Zusammenarbeit zwischen EBU und Murdoch gegenüber dem Konkurrenten Screensport gefährdet. Seltsamerweise waren die Bedenken ausgeräumt, als Eurosport und Screensport 1993 fusionierten (vgl. SIEBENHAAR 1994b).

Ein weiterer Ableger der EBU ist Euronews, ein europäischer Nachrichtensender, der die Fülle des Nachrichtenmaterials der EBU-Mitglieder europäisch weiterverwertet. Euronews hat durch das starke internationale und nationale Konkurrenzumfeld anderer Nachrichtensender keine größere Bedeutung, obwohl der Sender politisch und finanziell durch die EG unterstützt worden ist.

Das Bemühen, eine europäische Ordnung für Meinungspluralismus und gegen Konzentrationstendenzen zu schaffen, hat sich über ein Jahrzehnt fortgesetzt, zuletzt im Grünbuch Pluralismus und Medienkonzentration, in dem die eindeutig wirtschaftspolitische Ausrichtung der Kommission im Rundfunkbereich deutlich wird. Nachdem die Kommission mit dem Grünbuch einer Aufforderung des EP nach Vorschlägen über Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung der Medienkonzentration nachgekommen war, wurden wiederum die Ausschüsse des EP beteiligt. In der Stellungnahme des EP wird ein Medienausschuß auf europäischer Ebene vorgeschlagen, der Kontrolle über Konzentrationstendenzen ausüben soll. Es wird die Sonderstellung des öffentlichen Rundfunks betont und die Bedeutung der Gewährleistung von Meinungsvielfalt, daß aber nationale Regelungen in diesem Bereich die Verwirklichung des Binnenmarktes gefährden könnten und somit eine Aktion der europäischen Ebene gerechtfertigt sei.²⁶

²⁶ Vgl. den Bericht des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung und Medien zum Grünbuch der KOMMISSION der EG (PE 204.759/def.). Darin enthalten der Entschließungsantrag und die Stellungnahmen der beteiligten Ausschüsse für Recht und Bürgerrechte (PE 206.237/endg.) und Wirtschaft, Währung und Industriepolitik (PE 205.535/endg.).



Bislang sind somit alle rundfunkpolitischen Initiativen des europäischen Parlaments von der Kommission ins genaue Gegenteil verkehrt worden. Kulturpolitische Ansprüche wurden unter das kompetenzverschaffende Kriterium "Binnenmarkt" subsumiert.

Dies zeigte sich auch beim Konsultationsprozeß zum Grünbuch Pluralismus und Medienkonzentration. Daran beteiligt wurden die zuständigen Organe der Mitgliedstaaten und "interessierte Kreise". In den Reaktionen auf den Konsultationsprozeß (vgl. KOMMISSION 1994a) gelingt es der Kommission einmal mehr, die politischen Ziele des Parlament umzudeuten.

Das Parlament hatte in seiner Entschließung zum Grünbuch gefordert, "daß mit einer Harmonisierung der nationalen Konzentrationsbeschränkungen im Medienbereich ein hohes Schutzniveau für den Pluralismus und die Meinungsvielfalt erzielt wird und gleichzeitig der Marktzugang für neue Medienunternehmen erleichtert wird." (EUROPÄISCHES PARLAMENT 1994)

Die Reaktion der Kommission liest sich entsprechend anders. Zunächst wird darauf hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten über "rechtliche Mittel zur Sicherung des Pluralismus" verfügen, die "Unterschiedlichkeit der Antikonzentrationsbestimmungen" stellen jedoch "ein Hindernis für das Funktionieren des Binnenmarktes" dar. Folglich ergebe sich der "eventuelle Bedarf für eine Gemeinschaftsaktion [...] mehr aus den Anforderungen an das Funktionieren des Binnenmarktes als aus der Aufrechterhaltung des Pluralismus." (KOMMISSION 1994a, S. 9)

3.2.5. Zur audiovisuellen Politik der Europäischen Kommission

An der Verhältnisschilderung zwischen EP und Kommission wird grundlegend deutlich, daß EU-Organen Regelungskompetenzen auf dem Gebiet der Kultur nicht übertragen worden sind und dieser Mangel durch Zuordnung wettbewerblicher Kompetenzen im Binnenmarkt behoben werden soll.²⁷

Die Problematik der Herleitung einer Kompetenz für audiovisuelle Politik, indem Fernsehen als Dienstleistung begriffen wird, hat seitens der Kommission zu umfangreichen fachübergreifenden Maßnahmen geführt. So arbeiten gleich drei Generaldirektionen der Brüsseler Kommission an der Gestaltung dieser Politik: Die Generaldirektion "Audiovisuelle Medien, Information, Kommunikation und Kultur" (GD X), die Generaldirektion "Informationstechnologien,

²⁷ So ist es bemerkenswert, daß die Fernsichtlinie auf der Auslegung des Art 57 EWG-Vertrag gründet, der die Regelung der Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen per Richtlinie ermöglicht. Der Rat hat damit die Möglichkeit, Richtlinien zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erlassen.



Informationsindustrie und Telekommunikation" (GD XIII) und die Generaldirektion "Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft" (GD III). Die Akzentuierung der Kompetenzen innerhalb der Kommission wird jedoch um so schwieriger, je mehr Technik und Programm in ein Gesamtkonzept eingebettet werden (vgl. KAPITEL 3.3 zur Infrastruktur).

Die Kommission ist allerdings mit der Umschreibung Exekutive zwischen Parlament und Ministerrat nur unzureichend in ihren Handlungskompetenzen definiert. Ihre Handlungsmöglichkeiten reichen weit über die eines vergleichbaren bundesdeutschen Exekutivorgans hinaus.²⁸ Die Kommission übt nicht nur die Kontrolle über die geschlossenen Verträge aus. Sie hat nach dem Art 130 EGV weitreichende industriepolitische Kompetenzen (vgl. Kapitel 3.2 und 3.2.2).

Eine Übersicht der ordnungspolitischen Aktivitäten der Kommission aus dem Aktionsplan Europas Weg in die Informationsgesellschaft verdeutlicht diese Tendenz:

²⁸ Vgl. die Strukturvorgaben des BverfG zum Gesetzgebungsvorbehalt der Bundesländer und das Verhältnis von Länderregierung zum Parlament in KAPITEL 4.



Abbildung 2:
Ordnungspolitische Maßnahmen der Kommission im Rahmen des Aktionsplans
"Europas Weg zur Informationsgesellschaft"

Laufende Maßnahmen	Entscheidungsfindung	Zeitplan
Ordnungspolitische und rechtliche Rahmenbedingungen		
Auf dem Weg zu einem wettbewerbsorientierten Umfeld. ONP-Richtlinie zum Sprachtelefondienst	Gemeinsamer Standpunkt des Rates: ablehnende Haltung des EP	Ende 94
Tarife		
Durchführung der Ratsrichtlinien zur Einführung des ONP bei Mietleitungen: Überwachung der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten	Entsprechende Maßnahmen der Kommission	Fortlaufende Aktion
Weltweite Dimension		
Verhandlungen über Basisdienste (vor allem Sprachtelefon)	Vorgehen der Kommission im Rahmen des GATT, der WIPO und der EPO	April 96
Geistige Eigentumsrechte		
Richtlinienvorschlag über den Rechtsschutz von Datenbanken	Annahme durch den Rat	1994
Privatsphäre		
Datenschutz-Richtlinien Richtlinie zum Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre in digitalen Telekommunikationsnetzen	Annahme durch EP und den Rat	Ende 94/95
Elektronischer Schutz, rechtlicher Schutz und Sicherheit.		
Fortgeschrittene Fernsehdienste: überarbeitete Richtlinie über Fernsehnormen	Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes durch den Rat	Nov. 94
Wettbewerb		
Verfahren im Zusammenhang mit Funktelefon Monopolen	Entsprechende Maßnahmen sind eingeleitet	Fortlaufende Aktion
Neue Maßnahmen	Entscheidungsfindung	Zeitplan
Ordnungspflichtige und rechtliche Rahmenbedingungen		
Auf dem Weg zu einem wettbewerbsorientierten Umfeld.		
Mitteilung über die Liberalisierung der Infrastruktur: Grundsätze der Infrastruktur	Annahme durch die Kommission	Sept. 94
Grünbuch über Durchführungsmaßnahmen zur Liberalisierung der Infrastruktur	Annahme durch die Kommission	Ende 94/95
Normung, Verbund und Interoperabilität		
Mitteilung über die stärkere Einbeziehung der Normung zur Unterstützung der EU-Politik	Kommissionsvorschlag Annahme durch die Kommission	1995 Okt. 94
Vorschlag zur Anpassung der IT- und T-Normungspolitik. Aktualisierung der ONP-Rahmenrichtlinie (Organisation, Normung)	Vorschläge der Kommission	Ende 95



Verbundrichtlinie (Aktualisierung der ONP-Richtlinie)	Annahme durch die Kommission	1995
Tarife		
Bericht über die Grundsätze für die Finanzierung des Universaldienstes	Konsultation der MS, Bericht an EP und den Rat	Ende 95
Weltweite Dimension		
Förderung der globalen Informationsgesellschaft	G7 Tagung auf Ministerebene	Nov. 94
Geistige Eigentumsrechte (GER)		
Grünbuch über GER in der Informationsgesellschaft	Annahme durch die Kommission	Anfang 95
Richtlinie: Kopien für private Zwecke	Annahme durch die Kommission	1994
Elektronischer Schutz, rechtlicher Schutz und Sicherheit.		
Mitteilung über Sicherheitsfragen und die Rolle der Mitgliedsstaaten	Annahme durch die Kommission	1994
Follow-up zu INFOSEC	Annahme durch die Kommission	Sept. 94
Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über unberechtigten Zugang	Annahme durch die Kommission	1995
Grünbuch über den Rechtsschutz verschlüsselter Fernsehsendungen	Kommissionsvorschlag, Annahme durch die Kommission	1994
Eigentum an Medien		
Mitteilung an den Rat und das EP über die Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Pluralismus und Medienkonzentration	wird derzeit von der Kommission geprüft und demnächst verabschiedet	Juli 94
Wettbewerb		
Maßnahmen zur Nutzung von alternativen Netzen und Kabelfernsehtetzen in nicht reservierten Diensten	Annahme durch die Kommission	
Audiovisueller Bereich		
Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", überarbeitete Ratsrichtlinie	Annahme durch die Kommission	1994
Gesellschaftliche und kulturelle Aspekte		
Analyse von Bedingungen für die optimale Nutzung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und Leitlinien zur Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anpassung		
Bericht über Bedarf und Optionen zur Entwicklung flexibler Organisationsstrukturen in Unternehmen	Annahme durch die Kommission	1994/95
Mitteilung über die europäische Sprachproblematik und Mittel zur Förderung der sich abzeichnenden Sprachindustrie	Annahme durch die Kommission	Ende 94/95

Quelle: Europas Weg in die Informationsgesellschaft - Ein Aktionsplan. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, 19. Juli 1994. Kom (94) 347.



Im Bereich der Rundfunkstrukturpolitik sind auf Kommissionsebene die Bereiche Rundfunk und Telekommunikation zusammenzufügen. Auf beiden Feldern hat die Kommission strukturgebende Maßnahmen ergriffen.

Im Bereich des Rundfunks sind im weiteren besonders zu erwähnen²⁹:

- das Grünbuch Fernsehen ohne Grenzen (1984);
- die Fernsehrichtlinie (1989);
- das Grünbuch Pluralismus und Medienkonzentration (1992);
- das Grünbuch Strategische Optionen der Programmindustrie (1994);
- die Harmonisierungsbestrebungen für eine europäisch einheitliche Netzstruktur (1994/95) (vgl. KAPITEL 3.3.).

Angesichts der komplexen Arbeitsweise der Kommission stellt sich wieder die Frage nach den Schranken des Gemeinschaftshandelns. Auch hier gilt: Die Querschnittskompetenzen des EGV ermöglichen es der Kommission, in alle Bereiche zu wirken, die ihr für das Erreichen des Binnenmarktes wichtig erscheinen. Auch wenn der Vertrag im neuen Art. 128 die Kultur als Aufgabe der EU definiert, eine klare Zuordnung der Kompetenzen der Union bietet der Vertrag nicht (vgl. ASTHEIMER/MOOSMAYER 1994, S. 396). Die Kommission agiert somit in einem Rahmen, den sie weitgehend selbst definiert. Die Übersicht der Aktivitäten belegt eindrucksvoll die Anwendung der Instrumente Deregulierung durch Harmonisierung und Liberalisierung. Es zeigt sich aber auch, daß der Kommission durch die Folgen dieser forcierten Politik neue regelungsbedürftige Problembereiche zuwachsen wie der Schutz geistigen Eigentums.

Die Regelungen zur Harmonisierung und Deregulierung der Kommission im Bereich des Rundfunks treffen jedoch öffentlich-rechtliche und kommerzielle Veranstalter in unterschiedlicher Weise. Während öffentlich-rechtliche Veranstalter durch das Gebundensein an ein Verbreitungsgebiet wenig tangiert wurden, bekamen kommerzielle Anbieter den gesamten EG-Raum als künftigen Markt zur Verfügung gestellt. Die EG gab "Schützenhilfe für Internationalisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse in Europa." (KLEINSTEUBER 1994c. S. 56)

Selbst regulierende Maßnahmen der Kommission wirken sich aus nationaler Sicht deregulierend und liberalisierend aus, "denn nur eine Gemeinschaftsregelung würde gegebenenfalls eine bestimmte Art von Liberalisierung möglich machen" (KOMMISSION 1994a, S. 30). Hier nimmt die Kommission sogar ausdrücklich Bezug auf die Möglichkeit, "die Fusionskontrolle mit einer Plura-

²⁹ Eine umfassende rundfunkspezifische Übersicht bieten ASTHEIMER/MOOSMAYER 1994.

lismusregelung zu liberalisieren" (ebd.). Wie sehr die Kommission dabei bedacht ist, alle Entscheidungen in ihrer Hand zu belassen, zeigt ihre ablehnende Haltung zum Vorschlag des EP auf Einrichtung eines europäischen Medienrates, der einen Teil der Aufgaben der nationaler Landesmedienanstalten übernehmen soll. Eine solcher Vorschlag für eine Mehrebenenregulierung macht jedoch die Tendenz auch deutlich, "daß Aufsichtsbehörden wie die Landesmedienanstalten in Europa künftig keine Rolle mehr spielen werden" (Hans HEGE in der Süddeutschen Zeitung vom 5. Juli 1994).

Damit ist auch der strategische Aspekt des Ausrichtens der Gemeinschaftsaktivitäten auf Deregulierung und Liberalisierung aufgegriffen. Hierbei will die Kommission jeweils auch Entwicklungen vorwegnehmen. Die Förderung der audiovisuellen Industrie wird in eine "Gesamtstrategie" eingebettet, die Formulierung kulturpolitischer Ziele bleibt jedoch "sehr allgemein" (SIEBENHAAR 1994, S. 180). Ob die Fülle der Maßnahmen tatsächlich die Basis einer Gesamtstrategie darstellen, ist weithin noch ungewiß. Vergewenwärtigt man sich die Fernsehrichtlinie von 1989, ist das bisherige Kommissionshandeln "vielmehr eine von vielen Kompromissen durchdrungene Festschreibung der derzeit dominierenden Einflußfaktoren" (KLEINSTEUBER 1991c, S. 137).

3.2.6. Das Instrument europäischer Wettbewerbskontrolle

Auf der Grundlage des EGW übt die Kommission nach Art. 85 und 86 die Kontrolle über den wirtschaftlichen Wettbewerb von Gemeinschaftsinteresse aus. Auf den Rundfunk bezogen, legt die Kommission Wert darauf, ihre Regeln nicht auf die Programmtätigkeit der Veranstalter zu beziehen, sondern auf "vor- und nachgelagerte wirtschaftliche Aktivitäten, und zwar in erster Linie auf die Programmbeschaffung und in zweiter Linie auf Erzielung von Werbeeinnahmen" (FRÖHLINGER 1993, S. 59). Das bisher herausragende Beispiel für ein Tätigwerden der Kommission ist der Filmeinkauf der ARD von MGM/UA im Jahr 1984. Weitere Beispiele stammen vorwiegend aus dem Bereich von Sende-rechten für Sportveranstaltungen.

Auch der Wettbewerb um Werbung war bereits Gegenstand der Kommission. Ein privater italienischer Fernsehsender warf der Fininvest von Silvio Berlusconi vor, durch Sonderkonditionen an die Werbewirtschaft eine marktbeherrschende Stellung auszunutzen. Die Kommission war jedoch anderer Ansicht, "so daß die Akte geschlossen wurde" (FRÖHLINGER 1993, S. 62).

Die rein wettbewerbliche Beurteilung von Medienorganisationen durch die Kommission kann aber keine Garantie für Meinungsvielfalt und Pluralismus geben. Im Gegenteil weicht diese Kompetenzaneignung der EU die national austarierten Regeln des Medien- und Kartellrechts auf. Sind solche nationalen Regeln selbst in einer Funktionskrise, dient dies auch noch zusätzlich als legitimatorische Grundlage für eine Gemeinschaftsaktion (vgl. KAPITEL 4.).



Mit Inkrafttreten der Fusionskontrollverordnung im Jahr 1990 (vgl. MINISTERAT 1989) eignete sich die Kommission erstmals Kompetenzen auf dem Gebiet der Konzentrationskontrolle an. Die Verordnung erfaßt Tatbestände von marktbeherrschender Bedeutung mit "gemeinschaftsweiter Bedeutung". Diese Bedeutung ist gegeben:

- bei einem Umsatz aller beteiligten Unternehmen von weltweit mehr als 5 Milliarden ECU,
- bei einem gemeinschaftsweiten Umsatz von zwei der beteiligten Unternehmen von mehr als 250 Millionen ECU,
- wenn die beteiligten Unternehmen nicht mehr als zwei Drittel ihres gemeinschaftsweiten Umsatzes in ein und demselben Mitgliedstaat erreichen. (Vgl. MINISTERAT 1989)

Herausragendes Beispiel für den Gebrauch der Fusionskontrollverordnung ist die Media Service GmbH (vgl. KAPITEL 5.2.2.).

Dennoch klingt immer wieder die Kritik des europäischen Parlamentes an, wie 1992 im Grünbuch Pluralismus und Medienkonzentration, daß die EU über keine geeigneten Instrumente bei der Kontrolle über Medienkonzentration verfügt. Dies wird besonders deutlich durch die Tatsache, daß die Verordnung nur Anwendung findet bei externen Zusammenschlüssen. Auf internes Wachstum wie die Sendervielfachung eines Unternehmens als ein spezifisches Merkmal der Medienkonzentration, findet die Verordnung keine Anwendung (vgl. MECKEL 1994, S. 145).

3.2.7. Zur Programmindustrieförderung

Bereits sehr früh hat die EU erkannt, daß der rein kommerzielle Wettbewerb den Politikzielen der EU auch zuwiderlaufen kann.³⁰ Denn durch das Auftreten privat-kommerzieller Sender war mehr amerikanische Ware in die europäischen Märkte gelangt, als gewünscht (vgl. TRAPPEL 1994b, S. 74 und SIEBENHAAR 1994b, S. 184ff.). Aus diesem Grund wurden Förderprogramme installiert, die durch direkte Zuweisung von Geld oder durch Förderung den Aufbau von Infrastrukturen der europäischen Film- und Fernsehindustrie verstärken sollten.

Allein das Media-Programm sah mit einem Einsatz 200 Millionen ECU eine Förderung in rund 20 dezentral angelegten Maßnahmen vor.³¹ Als Erweiterung des Media-Programms auf Nicht-EG-Staaten beschlossen die EG-Regie-

³⁰ Diese Erkenntnis setzt sich auch fort unter dem Stichwort "positive Diskriminierung" bei der Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur (vgl. KAPITEL 3.3.2.)

³¹ Eine umfangreiche Darstellung in TRAPPEL 1994, S. 69ff. und im Media Handbuch 1991-1995.

rungschefs bereits 1988 im Rahmen der gemeinsamen Forschungs- und Technologiepolitik eine audiovisuelles EUREKA-Projekt. Auch der Europarat rief mit "Eurimages" ein Förderprogramm ins Leben, das im Gegensatz zu dem wirtschaftspolitischen Media-Programm ausdrücklich kulturpolitische Ziele verfolgte.

Die Fördermaßnahmen erstrecken sich auf alle Bereiche der Programmindustrie. Der an sich positiv zu wertende Aufbau einer europäischen Förderung aller Produktionsbereiche, was insbesondere Kulturschaffenden zu Finanzmitteln verhilft, wird allerdings unter der Prämisse der Kommerzialisierung kritisiert. Denn erst durch die Kommerzialisierung bleibe schließlich nichts weiter übrig, als "EG-Gelder zur Aufrechterhaltung der Kulturindustrie zur Verfügung zu stellen" (KLEINSTEUBER 1991c, S. 153). Was dann die Deregulierung der europäischen Fernsehmärkte tatsächlich prägt, kann mit dem "klassischen Prinzip Abwälzung der gesellschaftlichen Kosten einer Kommerzialisierung" (ebd.) umschrieben werden: "Hinter den Kulissen der so schön klingenden Privatisierung entsteht gegen alle neoliberale Terminologie ein gigantischer neuer Subventionsherd" (ebd.).

Dieser "gigantische Subventionsherd" ist in seiner Vielfältigkeit bei der Neuauflage des Media-Programms im Jahr 1995 auf einige Kernbereiche eingeschmolzen worden, für Ausbildung, Filmprojektentwicklung und Vertrieb (vgl. Kölner Stadtanzeiger vom 23.6.1995).

3.3. Strategische Bedeutung der Telekommunikationsinfrastruktur

Während die audiovisuelle Politik der EU häufig Gegenstand öffentlicher Kritik aus den Mitgliedstaaten war, hat die Kommission in den letzten Jahren beinah ungestört weitreichende Aktivitäten im Bereich der Telekommunikationsnetze entwickelt. Dieses Handeln war nicht ausdrücklich im EG-Vertrag vorgesehen. Eine Konkretisierung und vertragliche Festlegung der EU-Ziele im Bereich der Infrastruktur wurde erst im neuen EGV im Jahr 1992 unter dem Titel "Transeuropäische Netze" niedergeschrieben. Durch Aufnahme dieses Titels wurde auch die Zuständigkeit der Kommission erweitert.

Dabei reichen die Bemühungen um eine gemeinsame europäische Telekommunikationspolitik bis in die siebziger Jahre zurück. Schauplätze dieser zunächst von wenig Erfolg gekrönten Bemühungen waren die Normungsinstitutionen: "Loose cooperation took place in the European Conference of Postal and Telecommunications (CEPT) and also through the International Telecommunications Union (ITU)." (BAUER/STEINFIELD 1994, S. 51ff.) An erster Stelle der europäischen Bemühungen stand deshalb die Überwindung der fehlenden Kooperation. Es galt, Kompromisse zwischen der gewünschten Liberalisierung und den noch staatlich verwurzelten Fernmeldeorganisationen zu finden. Das Problem der unterschiedlichen Geschwindigkeit der Liberalisierung ist jedoch bis heute ungelöst (vgl. CABY/STEINFIELD 1994, S. 47).



Ungeachtet der spezifischen Probleme im eigenen Lager war es Mitte der achtziger Jahre auch das Auftreten der *Angstgegner* USA und Japan mit einer Norm für hochauflösendes Fernsehen, die die Europäer aus politisch-ökonomischen Gründen zu verhindern suchten. Dies zumindest einte die Vertreter der Industrie, der Programmanbieter, der Fernmeldeorganisationen und die Kommission im Jahr 1986. Auf der einer Konferenz der ITU im Mai 1986 verhinderten sie, daß eine japanische Fernsehnorm zum weltweiten Standard erhoben wurde (vgl. SIEBENHAAR 1994, S. 202). Daß diese Einmütigkeit nicht lang anhielt, muß nicht weiter vertieft werden.

Was aber bei der Fernsehnorm europäisch fehlschlug, gelang zumindest im Bereich der Mobilfunk-Kommunikation. Hier gelang es der Kommission nach langen Bemühungen, den einheitlichen europäischen GSM-Standard zu vereinbaren.

Nachdem die europäische Telekommunikationspolitik in Teilbereichen eine Belegung erfahren hat, spricht einiges für die Ausweitung dieser Politik auf den bisher getrennt betrachteten audiovisuellen Sektor. Ein Motiv dafür wird sichtbar in dem Grünbuch zu den strategischen Optionen für die Stärkung der Programmindustrie (vgl. KOMMISSION 1994b). Angesichts der schwachen Produktionslandschaft hatte die Kommission sich auf die Suche nach Mechanismen für einen europäischen Markt der Mehrfachverwertung von Programminhalten gemacht. Die Wortschöpfungen für neue Dienste wie Video on demand fanden hier schnell Eingang in die Bewertung. Die Kommission wandte sich dabei auch dem Problem des diskriminierungsfreien Zugangs zu Infrastrukturen bis hin zur Frage eines Standards für Endgeräte zu. In dem Grünbuch definiert die Kommission die Rolle der EU so:

"Die Europäische Union kann die Industriestrukturen des audiovisuellen Sektors zwar nicht direkt beeinflussen, trägt aber weitgehend zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sektors bei." (KOMMISSION 1994b, S. 28)

Auf diese Rahmenbedingungen beziehen sich Maßnahmen ordnungspolitischer Natur, aber auch die Schaffung einer technischen Infrastruktur. Die Kommission sah sich in der Rolle eines Förderers für die "Öffnung der nationalen Märkte, Nutzung des Binnenmarktes und Förderung der Produktion und des Vertriebs europäischer Programme" (ebd.). Um dies zu erreichen, wollte die Kommission sich jedoch nicht nur auf Fördermaßnahmen im Bereich der technischen Normung beschränken, sondern auch die Annäherung nationaler Gesetze und die Wettbewerbsregeln auf diesen Bereich anwenden (vgl. KOMMISSION 1994b, S. 28).

Das Schaffen von Rahmenbedingungen für die audiovisuelle Industrie ist eine weitere Variante des Verständnisses vom Begriff Informationsgesellschaft. Unter diesem Aspekt muß auch das Drängen der EU auf Auflösung der "staatlichen Monopoldienste" und Förderung einer "einheitlichen Nach-Telefon-

Infrastruktur" (LANGE 1994) gesehen werden. Die Anstrengungen, die von der technisch möglichen Konvergenz der Übertragungswege und der Vielzahl theoretisch möglicher neuer Dienste genährt werden, blieben nicht ohne Reaktion auf die Rundfunkpolitik. So forderte der deutsche Wirtschaftsminister Günter Rexrodt bei der Eröffnung der CEBIT 1995 in Hannover eine "Sonderregelung im Rundfunkrecht für die neuen Multimedia-Dienste." Die Länderhoheit dürfe nicht dazu führen, daß "langwierige Prozeduren bei der Anpassung des Rundfunkrechts die zarten Pflanzen der neuen modernen Mediendienste bei uns verkümmern lassen." (Kölner Stadtanzeiger vom 8.3.1995)

Die Telekommunikationsnetze gewinnen so eine wichtige strategische Bedeutung als Deregulierungsinstrument für den Rundfunk. Angesichts der umfangreichen Aktivitäten ist daher anzunehmen, daß sich statt einer europäischen Rundfunkordnung, die ja oftmals gefordert wird, eine deregulierte europäische Telekommunikationsordnung im Entstehungsprozeß befindet.

Dabei läßt sich das Spannungsverhältnis zwischen Deregulierung und Regulierung im Rundfunkbereich entsprechend leicht auf die Telekommunikationssysteme übertragen. Letztlich geht es um die Frage, ob der Transport von Daten eine rein technische Dienstleistung ist und wie die Chancen für einen Systemzugang gerecht verteilt werden (vgl. HEGE 1994, S. 39).

Das Telekommunikationssystem ist grob zu unterscheiden in zwei unterschiedliche Übertragungswege: Satelliten und Kabelnetze. Während allein aus technischer Sicht Satellitenfernsehen grenzüberschreitend ist, sind die Kabelnetze eine rein "einzelstaatliche Angelegenheit" (MAGGIORE 1991, S. 31). Doch auch diese Unterscheidung wird durch die Fakten in Europa bereits nivelliert. Die gesuchten Allianzen im Multimediabereich und das Ende der Telekom-Monopole eröffnen den Weg in transnationale Verbindungen auch im Kabelbereich.

Zu einigen grundsätzlichen Schlußfolgerungen über die Bedeutung der Kabel- und Satellitentechnik kommt KLEINSTEUBER (1991b, S. 524):

"...daß Behauptungen über demokratisierende Tendenzen der Verkabelung an einer gänzlich anderen Realität zerbrochen sind".

"Kabel und Satellit sind aber fraglos zentrale Übertragungswege für die neuen kommerziellen Angebote: wer neue Medien fördert, unterstützt damit immer auch Kommerzialisierungstendenzen."

Kleinsteuber erklärt dies aus dem Umstand, daß vorhandene Frequenzen vielfach von den öffentlichen Anbietern besetzt sind, neue Übertragungswege nur von kommerziellen Anbietern gefüllt werden und sich paneuropäischen Strategien der "großflächigen Zuschauermaximierung" "perfekt" mit den Senderadien der die Satellitentechnik" verbinde (KLEINSTEUBER 1991b, S. 524).



Die Schubkraft einer kommerzialisierten Infrastruktur hat die Kommission veranlaßt, ihre bisherigen Aktivitäten im Bereich der audiovisuellen Politik auch unter das weiter gefaßte Dach der "Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur" zu stellen. Eine Übersicht über die Maßnahmen der Kommission im Jahr 1994 zeigt, daß die Handlungen der Kommission sich auf alle Bereiche von Dienstangeboten und über Vermittlungs- und Verteilwege bis zu den Endgeräten erstrecken:



Abbildung 3:
Maßnahmen der Kommission im Jahr 1994 im Bereich der Netze, Grund-
dienste, Anwendungen und Informationsinhalte

Laufende Maßnahmen	Entscheidungsfindung	Zeitplan
Netze		
Euro-ISDN: Leitlinien und Aktionsplan	Vorlage eines überarbeiteten Vorschlags der Kommission unter Berücksichtigung der Änderungsanträge des EP Gemeinsamer Standpunkt des Rates	Juli 94 Nov. 94
Gegenseitige Anerkennung von Lizenzen und Genehmigungen für die Erbringung von Diensten; Richtlinien für Telekommunikations- und Satellitendienste	Liegen dem Rat zur Erörterung und Beschlußfassung vor	Ende 94/95
Satellitenkommunikation: Liberalisierung von Satellitendiensten und -geräten	Richtlinie der Kommission (Art. 90) in Abstimmung mit dem Rat	1994
Anwendungen		
IDA: Leitlinien und Aktionsplan	Annahme durch EP und Rat	Ende 1994
Spezifisches FTE: Programm Informationstechnologien	Annahme durch den Rat	Sept. 1994
Spezifisches FTE: Programm Telematikanwendungen	Annahme durch den Rat	Sept. 1994
Neue Maßnahmen	Entscheidungsfindung	Zeitplan
Netze		
Folgemaßnahmen zur Mitteilung über den Zugang zum Raumsegment	Vorschlag für eine Ratsentschließung	Ende 94
Festlegung eines Rahmenkonzeptes für sämtliche Aspekte der Telekommunikation	Vorschlag der Kommission	1995
Mitteilung über die Folgemaßnahmen zum Grünbuch über Mobilkommunikation und Personal Communications	Annahme durch die Kommission Erste Erörterung im Rat	Ende 94 Anf. 95
Anwendungen		
Mitteilung über Telematikanwendungen für den Verkehr in Europa	Annahme durch die Kommission	1994
Informationsinhalte		
Folgemaßnahmen zum Programm IMPACT	Vorschläge der Kommission	1994
Folgemaßnahmen zum Grünbuch über audiovisuelle Medien	Vorschläge der Kommission	1995

Quelle: Europas Weg in die Informationsgesellschaft - Ein Aktionsplan. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament sowie an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, 19. Juli 1994. Kom (94) 347. .



Hinter der Fülle dieser Aktivitäten steckt die Absicht der Kommission, einen der Mobilfunkentwicklung ähnlichen Prozeß der wirtschaftlichen Deregulierung und der technischen Standardisierung auf alle Bereiche der Kommunikation zu übertragen. Die Kommission stellt ihr Handeln auf die Basis des Ende 1993 veröffentlichten Weißbuches zu den Themen Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, in dem die Beschäftigungseffekte der Informationstechnologien und Informationsnetze hervorgehoben werden (vgl. EU-Informationen 1995, S. 5). Darauf aufbauend veröffentlichte die Kommission im Frühjahr 1994 den Bericht "Europa und die globale Informationsgesellschaft - Empfehlungen für den Europäischen Rat", der in der Literatur als *Bangemann-Bericht* zitiert wird. Der Bericht enthält eine Reihe von Forderungen zur Liberalisierung, Harmonisierung und Deregulierung der Kommunikationsinfrastruktur. Daraufhin beauftragte der Europäische Rat die *Bangemann-Gruppe*, einen Aktionsplan vorzulegen. Noch im Herbst 1994 beschlossen die europäischen Telekommunikationsminister, die nationalen Telekom-Monopole bis 1998 abzuschaffen. Im Dezember 1994 (1. Teil) und Im Januar 1995 (2. Teil) folgte das Grünbuch zur "Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze" (KOMMISSION 1995).

Zwei Abschnitte der kurzen chronologischen Schilderung sind hier interessant: Zum einen der Bangemann-Bericht. Dieser Bericht formuliert nach eigener Auffassung der Autoren Visionen (vgl. folgendes Kapitel) für die Informationsgesellschaft. Auf diese visionären Vorstellungen beruft sich die Kommission in ihrem Grünbuch zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze und mittlerweile auch in anderen Dokumenten wie in den Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch Pluralismus und Medienkonzentration (vgl. KOMMISSION 1994a). Dies spricht für den hohen Stellenwert, den die "Bangemann-Gruppe" in der EU-Politik einnimmt.

3.3.1. Die Bangemann-Gruppe

Im Dezember 1993 hatte der Europäische Rat eine Gruppe von zwanzig ausgesuchten Personen beauftragt, "einen Bericht über konkrete Maßnahmen anzufertigen, die von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten in bezug auf die Informationsstrukturen in Betracht zu ziehen sind." (EUROPA UND DIE GLOBALE INFORMATIONSGESELLSCHAFT 1994). Diese Gruppe führte der nicht für Fernsehen, sondern für Industriepolitik zuständige EU-Kommissar Martin Bangemann an. Der Bericht dieser "Bangemann-Gruppe" stellt weitreichende Forderungen auf. In beschwörenden Formulierungen und einfachen Rechnungen legt die Bangemann-Gruppe einen Bericht vor, von dem sie selbst sagt: "Dieser Bericht schildert unsere Vision von der Informationsgesellschaft und die Vorteile, die sie Bürgern und Teilnehmern am Wirtschaftsgeschehen bringen wird." (ebd., S. 8)

Im weiteren wird sogar fast unverhohlen eine Warnung an mögliche Zauderer ausgesprochen, wenn etwa die behauptet wird, daß "Länder, die sich nicht festlegen wollen oder nur halbherzige Lösungen befürworten, in weniger als einem Jahrzehnt einem verhängnisvollen Investitionsrückgang und großem Arbeitsplatzmangel gegenüberstehen." (ebd., S. 5)

Diese Behauptung dürfte derzeit ebensowenig nachprüfbar sein wie das Versprechen von Millionen Arbeitsplätzen durch die Informationsgesellschaft.

Für die Umsetzung in einen ordnungspolitischen Rahmen sieht der Vorschlag der Bangemann-Gruppe die Einrichtung eines eigens dafür zuständigen Ministerrates und eines Ausschusses der Kommission vor. Der Ausschuß "soll den Organen der Europäischen Union regelmäßig über die Fortschritte bei der Umsetzung der in diesem Bericht unterbreiteten Empfehlungen Bericht erstatten" (EUROPA UND DIE GLOBALE INFORMATIONSGESELLSCHAFT 1994, S. 31).

In den neueren Dokumenten der EU findet der Bericht der Bangemann-Gruppe jeweils Verwendung als Zielformulierung. Erstmals nahm der Ministerrat 1994 während seiner Tagung in Korfu Stellung zu dem Papier und forderte einen Aktionsplan zur Verwirklichung der Informationsgesellschaft. In den "Schlußfolgerungen des Vorsitizes" (vgl. EU-Nachrichten Nr. 6 vom 1. Juli 1994) stimmt der Rat "in allgemeiner Hinsicht den von der Gruppe aufgezeigten Anwendungsbereichen zu" (ebd.) und fordert "die Schaffung einer ständigen Koordinierungseinrichtung" (ebd.), die aus Vertretern auf Ministerebene bestehen soll, zur "Koordinierung aller Aspekte dieser Frage (politischer, finanzieller und rechtlicher Art)..." (ebd.). Aufgabe der EU sei es nun, "den erforderlichen rechtlichen Rahmen zu schaffen" (ebd.).

Noch im Juli legte die Kommission, basierend auf dem Bangemann-Papier, einen Aktionsplan "Europas Weg in die Informationsgesellschaft" vor.

Darin entwirft die Kommission ihre Vorstellungen in vier Bereichen:

- Ordnungspolitischer Rahmen;
- Netze, Grunddienste, Anwendungen und Informationsinhalte;
- Gesellschaftliche und kulturelle Aspekte;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Dieser Fahrplan weist Parallelen zur audiovisuellen Politik auf. Grundvoraussetzung ist die Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmen, in dem sich Strukturen für den Wettbewerb entwickeln können. Bereits existierende nationale privatwirtschaftliche Aktivitäten werden gefördert. Die gesellschaftlichen Auswirkungen werden durch (noch in Auftrag zu gebende) Studien untersucht. Schließlich soll durch ein Informationsprogramm das Bewußtsein für die Informationsgesellschaft gefördert werden.



In diesem Zusammenhang sind auch Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung zu sehen. So beschäftigte sich Mitte Juli 1995 ein von der Kommission einberufenes "Forum Informationsgesellschaft" mit der "künftigen Gestaltung der Gesellschaft in einer von der Informationstechnologie beherrschten Welt" (EU-Nachrichten Nr. 30 vom 27.7.1995, S. 4/5). An dem Forum nahmen auch 14 deutsche Vertreter aus Industrie, Gewerkschaften und Rundfunkanstalten teil, u.a. Fritz Pleitgen (Intendant des WDR), Hanns Eberhard Schleyer (Zentralverband des deutschen Handwerks), Maximilian Ardelt (Viag AG) und Kurt van Haaren (Deutsche Postgewerkschaft).

Das Forum soll unter Federführung des EU-Kommissars Martin Bangemann Diskussionen über die Folgenabschätzung der Informationsgesellschaft führen. Dazu konstituierten sich sechs Arbeitsgruppen. "So soll der Fehler vermieden werden, soziale Gruppierungen in die Opposition zu treiben." (Ebd.)

Die gesetzgeberische Basis für die weitere Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur faßte der Ministerrat in einem Grundsatzbeschuß im November 1994. Während seiner Tagung in Essen im Dezember 1994 befaßte der Rat sich dann mit weiteren Maßnahmen mit dem Hinweis der Bedeutung "neuer Dienste" und der "Rolle des audiovisuellen Sektors in seiner kulturellen Dimension" (EU-Nachrichten Nr. 12 vom 14. Dezember 1994). In diesem Zusammenhang forderte der Rat die Kommission auf, "Vorschläge zur Überprüfung der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" und für ein neues MEDIA-Programm auszuarbeiten" (ebd.). Damit forderte der Rat im Grunde, die Infrastrukturpolitik in Übereinstimmung mit der audiovisuellen Politik zu bringen. Letztlich dürfte damit eine Koordinierung mit den umfangreichen in Arbeit befindlichen Grünbüchern und Richtlinien notwendig sein. Die steht bisher allerdings noch aus (vgl. KAPITEL 3.3.3.).

Der Bericht der Bangemann-Gruppe macht ein weiteres Verfahrensmerkmal im Konsultationsprozeß deutlich, wie die Europäische Union ihre Rechtssetzungsakte vorbereitet. Zunächst wird ein ausgesuchter Kreis ("eine Gruppe von Persönlichkeiten") damit beauftragt, Vorschläge zu formulieren, auf deren Grundlage der Europäische Rat "ein operatives Programm" verabschiedet, "in dem die genauen Einzelheiten der Maßnahmen und die dafür erforderlichen Mittel festgelegt sind".³²

Nach diesem Muster handelte die Kommission erstmals 1984 bei der Entwicklung des umfassenden Technologieprogramms ESPRIT (European Strategic Programme für Research and Development in Information Technology), das mit einem Finanzrahmen von 750 Millionen ECU für vier Jahre ausgestattet war (vgl. STARBATTY/VETTERLEIN 1995, S. 5): "In einer Gesprächsrunde ("round

³² In neueren Dokumenten wird mit dem Hinweis auf die Ergebnisse der Bangemann-Gruppe wie auf eine Magna Charta der Informationsgesellschaft die Politik der EU darauf ausgerichtet.

table") mit Spitzenleuten führender Elektro-Konzerne wurde das Programm entworfen und mit Hilfe des Drucks der Unternehmer und beteiligten Forscher auf ihre jeweiligen Regierungen gegen erheblichen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten im Rat durchgesetzt." (Ebd.) Diese Vorgehensweise war eine Reaktion auf die bis dahin zögerlichen Anstrengungen der Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik. Da die Kommission vornehmlich Großprojekte mit Blick auf die Wirtschaftsgroßmächte USA und Japan in Augenschein nahm, war aber eine solch gemeinsame Vorgehensweise notwendig. Mit dem Bangemann-Papier und den damit verbundenen weiteren Maßnahmen wird noch ein weiteres deutlich: Der Mechanismus des "round table" bei ESPRIT war noch auf vorwettbewerbliche Maßnahmen ohne Marktnähe bezogen. Auch bei den Neuauflagen der Forschungsprogramme besteht die Kommission noch auf dieser Version (vgl. EU-Informationen 1995, S. 18). Mit dem Bangemann-Papier gerät dieses Muster aber unbestreitbar zum operativen Instrument des Eingriffs in Märkte oder des Generierens von Märkten und damit letztlich auch zum Instrument des Eingriffs in die europäischen Rundfunkordnungen.

3.3.2. Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur

Das Kernstück des durch die Bangemann-Gruppe eingeleiteten Prozesses einer umfassenden Strategiebildung ist das Grünbuch zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (vgl. Kommission 1995). Im Herbst 1994 und im Januar 95 hat die Kommission ihre Arbeit an diesem Grünbuch vervollständigt und veröffentlicht. Zwei Teile liegen vor, die den Rahmen für die künftige Infrastruktur der Telekommunikation umreißen sollen.

Im ersten Teil des Grünbuchs hatte die Kommission ihre Ziele und den zeitlichen Rahmen für die Herstellung einer europäischen Telekommunikationsordnung dargelegt. Im zweiten Teil hat die Kommission zwei Hauptziele konkretisiert:

1. Die Liberalisierung der Kommunikationsinfrastruktur als "wichtigste Maßnahme" (KOMMISSION 1995a, S. 4).
2. Der universelle Dienst als "eine der wichtigsten politischen Forderungen" (ebd., S. 4).

Im Grünbuch formuliert die Kommission zunächst ihre Ordnungsvorstellungen im Gesamtzusammenhang der Informationsgesellschaft. Zu Beginn weist sie im Text auf "Terminologieprobleme im Hinblick auf die Unterscheidung von Infrastruktur und Diensten" (KOMMISSION 1995, S. 2) hin. Der Begriff Dienste umfaßt alle Dienstetypen, die als Angebot über die Infrastruktur verbreitet werden können.



"Gleichzeitig wird sich, wenn es aus Ordnungsgesichtspunkten angemessen erscheint, auf 'Telekommunikationsdienste' in einem engeren Sinn bezogen, um herauszustellen, daß das vorgeschlagene Regelungs-
werk zwischen Telekommunikationsaktivitäten und Rundfunk bzw. Fernsehübertragungen für die Allgemeinheit unterscheiden sollte. Es muß jedoch anerkannt werden, daß diese Unterscheidung auf flexible Art durchgeführt werden sollte." (Ebd.)

Mit diesen Worten drückt die Kommission aus, daß sich nach ihrem Wunsch die vorgeschlagenen Maßnahmen auf alle Dienste beziehen sollten. Damit kommt die Kommission zu einer eigenen Auslegung der vom Europäischen Rat hervorgehobenen Bedeutung neuer Dienste und der Rolle des audiovisuellen Sektors in seiner kulturellen Bedeutung. Gleichwohl wird hier das Problem der noch fehlenden Abstimmung mit der audiovisuellen Politik deutlich.

Unter den Aspekt Liberalisierung und Harmonisierung fordert die Kommission eine grundsätzliche Freistellung aller Telekommunikationsdienste von einer Lizenzierung und eine umfassende Überprüfung der Frequenznutzung zwischen Rundfunkanbietern, Betreibern fester Netze und Mobilfunkbetreibern sowie für Personal Communications.

Deutlicher wird die Kommission bei der Formulierung ihrer Wettbewerbsziele. Danach stellt die Konvergenz und Interoperabilität der technischen Systeme eine wesentliche Voraussetzung dar:

"Mittelfristig (nach 1998) wird ein neuer gesetzlicher Rahmen nötig, der sich auf die Konvergenz der Telekommunikation und des Rundfunks bezieht. Die gegenwärtigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Vorschriften für Kabelfernsehen und Rundfunk und die Unterschiede innerhalb der Mitgliedstaaten bezüglich der Behandlung des Rundfunks und der Telekommunikation drohen die Entwicklung und Verteilung fortschrittlicher Informations-/Kommunikationsdienste zu behindern." (KOMMISSION 1995a, S.8)

"Die gegenwärtige restriktive ordnungspolitische Situation im Hinblick auf die Infrastruktur behindert jedoch nicht nur die kostengünstige Entwicklung gesamteuropäischer Netze und Dienste in Europa, sondern droht auch, die Entwicklung und das Angebot von Multimedia-Produkten und -Diensten zu verhindern." (Ebd., S.24)

Ein Vergleich der fünfzehn Mitgliedsländer ergibt laut Kommission, daß nur in Großbritannien, Finnland und Schweden die Kabelfernsehnetze für die Nutzung liberalisierter Dienste offen sind (ebd., S.23).

Die Kommission strebt an, "daß unter der Voraussetzung, daß die erforderlichen Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden, die Anbieter von Telekommunikationsdiensten, die den Wettbewerbsregeln unterliegen, die für die

Lieferung solcher Dienste zu verwendende Infrastruktur frei wählen können sollen..." (ebd., S.3).

Der Rat der Telekommunikationsminister hat mit seiner EntschlieÙung zur Liberalisierung der Infrastruktur bis zum 1. Januar 1998 (93/c213/02) für den Infrastrukturwettbewerb die ersten Voraussetzungen geschaffen.

Die Kommission handelt hier nach dem Muster, die Informationsgesellschaft als allgemeines Ziel zu formulieren, um damit die Ausweitung der Grundsätze der Telekommunikationspolitik und weitergehende ordnungspolitische Maßnahmen zu begründen. Die Grundsätze der Telekommunikationspolitik sind Liberalisierung, Harmonisierung und die Anwendung der Wettbewerbsregeln der EU. Für die Ausweitung der Grundsätze will die Kommission ihre Wettbewerbsregeln "unterschiedslos" nach Art. 85 und Art. 86 EGV für Staaten und Unternehmen sowie die ONP-Regeln (Open Network Provision) schrittweise anwenden (KOMMISSION 1991, S. 253). Die Ausweitung der ONP-Regeln sind in dem Sinne ein Mittel zur Ausweitung des Kommissionshandelns. Sie sollten nach dieser Auffassung dazu dienen,

"einen europaweiten Zugang zu einem gemeinschaftsweiten öffentlichen Netz zu schaffen. Sobald die ONP-gemäÙe Harmonisierung erfolgt ist, sollen den Benutzern des Netzes überall in der Gemeinschaft harmonisierte Zugangsbedingungen geboten werden - gleich an welches Land sie sich wenden." (KOMMISSION 1991, S. 253)

Im Bereich des Mobilfunks war die Anwendung dieser Regeln für den offenen Netzzugang ein Beispiel für erfolgreiche technische Politik. Nach einer Rahmenfestlegung für Liberalisierung und Harmonisierung im Jahr 1990 hat die Kommission bereits eine Reihe von Spezifikationen getroffen, die gemeinsame Standards für den Sprachtelephondienst betreffen bis hin zu Überlegungen, die ONP-Regeln auf Breitbandnetze, über die auch Fernsehprogramme übertragen werden, auszudehnen. Dabei kann aber lediglich die Kommission Vorschläge für ONP-Maßnahmen machen (vgl. XIII MAGAZINE 1993, S. 12).

Während die Öffnung für Mobilfunkdienste problemlos nach den ONP-Regeln der Kommission vollzogen werden konnte, ist bei der Liberalisierung der Netzinfrastruktur wegen ihrer Eingriffe in nationale Rundfunksysteme mit erheblichem Widerstand zu rechnen. Nicht zuletzt, weil die Kommission konsequent über die Liberalisierung der technischen Seite eine Liberalisierung und Harmonisierung der Regeln für Dienste anstrebt. Spezielle nationale Vorschriften, etwa der Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privatkommerziellem Rundfunk in den Bereichen Lizenzen und Finanzierung, werden nicht berücksichtigt.

Die Kommission räumt der Infrastruktur höchste Priorität ein. Sie will eine "gemeinsame Vorgehensweise im Hinblick auf den Zugang zur Infrastruktur" entwickeln, die durch eine "Vielzahl von Gemeinschaftsstrategien ergänzt wer-



den, die der Unterstützung der Informationsgesellschaft dienen sollen" (KOMMISSION 1995a, S.3).

Hier wird ein wichtiger Hinweis auf die Rangfolge der Gemeinschaftsaktivitäten gegeben. So könnten der Telekommunikationsinfrastruktur künftig Maßnahmen im audiovisuellen Bereich untergeordnet werden. Der Konflikt um die Rangfolge der Bedeutung spiegelt sich politisch auch darin wider, daß vom Kabinett Bangemann, zuständig für Industriepolitik, auch der Bereich Audiovisuelle Politik des Kabinetts Oreja tangiert wird. Dies drückt sich konkret bei der Frage der Abgrenzung des Rundfunkbegriffs aus. Während das Kabinett Bangemann für eine enge Definition des Rundfunkbegriffs eintritt, tendiert die in Arbeit befindliche Neufassung der Fernsehrichtlinie eher zu einer weiten Auslegung des Rundfunkbegriffs (vgl. Brief aus Brüssel, Nr. 1/1995). In der neuesten Entwurfsfassung von März 1995 wird dies jedoch wieder revidiert (vgl. KAPITEL 5.4.2.1.).

Noch ein weiterer Hinweis wird mit dem Bangemann-Bericht gegeben. Vor dem Maastrichter Vertrag fanden die Maßnahmen der EG noch weitgehend unter dem Aspekt Technologiepolitik statt. Seit 1992 sind sie jedoch mit Zunahme des Kompetenzspektrums im EGV mit der politischen Union verbunden. Eine demokratische Legitimation des politischen EU-Handelns wird damit unabdingbar.

Damit künftig auch noch zu niedrigen Preisen flächendeckend telephoniert werden kann, strebt die Kommission als zweites wichtiges Ziel die Errichtung eines Universaldienstes in der Telekommunikation an. Darin soll ein Mindestangebot an Diensten und Infrastruktur enthalten sein. Die Kommission geht wie der Ministerrat davon aus, "daß in vielen Fällen von den Marktkräften erwartet wird, daß solche Dienste auf kommerzieller Basis ohne weitere Investitionen angeboten werden" (KOMMISSION 1995a, S. 44). Für den Fall, daß dieser Mechanismus nicht funktioniert, sollen die Lasten für "unwirtschaftliche Kunden" (ebd.), zu denen beispielsweise private Haushalte in dünn besiedelten Regionen gehören würden, auf die Marktteilnehmer je nach Liberalisierungsgrad gleichmäßig in einer Art Fond verteilt werden. Ungeklärt ist dagegen die Frage, ob jeder Wettbewerber auch die entsprechende Infrastruktur für Universaldienste von vornherein, also bei der Lizenzerteilung, bereitstellen muß.

Interessant für den Rundfunkbereich wird diese Frage auch aufgrund der besonders spitzfindigen Unterscheidung der Kommission zwischen "Universaldienst" und "universellem Dienst" (KOMMISSION 1995a, S. 50). Letzterer Begriff beinhaltet alle künftig in Frage kommenden Dienste bis hin zu den Multimedia-Kommunikationsdiensten.³³

³³ Die Unterscheidung zwischen Telekommunikationsdiensten und Diensten verliert im Text seine Schärfe ebenso wie die Unterscheidung zwischen Universaldienst

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Kommission ihre Maßnahmen auf die Infrastruktur und alle Formen von Diensten bezieht. Mit den Mitteln der Liberalisierung und Harmonisierung sollen die ordnungspolitischen Rahmen, auch die der benachbarten Felder, künftig vereinheitlicht werden. Lizenzen für den Zugang zur Infrastruktur sollen nach europäischen Regeln erteilt werden. Auf spezielle nationale Regelungen würden die Teilnehmer im Infrastrukturwettbewerb keine Rücksicht nehmen müssen.

Zu ähnlichen Schlußfolgerungen kommt auch die ARD in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission (vgl. ARD 1995 und KAPITEL 5.1.2.). Besorgt ist die ARD über die Grundannahme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation. Solche Überlegungen der Kommission dürften nicht dazu führen, "daß künftig sämtliche Angebote elektronischer Dienste und Medien vorrangig den Regelungen des Telekommunikationsrechts unterworfen werden" (ebd., S. 38). In diesem Zusammenhang weist die ARD auf die geplante Anwendung der ONP-Regeln hin, nach denen künftig allein die Netzbetreiber über den Zugang zur Infrastruktur entscheiden dürfen (vgl. Kapitel 5.4.3). Ferner weist die ARD auf ihren grundgesetzlichen Auftrag hin, ihr Angebot für die gesamte Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Der Zugang öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten zur Infrastruktur genieße damit eine Priorität. Letztlich spricht die ARD mit diesem Hinweis auch den Zugang zu den Decodersystemen für Pay-TV an (vgl. KAPITEL 5.3.)

Mit derselben Besorgnis äußert die ARD ihre Bedenken zu der Absicht, künftig auch das bisher für Rundfunk reservierte Frequenzspektrum für andere Kommunikationsdienste zu öffnen (Mobilfunk). Angesichts der noch andauernden Kanalknappheit dürfte dies jedoch nicht nur öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter treffen.

3.3.3. Begleitende Maßnahmen zur Liberalisierung der Infrastrukturen

Im Grünbuch der Kommission zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze finden sich weitere Maßnahmenvorschläge unter dem Titel universelle Dienste, die begleitenden Charakter insoweit haben, als sie zur Verwirklichung der erstgenannten Ziele strategisch wichtig erscheinen. Zum Bearbeitungszeitraum liegen jedoch nur erste Entwürfe vor, die zumindest aber mit ihrer Zielrichtung genannt werden sollten. Die Kommission weist in ihrem Grünbuch auf das Problem hin: "Im Kontext der neuen integrierten Dienste sollte im Augenblick ein Schwerpunkt auf Maßnah-

und universellem Dienst. Dies kann jedoch nicht weiter untersucht werden. Dazu müßten auch die anderssprachigen Dokumente herangezogen werden, was jedoch zu exegetischen Betrachtungen führen würde. Außerdem ist die Zielrichtung der Kommission zu einer einheitlichen Betrachtung aller Dienste ohnehin deutlich geworden.



men in Nachbarbereichen, wie Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre, audiovisueller Bereich und Inhalt, geistige Eigentumsrechte und wirtschaftliche Interessen der Verbraucher gelegt werden, so daß - in Verbindung mit den hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beseitigung von Restriktionen bei der Nutzung der Telekommunikationsinfrastrukturen - die Entwicklung von Diensten in neuen Bereichen gefördert werden kann." (KOMMISSION 1995a, S. 50)

Dabei ist von folgenden Bedingungsfaktoren auszugehen:

1. Wenn die audiovisuelle Industrie gestärkt werden soll, muß sie einen ungehinderten Zugang zur Infrastruktur erlangen.
2. Wenn ein Wettbewerb der Infrastruktur in Gang gesetzt werden soll, müssen weitere attraktive Dienste über die Infrastruktur verbreitet werden.
3. Nationale Bestimmungen, die diesen Bedingungen entgegenstehen, müssen aufgehoben werden.

In diesem Sinne arbeitet die Kommission an diversen Dokumenten:

- Überarbeitung der Fernsehrichtlinie;
- Richtlinie über Kabelfernsehnetze;
- Richtlinie zur Liberalisierung der Satellitenkommunikation;
- Neue Richtlinie zu Ausstrahlungsnormen für Fernsehsignale;
- Grünbuch für multimediale Dienste;
- Grünbuch Kommerzielle Kommunikation;

Eine "Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr" hat der Ministerrat im Juli 1995 beschlossen (EU-Nachrichten Nr. 30 vom 28. Juli 1995).

Bei der Überarbeitung der Fernsehrichtlinie stehen die Frage des Rundfunkbegriffs und die verbindliche Quotierung für europäische Werke im Vordergrund. Hier erlangt die Beurteilung neuer Dienste Bedeutung. So zeichnet sich aus der internen Diskussion eine teilweise Ausgliederung des Teleshopping aus dem Rundfunkbegriff ab. Teleshopping gilt als lukrative und schnell verfügbare Software für die inhaltliche Füllung der liberalisierten Telekommunikationsinfrastruktur und würde so auch mehr in die (koordinierende) Zuständigkeit der Industriepolitik fallen.

In diesem Zusammenhang stehen auch die Arbeiten an einem Grünbuch über Kommerzielle Kommunikation.

Mit einer Richtlinie zu den Kabelfernsehnetzen sollen nationalen Beschränkungen für Telekommunikationsdienste und Multimedia-Dienste aufgehoben werden. Mit Blick auf die bundesdeutsche Kompetenzverteilung, wo die Bele-

gung von Kabelkapazitäten in den Händen der Länder liegt, dürfte die Richtlinie von einiger Bedeutung sein (vgl. KAPITEL 5.4.).

Bereits 1990 hatte die Kommission ihre Vorstellungen in einem "Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft" (KOM (90) 490 endg.) dargelegt. Am Ziel der Binnenmarktverwirklichung orientiert, forderte die Kommission die "volle Liberalisierung des Erdsegmentes, einschließlich sowohl reiner Empfänger- als auch Sender/Empfängerstationen am Boden. Eine entsprechende Richtlinie ist nach Art. 90 Abs.3 des EG-Vertrages von der Kommission selbst verabschiedet worden. Einer Zustimmung des EP und es Rates bedurfte es damit nicht mehr.

Mit der Richtlinie zu Ausstrahlungsnormen für Fernsehsignale steht eine Weiterentwicklung der MAC-Richtlinie an, die zum einen die Aufhebung der alten technischen Vorschrift vorsieht, zum anderen neue Vorschriften für den Transport digitaler Signale für Pay-TV entwickelt. Unklar ist bisher, wie der freie Decoder-Zugang für gebühren oder werbefinanzierte Programme ermöglicht wird (vgl. ARD 1995). Damit verbunden dürfte auch das Grünbuch Multimediale Dienste sein. Denn wenn nun die Liberalisierung der Dienste und der Infrastruktur vorangeschritten sein sollte, steht nach wie vor die Frage im Raum, welcher weiteren Bestimmungen es bedarf, um die im Bangemann-Bericht angeführte "kritische Nachfragemasse" bei der Nutzung neuer Dienste zu erreichen. Hier sind auch Rechtshürden des Urheberschutzes und Datenschutzes zu nehmen. Einen Diskussionsansatz soll die Vorbereitung einer Richtlinie für Multimedia-Dienste bieten.

Die Kommission weitet mit all diesen Vorschlägen ihre Harmonisierungspolitik auf die Infrastruktur der Telekommunikationsnetze und ihre Inhalte aus. Das Ausmaß ihrer Regelungen umfaßt daher alle Bereiche von Diensten und deren Verteilung und Vermittlung.

Auf der technischen Seite strebt die Kommission einen Universaldienst an, über den alle Programmangebote/Dienste geleitet werden können. Dieses Universalnetz soll den Zugang zu den globalen Märkten haben und umgekehrt. Welche Dienste den Bestimmungen für einen Universaldienst unterliegen, läßt sich jedoch nicht genau abgrenzen.

Zur Frage der Lizenzierung, Kontrolle von Diensten, sowie zu Regelungen des Schutzes von Personen und Werken ist ein Konsultationsprozeß nach dem bisherigen Muster eingeleitet. Eine breite öffentliche Diskussion findet nicht statt. Dies ist jedoch auch ein generelles Steuerungsproblem zwischen Ordnungs- und Struktur- bzw. Industriepolitik (vgl. MEYER-STAMER 1994, S. 131ff.).

Mit der Entwicklung einer solchen Telekommunikationsordnung und der umfangreichen Bildung eines Telekommunikationsrechts auf europäischer Ebene verschieben sich allerdings die Schnittstellen zum Rundfunkrecht und zur Rundfunkstruktur erheblich. Stand bisher immer die kompetenzrechtlich bri-



sante Frage im Vordergrund, Rundfunk als Kulturgut oder als Dienstleistung zu diskutieren und einzelne Kompetenzen der EU daraus abzuleiten oder nicht, wird nun der Mantel des auf vollständiger Konvergenz beruhenden Telekommunikationsrechts um alle Infrastruktur und Programmleistungen gelegt; ohne Unterschied zwischen Massen- und Individualkommunikation. Damit ist jedoch nicht die Technik der Motor der Entwicklung, sondern Instrument der ökonomisch motivierten Politik der Kommission. Die Aufmerksamkeit der Medienpolitik war jedoch bisher mehr auf die Fragen des Rundfunks konzentriert. Nun, da diese Bereiche unter eine Gesamtstrategie der EU geraten, die den Titel "Informationsgesellschaft" trägt, gerät der Rundfunk in die reduzierte Rolle eines Dienstlieferanten für den Aufbau universeller Dienstestrukturen.

3.4. Zur Simulation epochaler Trends

Die kulturelle Integration gehörte neben der Verwirklichung des Binnenmarktes bisher immer in den Zielekatalog der EU. Dieses Ziel ist sicher auch eine der Facetten des Begriffs Informationsgesellschaft. Bisherige Untersuchungen haben aber gezeigt, daß die kulturelle Integration nicht geglückt ist, allerdings in weit höherem Maß die ökonomische Integration (vgl. MECKEL 1994).

Vor diesem Hintergrund muß erkannt werden, daß

- die europäische Deregulierungspolitik im audiovisuellen Bereich kommerzielle Anbieter begünstigt;
- eine europäische Regelungskompetenz für Rundfunk zwar umstritten, aber faktisch gegeben ist,
- die neuen Programmformen zwischen Massen- und Individualkommunikation Gegenstand weiterer europäischer Rechtsetzungsvorhaben sind, wobei auch die national bedeutsame Definition des Rundfunkbegriffs eine Änderung erfährt;
- die Neutralität der Übertragungswege auch als rein technische Komponente nicht gewährleistet ist;
- der Spielraum für nationale Steuerungsmechanismen mit zunehmender Aneignung und rechtlicher Legitimation von Unionskompetenzen geringer wird und das Subsidiaritätsprinzip de facto keine Kompetenzgrenzen bildet.

Die dargestellten Strukturmerkmale wirken sich so besonders auf die Sondersituation der verfassungsrechtlich begründeten Regelungsdichte in der Bundesrepublik Deutschland aus, in der die Grundversorgung durch den öf-

fentlich-rechtlicher Rundfunk als Voraussetzung für den Betrieb privat-kommerziellen Rundfunk gilt.³⁴

Hinzu kommt, daß dem Mechanismus zu einer Kommerzialisierung von Kommunikation, technischer Konvergenz und Akkumulation von Kapital im Vergleich zur Bundesrepublik auf Europaebene ein erhebliches Demokratiedefizit gegenübersteht. Entscheidungen werden jeweils hauptsächlich von der Exekutive getroffen werden, wenngleich die Partizipationsmöglichkeiten des EP gering gestiegen sind. Durch die Aneignung weiterer Kompetenzen, die das Bild von der EU als neutrale Sachwalterin der Wirtschaftsgemeinschaft verändern, geraten die EU-Gremien ohnehin in einen demokratischen Legitimationsdruck (vgl. KIELMANNSEGG 1994). Andererseits muß erkannt werden, daß eine demokratische Legitimierung des EP natürlich auch mehr Kompetenzrechte voraussetzt. Dies würde ebenfalls einen weiteren Kompetenzabzug von nationalen Ebenen auf das EP bedeuten. Es steht dahin, ob dieses Spannungsverhältnis zwischen den Ebenen durch die Beratungen zur Fortschreibung des Maastrichter Vertrages gelöst werden wird. (vgl. KAPITEL 6.4.).

Aus Sicht der EU ist jedenfalls die Art der Technologiepolitik verständlich. Der Druck im internationalen Wettbewerb um die Startplätze für die "interaktive" Zukunft ist aus Sicht der EU stark genug, um eine Form der Techniksteuerung zu rechtfertigen, die "Infrastrukturen und Produkte" schafft, "für die ein Bedarf erst noch mit großem Aufwand erzeugt werden muß" (MEYER-STAMER 1994, S. 144).

Angesichts eines nur unbestimmten Begriffs der Informationsgesellschaft, kann an dieser Stelle auch nach der Rechtfertigung und dem Preis gefragt werden, zu dem kulturell gewachsene Strukturen verändert werden sollen.

"Die EG-Kommission möchte einen gemeinsamen Kommunikationsmarkt in einem Zeitpunkt errichten, in dem die europäischen Länder sich noch nicht zu einer politischen Union bzw. einer einheitlichen politischen Verfassung haben durchringen können, zu der auch die Kommunikationsverfassung gehören müßte." (HOFFMANN-RIEM 1992, S. 312)

Nach diesen Worten wird also der zweite Schritt vor dem ersten vollzogen, zumal die EU die Aufgaben politischer Willensbildung und sozialer Integration derzeit nicht leisten kann. Wenn aber statt einer Kommunikationsordnung ein Markt auf europäischer Ebene realisiert werden soll, stellt sich die Frage, ob dann ein Regulierungsverbot auf nationaler Ebene gerechtfertigt erscheint (vgl. HOFFMANN-RIEM 1992, S. 314).

³⁴ Die inhaltlichen Ansichten über den Begriff Grundversorgung gehen allerdings weit auseinander, wenn man z.B. den deutschen EU-Kommissar Martin Bangemann zitiert: "Die Grundversorgung ist heute schon gewährleistet, auch ohne die öffentlich-rechtlichen Anstalten." (Zit. nach TV Today vom 31.1.95)



Eine der vielen Folgen dürfte das Fehlen der Vorkehrungen für einen gemeinwohlorientierten Rundfunk sein, während auf der anderen Seite sich die EG-Kommission in den verbleibenden Regelungsbereichen Kompetenzen aneignet (ebd., S. 318).

Somit tritt "an die Stelle der bisherigen staatlichen Regelungskompetenz über rundfunkverfassungsrechtliche Fragen [...] nicht etwa eine europäische, sondern die Nichtkompetenz, die insofern zur Nichtregulierung führen muß." (ebd.) Dies sei keine völlige Deregulierung des Rundfunkmarktes, sondern eine "vollständige Deregulierung im Bereich der Rundfunkverfassung..." (ebd., S. 318).

Nichtregulierung ist aber kein neutrales Modell, sondern Parteinahme für ein bestimmtes Rundfunkmodell, das nahezu reine Marktmodell, gegen die allenfalls juristisch nichts einzuwenden wäre, wenn sie "das Ergebnis politischer Entscheidungen dazu legitimierter Verfassungsorgane ist und unter Beachtung maßgebender Verfassungsprinzipien erfolgt." (HOFFMANN-RIEM 1992, S. 319).

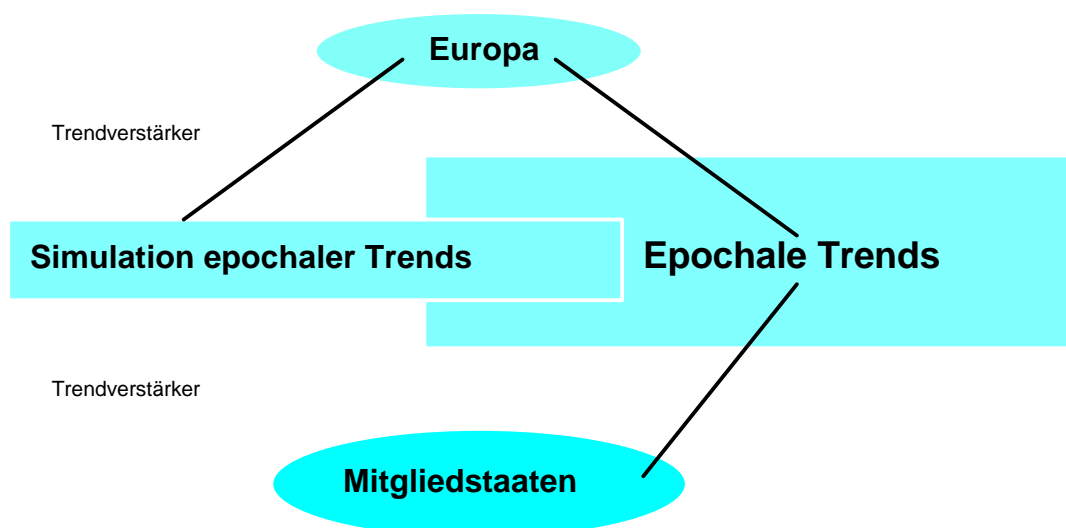
Aus diesem Verfassungsgedanken läßt sich aber durchaus auch der Vorteil einer europäischen Regulierungspolitik unter dem Kulturaspekt des Rundfunks ablesen. Auch kritische Begleiter der europäischen Medienpolitik wie Hans J. Kleinsteuber stehen mitunter einer europäischen Aufsichtsstruktur für Rundfunk positiv gegenüber, die allerdings vergleichbar der nationalen, insbesondere der bundesrepublikanischen Aufsichtsstruktur sein sollte (vgl. KLEINSTEUBER 1991c, S.155). Ob diese optimistische Sichtweise eine realistische Chance darstellt, muß angesichts der bisherigen Vorhaben zur Telekommunikationsinfrastruktur bezweifelt werden.

Wendet man sich den Antriebsfedern, Visionen und Zielvorstellungen dieser europäischen Medienpolitik zu, gehört es wie auf nationaler Ebene zu den Aufgaben von Politik, künftige mögliche Entwicklungen ins Kalkül zu ziehen, sie zu *simulieren* (siehe Abb. 4). Dies umfaßt besonders ihre gesellschaftliche Bedeutung. Hier ist jedoch ein wesentlicher Unterschied zur nationalen Rundfunkordnung festzuhalten. Die Medienpolitik der EU simuliert nur künftige Märkte, für die sie eine Infrastruktur herstellen will, und faßt die gesellschaftliche Bedeutung in dem bisher unausgefüllten Begriff der *Informationsgesellschaft* zusammen. Die Simulation einer technisch vernetzten Gesellschaft im Sinne einer reinen Marktorientierung ist aber zu kurz gegriffen, wenn sie letztlich die gesellschaftliche Dimension nicht erfaßt.

Gerade auch solche Vorstellungen, die "Partei ergreifen", geraten zunehmend unter einen demokratischen Legitimationsdruck (vgl. KIELMANNSEGG 1994, S.231). Durch die zunehmenden Eingriffe in nationale Autonomien hat sich die Rolle der EU als "neutraler Akteur" gewandelt. Das "Entscheidungshandeln" wird "rechtfertigungsbedürftig" (ebd.). Bisher ist jedoch die Frage nach einem geeigneten Demokratiemodell auf europäischer

Ebene nicht gelöst. Auch unter diesem Aspekt gewinnt die Simulation epochaler Trends durch die EU große Bedeutung, wenn sie auf ein kompliziert ausbalanciertes Rundfunksystem in der Bundesrepublik trifft und die Frage entsteht, aufgrund welcher Basis sich der europäische Einfluß einseitig trendverstärkend (vgl. KAPITEL 2.) auf eine Kommerzialisierung des Rundfunks auswirken darf.

Abbildung 4:
Simulation epochaler Trends



Bei RIEHM/WINGERT (1995) wird beispielsweise das 'Bangemann-Papier' als typisches Dokument "auf der Ebene der Formulierung politischer Zielvorstellungen und Visionen" klassifiziert. Auf der zweiten Ebene folgen dem konkrete Maßnahmen, auf der dritten Ebene der Regulationsbedarf und auf der vierten Ebene Verfahrensfragen.

Die Ansicht, daß es sich auf der ersten Ebene um Visionen handele, muß jedoch ins Verhältnis zum Begriff der Simulation gesetzt werden. Visionen sind eher als zweckfreie Vorausschau von Entwicklungen oder Ereignissen zu sehen. Simulationen hingegen bedeuten die Vermittlung von interessengeleiteten Entwicklungen. So ist auch der Begriff der Simulation epochaler Trends für das Bangemann-Papier anzuwenden.

Der Begriff ist auch anwendbar auf das in KAPITEL 3.3.1. beschriebene Verfahren, über einen "round table" der Industrievertreter den notwendigen nationalen Druck für die Umsetzung der EU-Programme zu erzeugen. In diesem Zusammenhang steht auch der Begriff der "kritischen Masse" (EUROPA UND DIE GLOBALE INFORMATIONSGESELLSCHAFT 1994). Einerseits muß erreicht werden, daß mit einem Gemeinschaftshandeln die Weltmarktfähigkeit (derzeit gegenüber den Konkurrenten aus den USA und Japan) erreicht wird. Zum anderen erfordern die hohen Investitionen die Produktion einer *kritischen Nachfragemasse* der Konsumenten (vgl. KAPITEL 5.3.).



4. Besonderheiten des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland

Die Verwirklichung des Binnenmarktes durch eine umfassende Telekommunikationspolitik greift in nationale Ordnungsgefüge ein. National modifizierende Bedingungen (vgl. KAPITEL 2.) verstärken oder dämpfen diesen Prozeß. Als Trendverstärker in der Bundesrepublik wirken nach Winfried Schulz das Wirtschaftswachstum, die vorherrschende medienpolitische Doktrin, die Macht der Konzerne und die Öffnung nach Osten, die eine weitere Wachstumssteigerung zuläßt. Trenddämpfend, so die Annahme, wirken sich die Verrechtlichung der Massenmedien aus und das widerspenstige Publikum.

Ein Problem der Schilderung national modifizierender Bedingungen ist die Frage, an welcher Stelle bereits Konsequenzen ihrerseits Wirkung gezeigt haben, also nach ihrer Prozeßhaftigkeit. Insofern wird es notwendigerweise zu Überschneidungen kommen, sobald die Modellebene verlassen wird.

Nach welchem Verfahren lassen sich nun national modifizierende Bedingungen ermitteln? Aufschluß darüber geben die strategischen Instrumente, mit denen die EU Strukturveränderungen herbeiführen will. Dies sind in der Hauptsache die Instrumente der Deregulierung mittels Liberalisierung und Harmonisierung. Dementsprechend sind alle Strukturelemente, die der Deregulierung entgegenstehen, eine trenddämpfende national modifizierende Bedingung.

Mit Blick auf das Ziel der Strukturveränderung (vgl. KAPITEL 1.3.) hat die Politik der EU dort die größten Auswirkungen, wo sich ein nationales Rundfunkmodell mit seinen ordnungs- und strukturpolitischen Merkmalen am weitesten von den deregulierten Strukturen und Strategien unterscheidet.

Auf die Bundesrepublik bezogen, ist dies auf den ersten Blick die Veranstaltung von Rundfunk unter nichtkommerziellen Gesichtspunkten, die Definition von Rundfunk als Kulturgut in einer vom Konsensföderalismus geprägten Kompetenzordnung.

Ausgangspunkt der Schilderung ist daher das von der Ordnungspolitik zugewiesene Rundfunkmodell, welches ja in seinem Kern vom Bundesverfassungsgericht bestimmt ist. Das Gericht selbst muß in der Konsequenz auch eine national modifizierende Bedingung darstellen, wenn Äußerungen wie "Das deutsche Rundfunkverfassungsrecht ist deregulierungsfeindlich" (HOFFMANN-RIEM 1995, S. 574) stimmen.

Weiterhin dürfte es von Interesse sein, die ökonomischen und publizistischen Bedingungen zu charakterisieren, die das Konkurrenzverhalten der Veranstalter beeinflussen. Schließlich dürfte die bundesdeutsche Medienlandschaft auch in technischer Hinsicht einige Besonderheiten aufweisen, insbesondere, da der Technikeinsatz nicht losgelöst von den politischen Rahmenbedingungen betrachtet werden kann.



Beabsichtigt ist, die Bruchstellen der national modifizierenden Bedingungen herauszuarbeiten, an denen, so die These, europäische Rundfunkstrukturpolitik ansetzen kann.³⁵ Dazu ist zunächst auch die Frage nach der eigenen Prozeßhaftigkeit des dualen Rundfunksystems zu stellen, resultierend aus dem Wettbewerb der Rundfunkanbieter. So ist im Bereich der Ökonomie festzuhalten, daß Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik sich in einer zunehmend ökonomisch bestimmten Strukturdebatte befinden (z. B. Kampf um Sende-rechte).

Im Bereich der Medienpolitik wird die Regelungskompetenz der Bundesländer für den Rundfunk zunehmend in Frage gestellt (z.B. die Strukturdebatte um ARD und ZDF), jedoch vom BVerfGe (noch) gestärkt. Gleichzeitig tobt der (politische) Verteilungskampf um Frequenzen und Kabelkanäle, während die technischen Versprechen der Kanalvervielfachung längst nicht eingelöst werden können (vgl. KLUTE 1992).

Es muß nicht besonders betont werden, daß eine Ausgewogenheit der beiden Säulen im dualen System nur schwer herstellbar ist, zumal eine eindeutige Detailzuordnung nach der herkömmlichen ordnungspolitischen Begriffswelt ebenfalls schwieriger wird und Anlaß zu Kritik gibt. Wie will man die Ausstrahlung einer Daily Soap beispielsweise zuordnen, die sich weder in Produktionsweise noch im Inhalt von anderen Daily Soaps unterscheidet, sondern nur in der Veranstaltung durch einen öffentlich-rechtlichen oder einen privat-kommerziellen Sender.

Aber nicht nur inhaltliche Probleme lassen die These zu, daß sich die Rundfunkstruktur bereits aus der ihr vorgegebenen Ordnung verabschiedet hat. Indiz dafür sind auch die notwendigen Versuche, neue Instrumente der Ordnung zu finden, beispielsweise im Verhältnis von Medienrecht und Kartellrecht. Interessant scheint daher auch die Frage, ob durch eine Neuordnung der Ordnungsinstrumentarien die Strukturveränderung noch eingeholt werden kann, oder ob hier die EU mit dafür sorgt, daß die Regelungsinstrumentarien zunehmend aus der föderalen Hand der Bundesländer genommen und aufgeweicht werden.

KLEINSTEUBER/ROSSMANN (1994) legen ein analytisches Raster für die Frage zugrunde, wie man "die prozeßhaften Vorgänge der Kommerzialisierung in ihren jeweiligen Phasen festhalten" kann. Sie teilen die Kommerzialisierung in drei Phasen auf:

³⁵ Weitere national modifizierende Bedingungen, die sich auf die Lebensverhältnisse der Menschen in einem Wertesystem beziehen, werden hier nicht in die Betrachtung mit einbezogen, allenfalls bei der Frage, ob die europäische Rundfunkstrukturpolitik eine integratorische Leistung für die Europäische Union erbringt. Vgl. dazu MECKEL 1994, a.a.O., die dieser Frage anhand einer Programmanalyse nachgeht.

1. Eine "Eingangsphase", in der für die bisherige Rundfunkordnung noch keine Gefahr besteht, der Wettbewerb durch Hinzutreten neuer Veranstalter aber an Dynamik gewinnt;
2. Eine "aggressive Phase", in der kommerzielle Veranstalter bereits zu einer strategischen Programmpolitik in der Lage sind, der Kampf um Werbezeiten tobt und die Kosten der Programmgestaltung explodieren;
3. Eine "Konsolidierungsphase", in der Marktanteile weitgehend verteilt sind und die etablierten Anbieter zu strategischen Allianzen neigen, um den unkontrollierten Wettbewerb einzudämmen.

Für die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter sehen Kleinsteuber/Rossmann drei Wege der Reaktion:

- "Adaption", eine Annäherung an die kommerzielle Konkurrenz;
- "Purifikation", der Rückzug aus dem Wettbewerb;
- "Kompensation", die Mischform aus den beiden erstgenannten Wegen.

Sicher lassen sich viele Belege für die einzelnen Kategorien finden. Aber der Hinweis auf dieses analytische Modell möglicher Kommerzialisierungsphasen und programmstrategischer Optionen soll an dieser Stelle genügen. Denn es reicht aus, die Prozeßhaftigkeit des Rundfunksystems zu verdeutlichen.

4.1 Strukturelle Besonderheiten nationaler Rundfunksysteme

Ein "Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten" ist nicht zuletzt mit dem Hinzutreten neuer Mitgliedsländer in allen politischen Bereichen in der Diskussion. So leitet auch SCHULZ (1992, S. 169) epochale Trends nur aufgrund "ähnlicher politischer, wirtschaftlicher und technischer Rahmenbedingungen" der Mediensysteme in Europa ab. Durch die jeweiligen nationalen Besonderheiten weise der Wandel dieser Mediensysteme jedoch "jeweils einen eigenen Charakter auf" (ebd.).

Augenscheinlich befürchtet die EU-Kommission, daß solche Eigenarten nicht mehr rückholbare Strukturen bilden. Daß sich jedoch längst vor einem Aktivwerden der Kommission ein "Kommunikationsraum Europa" entwickelt hat, der so leicht nicht über ein Brüsseler Exekutivorgan unter eine neue Struktur zu zwingen ist, haben Kleinsteuber/Rossmann (1994) festgestellt. Interessant ist an dieser Stelle, daß in den jüngeren Arbeiten von 1994 Kleinsteuber/Rossmann mit ihrem "Raumansatz", wie auch MECKEL mit ihrer Programmanalyse und SIEBENHAAR mit seinem ordnungspolitischen Ansatz zu dem gleichen Ergebnis kommen: Die EU ist bisher an ihrem Ziel der Verwirklichung einer europäischen Integration über Kommunikation (bis auf wenige



Ausnahmen) gescheitert. Die großen Konzerne hingegen sind in ihren Konzentrationsaktivitäten begünstigt worden.

Trotz der ökonomischen Integration existiert ein Europa als gemeinsamer Medienmarkt derzeit nicht. Und eine Chance auf Verwirklichung dieses Marktes wird kaum eingeräumt (statt vieler vgl. MECKEL 1994). Es existieren zwar in allen Mitgliedstaaten mittlerweile duale Rundfunksysteme (die Ausnahme bildet noch Österreich), aber die Ausprägungen sind noch völlig unterschiedlich, allein, wenn man Italien mit der Bundesrepublik vergleicht.

Erstaunlicherweise dienen die Unterschiede nationaler Rundfunksysteme der Kommission gelegentlich auch als Legitimation, europäische Regulierungen zu verhindern. So wird im Grünbuch "Pluralismus und Medienkonzentration" auch der Einrichtung eines unabhängigen europäischen Medienrates von der Kommission Zweifel entgegengebracht, weil einzelne Staaten solche Aufsichtsgremien nicht besitzen (vgl. KOMMISSION 1994a). Nicht zuletzt würde dies eine Regulierung *nach oben* bedeuten.

Daß sich jedoch eine Angleichung der Strukturen auch ohne europäischen Einfluß vollzogen hat, ist an den Kommerzialisierungstendenzen ablesbar, die allein schon durch Bildung dualer Rundfunksysteme entstehen (vgl. KLEINSTEUBER 1994a, S. 552).

Dennoch gibt es Klassifizierungsversuche, die alle westeuropäischen Rundfunksysteme unter einen Begriff bringen, wie Hans J. Kleinsteuber mit der Bezeichnung des "westlich-liberalen Typ" in Westeuropa und Amerika. (ebd., S. 548). Kleinsteuber unterscheidet ferner den "östlich-realsozialistischen Typ" und den "Dritte-Welt-Typ". Diese Begrifflichkeit ist zwar idealtypisch, aber insofern hilfreich, als sie auf die Verwendung Duales System als statisches Gebilde verzichtet.

Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien gehören nach diesem Modell zum "westlich-liberalen Typ". Die drei Fernsehsysteme weisen allerdings gravierende Unterschiede in der Ordnungspolitik auf. Vergegenwärtigt man sich Einzelheiten der Konzentrationsbestimmungen in Frankreich, wird leicht vorstellbar, welche Probleme eine Harmonisierung zu bewältigen hat. In Frankreich richten sich die Konzentrationsbestimmungen auf "unterschiedliche Teilmärkte, die sowohl nach Größe (Einzugsgebiete, potentielle Reichweiten) als auch nach dem mediumspezifischen Merkmal des Verbreitungsweges [terrestrisch, Kabel, Satellit] sortiert sind" (BOURGEOIS 1995, S. 3ff.). Daraus ergeben sich eine Reihe von Kombinationsmöglichkeiten, die aber nicht alle gesetzlich geregelt sind. So ist zum Beispiel die Beteiligung einer Produktions- oder Lizenzhandelsgesellschaft an einem Fernsehsender nicht geregelt (ebd.), weil in Frankreich ein Unternehmen wie die Kirch-Gruppe nicht existiert. Die französischen "Medienmogule" haben andere Namen wie der Rüstungskonzern "Matra-Hachette", der am Fernsehsender La Cinq beteiligt ist, ebenso an

Radiostationen und Verlagen. Ein "französisches" Merkmal ist, daß branchenfremde Konzerne Medienmacht zu versammeln suchen.

Auch die Programmstehung ist in Frankreich einem Reglement unterworfen, das in der Bundesrepublik einem Eingriff in die Programmautonomie gleichkäme. So ist es dem Unterhaltungssender France2 verboten, z.B. Fernsehfilme eigenzuproduzieren (vgl. KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994, S. 300), um französische Produktionsfirmen zu unterstützen. Auch den anderen Sendern, die jeweils Komplementärangebote liefern, ist es verboten, bestimmte Sendungen eigenzuproduzieren. Hier ergeben sich allerdings durchaus Parallelen zur Bundesrepublik. Zwar käme hier niemand auf die Idee, einem Sender apriori die Eigenproduktion bestimmter Sendungen zu verbieten. Im Gegenteil, die privat-kommerziellen Sender in der Bundesrepublik haben in einer Stellungnahme zum Entwurf der neuen Fernsehrichtlinie eine Förderung der EU für ihre Eigen- und Auftragsproduktionen vorgeschlagen, um gegenüber amerikanischer Billigware bessere "Refinanzierungsmöglichkeiten" zu erhalten, statt eine vorgegebene Quote einhalten zu müssen (vgl. epd vom 5. Juli 1995).

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten werden jedoch im Zuge der laufenden Strukturdebatte ebenfalls auch gedrängt, ihre Produktionsstrukturen zu ändern. In einem Arbeitspapier vom 23. Mai 1995 hält die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) eine "verstärkte Vergabe von Produktionsaufträgen an private Produktionsfirmen (Outsourcing)" für "erörterungswürdig" (epd vom 1. Juli 1995). Hinter dieser Gemeinsamkeit mit der französischen Praxis stehen jedoch unterschiedliche Motive. Während in Frankreich in erster Linie durch staatliche Reglementierungen Produktionsfirmen gefördert werden sollen, stehen in der Bundesrepublik Sparzwänge im Vordergrund (vgl. KAPITEL 5.1.2.).

Unterschiede lassen sich also eher da feststellen, wo sich die dualen Systeme in ihren Kernmerkmalen unterscheiden. Dies sind ordnungspolitische Strukturvorgaben, horizontale und vertikale Integrationsgrade, aber vor allem auch die Finanzierung. So existieren europaweit bei den öffentlich-rechtlichen Sendern rein gebührenfinanzierte, mischfinanzierte und rein werbefinanzierte Sender. Die Finanzierungsart hat Auswirkungen auf die Strategien der Sender, mit denen sie sich auf die technologischen Veränderungen im Wettbewerb einstellen wollen.

Noch bevor die Kommission ihre Politik für die "Informationsgesellschaft" forciert hatte, diskutierten die Mitglieder der EBU 1993 in Brüssel während eines Intendantentreffens ihre künftigen Strategien (vgl. Kabel & Satellit Nr. 49 vom 6. Dezember 1993.), ohne jedoch zu einer gemeinsamen Strategie zu kommen.

Der öffentliche spanische Sender RTVE, rein werbefinanziert, mußte auf den Rückgang der Werbeerträge mit Massentlassungen und Rationalisierungen reagieren. Trotz hoher Kreditaufnahmen will der Sender vermehrt Programme über Satellit für den US- und lateinamerikanischen Markt ausstrahlen. Zu-



rückhaltend verhielt sich die rein gebührenfinanzierte BBC, die eine Nutzung von Spartenkanälen nur dann für sinnvoll hält, wenn sie die Kernprogramme nicht unterminieren. Gespalten auch die Auffassungen der mischfinanzierten bundesdeutschen Länderanstalten ARD und ZDF. Während das ZDF bereits in dieser Phase Ansprüche an die Beteiligung von Spartenkanälen anmeldete, verhielt sich die ARD zu diesem Zeitpunkt eher zurückhaltend (ebd.).

Aus dem Konferenzergebnis wird die Bedeutung der Finanzierungsart deutlich und das Verhältnis zur Programmstrategie. Da, wo die Ordnungspolitik gegenseitige Schutzzonen installiert hat, erscheint es einfacher, sich programmstrategisch nicht am wirtschaftlichen Wettbewerb ausrichten zu müssen, sondern andere Anforderungen in den Vordergrund zu stellen. Dies setzt eine hohe Regelungsdichte gegen den Trend zur Kommerzialisierung voraus. Und dort dürfte die Liberalisierungs-, Harmonisierungs- und Deregulierungspolitik der EU am ehesten zu Strukturveränderungen führen.

Insgesamt ist die Entwicklung der Rundfunkstruktur in den großen "westlich-liberalen" Kernstaaten Frankreich, Italien, Großbritannien zwar von ähnlichen Trends bei Konzentrationsvorgängen geprägt, aber zugleich von unterschiedlichen Lösungsansätzen, die die nationalen Eigenarten der Akteure berücksichtigen. In der Tendenz führt dies zum Befürworten von Marktmechanismen, aber auch zu ganz spezifischen Regelungsinhalten, die sich auf jeweils unterschiedliche Gesetzesgrundlagen stützen.

Die Voraussetzungen für das Durchdringen der Mediensysteme von Wachstum, technischem Wandel, Kommerzialisierung und Internationalisierung sind jedoch durchaus günstig, weil ihnen in den jeweiligen nationalen Systemen selbst zur Durchsetzung verholfen wird. Deshalb soll bei der folgenden Darstellung der national modifizierenden Bedingungen in der Bundesrepublik größeres Gewicht auf die trenddämpfenden Faktoren gelegt werden.

4.2 Spannungsverhältnis zwischen Mehrheitsmodell und Pluralismusmodell

Auf der Modellebene ist in der Bundesrepublik ein gemischtes Fernsehsystem entstanden. Kennzeichen dafür ist nach einigen Auffassungen das Aufbrechen der sog. alten öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopole (wobei die Frage zu stellen ist, ob der Begriff überhaupt Anwendung finden sollte).

Neben den traditionellen binnenpluralen öffentlich-rechtlichen Institutionen wurden außenplurale Anbieterstrukturen zugelassen.

Dieser Unterschied der beiden Rundfunkmodelle im dualen System der Bundesrepublik kann auch als Gegensatz zwischen "Mehrheitsmodell" und "Pluralismusmodell" (BLUMLER/HOFFMANN-RIEM 1992) in ein Konfliktverhältnis gesetzt werden. Die Wahl der Begrifflichkeit weist bereits auf den Stellenwert hin, den die Autoren dem Rundfunk in einer demokratischen Gesell-

schaft zuweisen. Die Anlehnung an Begrifflichkeiten des Wahlsystems spiegelt auch die Eigenart der bundesdeutschen Rundfunkentwicklung wieder, die de facto aus einer engen Verbindung von Rundfunk und Politik im Demokratiewesen der Bundesrepublik besteht.

Im Mehrheitsmodell ist Rundfunk ein Wirtschaftsgut, "ein Geschäft wie jedes andere" (BLUMLER/HOFFMANN-RIEM 1992). Die Zuschauer sind "Konsumenten" (ebd.). Das Programmangebot ist abhängig vom Konsum. "Eine Rundfunkdemokratie, die bestimmt wird von den Sehentscheidungen der Haushalte, entspricht einer Demokratie, die (bei einem System mit Mehrheitsregel) der Mehrheitswahlentscheidung der Bürger folgt." (ebd.)

Im Gegensatz dazu zielt das "Pluralismusmodell" darauf, "hinsichtlich der Programmplanung...der Heterogenität der Zuschauer gerecht zu werden." (ebd.) Diese Unterscheidung macht auch deutlich, daß im Mehrheitsmodell möglichst große homogene Zuschauerinteressen im Vordergrund stehen. Diese sind jedoch nicht sui generis vorhanden, sondern müssen erst unternehmensseitig durch Definition von Zielgruppen generiert werden.

Eine solch modellhafte Skizze der Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privat-kommerziellem Rundfunk setzen Blumler und Hoffmann-Riem (1992) in einen unmittelbaren Zusammenhang zu Demokratie und Gesellschaft. Sie wollen kenntlich machen, daß es keinen Konsens zwischen diesen Modellen geben kann. Letztlich bestätigen sie damit die auch vom Bundesverfassungsgericht gebilligte publizistische Konkurrenz der beiden Rundfunkmodelle, bestreiten aber, daß es aufgrund der Existenz der beiden Modelle noch einen Konsens über den Rundfunkauftrag, ebenfalls mehrfach vom BVerfGe nach Art. 5GG ausgelegt, geben kann.

Trotz der Rigorosität des Modells ist darin ein Spannungsverhältnis enthalten, welches breite Eingriffsmöglichkeiten von außen bieten kann. Damit eröffnet sich die Frage, wie sich dieses Spannungsverhältnis unter europäischem Einfluß verhält. Angesichts der Schilderung von Tendenzen zur Deregulierung durch Liberalisierung und Harmonisierung in Kapitel 3 entsteht der Eindruck, daß erhebliche Zugkräfte in Richtung Mehrheitsmodell entwickelt werden.

4.3 Strukturvorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Eine bundesdeutsche Besonderheit ist die ständige Begleitung des Rundfunksystems durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Die Gestaltungsmacht und Notwendigkeit der Anwendung ist dem BVerfGe aus der Historie erwachsen. Weil im Grundgesetz die Kultur in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht geregelt ist, fällt sie automatisch in die Hoheit der Länder. Der Bund ist nach Art. 30GG und Art. 70GG nur für das zuständig ist, was ihm ausdrücklich im Grundgesetz zugebilligt worden ist. Rundfunk ist aber dem kulturellen Bereich zugeordnet, für den dem Bund keine Regelungs-



kompetenz zuerkannt wurde. Das hat das BVerfGe erstmals 1961 in seinem ersten Rundfunkurteil festgestellt. Von 1961 bis zur letzten Entscheidung 1995 hat sich das Gericht mit zunehmender Geschwindigkeit in neun Grundsatzurteilen zum Rundfunk geäußert.³⁶

1961, das *Fernsehurteil*; 1971, das *Mehrwertsteuerurteil*; 1981 das *FRAG-Urteil* (Freie Rundfunk AG im Saarland); 1982 das *Freie-Mitarbeiter-Urteil*; 1986 das *Niedersachsen-Urteil*; 1987 das *Baden-Württemberg-Urteil*; 1991 das *NRW-Urteil*; 1994 das *Gebühren-Urteil* und 1995 das *Urteil über die EG-Fernsehrichtlinie*.³⁷

Durch das Hinzutreten privat-kommerzieller Rundfunkveranstalter hat sich das BVerfGe immer häufiger mit Rundfunk befassen müssen. In den Urteilen spiegeln sich die Kompetenzkonflikte im Bund-Länderverhältnis wider und die Auseinandersetzungen der Parteien um Machtverhältnisse im Rundfunk. Im sog. Fernsehurteil von 1961 hat das BVerfGe entscheidende Weichen für Gestaltung von Rundfunk und damit von Rundfunkfreiheit gesetzt. Das Vorhaben des damaligen Bundeskanzlers Konrad Adenauer, ein Fernsehunternehmen über die Bundespost in Kompetenz des Bundes zu errichten, wurde für verfassungswidrig erklärt. Die Kompetenz des Post- und Fernmeldewesens erstreckt sich nach dem Urteil nur auf den sendetechnischen Bereich, nicht aber auf den Rundfunk insgesamt. Rundfunk ist nach diesem Urteil eben ein kulturelles Phänomen und fällt damit in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Damit hatte das Gericht einige grundlegende Äußerungen getroffen, die sich durch alle weiteren Urteile ziehen (vgl. v. Sell 1992).

Ohne auf die Historie weiter einzugehen, sollen zunächst die wichtigsten Ausgangsfaktoren der Grundgesetzinterpretation kurz beschrieben werden. Der Rundfunk hat eine integrierende Funktion für das Staatsganze. Die Rundfunkfreiheit ist wegen ihrer gesellschaftlichen Bedeutung eine dienende und drittnützige Freiheit, im Gegensatz zu einer reinen Veranstalterfreiheit. Sie hat von allen staatlichen Einflüssen frei zu sein. Ihre Ausgestaltung erfordert eine gesetzliche Grundlage in den einzelnen Bundesländern, da Rundfunk Ländersache ist.

Das BVerfGe hat auch generell Stellung zum Verhältnis der Bundesrepublik zur EU nach dem Maastrichter Vertrag genommen. Im sog. Maastricht-Urteil³⁸ vom 12.10.93 weist das Gericht darauf hin, daß der Vertrag das Grundgesetz nicht verletze, da eben daraus nicht die Bildung eines europäischen Bundes-

³⁶ Eine umfassende Dokumentation der Rundfunkurteile bis 1991 hat Friedrich Wilhelm Frhr. von Sell zusammengestellt (vgl. von Sell 1992). Leider existiert eine ähnlich umfassende medienrelevante Dokumentation der europäischen Rechtsetzungen nicht.

³⁷ Bis auf die Urteile von 1994 und 1995 dient die Dokumentation von v. Sell als Quellenangabe.

³⁸ BVerfGe NJW 1993, 3047.

staates hervorgehe. Die Union verfüge nur über begrenzte Einzelzuständigkeiten und habe das Subsidiaritätsprinzip zum verbindlichen Rechtsgrundsatz erhoben (vgl. DÖRR 1995, S. 16). Hier muß allerdings zwischen den vertraglichen Bestimmungen und deren Auslegung unterschieden werden. Bei einer nicht verfassungsgemäßen Auslegung des Vertrages müßte demnach das BVerfGe korrigierend in Entscheidungen der europäischen Ebene eingreifen können. Eine solch juristisch höchst komplizierte Frage kann hier nicht beantwortet werden. Geht es aber um den politischen Gehalt der Verfassungsgerichtsurteile, lassen sich einige erhellende Ergebnisse finden.

Die Rundfunkurteile des BVerfGe haben in der Rückschau eine antizipatorische Wirkung für neue Rechtsstreitigkeiten entfaltet (vgl. STOCK 1988, S. 154). Es sind durchaus Entwicklungstendenzen auszumachen, die als Nachvollzug tatsächlicher Begebenheiten bezeichnet werden können. Auffällig wird dies insbesondere im Vergleich der beiden Urteile von 1981 und 1986. Im ersten sog. *FRAG-Urteil* schreibt das Gericht für öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Rundfunk gleich hohe Anforderungen vor. 1986, nach Sendebeginn von RTL und Sat1, wird diese Anforderung im sog. *Niedersachsen-Urteil* für die privat-kommerziellen Anbieter relativiert und für die öffentlich-rechtlichen Sender der Begriff der *Grundversorgung* eingeführt. Die Interpretation des Grundversorgungsauftrages ist seither im politischen Raum heftig umstritten und reicht von den drei Inhaltsschwerpunkten Bildung, Information und Unterhaltung eines Massenmediums bis zu einer reinen Fixierung auf die kulturell hochwertige Orientierung an Minderheiten.

Wie ist aber die Stellung des BVerfGe als national modifizierende Bedingung zu bewerten? KLEINSTEUBER (1993b, S. 32) spricht sogar aufgrund der fortschreitenden Ökonomisierungstendenzen im Rundfunk von einer "faktischen Entmachtung des Bundesverfassungsgerichts".

Als Begründung für die Haltung des BVerfGe wird in der Literatur einmal auf die Sondersituation des Rundfunks verwiesen, bestehend aus Kanalknappheit und hoher Programmkosten. Zum anderen wird konstatiert, daß privat-kommerzielle Veranstalter den Vielfaltsanforderungen nicht in dem Maße genügen können wie öffentlich-rechtliche Sender, da privat-kommerzieller Rundfunk fast ausschließlich auf Einnahmen aus Werbung angewiesen ist. Zwar ist mit dieser Begründung gleichzeitig ein Hinweis auf die Funktion der Rundfunkgebühr gegeben. Aber das BVerfGe erkennt 1986 zum ersten Mal eine ökonomische Dimension für die Gestaltung von Rundfunkfreiheit an (vgl. STOCK 1988, S. 153ff.).

Allerdings darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, daß das BVerfGe auch Kurskorrekturen vorgenommen hat, wie etwa bereits im *Baden-Württemberg-Urteil* 1987, im *NRW-Urteil* 1991, dem *Gebührenurteil* 1994 und zuletzt partiell in der Entscheidung über die Zustimmung der Bundesregierung zur Fernsehrichtlinie der EU im Frühjahr 1995.



Im Baden-Württemberg-Urteil von 1987 hat das Gericht öffentlich-rechtlichen Anstalten gegen den Willen der damaligen Landesregierung die Veranstaltung von Lokalfunk erlaubt. Im NRW-Urteil hat das Gericht ausdrücklich gestattet, daß ein Landesgesetzgeber privat-kommerziellen Rundfunk auch an ein gesellschaftliches Integrationsmodell binden kann. Im Gebührenurteil 1994 war es nötig, den Bestandsschutz für öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich anzuerkennen und vorzuschreiben. Der Einfluß der Politik in der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) für ARD und ZDF entsprach nicht den Regeln der Staatsferne und mußte zurückgeschraubt werden. Letztlich stellte das Gericht es in der Entscheidung zur Fernsehrichtlinie 1995 fest, daß der Bund mit seinem Verhalten bei der Zustimmung zur Fernsehrichtlinie des Jahres 1989 die Rechte der Länder verletzt habe. Andererseits gibt dieses Urteil auch Anlaß zu weiteren Deutungen. Denn das Gericht hat die Regelungen zum Jugendschutz und zur Werbung in der Fernsehrichtlinie nicht beanstandet (vgl. BVerfGE -2 BvG 1/89 -).

Trotz umfangreicher Ausführungen in den Rundfunkurteilen insgesamt, muß auch festgestellt werden, daß es sich um Einzelfallentscheidungen handelt, eine umfassende Konzeption für den Rundfunk per Urteil also gar nicht beabsichtigt ist. Dies hat das BVerfGE selbst immer wieder betont, da das Herstellen einer positiven Rundfunkordnung dem Gesetzgeber obliegt. Damit stellt sich die Frage, ob sich die Medienpolitik nicht zu sehr auf den normativen Prämissen des Verfassungsgerichts ausgeruht hat, statt zu einer ja eben vom Verfassungsgericht vorgeschriebenen Ordnungspolitik zu kommen, die den entscheidenden Anforderungen des Art. 5 GG Rechnung trägt. Deshalb sollen die vormals verfassungsrechtlich gesicherten Begriffe noch einmal in Relation zur tatsächlichen Struktur gesetzt werden.

4.3.1. Rundfunk als Kulturgut

Rundfunk ist Kulturgut und deshalb Sache der Länder. Auch der privat-kommerzielle Rundfunk ist nach dieser Definition Kulturgut, allerdings wegen seiner ökonomischen Zwänge von den hohen Anforderungen an die Grundversorgung befreit. Die Definition setzt also völlig andere Normsetzungsakte voraus, als bei einer rein nach ökonomischen Kriterien zu beurteilenden Materie. Das BVerfGE rechnet zum Kulturgut Rundfunk drei Bereiche Information, Bildung und Unterhaltung. Das BVerfGE wendet sich somit gegen die Vorstellung, daß öffentlich-rechtlicher Rundfunk lediglich als Komplementärangebot zu den privat-kommerziellen Veranstaltern zu gestalten sei. Zum einen beinhaltet dies auch die Konsequenz der Bestands- und Entwicklungsgarantie für öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zum anderen wird aber auch ausdrücklich die publizistische Konkurrenzsituation unter den Rundfunkanbietern anerkannt. Dies ist eine Problematik, die sich aktuell in eine Richtung zu entwickeln scheint. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist zwar von einer reinen Marktdefinition befreit,

durch das marktbeherrschte Konkurrenzumfeld aber gezwungen, Marktteilnehmer zu sein.

Festgehalten werden kann, daß der Kulturbegriff zur Definition von Rundfunk eine hohe Bedeutung in der medienrechtlichen und -politischen Diskussion innehat. Daran schließt sich jedoch die Frage an, ob der Kulturbegriff angesichts der ökonomischen Dimension, die ja auch die Verfassungsrechtsprechung zu einer "Kurskorrektur" (STOCK 1988, S. 158) veranlaßt hat, künftig noch Bestand haben wird.

Der Kulturgut-Definition steht die Dienstleistungs-Definition der EU entgegen. Zum einen verhindert diese Definition eine rein wirtschaftliche Betrachtung des Rundfunks, zum anderen ist damit eine bestimmte Form von Institutionalisierung des Rundfunks verbunden, die nicht dem Zugriff der EU unterliegt.

4.3.2. Rundfunkfreiheit - Staatsferne - Gesetzgebungsvorbehalt

Die Ausgestaltung von Rundfunkfreiheit per Gesetz und in den Organisationen hat also traditionell eine dienende Funktion. Um die Aufgabe der Herstellung "gleichgewichtiger Vielfalt" zu erfüllen, hat Rundfunk "staatsfern" zu sein und unterliegt einem Gesetzgebungsvorbehalt der Bundesländer. Demnach bedarf es der Herstellung einer "positiven Ordnung" (vgl. PETERSEN 1994, S. 193).

Dieser Pflicht zum Erlaß von Gesetzen sind die Bundesländer zwar alle, aber in unterschiedlich konkretisierter Weise nachgekommen. Ein Merkmal haben sie gemeinsam, nämlich die Bildung von Landesmedienanstalten (dafür existieren unterschiedliche Namen) für den privat-kommerziellen Rundfunk. Damit erfüllen sie das Gebot der Staatsferne. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt das Gebot der Staatsferne ebenso als Schutz vor Einflüssen der Politik, besonders bei der Gebührenfinanzierung. Hierzu hat das BVerfGE noch 1994 eindeutig Stellung bezogen.

Die beiden wichtigsten Aufgaben der Landesmedienanstalten sind Lizenzierung und Kontrolle der privat-kommerziellen Rundfunkanbieter mit ihren Programmen. Eine staatliche Aufsicht darf nur ergänzend ausgeübt werden und eine Verlagerung der gesetzgeberischen Pflichten, besonders die Zugangsgewährung von Veranstaltern zu Verbreitungswegen, ist ausdrücklich nicht gestattet.

Bisher existiert keine Verpflichtung, privat-kommerziellen Rundfunk überall zuzulassen. Es ist vielmehr zu prüfen, welche Form der Gestaltung der Vielfaltspflicht am besten gerecht wird. Dies wurde zuletzt bestätigt im Urteil von 1991, dem sog. NRW-Urteil, wonach das BVerfGE die Zulassung lokaler Hörfunkveranstalter nach dem Zwei-Säulen-Modell als zulässige Ausgestaltung von Rundfunkfreiheit bestätigt hat (vgl. STOCK 1993).



In keinem Bundesland darf also Rundfunk ohne Gesetz betrieben werden. Die Lizenzierung und die Rundfunkkontrolle dürfen nicht von Parlamenten, sondern nur von einer staatsfernen Institution ausgeübt werden. Landesregierungen oder etwa Chefs der Staatskanzleien dürfen nicht über die Veranstaltung von Rundfunk entscheiden. Die Gebote aus der Verfassungsrechtsprechung haben jedoch zu keiner Zeit den Einfluß von Partikularinteressen verhindert (vgl. KAPITEL 4.4.2.). Ein Beispiel dafür ist die Lizenzvergabe in Nordrhein-Westfalen. Dort hatte der Landesgesetzgeber per Gesetz zwei Kanäle, die dem WDR zugeordnet waren (Düsseldorf II und Wesel II), zum 1.1.1993 dem "Westschienenveranstalter" (VOX) zugewiesen. Der WDR hatte daraufhin eine Verfassungsbeschwerde eingelegt (vgl. Stock 1993, S. 21). Hinter der Frequenzvergabe standen offensichtlich standortpolitische Interessen. Wie nun insgesamt der Zugang zu Übertragungswegen in Zukunft gestaltet werden soll, ist noch völlig unklar. Die einzelnen Bundesländer haben jeweils unterschiedlich institutionalisierte Verfahren (ebd.).

Der Begriff Rundfunkfreiheit selbst wird in der Literatur jedoch unterschiedlich ausgelegt. Insbesondere Befürworter eines außenpluralen Mehrheitsmodells gehen sowohl von einer individuellen Rundfunkfreiheit des einzelnen Empfängers aus (vgl. KAPITEL 5.5.), als auch von einer subjektiven Rundfunkveranstalterfreiheit. Eine Entsprechung findet diese Vorstellung auch in der Auslegung des Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK (vgl. ENGEL 1993). Bei anderen Autoren gilt hingegen immer noch die Definition des BVerfGE einer drittnützigen, institutionalisierten und dienenden Rundfunkfreiheit als beste Form, um Meinungsvielfalt zu herzustellen. Zwischen diesen Fronten gibt es seit einigen Jahren bereits die Meinung, daß mittlerweile ein unausgesprochener Wandel eingetreten ist in einem Prozeß fortschreitender technischer Möglichkeiten, wie ihn auch der frühere Verfassungsrichter Roman Herzog beschrieben hat (vgl. GABRIEL-BRÄUTIGAM 1988, S. 103 ff.). Doch auch ein solcher "unausgesprochener Wandel" würde letztendlich die nachträgliche Legitimation dann existierender Strukturen wahrscheinlich werden lassen.

4.3.3 Pluralismus - Föderalismus

Die beiden Strukturbegriffe Pluralismus und Föderalismus stehen in einer engen Beziehung, die bei Abwägung der jeweiligen Gestaltungsmöglichkeiten auch die Fragilität des Systems verdeutlichen.

Das BVerfGE läßt sowohl Binnen- wie Außenpluralismus zu. Dies hat in einer föderalen Struktur zu geschehen, und zwar in der klaren Kompetenzabgrenzung eines "Substanzföderalismus". Den Gegensatz dazu bildet der Begriff des "Mitwirkungs-föderalismus", der den Bundesländern auf EU-Ebene zuteil wird (vgl. BOHLEY 1993).

Binnenpluralismus bedeutet, daß innerhalb einer Rundfunkorganisation die "gesellschaftlichen Kräfte" in der Veranstaltung eines integrativen Programms zur Geltung kommen, in dem verschiedene Programmsparten und Darstellungsformen vereint sind. Dagegen sollen im Außenpluralismus mehrere Veranstalter die Rundfunkfreiheit gewährleisten, die als Ganzes mit Voll- und Spartenprogrammen den Anforderungen von Meinungsvielfalt genügen.

Hier tritt nun das strukturelle Problem auf, daß die föderal organisierten Kontrollorgane den bundesweit sendenden Veranstaltern gegenüberstehen und diese auf Einhaltung der Pluralismusvorgaben gesellschaftlich kontrollieren sollen. Desweiteren können die Bundesländer mit ihren gesetzgeberischen Möglichkeiten die "Funktion gleichgewichtiger Vielfalt" nicht mehr uneingeschränkt erfüllen, weil die durch das Ausland über direktstrahlende Satelliten empfangbaren Programme von den Landesgesetzen nicht erfaßt werden. Dies hat das BVerfGE bereits 1986 in seinem Niedersachsenurteil ins Kalkül gezogen (vgl. V. SELL 1992, S. 161). In diesem Punkt hat sich der von Roman Herzog angeführte schleichende Wandel (vgl. KAPITEL 4.3.2.) bereits vollzogen.

Dennoch steht immer noch die gesamte föderale Ordnung der Bundesrepublik als national modifizierende Bedingung dem epochalen Trend der Kommerzialisierung im Wege. Vertieft man die Frage nach trenddämpfenden und trendfördernden Faktoren gegenüber dem epochalen Trend der Kommerzialisierung mit seinen europäischen Merkmalen Deregulierung, Liberalisierung und Harmonisierung, lassen sich eine Reihe von Beispielen auf den verschiedensten Ebenen anführen. Zwei von ihnen erhellen bereits die ganze Bandbreite der Kompetenzaufteilung. Da ist als gewichtiger Zeitfaktor das komplizierte Abstimmungsprozedere zwischen Bund und Ländern, das sich aus dem neuen Art. 24 GG und nicht zuletzt aus der Umsetzung des Fernsehurteils von 1995 ergibt. Aber auch die Rechte der Kommunen haben durchaus europäische Dimensionen, wenn man an die kommunalen Wegerechte denkt, die beim Aufbau einer leitungsgebundenen Infrastruktur berücksichtigt werden müssen. So kann durchaus die ganze Dezentralität der Entscheidungsinstanzen als Hemmnis gegenüber den zentralen europäischen Institutionen betrachtet werden.

4.3.4. Finanzierungsquellen des Rundfunks

Eine ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene national modifizierende Bedingung ist die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Gebühren. In zwei Urteilen, im Mehrwertsteuerurteil von 1971 und im Gebührenurteil von 1994, ist die Gebührenfinanzierung rechtlich eingeordnet worden. Sie dient dazu, daß der Rundfunk frei von staatlichen und privaten Einflüssen seine Aufgaben erfüllen kann.

Die Entscheidung für einen gebührenfinanzierten Rundfunk ist eine strukturgebende Entscheidung (vgl. V. SELL 1984). Gerade deshalb gehört die



Rundfunkgebühr zu den innerstaatlichen Streitpunkten beim Rundfunk und nun auch in der EU. In der Vergangenheit wurde immer wieder Kritik an der Berechtigung einer Gebühr geübt, vor allem von Vertretern eines rein markt-orientierten Rundfunks. Andererseits läßt sich auch behaupten, daß gerade privat-kommerzieller Rundfunk erheblich von den infrastrukturellen Vorleistungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und vom steuergeldfinanzierten Infrastrukturaufbau des Staates profitiert haben. Die Diskussion unter dieser Perspektive führt aber hier nicht weiter.

Interessant ist vielmehr die Ankopplung der Rundfunkgebühr an weitere innerstaatliche Strukturentscheidungen durch die Politik. Dies spiegelt sich aktuell im Streit der Länder um den Rundfunkstaatsvertrag wider. Hier sind es vor allem die B-Länder (CDU-Minderheit), die die Gleichzeitigkeit der Gebührenverhandlungen mit Neuregelungen der Konzentrationskontrolle verbinden. Als Kompromiß könnte sich ergeben, daß einerseits die Finanzausstattung von ARD und ZDF gesichert wird, andererseits dafür Deregulierungen im privat-kommerziellen Sektor von den A-Ländern (SPD-Mehrheit) in Kauf genommen werden. Damit ist jedoch die Rundfunkgebühr, vorsichtig formuliert, nicht völlig frei von Einflüssen der Politik.

4.4. Bund-Länderverhalten im dualen System

Der schwierige Balanceakt des BVerfGE hat zwei Merkmale, die im folgenden von Bedeutung sind. Zum einen war das Gericht gezwungen, an Einzelfällen eine Rundfunkordnung ablesbar zu machen, die aber nicht alle Aspekte des Rundfunks berücksichtigen konnte und wollte. Zum anderen wurden durch die Einzelentscheidungen die medienpolitischen Zerwürfnisse nicht aufgehoben, sondern sind auf immer neue Felder verlagert worden. Die Instrumente der jeweiligen Akteure ergeben sich ebenfalls aus der Rechtsprechung, konkret besonders aus der Trennung zwischen Fernmelderecht und Rundfunkrecht.

4.4.1. Zur Medienpolitik des Bundes über die Telekom

Eine national modifizierende Bedingung war bislang die Monopolsituation der Bundespost/Telekom, der aufgrund ihrer Alleinstellung bisher besondere Aufgaben für den Rundfunk zukamen, die vom BVerfGE definiert worden sind. So hat die Bundespost/Telekom bisher den Netzzugang für alle zugelassenen Programmanbieter gewährleistet.

Zur Sondersituation gehört auch, daß die Bundespost/Telekom jeweils auch Instrument der Medienpolitik des Bundes war. Denn das bisher einzige medienpolitische Mittel des Bundes ist das Fernmelderecht, weil mit dem Fernsehurteil von 1961 eine strikte Kompetenztrennung von Fernmelderecht und Rundfunkrecht herbeigeführt worden war (vgl. V. SELL 1992, S.29). Das BVerfGE hatte aber im selben Urteil die Spielregeln für weitere Einflußmöglich-

keiten genannt, indem der Begriff der *Sondersituation* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit der Kanalknappheit und der hohen Investitionskosten verbunden wurde (vgl. KAPITEL 4.3.). Das Mittel der Überwindung dieser Situation mit dem Ziel der Zulassung privater Veranstalter konnte nur die Vervielfachung der Kanäle sein (vgl. GELLNER 1991).

Ein markantes Beispiel für den gelungenen Versuch, über das Fernmelde-recht Einfluß auf die Medienordnung zu nehmen, war die Verkabelungspolitik in den achtziger Jahren (vgl. KUBICEK/ROLF 1986). Derzeit kündigt sich eine ähnliche Entwicklung auf dem Multimedia-Sektor an. Der Begriff Informations-gesellschaft hat hier sehr früh eine instrumentale Bedeutung erlangt; allerdings ohne Berücksichtigung sozialer Folgen (ebd.).

Die Bundespost/Telekom zielte früh mit ihren Maßnahmen auf Errichtung eines universellen Netzes. In einem Gutachten aus dem Jahr 1986, das im Auftrag der Bundespost erstellt wurde, wurden drei Entwicklungsschritte aufge-zeigt (vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG 1986):

1. In der ersten Phase entsteht die Nachfrage hauptsächlich geleitet von einer Verbesserung der Empfangsqualität terrestrischer Pro-gramme.
2. In der zweiten Phase erst werden die Netze für zusätzliche Dienste genutzt. In der Konsequenz steigt die Attraktivität der Netze.
3. In der dritten Phase können dann auch Programme übertragen werden, die "speziell für [Breitbandkabel] BK-Netzteilnehmer zu-sammengestellt werden".

Festzuhalten bleibt, daß die Herstellung technischer Infrastruktur für den Rundfunk in der Bundesrepublik von jeher auch Gegenstand medienpolitischer Zielvorstellungen war. Interessanterweise weist der Fahrplan in dem Gutachten durch den Zusammenhang zwischen Attraktivität der Dienste und Netze auch deutliche Ähnlichkeiten zur Infrastrukturpolitik der EU-Kommission auf (vgl. KAPITEL 3.). Freilich befand sich die Bundespost damals noch in einer Monopolsituation. Deshalb sahen die Gutachter die Bundespost in einer "Anschubfunktion" (DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFOR-SCHUNG 1986, S.99), um mit einer höheren Geschwindigkeit der Breitband-verkabelung "einen schnelleren Übergang zur Phase 3" zu erreichen (ebd., S.99). Diese *Anschubfunktion* lag ganz in dem Sinne der Etablierung neuer Fernsehveranstalter im damals noch überaus knappen Verteilspektrum der Übertragungswege. So lautet auch die Begründung der Gutachter für die Handlungsrolle der Bundespost:

"Wenn zusätzliche Rundfunkanstalten nur auf Kabelfrequenzen oder alternative Verteilungsmedien angewiesen sind, so hängt deren Pro-grammfinanzierung wesentlich von ihrer mittelfristig zu erwartenden



Reichweite durch BK-Netze oder andere Übertragungsmedien ab. Je schneller eine ausreichende Reichweite erzielt werden kann, desto größer die Bereitschaft solcher Programmanbieter, sich in diesem Markt zu engagieren. Dies hat natürlich auch Auswirkungen auf die Anschlußrate schon bestehender BK-Netze, da mit steigendem Programmangebot die Akzeptanz der BK-Dienste steigt." (Ebd., S. 99)

Dieses gegenseitige Aufschaukeln der Attraktivität von Netzen und Diensten stand ganz im Einklang mit dem politischen Willen der Bundesregierung, in den frühen achtziger Jahren die Voraussetzungen für den Betrieb privat-kommerzieller Programme in der Bundesrepublik zu schaffen. Der damals zuständige Minister Schwarz-Schilling sah darin auch eine medienpolitische Verantwortung der Bundesregierung, um die Beschränkungen der sozial-liberalen Koalition aufzuheben und zur Verwirklichung der Meinungs- und Informationsfreiheit beizutragen (vgl. HEINRICH 1991, S. 145ff.).³⁹ In der Folge schaffte die Bundespost über die Kabelpilotprojekte mit Milliardeninvestitionen die Voraussetzungen für den bundesweiten Betrieb zunächst der Anbieter RTL und SAT1.

Ende der achtziger Jahre schoß die luxemburgische Betreibergesellschaft SES ihren ASTRA-Satelliten ins All und sorgte in der bundesdeutschen Medienlandschaft für Aufregung. Die Gefahr bestand, daß man auf die über ASTRA verbreiteten Programme weder politisch noch technisch Einfluß ausüben konnte (vgl. KLEIN-ALBENHAUSEN 1991, S. 44ff.). Unterdessen schwebte der erste TV-Sat der Bundespost nutzlos mit eingeklapptem Sonnenflügel durch den Weltraum, so daß die Bundespost ihren zweiten TV-Sat ins All befördern mußte. Der Konkurrent ASTRA war zudem mit kleineren Parabolantennen von nur 60cm Durchmesser zu empfangen und war damit nicht ausschließlich auf die Einspeisung in Kabelnetze angewiesen.

Was folgte, war ein langwieriges Tauziehen der Konkurrenten. Letztlich mußte die SES sogar an den Kabelkopfstationen der Bundespost eigene teure Empfangsanlagen installieren, um ihre Programme ins bundesdeutsche Kabel einspeisen zu können (vgl. KLEIN-ALBENHAUSEN 1991). Auf den eigenen betriebsbereiten Satelliten der Bundespost/Telekom, für den Empfang über Kopernikus brauchten Nutzer eine doppelt so große Parabolantenne.

³⁹ Nach Meinung des Autors ist die Bundespost mit der Auffassung, die Gewährleistung der technischen Infrastruktur sei als Erfüllung des Auftrags aus Art. 5 GG zu betrachten, weit über ihren gesetzlichen Auftrag hinausgegangen. Der Autor stellt einen Vergleich mit Stromerzeugungsgesellschaften an, die nach diesem Modell erst den Einsatz technischer Geräte ermöglichen und somit ebenfalls zu Garanten der Meinungs- und Informationsfreiheit würden. Hier drängt sich auch ein Vergleich mit den Bemühungen der EU-Kommission auf, die über die Liberalisierung der Infrastruktur die Verwirklichung der Informationsgesellschaft erreichen will (vgl. KAPITEL 3.3.2).

Ein weiteres Handicap lag darin, daß die Verbreitung von Programmen über die Anlagen der Bundespost nach den Zulassungskriterien des Satellitenfernseh-Staatsvertrages der Bundesländer geschehen mußte. Einen Vorteil verschafften die Länder der Bundespost/Telekom insoweit, als diese Rundfunkanbieter bei der Weiterverbreitung über terrestrische Frequenzen nach Art. 1 Abs. 2 des Staatsvertrages "berücksichtigt" (ebd.) werden sollten.

Mittlerweile hat die Telekom trotz Unterstützung der Bundesländer den Kampf im All weitgehend verloren und sich mit dem ehemaligen Konkurrenten ASTRA verbündet. Daraus ergibt sich eine veränderte Rolle der Telekom, die sich im Bereich des Satellitenbetriebs in Europa mit einem Anteil an EUTELSAT und ASTRA zwei wichtige kommerzielle Standbeine geschaffen hat. Hinzu kommen weitere internationale Kooperationen, die in ihrer Ausprägung und Auswirkung noch nicht vollends abzusehen sind.

Wie ist nun die Bundespost/Telekom unter dem Aspekt "national modifizierende Bedingung" einzuordnen? Zum einen ist festzuhalten, daß die Aktivitäten des ehemaligen Staatsunternehmens durchaus mit den medienpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung in der Vergangenheit übereingestimmt haben. Da die Bundesregierung weitgehend mit den Zielen der Infrastrukturpolitik der Kommission übereinstimmt, läßt sich daraus eine trendverstärkende Funktion der Telekom ableiten. Die Telekom ist jedoch mittlerweile als Wettbewerber auf dem Infrastrukturmarkt zu sehen. Insofern ergeben sich auch neue Schwierigkeiten wettbewerbsrechtlicher Art, wie zuletzt am Beispiel der Media Service GmbH festgestellt werden konnte (vgl. KAPITEL 5.2.2).

Weitgehend unklar ist die Gestaltung und Aufrechterhaltung der dienenden Funktion des Fernmeldeeinrichtungen für den Rundfunkauftrag der Anstalten. Dies ergibt sich aus der noch offenen Situation angesichts privatisierter Fernmeldeorganisationen, für die noch ein Rechtsrahmen erarbeitet werden muß.

So hat die Telekom mit ihren Aktivitäten zwei mögliche Seiten. Einerseits wirkt sie trendfördernd für die Internationalisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse, andererseits hat sie traditionelle Pflichten eines Staatsunternehmens, die sie wahrscheinlich auch weiterhin wahrnehmen muß. Hier ergibt sich jedoch ein Konfliktpunkt zum Grünbuch der EU-Kommission über die Liberalisierung der Infrastruktur. Denn darin ist bis auf eine Verteilung der Lasten des Universaldienstes keine weitere ordnungspolitische Anbindung an nationale Regelungen vorgesehen (vgl. KAPITEL 3.3.2.).

4.4.2. Rundfunk als Teil standortpolitischer Interessen der Bundesländer

Die durch die Kabelpilotprojekte forcierte Vermehrung privat-kommerzieller Veranstalter hat auch bei den Bundesländern zu neuen Orientierungen geführt. Seit Mitte der achtziger Jahre wird mit der neuen Programmviefalt Standortpolitik betrieben. Jedes Bundesland kann die Lizenz für regionale bis bundes-



weit sendende Veranstalter erteilen. Der Rundfunk ist damit zu einem Wirtschaftsfaktor in der Politik der Länder geworden. Strukturprobleme in anderen Bereichen werden vermehrt durch den Wachstumsmarkt Medien ausgeglichen. Die Standortpolitik findet über Lizenzierung, Frequenzvergabe und Fördermaßnahmen statt.⁴⁰

Hier kollidiert möglicherweise auch die ökonomisch motivierte Standortpolitik mit den publizistischen Kriterien der Vergabe des Nutzungsrechts an Übertragungswegen (vgl. STOCK 1993).

Daran schließen sich gleich mehrere Fragen an. Erfüllen die Länder mit ihrer Standortpolitik die für Rundfunk hohen normativen Vorgaben? Oder greifen sie in die Autonomie und in die Freiheitsrechte der Veranstalter in unzulässiger Weise ein? Und noch eine dritte Frage ergibt sich: Leisten die Länder, die Gewährleistungsträger einer vom Verfassungsrecht definierten Rundfunkfreiheit, durch die Praxis ihrer Standortpolitik einer Kommerzialisierung Vorschub, die das duale Rundfunksystem deбалансиert?

Eine wesentliche Interesse der Länder ist es, einerseits ihre wirtschaftlichen Interessen im Rundfunksektor zu verfolgen und andererseits ihre Gesetzgebungskompetenzen für den Rundfunk nicht zu verlieren.

Neuere Beispiele für die Verbindung zwischen beidem geben die Aktivitäten der Länderregierungen im Bereich der neuen Medien, beispielsweise mit der Landesinitiative MEDIA NRW.

Die Aktivitäten sollen laut NRW-Landesregierung drei Felder umfassen:

- Wirtschaftsförderung;
- Schaffung medienrechtlicher Rahmenbedingungen;
- Schaffung eines gesellschafts-, kultur- und bildungspolitischen Handlungsfeldes, um die Folgen zu erörtern, "die *Multimedia* für unsere Gesellschaft und Kultur haben könne" (NRW-Wochendienst vom 31.3.95).

Nach den bisherigen Erfahrungen bleibt jedoch abzuwarten, ob das ehrgeizige Projekt, unterstützt mit Geldern der EU, tatsächlich auf allen drei Feldern Ergebnisse aufweisen wird. Als erste Pilotprojekte hat die Landesregierung ein Projekt des RWE im Ruhrgebiet und eines der Telekom im Köln/Bonner Raum angekündigt (vgl. KAPITEL 5.3.4).

Ein Beispiel für das Nichtfunktionieren und Vernachlässigen ihrer Aufgaben bieten die Diskussionen zwischen den Bundesländern um Zulassungen für Sender und deren Kontrolle. Obwohl im Rundfunkstaatsvertrag den Landesmedienanstalten Kompetenzen zugebilligt werden, sind deren Instrumente

⁴⁰ So schlägt auch der von NRW lizenzierte Kindersender Nickelodeon in Düsseldorf seine Zelte auf (vgl. NRZ vom 24.5. 1995).

angesichts der laufenden Diskussion stumpf geblieben, wie auch zuletzt noch dokumentiert durch den Rücktritt des Vorsitzenden der DLM Hans Hege im März 1995. Der Unmut über die Standortpolitik der Länder ist auch im Jahrbuch der Landesmedienanstalten formuliert und mit dem Vorschlag verbunden, "daß künftig Zulassungsfragen des bundesweiten Rundfunks gemeinsam geprüft und entschieden werden sollen..." (DLM Jahrbuch 1993/94)

Der DLM-Vorsitzende Hans Hege präzisiert die Hintergründe im Kontext künftiger Kanalvielfalt:

"Längerfristig aber ist richtig, daß Landesmedienanstalten künftig keine Auswahlentscheidungen mehr treffen müssen. Dies hat den positiven Effekt, daß die Verbindung von Standort- und Parteipolitik mit solchen Vergabeentscheidungen der Vergangenheit angehört. Sie hat unserem Rundfunksystem nur geschadet." (HEGE 1994, S. 37)

4.4.3 Die Landesmedienanstalten zwischen Politik und Normerfüllung

Die Institutionalisierung der Landesmedienanstalten hat den Einfluß von Parteien in den Gremien nach sich gezogen (vgl. Kleinsteuber 1993b, S. 36), obwohl die insgesamt 15 Behörden in erster Linie Ausdruck der Staatsferne in der föderalen Rundfunklandschaft sind. Sie finanzieren sich aufgrund eigener Einnahmen und einem Zwei-Prozent-Anteil aus der Rundfunkgebühr. Ihre Aufgaben und deren Koordinierung sind staatsvertraglich geregelt.

Durch ihren Aufbau und in ihrer Strukturbedeutung befinden sich die Landesmedienanstalten gegenüber den Deregulierungstendenzen in einem Widerspruch. Ihre komplizierte Rechtssituation bei Lizenzierung, Aufsicht und Kontrolle der Rundfunkunternehmen entspricht nicht den Vorstellungen eines freien Wettbewerbs, wie er von der EU vertreten wird. Ein bundesdeutsches Problem ist, daß selbst politische Entscheidungen jeweils rechtlich untermauert werden, als führe man nur den Willen des Gesetzgebers aus. Dies verschleiert jedoch die wirklichen Interessen bei der Entscheidungsfindung (vgl. KLEINSTEUBER 1993b).

So wird aus jeweils unterschiedlicher Perspektive auf die Einhaltung von Gesetzen gepocht. ARD und ZDF sind naturgemäß an einer restriktiven Haltung gegenüber privat-kommerziellen Anbietern interessiert. Die wiederum sehen in Einzelentscheidungen der Landesmedienanstalten eine Benachteiligung. Die Länderregierungen sind jeweils daran interessiert, in ihren Standortentscheidungen nicht behindert zu werden.

Entsprechend hart fällt die Kritik der jeweils Benachteiligten aus. Daß beispielsweise die Landesmedienanstalten "zwar Fakten legitimieren, aber nicht setzen" (MÜLLER 1994, S. 205), lautet eine Kritik von der bisher wenig beachteten mittelständischen Produzentenebene. Aber auch die Forderungen an die



Landesmedienanstalten aus jeweils unterschiedlicher Sicht fordern zu einer Zerreißprobe heraus. Etwa der vorsorgliche Vorwurf,

"der Entzug von Sendeerlaubnissen, das derzeit angedrohte Sanktionsinstrument gegenüber den Medienkonzernen, würde gegenwärtig die vorhandenen Ansätze dezentraler und föderaler Produzentenstrukturen gefährden. Erst mit der Etablierung weiterer Programmanbieter und mit einem weiteren Wachstum der mittelständischen Produzenten besteht die Chance, daß sich diese Abhängigkeiten lockern." (MÜLLER 1994, S. 209)

Die so verstandene Rundfunkpluralität mittelständischer Produktionsunternehmen erwartet eine gezielte dezentrale Förderung der Programmindustrie auf Länderebene. Insofern sind die mittelständischen Produzenten auch mit einer Beibehaltung dezentraler Strukturen einverstanden und der Auffassung, daß eine Zentralisierung der Medienaufsicht auf europäischer Ebene lediglich die großen Medienkonzerne begünstigt (vgl. MÜLLER 1994).

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Länderpolitik sowohl trenddämpfende als auch trendfördernde Elemente gegenüber den epochalen Trends vereint (vgl. KAPITEL 2). Auch hier ergibt sich ein Spannungsverhältnis, welches Eingriffsmöglichkeiten der europäischen Ebene auf den Rundfunk in der Bundesrepublik eröffnet.

4.5. Wettbewerb unter den Rundfunkveranstaltern

Während in der Vergangenheit die Funktionsbestimmung für Rundfunk nach den Vorgaben des BVerfGE rein rundfunkrechtlich problemlos vorgenommen werden konnte, mehren sich die Fälle, wo im Wettbewerb der Rundfunkanbieter Zuordnungsprobleme zwischen Rundfunkrecht und Wirtschaftsrecht auftauchen, die "zu einem konkret konflikthafter, kommunikations- und wirtschaftspolitisch höchst folgenreichen Problem geworden" (HOFFMANN-RIEM 1991, S. 205) sind.

Damit stellt sich die weitergehende Frage nach den Existenzbedingungen im dualen System, ob z. B. ein öffentlich-rechtliches Fernsehen überhaupt in einem vollständig kommerzialisierten Umfeld unverändert bestehen kann. Die Vermutungen gehen weit auseinander und nach Kleinsteuber/Rossmann (1994) stehen den öffentlich-rechtlichen Anstalten grob drei strategische Möglichkeiten zur Verfügung: sich entweder vollständig an kommerzielle Gepflogenheiten anzupassen, sich vollständig dem kommerziellen Wettbewerb zu entziehen, oder eine Mischmodell zu finden, welches sowohl Anpassung als Entzug ermöglicht (vgl. Kapitel 4).

Grundsätzlich sind noch einmal die Finanzierungsarten im dualen System zu unterscheiden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten finanzieren sich über Gebühren, Werbeeinnahmen und sonstige Entgelte. Die privat-kommerziellen Rundfunksender finanzieren sich über Werbung und zunehmend über

die vollständige Nutzung der Verwertungskette audiovisueller Produkte, deren volle Ausschöpfung den nicht erwerbswirtschaftlich tätigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verschlossen bleibt.

Es ist unbestreitbar und gewollt, daß ein publizistischer Wettbewerb im Programm der Veranstalter stattfindet. Der Wettbewerb findet zwischen den öffentlich-rechtlichen Sendern genauso statt, wie zwischen den privat-kommerziellen Sendern und ebenfalls natürlich traditionell zwischen den konträren Modellen im dualen System. Wettbewerb findet aber nicht nur im Programm, sondern auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Programmbeschaffung und Programmverwertung statt. Dies dürfte sich angesichts der technisch immer ausgefeilteren Mehrfachverwertungsmöglichkeiten (Pay TV, Pay per View, NVOD, VOD, On-Line und OFF-Line Dienste) und der dazugehörigen Nebengeschäfte wie Merchandising noch verschärfen.

Für die grundsätzliche Frage, wie öffentlich-rechtliche Sender auf die Konkurrenz reagieren sollen, oder zu welchen Reaktionen sich gezwungen werden, existiert neben KLEINSTEUBER/ROSSMANN (1994) ein ähnliches und weniger abgestuftes Modell (vgl. HENDRIKSEN 1994):

Das eine ist das vollständige Wettbewerbsmodell, das andere das marginalisierte Ergänzungsmodell (in Anlehnung an das amerikanische Public Service Broadcasting). Dazwischen dürfte es aber eine Reihe von Mischmodellvarianten geben, die in ihrer strukturellen Entwicklung von außen beeinflussbar sind. Die beeinflussenden Faktoren Politik, Ökonomie und Technik kommen darin jeweils mit unterschiedlichen Tragweiten zur Geltung. Zur Manifestierung bestimmter Entwicklungsabschnitte kommt der Judikative jeweils eine gestaltende, wenn nicht gar eine legitimierende Rolle zu.

Die Modelle vernachlässigen eine weitere Variante, die den privat-kommerziellen Rundfunk betrifft. Hier könnten die Anbieter ebenfalls eine Strategie der Purifikation verfolgen, indem sie sich vollständig auf kommerziell günstig verwertbare Programme konzentrieren. Ebenfalls wäre eine Strategie der Anpassung an öffentlich-rechtliche Programme für den Fall denkbar, daß sich daraus strategische und wettbewerbliche Vorteile ergäben. Natürlich ist auch hier die Mischform denkbar, für die es genügend Hinweise gibt. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, daß die privat-kommerziellen Vollprogrammanbieter allein schon durch die gesetzlichen Programmauflagen zu einer Art Mischform gezwungen sind, die sie in Teilbereichen natürlich zu durchbrechen suchen.

4.5.1. Strukturmerkmale des Wettbewerbs im dualen Rundfunksystem

Publizistischer und wirtschaftlicher Wettbewerb sind also in einigen Bereichen eng miteinander verbunden. Privat-Kommerzielle Anbieter können nur insofern publizistisch erfolgreich sein, wie dies ihre Werbeeinnahmen zulassen. Die Gewinnorientierung an massenattraktiven Programmen als geeignetes



Werbeumfeld muß nicht mehr besonders beschrieben werden, zumal auch das BVerfGe in seinem Niedersachsenurteil 1986 die ökonomische Dimension des Rundfunks anerkannt und in entsprechend niedrigeren Programmanforderungen bewertet hat.

Daß auch die öffentlich-rechtlichen Programmanbieter einem wirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sind, oder sich dem gar selber aussetzen, wird in jüngster Zeit angesichts der Gebührendiskussion und der ARD-Debatte wieder heftig debattiert.⁴¹

Widersprüche zu einer wirtschaftlichen Wettbewerbssituation von ARD und ZDF ergeben sich zuallererst aus dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Programmauftrag der Grundversorgung, der sich auch an Minderheiten richtet, ferner aus der Legitimation der Gebührenfinanzierung. Aus dem Programmauftrag ergibt sich auch die Bestands- und Entwicklungsgarantie, die sich auch auf die Teilhabe an neuen technischen Möglichkeiten erstreckt. In der Konsequenz hätten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Möglichkeit, sich tatsächlich jeder Art von wirtschaftlichem Wettbewerb zu entziehen und sich der Werbefinanzierung zu entledigen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Garantien, müßten dann die Einnahmeausfälle vollständig über die Gebühren ausgeglichen werden. Dies hätte eine Gebührenerhöhung der Länder zur Folge.

Die Rechnung ist allerdings in mehrerlei Hinsicht nicht realistisch. Zum einen befinden sich ARD und ZDF auch nach dem letzten Gebührener Urteil des BVerfGe in einer Legitimationskrise gegenüber den Ländern und der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF). Zum anderen würde der Zuschauerverlust durch Verzicht auf standardisierte Werbeumfeldprogramme ARD und ZDF zusätzlich in Bedrängnis bringen. Erst, wenn die Länderpolitik das hohe Gut der Rundfunkfreiheit, zu dem ja besonders auch die Programmautonomie gehört, in eine sachgerechte Finanzierung auf Dauer umsetzen würde, könnten ARD und ZDF sich dem Wettbewerb entziehen und trotzdem massenattraktive wie minderheitenorientierte Programme anbieten. Damit könnte auch eine durch die Politik motivierte Trennung zwischen publizistischem und wirtschaftlichem Wettbewerb erreicht werden (vgl. GIEHL 1993, S. 17ff.).

⁴¹ Äußerungen, wie z.B. man spiele nicht in derselben Liga, man befinde sich auf verschiedenen Ebenen, der Intendanten Nowotny und Stolte im Frühjahr 1995, verweisen auf die juristisch definierte Unterschiedlichkeit der Unternehmensziele. Die Lesart unternehmerischer Entscheidungen ist jedoch anders. So beschloß am 24. März 1995 der Fernsehrat des ZDF in Mainz, sich grundsätzlich an allen maßgeblichen Multimedia-Pilotprojekten in Deutschland beteiligen zu wollen, um sich auf den "veränderten Wettbewerbermarkt" vorzubereiten (Funk-Korrespondenz Nr.13 vom 31.3.95).

Damit ist noch nicht der gesamte Bereich der dem Programm vor- und nachgelagerten Tätigkeiten angesprochen. Hier befinden sich alle Anbieter in privatrechtlichen Formen im Wettbewerb, für den die Anwendung der Regeln des Rundfunkrechts umstritten ist (vgl. HOFFMANN-RIEM 1991, S. 140ff.). Im Umkehrschluß zeigt dies aber, daß sich ARD und ZDF dem wirtschaftlichen Wettbewerb aufgrund realer Tatbestände nicht entziehen können. Denn gerade bei der Programmbeschaffung konkurrieren und prozessieren die verschiedenen Interessenten erbittert um langfristige Ressourcen.

Unklar ist hier auch die juristische Bewertung des wettbewerbswidrigen Verhaltens zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Anbietern. Ein Verstoß von ARD und ZDF wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn er unerlässlich für die Erfüllung der Grundversorgung wäre. Ein Verstoß der privat-kommerziellen Veranstalter wäre nur dann gerechtfertigt, wenn ohne jenen die Existenz des Veranstalters gefährdet wäre (vgl. GIEHL 1993, S. 207). Dies als eine Ausnahmesituation zu sehen, entspricht jedoch nicht mehr der Realität, denkt man nur an den Kauf von attraktiven Sportrechten als Werberahmenprogramm. Andererseits ist nicht davon auszugehen, daß programmstrategische Maßnahmen andere etablierte Veranstalter ihrer Existenz berauben.

Aufgrund der tatsächlichen Verbindung zwischen publizistischem und wirtschaftlichem Wettbewerb befinden sich die Teilnehmer in einem Regulierungsgeflecht mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, um die ebenfalls ein Kompetenzstreit rankt, denkt man nur an die Bemühungen der Landesmedienanstalten, auch kartellrechtliche Befugnisse zu erhalten. Wie drängend die Problematik empfunden wird, zeigt sich an den ständigen Bemühungen aus beiden Lagern, ihre Kompetenzen zuungunsten des jeweils anderen auszulegen (vgl. epd Nr.24 vom 29. März 1995 und epd Agenturmeldung vom 23. Juni 1995). Die Ministerpräsidenten der Länder hatten sich am 22. Juni 1995 darauf geeinigt, auch kartellrechtliche Lösungen der Rundfunkkontrolle zu prüfen. Interessant ist der einschränkende Hinweis aus dem "Teilnehmerkreis" (ebd.), daß ein kartellrechtliches Modell nicht dazu führen dürfe, "daß die Länder ihr Gestaltungs- und Kontrollmandat in der Konzentrationsfrage an den Bund oder an europäische Institutionen abgeben" (ebd.).

Medienrechtlich ergibt sich die Kompetenzabgrenzung immer noch aus der Trennung zwischen publizistischen und ökonomischen Inhalten. Den Beteiligten ist angesichts der gebildeten Strukturen, insbesondere der Medienkonzentration, die Unzulänglichkeit ihres Instrumentariums bewußt geworden. Die Frage nach der Regelungszuständigkeit wird von Juristen allerdings auch in neueren Analysen, beispielsweise zur Beteiligung des WDR an Radio NRW, mit dem in der Auslegung umstrittenen Begriff des "wesensmäßigen Schwerpunktes" beantwortet. Liegt der Schwerpunkt in publizistischen Inhalten, ist Landesmedienrecht anzuwenden, liegt der Schwerpunkt in ökonomischen Inhalten, greift das Kartellrecht des Bundes (vgl. JARASS 1991).



Diese Problematik zwischen Rundfunk- und Kartellrecht weist auf die Brüchigkeit des Systems hin. Treten nämlich von außen Faktoren hinzu, die den Regelungsgegenstand ändern, ändert sich auch die Kompetenzzuordnung oder sie wird zum dauernden Streitfall. Damit wird sie unbrauchbar für eine ausreichende Regelung des Rundfunks und es tritt eine Nichtregulierung ein (vgl. KAPITEL 5.4.2.2.).

Unter diesen, trotz der Urteile des BVerfGe, höchst unsicheren Bedingungen findet der Wettbewerb im Rundfunk statt. So ist noch nicht geklärt, ob auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach den diversen diskutierten Kontrollmodellen nicht, teilweise oder ganz miteinbezogen wird. Das Strukturmerkmal der Trennung zwischen publizistischem und ökonomischen Wettbewerb, als national modifizierende Bedingung zu einer europäischen Kommerzialisierungstendenz, ist jedenfalls in Bewegung geraten.

4.5.2. Rundfunkmärkte

Wettbewerb mit dem Ziel der Programmleistung und Gewinnerwirtschaftung findet de facto in allen rundfunkrelevanten Bereichen statt. Dazu gehören Werbung, Programmleistung, Rechthandel (Erwerb und Verkauf) und Übertragungswege.

Danach existiert der Markt für Vollprogramme, die sich zeitlich abgrenzen lassen, etwa auf das Vorabendprogramm. Die Veranstalter wollen in diesem Bereich, in dem alle Werbung ausstrahlen, möglichst viele Zuschauer erreichen. Im Bereich der Spartenprogramme muß die Entwicklung erst noch abgewartet werden, insbesondere die Art der Finanzierung. Ferner existieren Beschaffungs- und Verkaufsmärkte, in denen die Anbieter mit eigenen Gesellschaften tätig sind oder in Kooperationen.

Bei der strategischen Programmbeschaffung sind merkwürdigerweise nur die öffentlich-rechtlichen Sender auf heftigen Widerstand gestoßen, einmal beim Sportrechteerwerb von 1985 bis 1990, bei dem ARD und ZDF für einen Pauschalbetrag von jährlich 24 Millionen DM das Exklusivrecht für die Übertragung von Sportveranstaltungen von 38 Fachverbänden erworben hatte. Vom Bundeskartellamt wurde der Vertrag für unwirksam erklärt, weil damit private Fernsehveranstalter in unfaier Weise am Zugang zu Sportrechten gehindert worden seien (vgl. GIEHL 1993, S. 51).

Der zweite Fall geht noch auf das Jahr 1984 zurück, als die ARD über die Degeto Fernsehrechte der MGM für 1350 Spielfilme erworben hatte. Diesmal war es der EuGH nach Beanstandung durch die EG-Kommission, der den Handel vereitelte. Die ARD mußte aus dem erworbenen Paket Unterlizenzen an andere Veranstalter vergeben (vgl. GIEHL 1993, S. 51ff.). Laut EG-Kommission handelte es sich um eine wettbewerbsbeschränkende, den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigende Vereinbarung nach Art. 85 Abs.1 EGV.

Letztlich hat sich auch die Konkurrenz um Übertragungswege stark entwickelt, etwa beim Streit um Frequenzen des WDR und VOX. Ein wirtschaftlicher Wettbewerb um Übertragungswege ist ja ohnehin für die Zukunft bei einer Neugestaltung der Netzträgerschaften zu erwarten (vgl. KAPITEL 3.3.2.).

4.5.3. Zum Verhältnis der Wettbewerber zueinander

Täglich werten die Programmanbieter ihre "ratings" minutiös aus, die im Sekundentakt erfaßt werden können. Die Hitlisten der Zuschauer- Marktanteile gehören zum festen Bestandteil der Lektüre der Programmverantwortlichen.

Die Feststellung, daß mit der Programmvermehrung durch privat-kommerzielle Anbieter die Zuschaueranteile einzelner Sendungen und Programme nachhaltig gesunken sind und die Sehdauer sich nicht wesentlich vermehrt hat, hat zu Programmausweitungen geführt.

Damit könnte zunächst ohne eine Qualitätsmaßstab anlegen zu wollen, der Grad der publizistischen Vielfalt erhöht worden sein.

Die Konkurrenz bei den attraktiven Programmplätzen hat zu einem Preisrückgang bei den Werbezeiten geführt. Vor allem öffentlich-rechtliche Sender versuchen mit Sonderkonditionen die Werbekunden an sich zu binden. Auch die Zielgruppendefinition in den am meisten beworbenen Programmplätzen hat den Trend zu Einheitlichkeit. Damit wird auch die These des "more of the same" gestützt.

ARD und ZDF versuchen mittlerweile in einigen Bereichen, etwa im Vorabendprogramm, von dem ihnen angehefteten Kukident-Image loszukommen. Trotz wachsender Werbebudgets schneiden ARD und ZDF bei der Verteilung der Mittel kontinuierlich schlechter ab. 1994 verbuchte die ARD 42 Prozent weniger Werbeeinnahmen als im Vorjahr, das ZDF 10 Prozent, während Pro 7 seine Werbeeinnahmen beinahe verdoppelte. Eine weiteres Indiz für ist die Inflation der Eigenwerbung Sender, die mittlerweile als Auftraggeber für Spots nach der Automobilindustrie an zweiter Stelle liegen (vgl. Die Zeit vom 26.5.1995).⁴²

⁴² So greifen ARD und ZDF nach jedem Werbestrohalm nach 20.00 Uhr. Besonders Sport wird zum Sponsoringereignis, aber auch eine ganze Reihe weiterer gewohnter Formate wie die ARD Wettershow, unterstützt von Center Parcs, der Spielfilm Grüne Tomaten mit Induna Nova Versicherung, Tatort mit Bier, das ZDF Gesundheitsmagazin Praxis mit Gerolsteiner, die ZDF Reihe Geo-Expeditionen mit Licher-Pils, der ZDF Montagsfilm mit Bitburger, die Talkshow live mit der Sektkellerei Fürst von Metternich, Wetten daß mit Joghurt, das literarische Quartett mit Focus (vgl. PERSAK, Ursula: Alles Reklame. Immer mehr Sponsoren unterstützen ARD und ZDF. In: Nürnberger Nachrichten vom 20.5.1995). Während einzelne Redaktionen wie Mona Lisa lieber auf Sponsoring verzichten, sieht die ZDF-Werbeabteilung das Sponsoreninteresse eher als Qualitätsnachweis dafür, "daß die Redaktion gute Arbeit geleistet hat" (ebd.).



Die derzeit besseren Verwertungsmöglichkeiten erlauben es privat-kommerziellen Anbietern, beim Preiskampf um attraktive Senderechte höher zu bieten. Die besseren Verwertungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem geminderten Programmauftrag gegenüber ARD und ZDF und der höheren horizontalen und vertikalen Ausrichtung (vgl. GIEHL 1993, S. 42). Während sich im Vorabendprogramm die Wettbewerber einen Preiskampf um Minutenpreise für Werbung liefern können, werden die privat-kommerziellen Anbieter während der Abendstunden ab 20.00 Uhr wegen ihrer Alleinstellung begünstigt.

Um im Konkurrenzkampf zu bestehen, haben ARD und ZDF ihre Programme dort ausgeweitet (vgl. GIEHL 1993), wo privat-kommerzielle Angebote zunächst unter sich konkurriert haben. Ein Beispiel dafür ist das öffentlich-rechtliche Frühstückfernsehen. Auch die Erweiterung ins Nachtprogramm, zunächst mit Wiederholungen, neuerdings mit eigenen Infomagazinen, ist ein Indiz für eine aus Wettbewerbssicht erfolgreiche Ausweitung. Die ARD hat im Zeitraum von 1988 bis 1992 ihre jährliche Fernseh-Programmstundenzahl von 22970 Stunden auf 48549 Stunden mehr als verdoppelt (vgl. Media Perspektiven 3/94). Das ZDF hat im selben Zeitraum jedoch einen geringeren Zuwachs von 9977 Stunden auf 11090 Stunden (ebd.). Öffentlich-rechtliche Sender reagieren auf die Konkurrenz der Privat-Kommerziellen also mit Programmausweitung (vgl. GIEHL 1993, S. 44 und WIECK 1988, S. 364) und mit inhaltlicher Segmentierung in der Programmplanung (Harmonisierung des Vorabendprogramms) (vgl. GIEHL 1993, S. 47).

Privat-Kommerzielle Anbieter bemühen sich um eine Reichweitenvergrößerung und im einzelnen stark um die Kontrolle mehrerer Programme. Damit erzielen sie Synergieeffekte und vermeiden durch Segmentierung der Programme unnötige Konkurrenz (vgl. GIEHL 1993, S. 48). Die Erhöhung der Übertragungsmöglichkeiten vor allem durch die Belegung auf den ASTRA-Satelliten hat diese Entwicklung begünstigt.

Konkurrenz findet, mit Blick auf andere Länder, in Form eines Verdrängungswettbewerbes um die Plätze in Kabelnetzen und um Frequenzen und Satellitentransponder statt; ein Indiz dafür, daß die Entwicklung sich aus der Frühphase der Einführung privat-kommerzieller Angebote verabschiedet hat.

Der Verdrängungswettbewerb hält andere, kleinere Länder überhaupt davon ab, in den Markt einzutreten, weil kaum Existenzchancen gesehen werden. So hatte die Österreichische Regierung 1992 den Öffnungsplänen für neue Programme eine Absage erteilt. Der geringe finanzielle und kulturelle Ertrag rechtfertigt nicht die hohen Investitionen für neue über Satellit ausgestrahlte Programme (vgl. TRAPPEL, Josef 1994, S.293).

Aus dem Verhältnis der Wettbewerber zueinander wird deutlich, daß neben dem publizistischen Wettbewerb eine Auseinandersetzung um strategische Positionen im Gange ist. Dies geschieht aber nicht nur zwischen den beiden Säulen des dualen Systems, sondern auch "innerhalb der Säulen". Es ist kein

Geheimnis, daß sich das ZDF seit langem einen größeren Anteil am Gebührenaufkommen wünscht (bisher 30 Prozent) und es existiert eine offene Konkurrenz zwischen RTL (und seiner Gesellschafter) und der Kirch-Gruppe. Dies drückte sich beispielsweise auch darin aus, daß ein Forderungskatalog des Verbandes privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) am 13. Juni 1995 nicht verabschiedet werden konnte, in dem eine weitgehende "Liberalisierung des Rechts- und Kontrollrahmens für den privaten Rundfunk" (epd Nr. 49 vom 24. Juni 1995) gefordert wurde. Eine solche Liberalisierung käme der Kirch-Gruppe zugute, die derzeit, anders als RTL, Gegenstand größerer Kontrollbemühungen der Landesmedienanstalten ist.

4.5.4. Schutzzonen privat-kommerzieller und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter

Der Schutz der Unabhängigkeit des Rundfunks ist ein maßgebliches Ziel, das vom BVerfGE verfolgt worden ist. Dieser Schutz gilt für beide Säulen des dualen Systems. ARD und ZDF haben eine verfassungsrechtliche Bestands- und Entwicklungsgarantie, sowie eine verfassungsrechtlich abgesicherte Programmautonomie. Private dürfen nicht existenzgefährdend am Marktzutritt behindert werden.

Schutzzonen im Verhältnis der Veranstalter zu einander, so lautet eine Kritik, sind für die Bundesrepublik juristisch noch nicht geklärt (vgl. GIEHL 1993, S. 149ff.). In dieses ungeklärte Verhältnis der Schutzzonen in der Wettbewerbssituation können Regelungen beispielsweise der europäischen Ebene eingreifen. Wenn etwa die Voraussetzungen für die geltenden Schutzzonen geändert werden, besteht die Gefahr einer Bevorzugung oder Benachteiligung eines Veranstalters. Die Gefahr einer Benachteiligung ist jedoch für öffentlich-rechtliche Veranstalter größer, weil sie ihre grundgesetzpflichtigen Aufgaben auch unter geänderten Voraussetzungen erfüllen müssen, die EU jedoch wirtschaftspolitische Ziele verfolgt.

Auf der Ebene der Programmleistungen ergibt sich wieder die Schwierigkeit der Einordnung des Begriffes der Grundversorgung.⁴³ Zwar herrscht die Auffassung gemäß BVerfGE, daß Grundversorgung alle Elemente von Information,

⁴³ Beim Hörfunk startete der Verband privater Rundfunk und Telekommunikation VPRT auf einem Nebenkriegsschauplatz im Mai eine neue Offensive. Der VPRT forderte für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine "neutrale Kontrollinstanz". Als Begründung führte der Verband den geringen Wortanteil der Hörfunkprogramme des NDR Jugendsenders N-Joy und der Musikwelle MDR-Live an, die mit 14,8, bzw. 14,7 Prozent nicht einmal dem Durchschnitt von sechs norddeutschen Privatsendern mit 22,2 Prozent entsprechen. Der VPRT sah damit die Erfüllung des gesetzlichen Grundversorgungsauftrages nicht mehr gewährleistet, zumal ein privater Hörfunksender mit solchen Wortanteilen erst gar keine Zulassung erhalten hätte (vgl. ddp/adn vom 30.5.1995).



Bildung und Unterhaltung umfaßt, aber die Frage der strategischen Programmplanung ist Sache von Einzelabwägungen, wie sich in der Vergangenheit bereits gezeigt hat, denkt man nur an das MGM-Verfahren vor dem EuGH.

Hier herrscht also die Auffassung, daß kein Veranstalter einen anderen durch strategische Maßnahmen bei der Programmplanung in seiner Existenz gefährden darf (vgl. GIEHL 1993, S. 156). Die Kriterien für die Feststellung einer solchen Gefährdung sind umstritten. Die Funktionsbereiche sind im dualen Rundfunksystem also nur scheinbar geklärt. Überschreitungen des Funktionsbereiches von Rundfunkanbietern werden geahndet. Zuständig können jedoch verschiedene Ebenen sein, sei es das Landesmedienrecht, das Wettbewerbsrecht oder das EU-Recht oder gar das Grundrecht. Jede dieser Ebenen handelt jedoch nach unterschiedlichen Kriterien.

Prinzipielle Einwände gegen die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf Teilbereiche des dualen Rundfunksystems und der vor- bzw. nachgelagerten Tätigkeiten bestehen in der Bundesrepublik nicht (vgl. GIEHL 1993, S. 195). Umstritten ist jedoch, wie die Befugnisse mit Blick auf die geänderte Rundfunkstruktur gehandhabt werden sollen. Eine Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern ist jedoch aufgrund der verfassungsrechtlich geforderten Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern nicht gewünscht. Damit ist die Auseinandersetzung um die Kategorien publizistischer und/oder ökonomischer Wettbewerb entscheidend für die Abgrenzung, wobei den Ländern aufgrund des Schwerpunktes von Rundfunk als Kulturgut mehr Kompetenzen zuwachsen als dem Bundeskartellamt (vgl. GIEHL 1993, S. 202).

Die Frage stellt sich, wer die Befugnis zum Handeln hat, wenn einzelne Rundfunkanbieter in ihren schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt werden. Hier kann es durchaus aufgrund unterschiedlicher Gewichtungen zu Konflikten kommen, die letztendlich zu einer klaren Kompetenzentscheidung zugunsten einer Ebene führen. Welche Instanz dies sein wird, hängt aber auch wesentlich vom Handeln der Rundfunkveranstalter selbst ab. Dies ist hauptsächlich ein Problem für die öffentlich-rechtlichen Veranstalter. Sie müssen sich aufgrund eines ordnungspolitisch geschwundenen Schutzes und aufgrund stärker gewordener Wettbewerber gegen diese behaupten. Je mehr Tatbestände sie aber schaffen, die einer ökonomischen Beurteilung anheim fallen, desto eher tragen sie zu einem weiteren Verlust ihrer Schutzräume bei.

4.6. Strukturelle Schwächen des dualen Systems

Die Schilderung der national modifizierenden Bedingungen vor allem gegenüber der Tendenz zur Kommerzialisierung weist auf einige strukturelle Schwächen des bundesdeutschen Rundfunksystems. So existiert im Spannungsverhältnis zwischen Mehrheitsmodell und Pluralismusmodell eine nur mühsame und allenfalls juristisch trennbare Verbindung zwischen publizistischem und ökonomischem Wettbewerb.

Bereits im Verlauf der achtziger Jahre, als noch keine europäische Dimension der Rundfunkkompetenzen in der heutigen Form absehbar war, entstanden Befürchtungen über eine beginnende Verflachung der Programmvielfalt, über beschleunigte Konzentrationsprozesse und mangelnde Steuerungsfähigkeit der neuen Landesmedienanstalten sowie ruinöser Wirkungen auf das bisherige öffentlich-rechtliche Rundfunksystem (vgl. LANGE 1991). Als eine Konsequenz aus nationalen Versäumnissen wird daher auch die Bildung einer europäischen Rundfunkordnung als Lösungsweg gesehen (ebd.). In einer solchen Ordnung wird ein Bestehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als notwendig erachtet, denn der Markt wird segmentiert und vernachlässigt damit die notwendigen gesellschaftlichen Integrationserfordernisse. Die "Funktionsdefizite des reinen Marktmodells" für eine solche Aufgabe waren augenscheinlich vorhanden (vgl. LANGE 1991 und 1992, S. 303).

Die strukturellen Besonderheiten des dualen Rundfunksystems zeigen den bisher innerstaatlich nicht aufgelösten Grundkonflikt der Auslegung des Art. 5GG. Vertreter eines Integrationsmodells wie Hoffmann-Riem sehen Rundfunkfreiheit nur durch die Dominanz eines binnenpluralen Modells gewährleistet. Vertreter einer eher neoliberalen Richtung vertrauen auf den Marktprozeß von Nachfrage von Angebot in einer vollständigen Rezipientenfreiheit (vgl. KAPITEL 5.5.). Die Prozeßhaftigkeit des dualen Systems zeigt aber, daß dieses duale Modell Strukturschwächen aufweist, da die gewünschte Balance zwischen den beiden Säulen nicht gehalten werden kann. Damit kann weder das Integrationsmodell, noch das Modell einer "offenen Rundfunkordnung" real werden (vgl. KAPITEL 5.5.).

Der Rundfunk in der Bundesrepublik befindet sich in einem Stadium des Heraustretens aus seinem Ordnungsrahmen. Dieser Prozeß wird durch das Auftreten einer weiteren mit Hoheitsrechten ausgestatteten Ebene gefördert. Es kommt zu einer beschleunigten Strukturveränderung. Vor diesem Hintergrund agiert die EU als starker Akteur mit dem Effekt, daß starke Züge in Richtung eines Marktmodells entwickelt werden.

Dieser Entwicklung stehen in der Bundesrepublik Trenddämpfer (vgl. KAPITEL 2.) mit einem abnehmenden Wirkungsgrad entgegen. In einer Bilanzierung von zehn Jahren duales Rundfunksystems konstatiert Ottfried JARREN et.al. (1993), "daß der Regulationsverzicht auf der Strukturebene [...] im Kern durch selektive Regulierungsbemühungen [...] oder durch Einzelmaßnahmen [...] nicht wirksam - und vor allem nicht dauerhaft - kompensiert werden kann."

In welcher Weise die beschriebenen epochalen Trends, verstärkt durch die EU-Ebene und beeinflusst durch national modifizierenden Bedingungen, nun Konsequenzen nach sich ziehen, wird in folgendem Kapitel beschrieben. Eine Programmanalyse wird jedoch ausgeklammert. Damit würde der Rahmen dieser Arbeit gesprengt.



Im Hinblick auf neue Dienste wird jedoch Bezug genommen auf die Nutzungsvoraussetzungen. Der Verlust der Integrationsfunktion des Rundfunks (vgl. Pöttker 1994) bietet durch Spartisierung aber auch weiterhin die Möglichkeit der Teilhabe von Minderheiten am Programm. Dabei wird davon ausgegangen, daß keineswegs die Konzentration aller Produkte auf den Geschmack der Mehrheit erfolgt ist. Ungeachtet der Überprüfung dieser Annahme ist jedoch mit Blick auf die Zukunft die Frage nach der Voraussetzung dieser Teilhabe über technische Anlagen und deren Entgeltlichkeit zu stellen, die eine Teilhabe von Minderheiten strukturell gefährden können. Dieser Frage soll auch im Kapitel 5.3 zu den Nutzungsvoraussetzungen nachgegangen werden.

5. Strukturelle Verlagerungen im Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland

Die Dynamisierung epochaler Trends und national modifizierender Bedingungen läßt eine klare Abschätzung der Konsequenzen problematisch erscheinen. Technischer Wandel, Wachstum der Systeme, Kommerzialisierung und Internationalisierung entwickeln sich nicht losgelöst von nationalen Interessen. Einerseits ist davon auszugehen, daß bei einer Übereinstimmung der Ziele europäischer Rundfunkstrukturpolitik mit nationalen Entwicklungen die Strukturveränderung schneller vollzogen wird, als bei trenddämpfenden Faktoren. Andererseits sind es genau diese Trenddämpfer, die den stärksten Veränderungen unterzogen werden und den Wandel des Mediensystems beschleunigen.

Die wohl gravierendste Strukturfrage für die Bundesrepublik wird sein, ob dem Rundfunk in der Bundesrepublik künftig noch sein föderaler Rahmen erhalten bleibt, bzw. ob eine Reorganisation möglich ist. Damit verknüpft ist die Definition von Rundfunk und Rundfunkfreiheit. An dieser Stelle kann aber durchaus die Frage gestellt werden, ob die Focussierung auf den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff tatsächlich ausreicht, um die Rundfunkordnung auf politischer Ebene weiterentwickeln zu können. Allein wegen der Schnelligkeit, mit der das Thema Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der neuen Dienste auf europäischer Ebene vorangetrieben wird, bedarf es eher einer Wiederbelebung politischer Steuerungsfunktionen in der Bundesrepublik.

Bereits mehrfach hat die EU den Versuch unternommen, nach rein wirtschaftlicher Orientierung in nationale Medienordnungen direkt einzugreifen. Gerade in technischer Hinsicht sind diese Versuche teilweise gescheitert, wie beispielsweise der Versuch, die D2-Mac Norm europaweit zu etablieren. Auf der anderen Seite gibt es durchaus Integrationserfolge, wie am Beispiel ARTE deutlich wird. Beides sind jedoch Sonderfälle. Bei der Mac-Norm handelte es sich um den politischen Versuch einer supranationalen Behörde, einen Standard durchzusetzen. Ökonomisch gesehen wurde der Versuch lediglich von einer Branche unterstützt, nämlich der Endgeräteindustrie, stieß aber auf harten Widerstand der anderen Akteure im kommerziellen Umfeld. Dies ist eine Ursache, warum die Mac-Norm den Durchbruch verpaßt hat. Ebenfalls ein Sonderfall ist ARTE. Hier ging die politische Initiative von den zwei starken Staaten Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland aus. Das ausdrücklich kulturelle Profil von ARTE zwingt zudem keinen der privat-kommerziellen Sender zu einer Reaktion, es sei denn im Verteilungskampf um die Übertragungswege.

Die beiden Beispiele werfen die Frage auf, in welcher Konstellation die Triebkräfte struktureller Veränderung ihre Wirkung auf den Rundfunk in der Bundesrepublik entfalten.



Im Unterschied zu früheren technologischen Vorhaben sind die europäischen Initiativen im Bereich der Infrastruktur und der Distribution derzeit besonders wirksame Triebkräfte. Davon ausgehend werde ich im folgenden Kapitel einige Strukturverlagerungen entlang der Wertungskette Programmherstellung, Verbreitung und Finanzierung darstellen. Im Zusammenhang mit den aktuellen EU-Strategien im Bereich der Infrastrukturpolitik werde ich ferner Konsequenzen für das Verhältnis der de facto mit Rundfunk befaßten Ebenen Europa - Bund - Länder aufzeigen, woran sich die Frage nach den Gefährdungspotentialen für die föderale Rundfunkordnung in der Bundesrepublik anschließt. Abschließend werden die Ergebnisse dazu verwendet, die Rezipientenfreiheit, die in der Bundesrepublik unter jeweils anderen Bedeutungen politisch und juristisch diskutiert wird, mit den Begriffen Massenkommunikation, Interaktion, Informationsgesellschaft zu konfrontieren.

5.1. Auswirkungen der europäischen audiovisuellen Politik auf die Veränderung der Organisations- und Produktionsstrukturen

Kann die Politik der EU nun direkt auf die Organisations- und Produktionsstrukturen einwirken? Existieren neue technische Möglichkeiten ohne breite Anwendung, dürfte dies nicht zutreffen. Erst deren politische und ökonomische Bedeutsamkeit ziehen Veränderungen nach sich. So mag es den Anschein erwecken, daß in der Vergangenheit technische Weiterentwicklungen allein auch zu Strukturveränderungen geführt haben, etwa die Trennung zwischen Produktion und Distribution im Fernsehen der fünfziger Jahre (vgl. SCHMID/KUBICEK 1994, S. 404). Aber die ökonomische Dimension, beispielsweise die Möglichkeit, Fernseh-Programmkapital zu bilden, hat den Weg zur audiovisuellen Warenproduktion geebnet. In diesem Zusammenhang steht der Beitrag der EU zu Strukturverlagerungen.

Für die neunziger Jahre wurden bereits "einige zentrale Strukturverschiebungen entlang der Kette Finanzierung - Produktion - Distribution im Fernsehbereich" (LUYKEN 1990, S. 53) vorhergesagt. Eine Annahme in diesem Zusammenhang ist der Trend zu immer größeren Einheiten bei den Produzenten, der von einem Diversifizierungsprozeß begleitet ist. Der Sender als "zentrales" Glied in der Kette verliert seine dominante Position zugunsten einer "Verschiebung" hin zur "Finanzierung, Programmproduktion sowie Rechte- und Werbezeitenverwertung" (ebd.). Mittelfristig, so die Vermutung, werde dies zu einer "Marginalisierung der Rundfunkanstalten herkömmlichen Typs und der Etablierung von Studiosystemen führen"(ebd.).

Im privat-kommerziellen Bereich werden bereits vollzogene Diversifizierungsprozesse als Indikatoren für diese Entwicklung gesehen. Auch die öffentlich-rechtlichen Sender werden "mehr in diese Marketing- und Distributionsfunktion gedrängt, als deren Folge sich eine "Zwei-Schichten-Fernsehwirtschaft" mit TV-Primär- und Sekundärmärkten abzeichnet" (ebd.).

Daß die EU über Richtlinien und Verordnungen direkten Einfluß auf die Rundfunkveranstalter zu gewinnen sucht, ist hinreichend belegt. Direkte Eingriffe in die Programmautonomie der Veranstalter sind in der Bundesrepublik jedoch nicht erlaubt. Dies wurde zuletzt auch im Urteil des BVerfGe zur Fernsehrichtlinie der EU bestätigt (vgl. Media Perspektiven Dokumentenband 1/1995). Anders als in Großbritannien oder Frankreich existieren keine gesetzlichen Vorgaben für Auftragsvergaben an Produktionsfirmen. Deutlicher wird das Problem der europäischen Einflußnahme bei der Verbindung von audiovisueller Politik und Wettbewerbspolitik. Dazu muß die Programmtätigkeit der Rundfunkveranstalter zunächst in vor- und nachgelagerte Tätigkeiten und die Programmveranstaltung selbst differenziert werden. Vor allem auf der Beschaffungsseite ist das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Veranstaltern in der Bundesrepublik juristisch umstritten (vgl. HOFFMANN-RIEM 1991, S. 154ff.). Zumal gilt hier die Erkenntnis, daß die Beschaffung von Programm ganz wesentlich ihre Veranstaltung beeinflusst. Doch gerade bei der Beschaffung hat die EU über das Wettbewerbsrecht Einflußmöglichkeiten, soweit es sich um grenzüberschreitende Tätigkeiten handelt. Damit unterliegen programmstrategische Entscheidungen der Bewertung nach solchen Kriterien und stehen in Konkurrenz zu den Schutzfunktionen, die den Veranstaltern in der Bundesrepublik nach dem Rundfunkrecht gegeben sind.

Erscheinungsformen der strukturellen Verlagerungen auf der Programmbeschaffungsebene sind augenfällig die Programmausweitung sowie die hohen Kosten für die Beschaffung massenattraktiver Programminhalte (vgl. WILDE 1992). Die Rundfunkunternehmen kooperieren stärker mit Dritten in Joint Ventures, in Zusammenschlüssen sowie Beteiligungen. Im Organisationsbereich der Rundfunksender fällt der Trend zum *Outsourcing* auf und die Einschmelzung öffentlich-rechtlicher Sendebetriebe (vgl. KRESSE 1994 und LAMPE 1992). Dieser Trend setzt sich durch den politischen Druck auf die öffentlich-rechtlichen Anstalten fort, die sich auch nach den Vorstellungen der KEF stärker privater Produktionsfirmen bedienen sollen (vgl. KAPITEL 4.5.).

Diese Entwicklung zur Stärkung der Distributionsfunktion entspricht den Zielen der EU. Im Grünbuch zu den Strategischen Optionen für die Programmindustrie (KOMMISSION 1994) hat sich die Kommission zum Ziel gesetzt, günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Diensten und Maßnahmen zur Förderung der europäischen Programme zu schaffen. Hier ist besonders zu erwähnen, daß die Kommission in diesem Grünbuch keinen Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und privat-kommerziellen Rundfunkorganisationen macht. Damit nimmt die Kommission keine Rücksicht darauf, daß in der Bundesrepublik allein schon die Wahl der Organisationsform ein eminent wichtiges Mittel zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit darstellt,



"das Ergebnis [Meinungspluralität] also durch Organisation struktureller Vorgaben garantiert wird." (KIEFER 1995, S. 66).

5.1.1. Neue Allianzen

Die zunehmende Reduzierung der Programmveranstaltung auf eine Distributionsfunktion wird durch die technisch erweiterte Mehrfachverwertung verstärkt. Dies verändert auch die Beteiligungsverhältnisse. Entsprechend der Verhältnisse im Wettbewerb reagieren die Veranstalter auf das Handeln der Konkurrenten, um ihre Position nicht zu verschlechtern. Dies äußert sich beispielsweise in den Plänen zur Veranstaltung von Pay-TV.

Die Frage stellt sich, ob die Veränderung der Anbieterstrukturen selbst eine Gefährdung der grundgesetzlich vorgegebenen Meinungsvielfalt darstellt. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, daß die fortschreitende Deregulierung auf internationaler und europäischer Ebene bereits Strukturen hervorgebracht hat, die eine nationale Re-Regulierung kaum mehr möglich macht.

Die Frage der Konzentration von Unternehmen hat die Kommission in ihrem Grünbuch zur Pluralismus und Medienkonzentration aufgenommen und der Logik ihres Handelns nach dem Binnenmarktkonzept beantwortet (vgl. KAPITEL 3.2.4. und 3.2.5.).

Die Strategien der Unternehmen wirken jedoch, angesichts der Vielzahl neuer und ständig wechselnder Beteiligungen, auf den ersten Blick unübersichtlich. Zwei Merkmale sind dennoch erkennbar:

- Es bilden sich neue Allianzen zwischen Unternehmen aus den Bereichen Elektronik, Computer und Verlagen, die auf den "Off-Line-Markt" zielen.
- Es bilden sich Allianzen für den On-Line-Sektor aus Telekoms, Verlagen und Medienkonzernen.

Daneben bestehen Anknüpfungspunkte zwischen diesen Ebenen in Pilotprojekten. Aber es werden auch Einzelstrategien verfolgt wie das Pilotvorhaben der Kirch-Gruppe in Bayern.

Die Entwicklungsmöglichkeiten in neuen Allianzen eröffnen sich in der Bundesrepublik mehr dem privat-kommerziellen Rundfunk. Ursache dafür ist, daß die Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Sender national geprägt sind, die der privat-kommerziellen Sender sich eher in einem Internationalisierungsprozeß befinden. Veränderungen des kommerziellen Umfeldes haben aber bisher im dualen System auch in einigen Bereichen zu Veränderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geführt. Mit der Veränderung des kommerziellen Umfeldes werden auch ARD und ZDF zu strategischen unternehmerischen Entscheidungen gezwungen, die weniger nach dem Kriterium

Grundversorgung, sondern nach den Regeln des Wettbewerbs beurteilt werden.

Als Reaktion auf den Kommerzialisierungsprozeß bilden sich neue Allianzen im Bereich der Programmbeschaffung. Als Reaktion auf den von der EU eingeleiteten Liberalisierungsprozeß im Bereich der Infrastruktur bilden sich neue Allianzen bei der Distribution.

5.1.2. Strukturanpassung bei ARD und ZDF

Eine Strukturverlagerung des Rundsystems in ein kommerzielles und dereguliertes Umfeld kann bei öffentlich-rechtlichen Sendern zu Formen der Adaption, Kompensation und Purifikation führen (vgl. KAPITEL 4.).

Sucht man nach Beispielen, ist jedoch Vorsicht geboten. So könnte ein Beispiel für eine Strukturanpassung an Internationalisierungstendenzen des kommerziellen Umfeldes beim ZDF die EPG oder auch der gesamte internationale Programmaustausch sein. Ebenso könnte hier bei der ARD die Ende der achtziger Jahre verstärkt betriebene internationale Kooperation genannt werden. Dies würde eine Zuordnung zu den Bereichen Adaption und Kompensation ermöglichen. Genausogut könnte aber die verstärkte internationale Zusammenarbeit als Beispiel für kulturelle Integration und Meinungsvielfalt in Europa verstanden werden. Dies würde pauschal eine Zuordnung zur Purifikation ermöglichen⁴⁴, zumal der Programmaustausch auf internationaler Ebene im Rahmen der EBU vor allem auch den kleineren und finanzschwachen öffentlich-rechtlichen Sendern dient.

Bei den privatrechtlichen Programmbeschaffungs- und Verwertungsorganisationen der öffentlich-rechtlichen Sender stellt sich die Situation anders dar. So haben beispielsweise die Münchner BAVARIA und die US-TV-Gesellschaft Columbia TriStar eine gemeinsame Produktionsgesellschaft gegründet, mit einer jeweiligen Beteiligung von 50 Prozent (dpa vom 9.4.1995). Durch solche Synergien wird die internationale Programmbeschaffung der ARD erleichtert mit dem Effekt, daß amerikanische Studios unter europäischem Etikett arbeiten können.

Die Anpassung an ein kommerzielles Umfeld vollzieht sich auch in der Programmstruktur. Ein Beispiel dafür ist die Harmonisierung des Vorabendprogramms, in dem ARD und ZDF in einem harten Wettbewerb um Werbung und Massenattraktivität stehen.

Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß auch seitens der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs KEF Druck ausgeübt wird, der die öffentlich-

⁴⁴ Vgl. Hickethier, Knut 1988: Auf dem Weg nach Europa-Internationale Kooperation beim ARD-Fernsehspiel. epd Nr 55, S.4. Der Autor befaßt sich vor allem mit der Herausbildung einer spezifisch europäischen Fernsehkunst.



rechtlichen Sender zu einem Katalog von Rationalisierungsmaßnahmen veranlaßt hat, deren Folgen für das Programm noch in weiteren Arbeiten einer eingehenden Analyse bedürften.

In einer Stellungnahme der KEF aus dem Jahr 1993 heißt es eindeutig:

"Angesichts des sich laufend verändernden wettbewerblichen Umfelds, sich ständig fortentwickelnder Technik - insbesondere im Sendebereich - und sich wandelnder Nutzungsgewohnheiten der Bevölkerung liegt es nahe, insbesondere Programm-, Produktions- und Verwaltungsstrukturen anstaltsübergreifend zu überprüfen und der neuen Lage anzupassen."
(KEF 1993)

Demgegenüber haben ARD und ZDF der KEF mehrere umfangreiche Kataloge von ausgabenmindernden Strukturmaßnahmen in ihren Organisationen mitgeteilt. In der Summe läßt sich feststellen:

- Eine betriebswirtschaftliche Denkweise bestimmt zunehmend die Programmstehung von ARD und ZDF.
- Die Maßnahmen führen zu einer Zentralisierung der Programmaktivitäten und einer Ausdifferenzierung nach bestimmten Funktionen.

ARD und ZDF betonen aber auch gegenüber der KEF, daß die Verteilung ihrer Mittel im Programm zur Autonomie der Anstalten gehört. Grundsätzlich hat aber der Konkurrenzdruck die öffentlich-rechtlichen in die Defensive gedrängt. Die Rückgänge bei den Werbeeinnahmen und die Verteuerung beim Rechteerwerb offenbaren die Kluft dazwischen (vgl. LANGE 1991). Besonders das ZDF hat Zusatzeinnahmen nötig, da Werbeeinbrüche hier besonders zu Buche schlagen und nach neuen Wegen der Zusatzfinanzierung gesucht werden muß.⁴⁵ Pläne für weitere Spartenkanäle des ZDF beinhalten auch die Option, mit privat-kommerziellen Anbietern zu kooperieren. Ein weiteres Beispiel ist die neu gegründete WDR-Entwicklungsgesellschaft, die im Zusammenhang mit Plänen für das sog. "Kiosk"-Konzept (epd Nr. 49 vom 24. Juni 1995) im Bereich digitaler Programme auch die Zusammenarbeit mit privat-kommerziellen Anbietern prüfen soll. Zu einer weitergehenden Ausdifferenzierung von Funktionen könnte es kommen, wenn die Vorschläge der KEF zur Aufgabenteilung innerhalb der ARD in Erfüllung gehen.

⁴⁵ So sollte etwa eine Modemacherin für einen Auftritt im ZDF-Fernsehgarten am 28. Mai 1995 sich mit rund 20.000 DM an den Produktionskosten beteiligen. Dafür hätte sie im Rahmen eines Kooperationsvertrages das Recht erhalten, den Mitschnitt des Auftritts ihrer Modelle intern und nicht gewerblich verwerten zu dürfen. Mit dieser juristisch komplizierten Konstruktion kann das Product-Placement-Verbot des Rundfunkstaatsvertrages, der eine Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung vorsieht, umgangen werden (vgl. Der Stern, Nr. 22/95.).

Mit Blick auf die Verwertungsmöglichkeiten von Programmen tun sich andererseits Diversifizierungsmöglichkeiten auf, an denen auch ARD und ZDF teilhaben wollen. An diesem Punkt sehen sich die Öffentlich-Rechtlichen aber gleich mehrfach durch die europäische Politik in die Enge gedrängt. Denn es ist noch nicht geklärt, welchen Rundfunkbegriff die EU bei ihren künftigen Rechtsetzungen annimmt. Ebenfalls ist die Frage der Gebührenfinanzierung auf EU-Ebene immer noch virulent, da die geltende Ausnahmeregelung 1996 endet. Da die EU-Kommission ohnehin keine Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen Veranstaltern und privat-kommerziellen Veranstaltern in ihren offiziellen Dokumenten vornimmt, ist eine Sonderbehandlung von ARD und ZDF bei weiteren Maßnahmen kaum zu erwarten. Diese Fragen sind jedoch weder juristisch noch politisch geklärt und deshalb können hier nur Tendenzen aufgezeigt werden.

Durch das Ausklammern der "neuen Dienste" aus dem Rundfunkbegriff könnten die öffentlich-rechtlichen auch an ihrer Veranstaltung gehindert werden, da nur Rundfunk zu ihrem Aufgabenbereich zählt. Die Debatte um den Begriff der Grundversorgung dürfte sich zunehmend auf dieses Thema zuspitzen.

Die mögliche Unterordnung des Rundfunkrechts unter ein europäisches Telekommunikationsrecht weist ebenfalls auf eine künftige Unterschiedslosigkeit von öffentlich-rechtlichem und privat-kommerziellem Rundfunk hin. In den Papieren der Kommission zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur wird ein solcher Unterschied, wie in Kapitel 3 dargelegt, nicht mehr vollzogen. Diese potentiellen Auswirkungen sind im Zusammenhang mit der Debatte um die Organisationsreform von ARD und ZDF zu sehen. Da die deutsche Medienpolitik an dieser Stelle Schwächen zeigt, wirken beide Aspekte trendverstärkend hin zu einer noch nicht absehbaren Schwächung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Trenddämpfend, im Sinne von zeitlichem Aufschub, könnte sich dagegen eine Sicherung der Finanzierung über den Rundfunkstaatsvertrag ergeben und letztlich wieder einmal eine strukturlenkende Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht. Hier kann aber zurecht darauf hingewiesen werden, daß die Problematik politischer und nicht juristischer Natur ist, so daß eine dauernde Sicherungsfunktion des BVerfGe nicht vorausgesetzt werden kann.

Die Technik spielt hier die Rolle des Impulsgebers, die Ökonomie übt Druck auf die Politik aus, die letztlich national ihre gestaltende Funktion durch fehlendes Handeln aufzugeben droht. So ist die ARD auch sehr schnell zu dem Schluß gekommen, daß ihre künftige Struktur ganz wesentlich von den skizzierten Maßnahmen der Infrastrukturpolitik der Kommission abhängt. Bereits kurz nach Veröffentlichung des Grünbuchs zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelnetze, hat die ARD am 10. März 1995 dazu Stellung genommen (vgl. ARD 1995, S.36ff.). Die ARD nennt folgende Problemfelder:



- die inhaltlichen Aspekte, wie Rundfunkprogramme, seien nicht in hinreichender Weise zur Geltung gekommen.
- die ARD ist besorgt, daß zukünftig allein den Netzbetreibern die Belegung ihrer Leitungssysteme überlassen werden soll.
- ferner ist die ARD besorgt darüber, daß künftig große Teile des Frequenzspektrums der persönlichen und mobilen Kommunikation zur Verfügung gestellt werden sollen.
- letztlich mahnt die ARD an, daß durch Datenkompression die Bildqualität von Rundfunkprogrammen nicht in Mitleidenschaft gezogen werden soll. (Ebd.)

Aus dieser Besorgnis lassen sich mehrere Annahmen ableiten:

1. Die ARD geht davon aus, daß trotz technischer Entwicklung nach wie vor eine Knappheit der Übertragungsmöglichkeiten existieren wird.
2. Die ARD befürchtet, ihren rundfunkrechtlich verbrieften Schutz vor Eingriffen durch ein übergeordnetes Telekommunikationsrecht zu verlieren.

5.1.3. Privat-Kommerzielle Anbieter

Während ARD und ZDF um ihren Bestand fürchten und auf das Konkurrenzumfeld selbst mit kommerziellen Strategien antworten, sind privat-kommerzielle Sender nach wie vor zunächst um Refinanzierung ihrer hohen Investitionskosten bemüht. Bisher dürften nur RTL, Sat1 und Premiere ihren Break even point erreicht haben. Solche Angaben können sich aber nur auf Spekulationen beziehen, da es Bilanzpressekonferenzen solcher Unternehmen nicht gibt.

Gefährdungen durch die EU bei der Aufteilung der Märkte sind nicht zu befürchten. Zum einen schaffen Deregulierung, Liberalisierung und Harmonisierung die notwendigen Voraussetzungen für den internationalen Wettbewerb. Zum anderen sind der Medienkonzentration international kaum Grenzen gesetzt (vgl. KAPITEL 3.2.6). Ganz anders als die aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages national ausgerichteten Anstalten ARD und ZDF sind die privat-kommerziellen Anbieter viel weitgehender international verflochten, wie die folgende Übersicht der Beteiligungen ausländischer Unternehmen zeigt:



Abbildung 5:
Beteiligungen ausländischer Unternehmen an deutschen Fernsehsendern

Land	Unternehmen	Sender	Beteiligung	Hauptpartner
Australien	News Corporation	Vox	49,9%	Ufa, Canal Plus, DCTP
Frankreich	Canal Plus	Vox	24,9%	Ufa, News Corporation, DCTP
	Canal Plus	Premiere	37,5%	Ufa, Kirch-Gruppe
	Canal Plus	Premiere 2	37,5%	Ufa, Kirch-Gruppe
	Canal-Plus	Doku-TV	50,0%	Ufa
	La Savoisienne	n-tv	2,1%	Fam, Nixdorf, EGIT, Time Warner, CNN
	La sept	arte	50,0%	ARD, ZDF
Großbritannien	Thorn EMI	Viva	19,8%	Frank Otto, Sony Music, Polygram, Time Warner
	EGIT	n-tv	8,9%	Fam, Nixdorf, CNN, Time Warner, La Savoisienne S.A. Paris
Italien	Rete Invest	DSF	24,5%	Springer, Kirch-Gruppe, Richemont AG
Luxemburg	CLT	RTL	47,9%	Ufa, WAZ, Burda, FAZ, Deutsche Bank
	CLT	RTL 2	24,0%	Bauer, Ufa, Tele München, Burda, FAZ
	CLT	Super RTL	50,0%	Disney
	Richemont AG	DSF	26,5%	Rete Invest, Springer, Kirch-Gruppe
Österreich	ORF	3sat	33,3%	ARD/ZDF, SRG
Schweiz	SRG	3sat	33,3%	ARD/ZDF, ORF
	TEFI HandelsAG	Kabel1	45,0%	Pro Sieben, Dr. Kofler
USA	CNN	n-tv	31,4%	Fam. Nixdorf, EGIT, Time Warner, La Savoisienne S.A.
	Time Warner	n-tv	28,2%	Fam. Nixdorf, EGIT, CNN, La Savoisienne S.A.
	Time Warner	Viva	19,8%	Sony Music, Polygram, Thorn EMI, Frank Otto
	Sony Music	Viva	19,8%	Time Warner, Polygram, Thorn EMI, Frank Otto
	Viacom	Nickelodeon	?	Ravensburger Film+TV GmbH
	Disney	Super RTL	50,0%	CLT
	Sony Music	Viva 2	19,8%	Time Warner, Thorn EMI, Polygram, Frank Otto
Niederlande	Polygram	Viva	19,8%	Sony Music, Time Warner, Thorn EMI, Frank Otto

Quelle: TBI Television Business International Yearbook 95, Media Gruppe München, Kabel & Satellit. In: Focus Nr. 2 vom 9.1.95.



Ein Beispiel für vertikale Ausrichtung (cross-owner-ship) ist die Zusammenarbeit von Bertelsmann und canal plus (vgl. afp vom 22.3.95). Der deutsche Medienkonzern hat zusammen mit dem französischen Pay-TV-Anbieter eine Gesellschaft zum "Erwerb von internationalen Fernsehrechten gegründet". Die neue Firma trägt den Namen "Canal Plus-UFA" (ebd.) mit Sitz in Hamburg. Die beiden Unternehmen sind auch am PAY-TV-Kanal Premiere beteiligt und an VOX, bei dem Canal Plus 1994 mit 24,9 Prozent eingestiegen ist. Zusammen wollen die beiden Unternehmen künftig einen Spartenkanal mit Dokumentarfilmen und Magazinen in Nordrhein-Westfalen betreiben. Die Lizenz ist allerdings noch nicht erteilt (ebd.).

Beide Unternehmen stehen auch mit der Telekom und Kirch in Verbindung. Bertelsmann über die zunächst verhinderte, aber noch nicht aufgegebene Media Service GmbH, Canal Plus über Beteiligungen an Premiere, an dem Kirch beteiligt ist. Nimmt man noch die vielfältigen Verlags-, Radio- und Produktionsfirmenbeteiligungen hinzu, erstreckt sich der Einfluß einiger weniger deutscher und ausländischer Unternehmen auf die gesamte vertikale Struktur der Herstellung, Beschaffung, Verbreitung und Verwertung, zunehmend mit ausländischen Partnern und mit zunehmendem Einfluß auf die technische Infrastruktur. Die Frage der Netzträgerschaft gewinnt damit einen neuen Stellenwert (vgl. RÖPER 1994).

Diese Veränderung der Anbieterstrukturen zieht Organisationsänderungen der beteiligten Institutionen nach sich: Bei Aufsichtsbehörden und Verbänden wie dem VPRT. Die Entwicklung zu größeren Organisationen hat Einfluß auf die Koordinierung der Landesmedienanstalten untereinander in den Bereichen der Vielfaltssicherung, des Jugendschutzes, des Programms und der Werbung. Zu diesen Bereichen hat die DLM gemeinsame Stellen eingerichtet. Dazu existieren Arbeitskreise zu den Bereichen, Recht, Technische Kommission, Offene Kanäle, Europa und Forschungsvorhaben (vgl. DLM Jahrbuch, S. 260). Die privat-kommerziellen Anbieter haben sich seit Jahren bereits als Lobby in der ACT organisiert. Als Reaktion der Zentralisierung von Lobbyaktivitäten wird auch von den Landesmedienanstalten, die bei anhaltenden Konzentrationsdebatten ihren Einfluß schwinden sehen, die Notwendigkeit einer Arbeitsgemeinschaft der Medienaufsichtsstellen in Europa bekundet (ebd.).

5.1.4. Fernsehen als Vertriebsinstrument

Was sich im Verlauf von über zehn Jahren in der Programmstruktur europäisch verändert hat, ist der ständig gestiegene Anteil amerikanischer Programme. Die neuen privat-kommerziellen Anbieter konnten nur durch eine solch preiswertere Weise ihre hohen Investitionen auf den Weg der Refinanzierung bringen. Die Initiativen der EU-Kommission zur Förderung der Programmindustrie und zur Vereinheitlichung und Abschottung des europäischen audiovisuellen Marktes sind bisher fehlgeschlagen. Als Beleg dafür dient ein

nüchterner Zahlenvergleich. 1984 verkauften amerikanische Unternehmen für 330 Millionen US-Dollar Programme nach Europa. Im Jahr 1992 war der Umsatz auf 3,6 Milliarden US-Dollar gestiegen (vgl. SCHEITHAUER 1995). Die Fördermaßnahmen im Media-Programm der EU wurden unlängst auf drei Bereiche zusammengestrichen, für die aber immer noch die stattliche Summe von 400 Millionen ECU in der Zeit von 1996 bis 2000 ausgegeben werden soll (ebd.).

Diese Tatsachen müssen hier nicht weiter vertieft werden. Interessanter ist die Programmstrukturveränderung im Umfeld der Kommerzialisierung. Sie ist gekennzeichnet von Ausweitung der Sendezeit, vermehrter Anzahl von Wiederholungen und innerer Spartenbildung (vgl. KAPITEL 4.5). Dabei sind bisher praktizierte Orientierungen an Regeln für Minderheiten geschwunden. Ein Beispiel ist die gemeinsame Praxis der Programmkontrastierung bei ARD und ZDF, die eine zeitgleiche Ausstrahlung von Minderheiten- oder Mehrheitenprogrammen verhindern sollte. Dadurch sollten Minderheitenthemen nicht auf unattraktive Sendeplätze verbannt werden (vgl. KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994, S. 283).

Der Veränderung im Programm geht eine Strukturveränderung bei der Beschaffung voraus. Für die Beschaffung existieren drei Arten:

- Lizenzkauf oder Kaufproduktion;
- Eigenproduktion;
- Auftragsproduktion.

Die Programmstrukturmerkmale in der Entstehungsphase der Konkurrenz öffentlich-rechtlicher und privat-kommerzieller Veranstalter waren einerseits gekennzeichnet von einer hohen Eigenproduktionsrate bei öffentlich-rechtlichen, die Existenz eigener Produktionseinrichtungen und einer hohen Kaufproduktionsrate bei privat-kommerziellen im Bereich Fiktion. In der von KLEINSTEUBER/ROSSMANN (1994, S. 290) derzeit für das duale System konstatierten "aggressiven Phase" gehen die Vollprogrammanbieter zunehmend zu Auftragsproduktionen über.

Wie sich bisher gezeigt hat, ist die audiovisuelle Politik der EU sowohl am Mechanismus des Marktprozesses orientiert, also am Mechanismus von Angebot und Nachfrage, als auch an sog. "positiver Diskriminierung". (KOMMISSION 1994b, S. 55). Der Begriff umschreibt gezielte Fördermaßnahmen unter Inkaufnahme von Nachteilen für andere Marktteilnehmer. Eine solche positive Diskriminierung soll eingesetzt werden, um "eine wirklich europäische Dimension [zu] erreichen."(ebd.)

Dahinter steckt auch die Erkenntnis, daß die Verwirklichung des europäischen Marktes nur durch starke Produktionseinheiten eines Studiosystems unter hohem Kapitaleinsatz für möglich gehalten wird. Die Folge wäre aber die Oligopolisierung von Großunternehmen. Kleinere Einheiten spielen nur eine



Rolle in der Hierarchie der Verwertungskette. Insofern kann die EU gegenüber dem Konkurrenten USA Mittel zur Förderung einsetzen. Einen größeren Nutzen, insbesondere eine kulturelle Integrationsleistung, kann sie damit wahrscheinlich nicht erreichen.

Aus den Aktivitäten der EU dringt durch, daß eine Stärkung der audiovisuellen Industrie über die Stärkung der Distribution verfolgt wird. Durch die nicht vollzogenen Unterschiede zwischen gesetzlichen Programmaufträgen und Gewinnerzielung besteht aber auf diesem Weg eine strukturelle Gefährdung der öffentlich-rechtlichen Veranstalter.

"Vielmehr liefert die Verweisung der Rezipienten auf den marktheoretischen Funktionsmechanismus von Angebot und Nachfrage diese einer rein distributiven Programmpraxis aus, die auf einer institutionellen Erschließung von Programmbedürfnissen beruht." (HECKER 1987, S. 92ff.).

Die kombinatorische Wirkung von zunehmenden Programmkapazitäten im dualen System und den europäischen Fördermechanismen fordert die Rundfunkunternehmen, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Sendebetriebe zu einer Standortbestimmung heraus (vgl. LAMPE 1992).

Der Einsatz von Fernsehen als Vertriebsinstrument (vgl. HEINRICH 1994) wirft zusätzliche ordnungspolitische Fragen auf. Daraus ergibt sich zum wiederholten Mal die Forderung nach der Neutralität der Vertriebswege ähnlich des Pressegrossomodells (ebd., S. 302). Danach würde eine unabhängige Institution gewährleisten, daß alle Rundfunkanbieter zu den gleichen Bedingungen die Infrastruktur des Verteilens von Inhalten nutzen können. Angesichts einer immer noch herrschenden Knappheit der Übertragungswege dürfte dies jedoch in naher Zukunft nicht realisierbar sein.

Hinzu kommt aber, daß die Kontrolle einer Vielzahl von Programmen nach Selbsteinschätzung von Landesmedienanstalten unter den derzeitigen Voraussetzungen kaum mehr möglich ist. Tendenzen zu einer bundesweiten Kontrollinstanz seien erkennbar, hieß es noch im März 1995 vom Direktor der LfR in NRW Norbert Schneider (vgl. Kölner Stadtanzeiger vom 31.3.95). Diese ordnungspolitische Dimension der Distribution eröffnet ebenso Fragen nach dem Bestehen der föderalen Rundfunkstruktur.

Abschließend sollen die Veränderungen der Programmstruktur auf das Zusammenspiel zwischen direkten und indirekten Einflüsse der EU zurückgeführt werden. Direkte Einflüsse entwickelt die EU, entsprechend der Anwendung bundesdeutscher Wettbewerbsregeln (vgl. HOFFMANN-RIEM 1991), bei den dem Programm vor- und nachgelagerten Tätigkeiten der Rundfunkanbieter. Wobei immer noch die Frage offen bleibt, ob privatrechtlich vor- und nachgelagerte Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht doch unter den Schutz des Grundversorgungsauftrages gehören (ebd.). Allein die Klärung des Rundfunkbegriffs auf EU-Ebene hat Konsequenzen auf das Programm, wenn

z.B. Regeln für Werbung angewendet werden. Betrachtet man zusätzlich die Einordnung der neuen Dienste in der Verwertungskette, wird die Trennung zwischen Programm und den vor- bzw. nachgelagerten Tätigkeiten unscharf.

Ein weiterer Aspekt ist die damit verbundene größere Bedeutung der Distributionsfunktion der Rundfunkanbieter. Es ist erkennbar, daß im Programmbereich selbst die Fördermechanismen zur Stärkung der Distributionsfunktion und damit der industriepolitischen Ziele wenig erfolgreich ist. Die EU entwickelt aber erhebliche Anstrengungen im Infrastrukturbereich der Übertragungswege. Hier liegt der eigentliche Ansatz, der die Fernsehprogrammveranstalter in die Funktion eines Vertriebsinstrumentes drängen kann.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß die These einer durch die EU forcierten Verschiebung in der Programmstruktur ihre Bestätigung findet. Durch die aktive Beteiligung der EU werden vorhandene Trends verstärkt. Die negativen Folgen für die Ziele der Union sind jedoch ebenso offensichtlich. Denn die Rundfunkanbieter mit dem größten Potential der Programmherstellung werden durch diesen Prozeß geschwächt.

5.2. Telekommunikationsinfrastruktur und Netzneutralität

Programmausweitung, Standardisierung, ausdifferenzierte Produktionsstrukturen in einem System der Oligopolisierung, das sind die Erscheinungen, die im traditionellen Programmsektor zu beobachten sind. Sie sind eine Folge von Deregulierung, Kommerzialisierung und Internationalisierung. Hier wird der Mechanismus deutlich, daß sich national epochale Trends herausbilden, die, auf europäischer Ebene aufgenommen und forciert, trendverstärkend auf die nationalen Systeme zurückwirken.

Nun tritt eine umfassende Orientierung an der Telekommunikationsinfrastruktur hinzu, die eine Programmorientierung bisheriger audiovisueller Politik ablöst. Dabei hat die Kommission aus ihrer Politik um die D2-Mac Norm gelernt. "Als zentrales Handicap erwies sich aber, daß der Übergang in die MAC-Generation aus der EG dekretiert worden war, die wichtigsten Nutzer und Multiplikatoren der Technik, die TV-Anbieter, allerdings kaum Interesse zeigten." (KLEINSTEUBER/ROSSMANN 1994, S. 129).

Im Unterschied zur D2-MAC Fernsehnorm erscheint die Infrastrukturpolitik der Kommission auf dem Feld der Telekommunikationsnetze durchsetzungsfähiger, weil sie von breiten ökonomischen Interessen geleitet ist. Dies ist bereits bei der Bangemann-Gruppe zum Ausdruck gekommen, an der ausnahmslos Industrieführer beteiligt waren (vgl. SCHEITHAUER 1995).



5.2.1. Neue Zugangsformen zur Infrastruktur

Die wesentliche bundesdeutsche modifizierende Bedingung ist die Neutralität der Verteilnetze und das Gebundensein des Zugangs an ordnungspolitische Kriterien, die auch die Interessen des Rundfunks berücksichtigen. Die Verteilnetze haben in diesem Ordnungsrahmen eine "dienende Funktion" für den Rundfunk (vgl. KAPITEL 4). Unter diesem Aspekt sind zwei Strukturverlagerungen zu berücksichtigen. Zum einen ändert sich aufgrund einer Entscheidung des EU-Ministerrats die Organisationsstruktur der Telekom von einem Staatsbetrieb mit Monopolstrukturen zu einem privatwirtschaftlichen Konkurrenzbetrieb. In der Folge drängen neue Akteure in den Infrastrukturbereich, für die bisher kein mit der Telekom vergleichbarer Rechte- und Pflichterahmen geschaffen worden ist. Außerdem entsteht durch die Digitaltechnik eine Vielzahl qualitativ abstufbarer Übertragungs- und Verwertungsmöglichkeiten.

Die deutsche Telekom hat bereits mit Beginn der neunziger Jahre ihre internationalen Tätigkeiten stark ausgeweitet. Letztes Beispiel sind Verhandlungen mit südostasiatischen Staaten über Beteiligungen im Telekommunikationssektor oder auch die Beteiligung an der MSG. Die Aktivitäten führen zu Regelungsproblemen. Eine privatisierte Telekom muß vor allem eines tun, sich nämlich an lukrativen Märkten ausrichten und möglichen Ballast über Bord werfen. In diese zweite Kategorie gehört zum Beispiel die Abschaltung des TV-Sat 2, wodurch einige Tausend Empfangsgeräte unbrauchbar wurden.⁴⁶

Mit den Vorschlägen im Grünbuch zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze sowie der weiteren geplanten Maßnahmen (vgl. KAPITEL 3.) zeichnet sich eine europäische Telekommunikationsordnung ab, die alle Arten von Diensten umfaßt. Die geplanten Rechtsetzungen greifen damit in Bereiche des Rundfunkrechts ein, also in die Sphä-

⁴⁶ Die Bundespost/Telekom hatte 1989 auf der Berliner Funkausstellung die Werbetrömmel gerührt für eine System digitalen Radioempfangs über den TV-Sat. Endgeräte waren dafür noch nicht vorhanden. In einer konzertierten Aktion gelang es, Rundfunkanbieter zu gewinnen und über die Firma Techni-Sat Endgeräte auf den Markt zu bringen. Im Verkaufspreis sollten die Geräte unter tausend Mark liegen. Die Telekom entschied sich als einziger Sat-Betreiber für die europäische Übertragungsnorm D2-Mac. In den Folgejahren haben einige zehntausend Hörer Geräte für rund 1500 DM gekauft, deren Flachantennen mit der Abschaltung des TV-Sat 2 zur Jahreswende 1994/95 unbrauchbar geworden sind.

Wer aber trägt die Verantwortung? Die Programmanbieter sind nach Ablauf ihrer Verträge keine neuen Verpflichtungen eingegangen. Die Telekom wollte die hohen Betriebskosten nicht mehr tragen. Die Gerätehersteller blieben auf den Investitionskosten sitzen und befinden sich derzeit mit der Telekom noch in Entschädigungsverhandlungen. Den Nutzern hat die Telekom eine Entschädigung von 200 DM angeboten (vgl. INFOSAT Nr.4/95).

re der Gewährleistung von Rundfunkfreiheit nach Art. 5GG. Deshalb ist die Frage der Neutralität der Verteilnetze wohl entscheidend zur Feststellung strukturverändernder Auswirkungen epochaler Trends.

Nach dem Muster von Deregulierung und Liberalisierung hat die EU-Kommission mit Zustimmung der Bundesregierung dem staatlichen Monopol über die Telekommunikationsnetze ab 1998 ein Ende gesetzt. Weit früher und problemlos wurden für den Mobilfunk bereits in den achtziger Jahren gemeinsame Standards entwickelt und Zugangsweisen nach den ONP-Regeln (vgl. KAPITEL 3.3.2.).

Mit dem Ende des Leitungsmonopols 1998 werden private Betreiber Netzleistungen anbieten, wofür das Postministerium das ordnungspolitische Instrumentarium erst noch entwickeln will.

Allerdings gibt es auch bereits bestehende Fakten, auf die zurückgegriffen werden, wie etwa die Media Service GmbH, worauf im folgenden eingegangen werden soll. Im anschließenden Kapitel sollen solche Dienste beschrieben werden, die unter dem schillernden Begriff Multi Media und interaktives Fernsehen in der politischen Diskussion verwendet werden. Dazu werden auch technische und personale Voraussetzungen für das Nutzen solcher Dienste genannt.

5.2.2. Das Verfahren um die Media Service GmbH

Das Verfahren um die Media Service GmbH (MSG) ist in mehrerlei Hinsicht beispielhaft für die Probleme der künftigen Vielfaltssicherung. Die MSG vereinigte Telekom, Bertelsmann und die Kirch-Gruppe unter einem Unternehmensdach. Berücksichtigt man die Verschränkungen der einzelnen Beteiligten, hätte sich durch die MSG eine durchgängige vertikale Linie von Programmbeschaffung und Distribution ergeben. Besonders die Verteiltechnik über Satellit und Kabel rückt hier in den Vordergrund. Die Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Konkurrenten Telekom als größter Kabelnetzbetreiber und SES als größter Satellitenbetreiber hätte, vorsichtig beurteilt, die Gefahr einer einmaligen dominierenden Markstellung hervorgerufen.

Der Stop für die MSG im November 1994 kam aber nicht aus der Bundesrepublik, sondern von der Brüsseler EU-Kommission. Die MSG hatte nämlich dort ihren Genehmigungsantrag gestellt. Versuche des Bundeskartellamtes, das Verfahren an sich zu ziehen, waren erfolglos geblieben. Die Kommission stellte aber wider Erwarten fest, daß die MSG eine marktbeherrschende Stellung im Pay-TV eingenommen hätte (vgl. KOMMISSION 1994d).

Von deutscher Seite wurde die MSG in etlichen Stellungnahmen kritisiert. Da dieses Unternehmen aber nach einer Prüfung der Kommission unter die Regeln der Fusionskontrollverordnung fiel, fehlte deutschen Behörden, insbesondere dem Bundeskartellamt jede Einflußmöglichkeit. Ein Kritikpunkt war,



daß mit der Kontrolle über die Übertragungswege das Bildschirmgeschehen gesteuert werden könne, beispielsweise durch das Zusammenstellen attraktiver Programmpakete für Pay-TV und gleichzeitiges Verbannen der Konkurrenz auf abseits gelegene Kabelkanäle (vgl. MÜLLER-RÖMER 1994, S. 31).

Die Entscheidung, wer beispielsweise bei der Luxemburger SES/ASTRA einen Transponder erhält, geschieht über einen Verwaltungsrat und vorbereitend über die Geschäftsführung. Publizistische Anforderungen sind dabei nicht zwingend zu berücksichtigen. Erst bei der Weiterverbreitung in Kabelnetze haben die Bundesländer die Möglichkeit der Lizenzvergabe.

Dieses Problem der Verbreitung künftiger digitaler Programmleistungen ist mit dem MSG-Verfahren mehr ins Blickfeld gerückt: Es ist die Frage des Zugangs zur Infrastruktur. Zur Zeit wird über die Set-Top-Box diskutiert, ein Decoder auf oder im Fernseher, der die Signale entschlüsselt und entpackt. Dabei geht es zunächst um die Frage, welcher Anbieter denn Zugang zu den Set-Top-Boxen haben soll. Hier ist davon auszugehen, daß der Netzträger die Zugangskontrolle ausübt. Ist der Netzträger Teil einer vertikalen Struktur eines Diensteanbieters, ist er gleichzeitig Konkurrent für andere Diensteanbieter. Um den freien Zugang zu gewährleisten, müßte also ein System installiert werden, das auch beim Endgerät die freie Wahl des Anbieters zuläßt.

Mit dem Verbot der MSG verläuft die Entwicklung jedoch nicht im Sande. "Neue Machtballungen und strukturelle Ähnlichkeiten zur verbotenen MSG dürften auf dem milliardenschweren Markt also garantiert sein" (Frank THOMSEN 1995 in der Zeit vom 7.4.95). Denn der Markt für die neuen Dienste wird bis zum Jahr 2000 auf rund 3,8 Milliarden Markt geschätzt (ebd.).

Auch die Bundesregierung hat ein offensichtliches Interesse an einer starken Stellung der Telekom in diesem Bereich. Bereits im Januar 1994, während der Planungsphase der MSG, beantwortete die Bundesregierung eine Anfrage der F.D.P.-Fraktion folgendermaßen:

"Die Gründung eines Unternehmens zum Angebot von Pay-TV-Diensten gemeinsam mit bereits stark etablierten Gruppierungen erweitert die Angebotspalette der Deutschen Bundespost Telekom in einem expandierenden Markt und sichert die Nutzung der bestehenden Breitbandverteilstetze der Telekom." (F.D.P. Bundestagsfraktion. Fachinfo Nr. 2045 vom 20. Januar 1994)

5.2.2.1. Struktur der Media Service GmbH

Die MSG sah sich nach eigener Definition als "Verwaltungsdrehscheibe zwischen Programmanbietern und Kunden" ("intern" Mai 1994):⁴⁷

"Gegenstand des Unternehmens war die technische, betriebliche und administrative Abwicklung von überwiegend entgeltfinanzierten Fernseh- und anderen Kommunikationsdiensten, einschließlich Zugangskontrolle und des nicht auf Programminhalte bezogenen Kundenmanagements und die Bereitstellung der erforderlichen technischen Infrastruktur für die Erbringung dieser Dienste unabhängig von der Art der Transportwege, sowie alle hiermit zusammenhängenden Geschäfte." (ebd.)

"Die Hauptaufgaben der MSG Media Service GmbH umfassen das Abonnementfernsehen gegenüber den Pay-TV-Kunden, die Betreuung und Abrechnung gegenüber Programmanbietern, den Service für die Vermarktung von Decodern und Smart Cards und die technisch einwandfreie, bedienerfreundliche Abwicklung des Transports (Zugangskontrolle) von entgeltfinanzierten Fernseh- und anderen Kommunikationsdiensten in analoger und digitaler Übertragungstechnik über TV-Kabelnetze und Direktempfang." (ebd.)

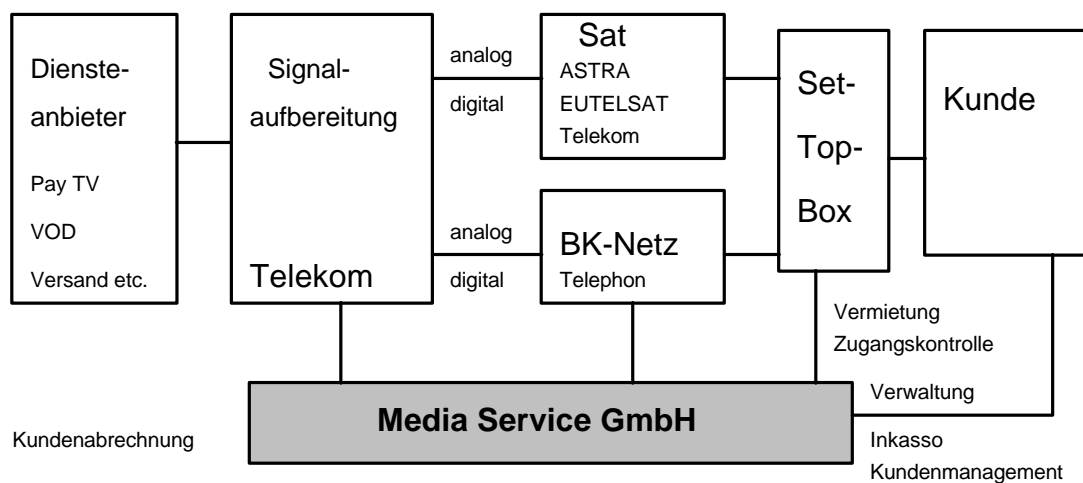
In der Vorausschau von Befürchtungen formulierte die Telekom in ihren "Geschäftsgrundsätzen" einige Selbstbeschränkungen:

"Gewährleistung des diskriminierungsfreien und offenen Zugangs für Programmanbieter, anbieterneutrale Abwicklung der Dienstleistungen, Gewährleistung der Kundenexklusivität (Programmanbieter greifen nur auf eigenen Kundendaten zu), Programmauswahl und Paketbildung ist nicht Sache der MSG, Gesellschafter der MSG haben keinen Einfluß auf Programmauswahl, Förderung der digitalen Infrastruktur auf Basis von Standardisierungen, keine Bevorzugung Kabel v. Satellit, Einhaltung insbes. datenschutzrechtlicher Bestimmungen, Einhaltung insbes. medienrechtlicher Bestimmungen." (ebd.)

⁴⁷ Statt einer eigenen Erläuterung sollen hier die Aussagen der MSG dokumentiert werden. Die folgenden Zitate entstammen einer "intern" Sonderausgabe des VPRT vom Mai 1994, die den Planungstand der MSG anhand einer Vorlage der Telekom-Generaldirektion vorstellt.



Abbildung 6:
Serviceschema der Media Service GmbH



Die Abbildung verdeutlicht, daß die MSG in ihrer Beteiligungstruktur einen potentiellen Einfluß auf Dienste, deren Verschlüsselung und Ausstrahlung sowie auf den Empfang beim Kunden hätte ausüben können. Dieser potentielle Einfluß bewog auch die EU-Kommission, bei der MSG eine marktbeherrschende Stellung anzunehmen.

5.2.2.2. Die Versagungsgründe der Kommission

Die Kommission hat die MSG nach der Fusionskontrollverordnung und der dazugehörigen Verfahrensvorschriften beurteilt, wobei die MSG die für eine Befassung der Kommission notwendige Unternehmensgröße erfüllt hat.⁴⁸

Die Kommission unterstellt der MSG abschließend eine marktbeherrschende Stellung. Die MSG sei ein Vollfunktionsunternehmen, übernehme keine Hilfsfunktionen für ihre Muttergesellschaften. Es handelt sich also nicht um die Ausweitung eines oder mehrerer Unternehmen. Die Dienstleistungen zielen vor allem auf zukünftiges digitales Pay-TV, für das in der Bundesrepublik noch kein Markt besteht. Die Kommission schließt ferner aus, daß die MSG koordinierende Funktionen für das Wettbewerbsverhalten der ansonsten voneinander unabhängigen Unternehmen ausübt, wie es sonst durchaus entsprechend der Verordnung zum Aufbau von Märkten für wünschenswert gehalten wird. (Vgl. Kommission 1994d)

Die Kommission grenzt den Markt der MSG geographisch auf die Bundesrepublik ein und folgerten auch daraus die Gefahr einer marktbeherrschenden

⁴⁸ Die wesentlichen Ausführungen der Kommission werden im folgenden referiert. Vgl. KOMMISSION 1994d: Entscheidung der Kommission vom 9. November 1994, Kom (94) 2989 endg. und Ministerrat 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

Stellung. Den Einwand der Beteiligten, europaweit Dienste erbringen zu wollen, ließ die Kommission mit dem Hinweis nicht gelten, daß die Pay-TV-Dienste in der Bundesrepublik nicht gegen die Dienste in anderen Mitgliedstaaten austauschbar seien. (Vgl. KOMMISSION 1994d)

Unter diesen Voraussetzungen geht die Kommission ferner davon aus, daß die MSG auf absehbare Zeit der erste und einzige Anbieter in diesem Markt sein wird. Daraus allein sei zwar keine marktbeherrschende Stellung abzuleiten, aber die Kommission war der Auffassung, daß im Fall der MSG der Markt auch für den künftigen Wettbewerb abgeschottet sei. Außerdem seien mit Gründung der MSG Unternehmen vereint, die jedes für sich eine Infrastruktur für digitales Pay-TV zu installieren in der Lage sei. Damit sei der "wahrscheinlichste Wettbewerb schon in der Entstehungsphase des Marktes ausgeschlossen". Die drei beteiligten Unternehmen könnten nach Auffassung der Kommission "kombinierte Wettbewerbsvorteile" erlangen, die ein "alternatives Dienstangebot" kaum möglich erscheinen lassen (KOMMISSION 1994d).

Die Kommission befaßte sich auch mit den einzelnen Stärken der Teilhaber. Sie stellte fest, daß die Telekom aufgrund ihrer Kundenbasis in den Kabelnetzen "erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber potentiellen Konkurrenten" habe. Weil eine Beschränkung auf Satellitenprogramme nur in bestimmten Marktsegmenten denkbar sei, sei "daher jeder Anbieter von Pay-TV abhängig von der Nutzung des Kabelnetzes der Telekom". Mit diesem Netz habe die Telekom den Zugriff auf ca. 4,9 Millionen Einzelkunden. Zusätzlich macht die Kommission geltend, daß die Telekom über ihre Beteiligung bei dem ASTRA-Betreiber SES auch Einfluß auf die Vergabe von Satellitenkanälen nehmen könne, "die in der Gemeinschaft eine dominierende Rolle spielen" (KOMMISSION 1994d).

Zu den Stärken von Bertelsmann/Kirch rechnet die Kommission den Abonentenstamm von Premiere, sowie etwa 6 Millionen Buchclubmitglieder von Bertelsmann in der Bundesrepublik (weltweit 22 Millionen) als potentiellen Vertriebskanal für Pay-TV (ebd.).

Die Gesellschafter der MSG begründeten ihr Zusammengehen gegenüber der Kommission damit, daß keiner von ihnen allein in der Lage sei, die hohen Investitionen und Risiko tragen. Demgegenüber wies die Kommission auf den Widerspruch hin, daß "nach dem Vorbringen der Parteien andere Wettbewerber auftreten, sobald MSG sich erfolgreich am Markt etabliert hat".

Schließlich befaßte sich die Kommission auch mit technischen Einzelheiten, von denen sie potentielle Wettbewerbsvorteile der MSG-Teilhaber ableitete.

Die Kommission geht von dem Fall aus, daß künftig eine Decoderbasis auf der Grundlage eines "common interface" zur Verfügung steht. (vgl. folgendes Kapitel zur Set-Top-Box.) Darunter versteht die Kommission



"eine Ausgestaltung der Verschlüsselungstechnologie [...], die es jedem anderen Pay-TV oder Dienstleistungsanbieter ermöglicht, Zugangskontrolle und Kundenmanagement unter Nutzung einer vorhandenen Decoderbasis zu betreiben, ohne eine Lizenz für das Verschlüsselungssystem desjenigen zu benötigen, der die Decoderbasis installiert hat." (KOMMISSION 1994d)

Hier befürchtete die Kommission, daß bei Mietverträgen für einzelne Decoder, für die ein Kaufpreis zwischen 1000 und 1500 DM angenommen wird, die MSG andere Wettbewerber durch Vertragsklauseln am Zugang hindern könne, etwa so, daß Smart Cards (zur Decodierung ausgestrahlter Programme) anderer Wettbewerber für den Empfang von Sendungen nur mit Genehmigung der MSG benutzt werden dürften. Doch auch im Fall eines freien Zugangs sieht die Kommission den Wettbewerb gefährdet, weil angesichts der Größe der beteiligten Unternehmen eine "Sogwirkung" beim Kunden eintrete (KOMMISSION 1994d).

Letztlich wird in dem Entscheidungstext der Kommission deutlich, daß die Kommission von der Befürchtung getrieben wurde, daß durch die MSG die Verbreitung digitalen Fernsehens, was ja zu den essentiellen Zielen der Kommission gehört, so behindert werde, daß keine weiteren Unternehmen mehr bereit seien, in diesen Bereich zu investieren.

"Diese Annahme wird durch eine Reihe von Stellungnahmen befragter Unternehmen bestätigt, die dargelegt haben, daß sie im Falle einer Verwirklichung des Zusammenschlusses bestehende Pläne oder Überlegungen für zukünftige Pay-TV-Angebote im digitalen Fernsehen überdenken und möglicherweise aufgeben müßten." (KOMMISSION 1994d)

Bemerkenswert an der Argumentation der Kommission sind die Widersprüchlichkeiten zu der Begründung für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur, sowohl im Bangemann-Bericht, als auch im Grünbuch. Dort wird als Ziel die Verwirklichung der "Informationsgesellschaft" angezeigt, wozu es notwendig sei, europaweit die Strukturen anzugleichen, entsprechend der Übertragung der ONP-Richtlinien auf den gesamten Telekommunikationsbereich.

In der Entscheidung zur MSG spricht die Kommission eine andere Sprache. Insbesondere, weil es sich um einen geschlossenen Markt handele, sei eine Alleinstellung der MSG in der Bundesrepublik zu erwarten.

Größere inhaltliche Probleme weisen auch die Äußerungen zu den Programmärkten auf. Pay TV ist laut Kommission ein eigenständiger Markt, der zu werbefinanziertem oder gebührenfinanziertem Fernsehen abgrenzbar ist. Dies wirft die Frage auf, in welcher Form Programme künftig in einem Kanal, oder im sog. "Packaging" verbreitet werden. Denkbar sind Mischformen, die teils aus PAY TV oder ähnlichen Formen bestehen und teils aus werbefinanziertem oder sogar gebührenfinanziertem Programm bestehen. Dies wiederum wirft die

Frage auf, wer über die Abgrenzung der Märkte entscheidet. Unweigerlich werden hier die Bereiche der Ordnungspolitik, des Medienrechts und der Kompetenzzuordnung berührt.

Nach dem Scheitern der MSG sind die Beteiligten schon auf der Suche nach neuen Lösungen. So will sich die Kirch-Gruppe an einem bayerischen Pilotprojekt beteiligen, für das sie schon ein Decodergerät bereit hält, einen Integrated Receiver Decoder (IRD). Damit sollen digital übertragene Programme empfangbar gemacht werden. Als Verbreitungstechnik schlägt Kirch unter anderem die Satellitenübertragung vor, was natürlich auch die bundesweite Empfangbarkeit ermöglicht. Die Kirch-Gruppe verfügt durch neue Anmietungen von Transpondern auf dem ASTRA-Satellitensystem über die notwendigen Voraussetzungen, eine ganze Reihe neuer Programme auszustrahlen (vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.4.1995).

Als weitere Variante kristallisiert sich eine Zusammenarbeit von ARD, ZDF, RTL, Bertelsmann, CLT und der Telekom heraus. In einer Art rundem Tisch werden zwei mögliche Gesellschaftsstrukturen für eine neue MSG diskutiert: Zum einen könnte eine Gesellschaft ohne Programminteressen reine Verwaltungstätigkeiten übernehmen und Set-Top-Boxen installieren. Zum anderen könnten aber auch die Programmanbieter Einfluß in der Gesellschaft erhalten. Für diesen Fall müßte eine plurale Zusammensetzung die Neutralität gewährleisten. Ob diese Konstellation aber nach anderen Kriterien beurteilt würde, als die ursprüngliche MSG, muß bezweifelt werden. Denn die EU-Kommission macht in ihrem Wettbewerbsrecht bekanntlich keinen Unterschied zwischen plural und nicht plural zusammengesetzten Gesellschaftern.

5.3. Nutzungsvoraussetzungen neuer Dienste

Angesichts der durch das MSG-Verfahren aufgeworfenen Fragen lohnt es sich, die Rezipientenseite näher ins Auge zu fassen und dabei die Frage zu stellen: Welche Voraussetzungen sind zu erfüllen, um die neuen Dienste nutzen zu können? Hier wird auch der Mechanismus der "Simulation epochaler Trends" (vgl. KAPITEL 3.4.) berücksichtigt.

5.3.1. Stellenwert der Nutzerinteressen

Der Begriff Nutzer gilt hier als Umschreibung für den Empfang aller möglichen Dienste mit den jeweiligen Interaktionsgraden. Kategorien von Nutzern sind etwa Rundfunkteilnehmer genauso wie Verbraucher oder Kunden. Während für Rundfunkteilnehmer im Rundfunkrecht für Inhalt und Empfang weitgehende Regelungen getroffen sind, sind es vor allem die Verbraucher, bzw. deren Verbände, die sich bereits in der Vergangenheit kritisch gegenüber den EU-Maßnahmen geäußert haben.



So beklagen die deutschen Verbraucherverbände an der EU-Kommission, daß die Interessen der Nutzer generell nicht berücksichtigt werden. In einer Stellungnahme zum Grünbuch Programmindustrie von 1994 kritisiert die Verbraucherzentrale NRW, daß die Zuschauer doppelt zur Kasse gebeten würden. Einmal als Steuerzahler bei den Fördermaßnahmen der EU zur Stärkung der Programmindustrie, dann als künftige Zahler von Entgeltdiensten wie Pay-per-View und Video-on-demand. Die Verbraucher seien generell nicht in dem Grünbuch berücksichtigt worden, lediglich als Abnehmer der Produkte (epd vom 31.8.94). Auch die bereits existierenden Teleshopping-Programme, etwa "sell a vision" bei VOX, das auf ehemaligen WDR-Frequenzen ausstrahlt wird, rufen bei den Verbraucherverbänden Kritik hervor. Bei der Bestellung per Telefon komme sofort ein rechtsgültiger Vertrag zustande, ohne daß bei dieser Art des Spontankaufs Preis- oder Qualitätsvergleiche möglich wären. Eine Rückgabefrist gebe es lediglich auf freiwilliger Basis (vgl. Frankfurter Rundschau vom 3.12.94). Das Verfahren ähnelt stark der Praxis von Haustürgeschäften.

Auf dieser Ebene begegnet man wieder dem Problem der Unterscheidung zwischen Rundfunk und wirtschaftlicher Dienstleistung. Die rundfunkrechtlichen Bestimmungen haben nicht den Verbraucherschutz als originäre gesetzliche Aufgabe, sondern die Gewährleistung von Informations- und der Meinungsvielfalt. Auch die Kompetenzfrage ist nicht geklärt. So streitet man sich immer noch darüber, ob es sich bei solchen Programmen um meinungsbildende und damit um nach Medienrecht regelungsbedürftige Inhalte handelt.

Bei der EU drehen sich die Überlegungen in erster Linie jedoch nicht um das Ziel, Meinungsvielfalt nach den Vorgaben eines Mitgliedstaates wie der Bundesrepublik zu verbreiten. Die technischen und ökonomischen Möglichkeiten zur Erschließung von Märkten dominieren und ziehen die Politik in ihren Bann. Dabei ist für den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung entscheidend, wer mit welchem Einsatz künftig als Nutzer in Frage kommt.

Ein Problem der künftigen interaktiven Welt wird sicher bleiben, daß der individuelle Nutzer einer Organisation gegenübersteht, bei der er keine Einflußmöglichkeiten hat (vgl. NEGTE/KLUGE 1972, S. 252ff.). Dies fordert aber eine Regulierung heraus, die die Entwicklung zuerst anhand gesellschaftlicher Kriterien kanalisiert, erst in zweiter Linie nach den ökonomischen-technischen Erfordernissen.

5.3.2. Angebot und Bedarf an neuen Diensten

In der Bundesrepublik konnten um das Jahr 1990 etwa 30 Fernsehprogramme empfangen werden in rund 13,5 Millionen Kabelhaushalten und in knapp 5 Millionen Haushalten mit Satellitendirektempfang (vgl. MÜLLER-RÖMER 1994), wobei sich allerdings noch ein statistisches Problem der Aufrechnung der ostdeutschen Haushalte ergibt. Für das Jahr 1995 ist von 200 digitalen

Programmen die Rede, die angeboten werden können. Zum Vergleich: Für die USA schwanken die Zahlen zwischen 500 und 1000 Programmen (ebd.).

Bei der terrestrischen Verbreitung über Kabel und Frequenzen hat die Telekom noch bis 1998 das technische Monopol, die Zuteilung obliegt den Bundesländern. Die Satellitenübertragung nationaler Programme in der Bundesrepublik geschieht über angemietete Transponder der Konkurrenten EUTELSAT und ASTRA. Der im März 1995 geglückte Start des Hot Bird1 von EUTELSAT wird für weitere Konkurrenz sorgen. Das Hot-Bird-Konzept soll Platz für bis zu 72 Fernsehprogramme bieten (vgl. FAZ vom 30.3.95). Weitere Satellitenstarts zur Besetzung der Orbitpositionen sind bei beiden Betreibern geplant. Dazu existieren eine Reihe weiterer Satelliten, die den Empfang ausländischer Programme in der Bundesrepublik ermöglichen.

Der Programmvermehrung steht also aus technischer Sicht nichts im Wege. Problematischer stellt sich die technische Frage nach der Heranführung an Haushalte in einem abgestuften Verwertungssystem (Pay TV, NVOD, VOD, Data Broadcasting), wenn dies zu Entgeltzwecken geschehen soll.

Mit dem Ausbau der Telekommunikationsnetze zu einem mehrfach nutzbaren System sind aus ökonomischer Sicht zwei Voraussetzungen zu erfüllen: Es müssen ein Angebot und eine Nachfrage vorhanden sein.

Obwohl vielfach von einem Markt gesprochen wird, der den der Automobilindustrie überflügeln würde, bestehen im Grunde nur Spekulationen über die Gestaltung des Marktes, insbesondere über die Verkehrsregeln auf der Datenautobahn (vgl. RIEHM/WINGERT 1995).

Eine Vermutung ist, daß die durch Digitaltechnik ausgelöste Annäherung von Rundfunk und Telekommunikation zu einer verwirrenden Mischung von Individual- und Massenkommunikation führen wird. Damit einhergehend wird dies auch zu "multifunktionalen Endgeräten" führen (HOFFMANN-RIEM/VESTING 1994). Weiter besteht jedoch die Vermutung, daß es nicht zur Bildung eines einzigen großen Übertragungssystems kommen wird, sondern zu einer Mischform aus bestehenden und neuen Übertragungswegen. Damit wird grundsätzlich die Substitution alter durch neue Medien bezweifelt (ebd.).

Die Nutzer werden also beispielsweise für ihren Fernsehempfang herkömmliche Geräte oder aber ihren PC verwenden. Für den Empfang von Signalen wird es die digitalen Übertragungswege geben, nach wie vor auch analoge terrestrische Ausstrahlungen sowie Satellit und Kabel. Die Programm- und Softwareangebote werden zu einer Fülle verschiedener Bezahlweisen führen.

Mittlerweile sehen die Kommentatoren dieser Entwicklung auch "ökonomische Schranken" für ein universelles und preiswertes Kommunikationsnetz (HOFFMANN-RIEM/VESTING 1994), wenn etwa die Telekom den Investitionsbedarf von ca. 100 bis 300 Mrd. DM für eine flächendeckende Netzinfrastruktur in den neuen Bundesländern nicht aufbringen kann (ebd.).



Die neuen Dienste werden in der Konsequenz damit zunächst über die existierenden, differenzierten Übertragungswege angeboten werden, was das Knappheitsproblem verschärfen dürfte.

Schenkt man den vor allem in der Politik geäußerten optimistischen Sichtweisen Glauben, dann wird es neben den Fernsehvollprogrammen künftig eine breite Palette weiterer Angebote geben. Die Begriffe dafür stiften aber eher Verwirrung, wie elektronischer Kiosk, Multi Media und interaktives Fernsehen.

Für diese komplizierte Struktur des Diensteangebotes muß der Bedarf erst mit hohem Aufwand erzeugt werden.

5.3.3. Nutzung neuer Angebotsformen

Vergegenwärtigt man sich Inhalte und Übertragungstechnik neuer Angebotsformen, werden die hohen Anforderungen an künftige Nutzer hinreichend deutlich (vgl. MEDIENSPIEGEL Nr. 45 vom 7.11.1994):

Abbildung 7:
Angebotsformen von Diensten

Vollprogramme, Spartenprogramme:

Über Gebühren/Werbung/Entgelte finanziert. Entgeltfinanzierung bedeutet Pay-Per-Channel und Pay-Per-View. Dazu gehören auch Fernsehwerbeprogramme wie Teleshopping, Infomercial etc.

Multikanalprogramme:

Zeitversetzte Sendungen gleichen Inhalts oder Programme, in denen der Zuschauer die Dramaturgie per Fernbedienung beeinflussen kann.

Data broadcast:

Datendienste, die der Zuschauer abrufen und speichern kann, wie Videotext oder Kabelzeitung, Videospiele.

Video on demand:

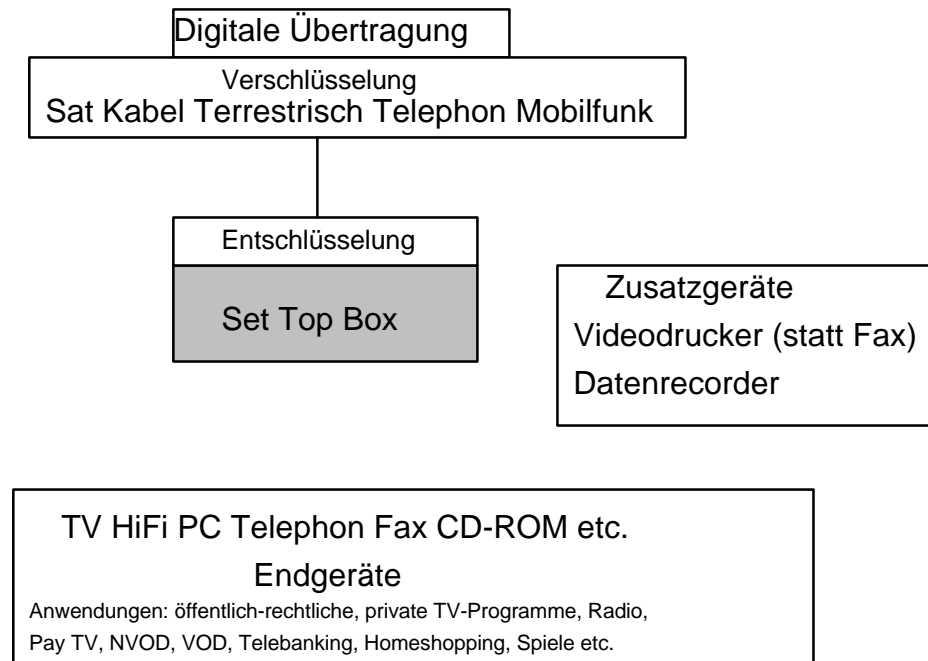
individueller Abruf von Informationen, Spielfilmen etc. aus einer Bibliothek gegen Entgelt. Erste Versuche laufen mit "Video near on demand" und zeigen die Begrenztheit der technischen und finanziellen Möglichkeiten.

Multi Media Dienstleistungen:

Home-Shopping, Tele-Banking, Datenbanken etc. gegen Entgelt, beispielsweise Bearbeitungsgebühr.

Telekommunikationsdienste:

Datentransfer, Bildtelefon, Mail, Fax, Telearbeit etc. gegen Entgelt.

Abbildung 8:
Schema einer Set-Top-Box ⁴⁹

Diese grobe Darstellung beinhaltet nicht die Interaktivitätsgrade. Ebenso ist noch völlig ungeklärt, wie die Zusammenstellung der Endgeräte aussehen wird. Die Empfängereinheit, die Set-Top-Box wird in ihrer Funktionsweise als Verteiler dargestellt. Die Voraussetzungen für die Ver- und Entschlüsselung von Signalen sind Gegenstand von Verhandlungen in diversen europäischen Expertenrunden (steering group) und bisher noch ungeklärt.

Alle digital verbreiteten Programmangebotsformen müssen durch das "Nadelöhr" (EBERLE 1994, S. 54) einer Set-Top-Box. Der Zutritt zu den Decoderboxen muß durch einen Vertrag mit dem Betreiber geregelt werden. Wie die Gestaltung der Geräte und der Zugang (conditional access oder diskriminierungsfreier public access) aussehen wird, ist noch weitgehend unklar. Gleichwohl stellen die Angebotsformen an die Nutzer einige hohe Anforderungen:⁵⁰

⁴⁹ Konkrete Vorstellungen über ein multifunktionelles Terminal sind nicht gerade neu. Im Zusammenhang mit den Plänen zur Breitbandverkabelung der Bundespost sind bei KUBICEK/ROLF (1986) einige Modelle dargestellt. Zum Einsatz kam eine Set-Top-Box erstmals 1984 im Kabelpilotprojekt Dortmund. Damals freilich hieß die Box noch unspektakulär Teilnehmer-Bedien-Gerät (TBG), über die zuletzt nur in Dortmund auch Pay Per View veranstaltet wurde.. Die gehegten Hoffnungen und gewagten Prognosen über die Akzeptanz der Teilnehmer hatten sich jedoch nicht erfüllt (vgl. PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER LANDESREGIERUNG Nordrhein-Westfalen 1989)

⁵⁰ Die Kategorien entsprechen einer Prognos-Studie (vgl. Medienspiegel Nr. 45 vom 7.11.94), die allerdings die Voraussetzung des Anwendungswissens, entweder



- Akzeptanz;
- Anwendungswissen;⁵¹
- Zeit;
- ein höheres Medienbudget;
- Ausstattung mit Endgeräten.

Bei der Akzeptanz rechnen Betreiber und Kontrolleure mit der Bereitschaft der bisherigen PC-Besitzer, die Angebote auch zu nutzen (vgl. PROGROS 1994; vgl. auch HEGE 1994, S. 34). Dies läßt aber die Vermutung zu, daß nicht alle Haushalte in gleichem Maße beteiligt werden können, oder erst gar nicht wollen. Es wundert daher nicht, daß gleichermaßen aus wirtschaftlichen und sozialpolitischen Interessen als erstes die Befähigung zum Umgang mit den Angeboten gefordert wird, als Herausforderung an die Bildungspolitik und die Schaffung eines Ordnungsrahmens, der die sozialen Folgen berücksichtigt.

Was müssen aber Haushalte konkret tun, um an der neuen technischen Vielfalt teilnehmen zu können? Für den Empfang der digitalen Multiplexsignale ist zunächst die Anschaffung eines Set-Top-Konverters im Gespräch, der die Signale für das herkömmliche Fernsehgerät (bei 16:9 Produktionen sehen Sie im 4:3 Format auf schwarze Balken) umwandelt. Ferner ist ein Multi-Media-PC mit Modem-Anschluß für Datendienste im Gespräch.

Wie sieht nun der Mechanismus zum Erreichen der "kritischen Nachfragemasse" aus? Zunächst muß neben der Infrastruktur ein attraktives Angebot vorhanden sein, um überhaupt ein Interesse zu wecken. Kein Konsument wird nur eine Infrastruktur kaufen wollen, so wenig, wie den Konsument der Vertriebsweg vom Otto-Versand interessiert. Dem Interesse an attraktiver Software folgt die Investition in neue Endgeräte und das Zahlen von Entgelten. Dafür müßte allerdings das Medienbudget gesteigert werden.

Die digitalen Programme werden über direktstrahlenden Satellit (DBS), über terrestrische Frequenzen und über Kabel an die Haushalte herangeführt. Um die Programme mit herkömmlichen Fernsehgeräten über Kabelnetz empfangen

dem Bereich Akzeptanz zuordnet, was dem Text nicht zu entnehmen ist, ansonsten diese sozial wichtige Voraussetzung unerwähnt läßt (vgl. auch KUBICEK/ROLF bereits 1986).

⁵¹ Die mangelnde Akzeptanz des Orlando-Projektes von Time-Warner, an dem sich statt der erwarteten 4000 Haushalte bisher nur einige wenige beteiligten, wird unter anderem auf fehlendes Anwendungswissen und -bereitschaft zurückgeführt. Amerikanische Wissenschaftler wie Paul G. Ashdown spotteten über die "couch potatoes" mit der Bemerkung: "Was sollen denn Amerikaner mit einer Set-Top-Box anfangen? Die meisten können ja nicht einmal ihren Videorecorder programmieren." (Zit. nach LANGER, Ulrike: Angst vor der Couch Potatoe. In: Kölner Stadtanzeiger vom 13.6.1995)

zu können, muß ein Umwandler in analoge Signale vorgeschaltet werden, ähnlich dem Verfahren bei DBS.

Die Programme gegen Entgelt werden verschlüsselt gesendet. Der Zuschauer muß für den Empfang einen Decoder kaufen und Nutzungsentgelte zahlen. Die Programmanbieter verwenden dafür eigene Decodersysteme. Versuchen, ein einheitliches technisches System einzuführen, widersprechen Veranstalter wie Canal plus vehement. Dies hätte jedoch den Vorteil, die Zugangschancen für neue Veranstalter zu erhöhen und die Nutzungskosten geringer zu halten.

Eine andere Alternative wäre die komplette Neuanschaffung von Endgeräten, etwa nach dem gescheiterten Vorbild einer europäischen Fernsehnorm aus der MAC-Familie. Diese Möglichkeit kann als unrealistisch bezeichnet werden.

5.3.4. Die Beteiligung der Bundesländer über Pilotprojekte

Der Industrie muß für die neue technische Infrastruktur und deren Inhalte entsprechende Markttests durchzuführen. Der Politik kommt die Rolle zu, entsprechende Fördermechanismen zu entwickeln. Nachdem EU-Kommissar Bangemann deutschen Pilotprojekten für interaktive digitale Anwendungen Fördermittel versprochen hat, drängeln sich Bundesländer um den Fördertopf (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29.3.1995).

Bis Juni 1995 waren Pilotprojekte in sechs deutschen Städten geplant. Vier der bereits begonnenen Projekte in München, Nürnberg, Berlin und Hamburg bereiteten in der Anfangsphase schon je nach Interaktivitätsgrad größere technische Probleme. Beispielhaft sind die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Bayern

In Nürnberg soll unter Beteiligung der Stadt, des Landes Bayern und der Telekom ein Projekt unter dem Kürzel DVB (Digital Video Broadcasting) laufen. Ursprünglich größer angelegt, sollen immerhin 3000 Haushalte an die interaktive Nutzung von Fernsehern und Computern angeschlossen werden. Geplant sind Pay Per View, multimediale Spiele und Home-Shopping. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber machte bei dieser Gelegenheit gleich deutlich, daß diese Angebote nach seiner Auffassung nicht mehr unter den Rundfunkbegriff fallen (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29.3.1995).

Während beim Nürnberger Projekt noch weitgehend technische Systeme getestet werden sollen, statt Programmformen, so entwickelt sich ein Münchner Projekt im umgekehrten Sinn. Dort hat der Filmhändler Kirch gleich eine Handvoll von Spartenkanälen "zur Erprobung vorgeschlagen" (Süddeutsche Zeitung vom 10.4.1995). Die Verbreitung soll über einen ASTRA-Satellit erfolgen. Die Zuschauer müßten einen Decoder erwerben, mit dem dann auch das Abrufen von Datenbanken und Home-Shopping möglich sein soll. Grundsätzlich ist mit



dem System auch die bundesweite Ausstrahlung möglich. Nach dem geltenden Medienrecht darf Kirch jedoch keinen weiteren Sender betreiben. Eine Ausnahme bilden jedoch die Pilotprojekte. Dadurch steht die Bayerische Landesmedienanstalt vor dem Problem, diesen "rechtsfreien Raum" nicht regulieren zu können. So befürchtet denn auch der Medienratsvorsitzende Klaus Kopka, daß bei Zulassung des Projektvorhabens via Satellit die Entwicklung nicht mehr rückholbar sein (ebd.).

Nordrhein-Westfalen

In den Metropolen des Ruhrgebietes soll das Pilotprojekt "Infocity NRW" gestartet werden. Statt der Telekom sollen jedoch private Netzbetreiber an den Projekten beteiligt werden (vgl. Frankfurter Rundschau vom 29.3.1995). Das Projekt soll den Großraum Duisburg, Essen, Dortmund, Wuppertal, Köln und Düsseldorf mit einer ringförmigen "Datenautobahn" verbinden (ähnlich der Energienetze), die von VEBA-COM, einer Tochter des Energiekonzerns VEBA installiert werden soll (ebd.). Das Projekt soll nach den Worten des Wirtschaftsministers Einert ein "Markteinführungsmodell" werden. Das Projekt soll Hardwareanbieter und Programmanbieter unter einem Dach vereinen. Im Gespräch als Mitwirkende sind Philips, Apple, Nokia, sowie Bertelsmann, CLT, RTL, VOX, VIVA, Kirch, ZDF und der WDR. Das Interesse der Programmanbieter liegt insbesondere an der Verbreitung von neuen Special-Interest-Programmen. Die Zahlen der beteiligten Haushalte während der dreijährigen Pilotphase variieren noch zwischen 10 und 100.000. Die Angebote ähneln den bayerischen Projekt. Geplant sind Pay-Per-View und Home-Shopping.

Für die Durchsetzung der Projekte hat die Landesregierung eine "Landesinitiative Media NRW angekündigt", deren zweiter Schwerpunkt in Anwendungen in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen liegt. Zusätzlich soll Aus- und Weiterbildung gefördert werden in einem noch zu schaffenden "Medienkompetenz-Zentrum", für das die Landesregierung Fördermittel der EU erwartet.

Zur rechtlichen Absicherung der Projekte wird ein Pilotprojekt-Paragraph in die Novelle des Landesrundfunkgesetzes eingesetzt. Danach soll Home-Shopping in weitaus größerem Maß erlaubt sein, als bisher auch von der EU erlaubt. Hier nimmt also die Landesregierung aus Standortgründen eine Liberalisierung vor. Im Unterschied zu Bayern wird zwar Home-Shopping als Rundfunk gewertet, sonst könnte keine Regelung per Landesrundfunkgesetz erfolgen. Wertet man dagegen die publizistische Relevanz solchermaßen veranstalteten Rundfunks, wird klar, daß dieses Kriterium wohl bei der Entscheidungsfindung keine Rolle gespielt haben dürfte.

An den geschilderten Beispielen wird deutlich, daß Infrastrukturpolitik und Rundfunkpolitik auch durch die Haltung der Länder in einen übergreifenden Zusammenhang gestellt worden sind, dem die geltende Rundfunkordnung nicht

mehr gerecht werden kann. Insbesondere die Frage nach der Re-Regulierbarkeit muß hier im weiteren gestellt werden.

Die Klärung der Nutzungsvoraussetzungen findet derzeit ohne ordnungspolitisches Instrumentarium statt. Die Bundespost Telekom arbeitet derzeit an einem Regulierungsrahmen. Dieser Rahmen wird jedoch an europäische Vorgaben, sowie an die Interessen der im Regulierungsrat vertretenen Parteien geknüpft sein, die die Verbraucherseite bisher vernachlässigen.

Die Gewährleistung der Netzneutralität, die bisher national durch die Trennung von Fernmelde- und Medienrecht vorgegeben war, wird zunehmend eine supranationale Aufgabe. Die gesellschaftliche Bedeutung dieser Neutralität wird dadurch marginal gegenüber einer auf europäischer Ebene rein wirtschaftlichen Betrachtung. Hier stellen sich insbesondere Fragen nach der Neutralität, wenn die Netze privatisiert werden. Wie beispielsweise, soll es möglich sein, daß Landesmedienanstalten Programme gegen den Willen der Netzbetreiber ins Netz nehmen wollen. Dies ist ohne Ordnungsrahmen wohl kaum möglich (vgl. LIEHR/SCHENK 1994, S.145ff.).

Für die nächsten Jahre wird zunächst das Tele- und Home-Shopping wirtschaftlich interessant sein, weil die geringen Investitionen noch dazu durch Einsparungen auf anderen Vertriebswegen teilweise finanziert werden können. Spezielle Angebote im interaktiven Bereich wird einer kleinen Anzahl von Nutzern vorbehalten sein, die die erwähnten Nutzungsvoraussetzungen alle erfüllen.

Eine strukturelle Folge wird aber sein, daß sich die Anbieterstrukturen soweit ändern, daß sie vom herkömmlichen Ordnungsinstrumentarium nicht mehr erfaßt werden können. Die Rolle der Politik ist insofern wichtig, als sie in die Versuchung gerät, den Rundfunk den Erfordernissen eines für digitale Dienste deregulierten Ordnungsrahmens zu unterwerfen.

Attraktive Programme dienen künftig als Transmissionsriemen für die Offerierung neuer Dienste. Untersuchungen in den USA zeigen aber, daß es keinen Beweis dafür gibt, daß "die neue Technik einen fundamentalen Wandel im Wunsch nach passivem Fernsehkonsum bewirken wird."

Schmackhaft gemacht werden können zusätzliche Dienste also nur über Programme, die in der Gunst der Zuschauer ohnehin oben liegen. Beispielsweise könnte der Zuschauer während der Sportschau bei laufendem Fußballspiel online Hintergrundinformationen zu einzelnen Spielern einholen, Statistiken über das laufende Bild legen, wie bereits in England bei Two-Way-TV erfolgreich getestet wurde (vgl. MAAß/MÜLLER/RAUTENBERG 1995, S. 90). Damit kommen attraktiven Programmen neue Bedeutungen zu, die in der Konsequenz den Rechtewettbewerb verteuern können.

Der traditionelle Rundfunkbegriff gerät ins Wanken. Hier steuert die Kommission erhebliche Impulse bei. Das Verfahren um die MSG zeigt, daß die



Probleme durch die Nichtgenehmigung nur auf andere strukturelle Ebenen transferiert werden. Die Entscheidung, was künftig Rundfunk ist, liegt nicht in den Händen der Rundfunkveranstalter, sondern bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Dieser Chance einer Regelung werden die nationalen Organe aber zunehmend entzogen.

5.4. Gefährdungspotentiale für die länderhoheitliche Rundfunkregulierung

Technischer overspill, Deregulierung, Internationalisierung, Transnationalisierung und Kommerzialisierung führen zu einer Abkehr positiver Strukturvorsorge. "Die Effektivität einzelstaatlicher Regelungen verringert sich und im gleichen Zug erhöht sich die Notwendigkeit transnationaler Regelungen." (WOLTER 1992, S. 129.) Die deutschen Bundesländer müssen damit rechnen, daß dieser Mechanismus ihnen die Regelungshoheit für den Rundfunk aus den Händen windet.

Sowohl in einer "Bundes"-Studie des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, als auch in einer "Länder"-Studie des Schweizer Prognos-Institutes für die Bayerische Landeszentrale für neue Medien und für die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen werden regelungsbedürftige Inhalte genannt, die mit den neuen Angebotsformen zusammenhängen, aber ebenso den klassischen Rundfunk betreffen. Weitere, teilweise auch deckungsgleiche Regelungsbereiche im öffentlichen Bereich sind in einem Gutachten von Kubicek et.al. zusammengefaßt. Zusammengenommen sind aus diesen Gutachten folgende Schwerpunkte zu erkennen (vgl. RIEHM/WINGERT 1995):

- Marktzugang;
- Gewährleistung des allgemeinen Zugangs für Anbieter und Nutzer (Public Access, Conditional Access);
- Rundfunkbegriff;
- Zulassungsinstanzen und Zulassungsverfahren, künftige Rolle staatlicher Stellen;
- Belegung von Kabelnetzen (Must Carry-Regeln);
- Multiple-Ownership-Regelungen;
- Cross-Ownership-Regelungen;
- Werberegeln, Werbezeitenbeschränkungen;
- Jugend-, Daten-, und Verbraucher-, Urheber- und Persönlichkeitsschutz, Sicherung der Unversehrtheit elektronischer Akten, Zugang der Bürger zu Verwaltungsdaten.

In fast all diesen Regelungsbereichen hat die EU bereits Initiativen ergriffen, oder sogar legislative Handlungen unternommen. Lediglich bei den Maß-

nahmen, die Konzentrationsregeln betreffen, befindet sich die EU in der gleichen Lage wie die deutschen Bundesländer, nämlich der Nichtregulierung. Allerdings ist der Trend erkennbar, daß die EU die Lösung der Problematik auch unter dem umfassenden Konzept der Infrastrukturpolitik betrachtet.

Aber nicht nur die Handlungen der EU, sondern auch die mangelnde Konsensfähigkeit der Bundesländer droht zu einem Gefährdungsfaktor zu werden. Die föderale Rundfunkhoheit der Länder ist per Staatsvertrag auf Konsens angelegt und definiert. Dieser Konsens wird zunehmend aufgelöst durch einen Verteilungskampf um Standorte, um Zulassungen, um Frequenzen, Kabelplätze und zum Teil um Satellitentransponder. Dies betrifft im wesentlichen die privat-kommerziellen Sender und ihr Programmumfeld.

Mit dem zunehmenden Druck des ökonomischen Wettbewerbs ist aber auch die föderale Struktur der bisher elf Landesrundfunkanstalten gefährdet. Die mögliche Zusammenlegung einzelner Sendeanstalten zu größeren Einheiten ist aber nur ein Teilproblem in einem Kompetenzabzugsmechanismus, der die Länder ihre föderale Rundfunkstruktur kosten kann.

5.4.1. Zur Neudefinition eines dynamischen Rundfunkbegriffs

Die Reichweite der Rundfunkregulierung in der Bundesrepublik ist entscheidend an die Definition von Rundfunk gekoppelt. Verlagerungen in der Begrifflichkeit müssen demnach zu Strukturveränderungen führen. Mit der Definition von Rundfunk befassen sich derzeit europäische Organe, der Bund und die Länder, sowie die Parteien und Verbände. Zu unterscheiden ist hier zwischen einer rechtssystematischen Definition, verbunden mit einer gesellschaftlichen Einordnung und einer potentiellen strategisch-ökonomischen Instrumentalisierung, die sich technische Neuerungen zu Nutze macht.

Der Konflikt in der rechtssystematischen Einordnung spiegelt sich im Verhältnis zur EU bei der Frage wider, ob Rundfunk Dienstleistung oder Kulturgut ist, und im Bund-Länderverhältnis ebenfalls in der Frage der wirtschaftsrechtlichen und rundfunkrechtlichen Zuordnung. Der Konflikt zwischen diesen Ebenen gipfelte zuletzt in der Entscheidung des BVerfGe zur Fernsehrichtlinie der EU. Die Entscheidung des BVerfGe zur Fernsehrichtlinie und die mit der Urteilsverkündung zeitgleiche Zusammenkunft der EU-Kommission in Brüssel ließ deutsche Medienpolitiker und Rundfunkrechtler gleich aufhorchen. Denn neben der eigentlich wirkungslosen Programmquote arbeitete die Kommission gleichzeitig an einer Neuformulierung des Rundfunkbegriffs in der Richtlinie, die viel wesentlicher strukturelle Auswirkungen auf den Rundfunk haben kann. Neu ist aber nicht das Hineinnehmen neuer Dienste in der Regelungsbereich der Richtlinie, sondern das Ausklammern, insbesondere der Multimedia-Dienste und die Neuregelung und teilweise Herausnehmen des Teleshopping (Kompromiß) aus dem Rundfunkbegriff, also der Dienste, die vor allem als Programmfüller und Appetithappen für die Nutzung der neuen Infrastruktur



dienen sollen. (vgl. Thomas Gack in der Stuttgarter Zeitung vom 4.4.1995). Der Bangemann-Bericht formuliert klar:

"Ein sich gegenseitiges Stimulieren von Angebot und Nachfrage kann nur dann erzeugt werden, wenn in ganz Europa kurzfristig eine bedeutende Zahl von marktorientierten Anwendungen auf der Grundlage von Informationsnetzen und -diensten angeboten wird." (EUROPA UND DIE GLOBALE INFORMATIONSGESELLSCHAFT 1994, S. 24)

Mit den nationalen Regelungen für Rundfunk könnte aber eine Verzögerung beim Erreichen dieses Ziels, wenn nicht gar eine Verhinderung eintreten, wie der Streit um die Fernsehrichtlinie bereits andeutungsweise gezeigt hat (vgl. Frankfurter Rundschau vom 5.5.1995).

Ein Kongreß der EU-Kommission am 2. Mai 1995 in Köln machte das Konfliktpotential rund um den Rundfunkbegriff auf den verschiedenen Ebenen deutlich. Auf Kommissionsebene streiten sich zwei Generaldirektionen um Kompetenzen für den Rundfunk. Zum einen Colette Flesch für die GD Audiovisuelles, zum anderen GD Industriepolitik, das zum Kabinett Bangemann gehört. So wurden im neuen Entwurf der Kommission zur Fernsehrichtlinie die multimedialen Dienste ausgeklammert. Dazu beabsichtigt das Kabinett Bangemann einen eigenen Richtlinienentwurf zu erarbeiten. Die Kompetenz fiel damit in die Zuständigkeit seines Kabinetts.

Daß überhaupt eine Regelungsbedürfnis wegen bereits vollzogener Konzentrationsprozesse entstanden sei und "die Position der EU zunehmend an Boden gewinne", machen Europavertreter und auch Vertreter bundesdeutscher Rundfunkorganisationen wie die WDR-Justitiarin Antje Karin Pieper an der Standortpolitik der Bundesländer fest, die sich im Zank um Standortinteressen "gegenseitig blockiert" hätten und ein "Vakuum im deutschen Rundfunkrecht" schafften (Frankfurter Rundschau vom 5.5.1995).

5.4.2. Verlagerung der Kompetenzebenen für Rundfunkkompetenz

5.4.2.1. Zum Streit über die Fernsehrichtlinie

Am 7. März 1995 tagten zur gleichen Stunde zum gleichen Thema die EU-Kommission in Brüssel und das BVerfGe in Karlsruhe. Die Kommission beschloß eine Verschärfung der Quotierung für europäische Werke. Das BVerfGe stellte fest, daß die Quotierung der EU und die Zustimmung der Bundesregierung verfassungswidrig ist. Zwar stellt sich die Vorschrift einer Quotierung als Eingriff in die Programmautonomie der Veranstalter dar. Aber andere Regelungen wie über die Werbung wurden nicht für verfassungswidrig erklärt. Damit wird eine Regelungskompetenz der EU auf diesem Feld weder bejaht noch verneint.

Wie problematisch die Kompetenzzaneignung der EU in Rundfunkfragen auf die nationale Regelung ist, zeigt auch der Eingriff in die Werberegelungen der Landesmedienanstalten über die geltende Fernsehrichtlinie. So verstößt die Anwendung des Nettoprinzipes bei der Berechnung der zulässigen Werbezeiten innerhalb einer Programmstunde gegen europäisches Recht. Damit gilt das Bruttoprinzip, wonach den Veranstaltern mehr Werbezeiten pro Programmstunde erlaubt ist. Die Fernsehrichtlinie gilt aber nach einer Entscheidung des OVG Koblenz unmittelbar, da eine nationale Umsetzung fehlt (DLM Jahrbuch 93/94, S. 265). Entsprechend setzen sich Vertreter von Rundfunkorganisationen für eine größere Rechtsklarheit bei der Neufassung der Fernsehrichtlinie ein.

Der Streit um die diversen Entwürfe einer neuen Fernsehrichtlinie konzentriert sich auf deren Reichweite. Noch im Dezember 1994 zeigten sich ARD und ZDF in einer Stellungnahme zu einem Entwurf erfreut über die weite Auslegung des Rundfunkbegriffs (vgl. ARD/ZDF 1994b, S. 30ff.). Die Freude änderte sich im März 1995 durch die Vorlage eines weiteren mit den Kommissaren Bangemann und Monti abgestimmten Entwurfs der Kommission. Darin erstreckt sich der Rundfunkbegriff nur auf Vollprogramme, Pay-TV und Video on demand. Alle weiteren Kommunikationsdienste sind ausgeklammert (vgl. KOMMISSION 1995b). Ihre Besorgnis äußerten ARD und ZDF in einer Stellungnahme vom 23. Juni 1995 gegenüber dem Europäischen Parlament. Dabei unterstreichen sie ihre Befürchtung, daß durch eine enge Auslegung des Rundfunkbegriffs in der Fernsehrichtlinie wesentliche Teilbereiche des Rundfunks "unter das Regime des Telekommunikationsrechts" geraten (vgl. ARD/ZDF 1995b, S. 18). Ähnlich ablehnend äußert sich auch RTL zu dem geänderten Entwurf:

"Ein zu enger Rundfunkbegriff darf nicht dazu führen, daß ganze Bereiche von Medienangeboten der Regulierung entzogen sind und die klassischen Formen von Hörfunk und Fernsehen entsprechend benachteiligt werden." (RTL 1995)

Solche Äußerungen stehen im Zusammenhang mit der Wettbewerbssituation in der Bundesrepublik. Während RTL hauptsächlich auf das Kerngeschäft der Veranstaltung eines Vollprogramms angewiesen ist, eröffnen sich dem Hauptkonkurrenten "Kirch-Gruppe" durch die vielfältigen unternehmerischen Verflechtungen und durch den Programmvorrat bei einer Deregulierung des Rundfunks weitere Verwertungsmöglichkeiten. Dies ist nach den bisher geltenden medienrechtlichen Bedingungen nicht möglich. So wundert es nicht, daß der ACT-Präsident Jan Mojto (und Geschäftsführer der Kirch-Gruppe) sich in einer Stellungnahme für eine noch engere Definition des Rundfunkbegriffs im Richtlinienentwurf ausspricht. Der ACT wendet sich auch gegen eine Aufnahme von Pay Per View, Near Video On Demand und Video On Demand in den Regelungsbereich des Rundfunks (vgl. ACT 1995).



5.4.2.2. Rundfunkrecht versus Wirtschaftsrecht

Um der Gefahr zu entgehen, daß die Diskussion um die Rundfunkstruktur auf eine juristische Klärung reduziert wird, soll hier auf die Dynamik der Rechtsprechung hingewiesen werden.

Durch den Einfluß der auf EU-Ebene angeeigneten Kompetenzen besteht die Gefahr, daß Rundfunk auch nach bundesdeutschem Recht künftig mehr dem Wirtschaftsrecht als dem Medienrecht zugeordnet wird. Dies hätte zur Folge, daß letztlich die Länder auch die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Rundfunk an den Bund abgeben müßten, der per Grundgesetz die Regelungskompetenz für das Wirtschaftsrecht innehat.

Der Gedanke ist bereits 1982 vor Einführung des privat-kommerziellen Rundfunks in der Bundesrepublik vom damaligen Intendanten des WDR Friedrich Wilhelm Freiherr von Sell geäußert worden, damals freilich mit Blick auf die Zulassung kommerzieller Veranstalter (vgl. V. SELL 1982).

Der Gedanke soll nun um die EU-Ebene erweitert aufgenommen werden.

Wie bereits geschildert, resultiert die Rundfunkkompetenz der Länder aus ihrer Kulturhoheit. Im Urteil von 1961 hat das BVerfGe Rundfunk als Kulturgut definiert. Orientiert sich ein Programm aber an ökonomischen Kriterien, verlagert sich sein Schwerpunkt auf den technisch-wirtschaftlichen Bereich.

"Der wesensmäßige Schwerpunkt aber ist nach anerkannter Rechtsauffassung ein ausschlaggebendes Kriterium für die Frage, ob zur Regelung einer Materie der Bund oder die Länder zuständig sind." (V. SELL 1982, S. 476)

Läge nun der Schwerpunkt beim Rundfunk auf der wirtschaftlichen Seite, wäre der Bund für Regelung des Rundfunks zuständig. Dabei könnte auch die Staatsferne nach Art. 5GG durch Bundesgesetz geregelt werden.

Der Bund wiederum hat weitreichende Kompetenzen an die EU abgegeben. Demzufolge wäre auch der Rundfunk ein Regelungsgegenstand der EU nach den ihr eigenen Gesetzen, die Rundfunk ohnehin als Dienstleistung und dem Wirtschaftsrecht zugeordnet betrachten. Es fände also ein direkter Kompetenzabzug auf die europäische Ebene statt. Kultur wäre dann nur noch ein nachgeordneter Bestandteil des Rundfunks. In der Tendenz würde das für die öffentlich-rechtlichen Anstalten das Ende ihrer umfassenden Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeuten, an die auch die Gebührenfinanzierung geknüpft ist. Der ohnehin problematische Begriff der Grundversorgung würde auf wenige Kultur- und Bildungsziele reduziert.

Gegen diese Auffassung sprechen allerdings die Urteile des BVerfGe, die in ihrer Gesamtheit den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stützen. Das Gericht könnte aber auch zu der Ansicht kommen, daß diese Aufgabe in Bundeshoheit bewältigt werden kann und dies an Auflagen binden. Diese Rechts-

problematik wird hier nicht weiter vertieft. Es soll lediglich deutlich werden, daß eine strukturerhaltende Rechtsprechung keinesfalls zwingend gegeben ist.

Die Dynamik der Rechtsprechung hängt wesentlich von der tatsächlichen Strukturentwicklung ab. Denn wie bereits die Urteile von 1981 und 1986 zeigen, hat das BVerfGE Entwicklungen auch nachvollzogen. Es liegt also im wesentlichen an den Ländern und den Akteuren selbst, ob einer De-Facto-Auflösung der föderalen Rundfunkstruktur an ein solches juristisches Szenario zu denken ist. Damit ist aber die Rolle der Länderpolitik angesprochen, die per Gesetz ja dazu verpflichtet ist, eine positive Ordnung für die Ausgestaltung von Rundfunkfreiheit herzustellen.

5.4.3. De-Facto-Verluste der Länderkompetenz

Neben den sich aus der komplizierten Rechtssystematik ergebenden Gefährdungen der Länderkompetenz, die auf die Frage der Definition von Rundfunk zurückzuführen sind, existiert generell ein nicht rundfunkspezifischer weiterer Mechanismus des Kompetenzabzugs durch das Vorhandensein einer supranationalen Ebene, die Wirkungen zeigt auf die föderale Struktur der Länder selbst. Dies wird auf der politischen Ebene deutlich bei der Unterscheidung in Substanzföderalismus und Mitwirkungsföderalismus (vgl. BOHLEY 1993, S. 39ff.). Auch der neue Artikel 23 des Grundgesetzes ist entsprechend von Skepsis begleitet: "Eine Verstärkung des Mitwirkungsföderalismus ist in der Regel ein Reflex auf den Abbau von Substanzföderalismus." (ebd.)

Diese pessimistische Sichtweise ist darauf gerichtet, daß auch in der Abstimmung einer deutschen Position gegenüber der EU keine eindeutige Zuordnung der Verantwortlichkeiten mehr gegeben ist. Letztlich folgt daraus, daß allein die Existenz einer weiteren höheren Entscheidungsebene zu einem Kompetenzverlust der nachgeordneten Ebenen führt.

Doch selbst eine weiter vorhandene Regelungshoheit für Rundfunk schwindet, wenn man sich den technischen Details der Dienste zuwendet, die in Landesmediengesetzen kaum mehr faßbar sind. Die Angebotsformen lassen sich grob in Verteildienste, Abrufdienste und Zugriffsdienste unterscheiden.

Ein Beispiel im Bereich Verteildienste ist die Festlegung technischer Parameter auf europäischer Ebene im Rahmen des Projekts "Europäisches Satellitenfernsehen". Hier ist zwischen der Möglichkeit des Satellitendirektempfangs (DBS) und der Weiterverbreitung in Kabelnetzen zu unterscheiden, für die noch die Bundesländer zuständig sind. So ist vorgesehen, Programme in einem "digitalen Multiplex-Signal" an der Kabelkopfstation als Paket in den Netzen zu übertragen. Damit werden z.B. fünf Programme in einem Signal übertragen werden können und erst wieder beim Empfänger rückverwandelt. Die Ausblendung eines von einer Landesmedienanstalt für das Kabelnetz nicht genehmigten Kanals wäre nicht möglich (vgl. MÜLLER-RÖMER 1994, S. 27).



Letztlich haben die Bundesländer bei der Vergabe von Satellitenkanälen privater Betreiber wie bereits erwähnt überhaupt keinen Einfluß. Erst mit Einspeisung ins Kabel geraten Programme in eine Vergaberangliste der Landesmediengesetze. In diese national nicht regulierbare Lücke stößt der ASTRA-Betreiber SES, dessen Vergabepaxis rein nach unternehmerischen Gesichtspunkten erfolgt.⁵² Je mehr Programme über DBS bundesdeutsche Haushalte erreichen, desto weniger wird die Anbietervielfalt nach dem außenpluralen Modell durch die Ordnungspolitik der Länder geprägt. Der Gesetzgebungsvorbehalt des BVerfGE für die Veranstaltung von Rundfunk, der die Rundfunkfreiheit nach der verfassungsgerichtseigenen Definition gewährleisten soll, verliert dadurch seine Wirkung.

Ein weiteres Beispiel ist die Verteilung von Zugriffs- und Abrufdiensten. Für die lückenlose Übertragung müssen aus technischen Gründen Speichermedien in lokaler Umgebung vorhanden sein, die die Inhalte an die Haushalte weitertransportieren. Diese lokalen Server sind mit zentralen Servern verknüpft, die eine entsprechend höhere Kapazität ausweisen und mehrere Angebote beinhalten können. Solche Server sind jedoch nicht standortgebunden und können außerhalb des Regelungsbereiches der Bundesländer ihre Dienste anbieten (vgl. GERSDORF 1995, S. 30ff.).

Ungeachtet der in technischer Hinsicht problematischen Ordnungsfragen ist die Tendenz in den Ländern spürbar, über den Rundfunkbegriff Regelungen für diese Bereiche zu schaffen. Im Wettlauf mit dem europaweiten Liberalisierungsszenario der Kommission (vgl. KAPITEL 3.3.) stehen sich auf Länderebene allerdings Standortpolitik und Rundfunkauftrag entgegen.

5.4.3.1. Zum Handlungsspielraum der Landesmedienanstalten im ökonomisch-technischen Kontext

Zur Überwindung ihrer schwindenden Einflußmöglichkeiten versuchen die Landesmedienanstalten neue Steuerungsverfahren im Umgang mit strukturellen Prozessen zu schaffen. Im September 1994 beschloß die Gesamtkonferenz der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten:

"Die Nutzbarmachung der Satellitentechnik für die audiovisuellen Medien und die dazu parallel verlaufende Globalisierung der Medienmärkte macht auch im

⁵² Die Strategie erläuterte der deutsche Repräsentant der SES, Gernot Busch, im Mai 1995 vor Vertretern des Elektrofachhandels: "Über acht Millionen Haushalte sind unterversorgt. Machen wir sie glücklich, machen wir sie zu Satellitenhaushalten." An die Zuhörer erging der eindringliche Appell: "Wer nicht verkabelt ist und keine Schüssel auf dem Dach hat, das ist Ihr Kunde." (Zit. nach OTT, Klaus: Machen wir die Menschen glücklich! Wie die Astra-Firma SES die Händler und Handwerker für ihre Satelliten zu gewinnen versucht. In: Süddeutsche Zeitung vom 30.5.1995.).

Bereich der Vielfaltssicherung zur Verhinderung unzulässiger Medienkonzentrationen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der für die Zulassung zuständigen nationalen Stellen notwendig. Im Ergebnis ist zu gewährleisten, daß die nationalen Konzentrationsgrenzen nicht durch Zulassungen in anderen europäischen Ländern umgangen werden können." (LÜBECKER BESCHLÜSSE 1994)

Die Konferenz macht dazu zwei Vorschläge:

1. "Aufbau einer organisierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der national in Europa zuständigen Stellen.
2. Inpflichtnahme auch der Satellitenbetreiber, d.h. es muß sichergestellt werden, daß vor Vermietung eines Satellitentransponders eine den auf europäischer Ebene verabredeten Standards entsprechende medienrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt wird. Dies gilt insbesondere für Programme, die sich schwerpunktmäßig auf den nationalen Markt eines Landes richten." (LÜBECKER BESCHLÜSSE 1994)

Eine Folge ist weiterhin, und dies geht auch aus der Kooperationspflicht der Landesmedienanstalten im Rundfunkstaatsvertrag hervor, daß sie sich auf höherer Ebene im Rahmen der föderalen Struktur institutionalisieren, etwa in der DLM. Damit einher geht jedoch auch ein Verlust gesellschaftlicher Kontrolle, wenn Entscheidungen auf Direktorenebene getroffen werden. Zu dieser Institutionalisierung gehört auch deren funktionsgerechte Finanzierung, damit Aufgaben nach den gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden können. Dies haben die Länder bisher nicht geleistet (vgl. HOFFMANN-RIEM 1994, S. 134).

Die technischen Möglichkeiten des Satellitendirektempfangs verändern die Prozentanteile der Kabelhaushalte. Das Lizenzierungsinstrumentarium der Länder, das sich auf Kabeleinspeisung bezieht, verringert sich. Damit wandelt sich auch die Rolle der Telekom, die für die Ausstrahlung von Rundfunk bisher eine dienende Funktion hatte, zu einem bestimmenden Faktor. Im April 1995 haben die Landesmedienanstalten die Telekom aufgefordert, mehr Platz für "neue Fernsehprojekte" in ihren Kabelnetzen zu schaffen. Die Kapazität von 30 Kabelkanälen sei in fast jedem Bundesland ausgeschöpft, lasse sich aber "ohne neue Kabel technisch verdoppeln" (AFP/AP vom 25.4.95.). Zieht man nun in Betracht, daß die Landesmedienanstalten durch die Kanalerweiterung auch ihr Regelungsinstrumentarium sichern könnten, wird die Konfliktsituation deutlich und die abwartende Haltung der Telekom. Zieht man weiter in Betracht, daß die EU-Kommission im Jahr 1995 dabei ist, weitreichende Regelungen für die Kabeleinspeisung zu schaffen, wird der zeitliche Druck deutlich, unter dem die Landesmedienanstalten ihre Position behaupten müssen.

Daß aber medienrechtliche Kontrollinstanzen auf europäischer Ebene geschaffen werden, ist nicht wahrscheinlich. Der Vorschlag der DLM beinhaltet ja, daß Lizenzentscheidungen auf europäischer Ebene an ein medienrechtliches



Prüfverfahren gekoppelt werden. Genau dies sucht aber die Kommission auch im Bereich neuer Dienste zu verhindern, wie sie im Grünbuch zur Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze unmißverständlich zum Ausdruck bringt (vgl. KAPITEL 3.3.2.).

Auch die Lizenzvergabe für bundesweit einstrahlende Sender wollen die Landesmedienanstalten neu regeln. Künftig soll eine Arbeitsgemeinschaft aller Anstalten mit der Mehrheit von zwei Dritteln Beschlüsse fassen können. Die Programme sollen durch eine gemeinsame Prüfgruppe beaufsichtigt werden. Damit solle auch ein deutliches Signal an die Politik gegeben werden, auf zusätzliche zentrale Gremien zu verzichten (AFP/AP vom 25.4.95). Wie eine solche Arbeitsgemeinschaft konstituiert sein wird, dürfte sich vielleicht noch im Jahr 1995 klären. Damit verbunden ist die Frage der gesellschaftlichen Kontrolle von Entscheidungen wie auch die Gültigkeit von Lizenzen nach dem Sendestaatsprinzip. Hier ist die Frage zu klären, ob einem einmal zugelassenen Veranstalter in einem anderen Bundesland die Lizenz wieder überprüft und sogar entzogen werden kann, oder ob die Zulassung für alle Länder gleich bindend ist.

Trotz aller Bemühungen zeigt sich aber am Beispiel der Landesmedienanstalten deutlich die Strukturschwäche der bundesdeutschen Rundfunkaufsicht. Letztes Beispiel ist die Zulassung des "Wiederholungsprogramms Super RTL" (Süddeutsche Zeitung vom 4.3.1995), das die "letzten noch freien Kapazitäten in den Kabelnetzen" (ebd.) belegen konnte. Durch die Knappheit der freien Kabelplätze sehen sich auch ausländische Veranstalter wie MTV, Eurosport und CNN gefährdet. Vertreter der Sender warfen während des Kölner Medienforums im Juni 1995 der LfR in Nordrhein-Westfalen vor, Kabelplätze nach Nationalität zu vergeben. Dies widerspreche dem europäischen Integrationsgedanken. In der Auseinandersetzung machte eine Vertreterin der EU-Kommission deutlich, daß im Falle einer Diskriminierung allein der EG-Vertrag Anwendung findet (vgl. epd Nr. 49 vom 24. Juni 1995). Damit wird deutlich, daß die Einspeisungsregeln der Landesmedienanstalten nicht losgelöst von europäischen Regeln angewendet werden können. Das konflikthafte Zusammenreffen der beiden Ebenen führt allenfalls zu Gerichtsverfahren. Dies ist jedoch in keiner Weise befriedigend, weder für die Rundfunkordnung, noch für die Planungssicherheit der Programmveranstalter.

5.4.3.2. Bundeskartellamt und Rundfunk

Das Bundeskartellamt hat Kompetenzen über Medienunternehmen nach Wettbewerbsrecht. Die Grenzen der Befugnisse ergeben sich einerseits in der Abgrenzung zum Medienrecht der Bundesländer und andererseits zum Wettbewerbsrecht der EU.

Die tatsächliche Strukturentwicklung zu Medienkonzentrationen bei den Anbietern hat das Kartellamt aufgrund dieser Grenzen nicht sonderlich beeinflusst.

sen oder korrigieren können. Das Kartellamt selbst übt harsche Kritik an den Landesgesetzgebern. Die Landesmediengesetze hätten sogar "konzentrationsfördernd" gewirkt. (Süddeutsche Zeitung vom 6.4.95.).

Den Mediengesetzen fehle die Möglichkeit der Fusionskontrolle, wie Durchsuchungen nach richterlichen Anordnungen, Beschlagnahme von Geschäftsunterlagen und Verhängen von Bußgeldern (ebd.). Deshalb fordert das Kartellamt, den Rundfunk mehr nach wirtschaftlichen Kriterien zu beurteilen; die Kulturhoheit der Bundesländer sei "hochstilisiert" worden (ebd.). Mehr Einflußmöglichkeiten erhofft sich das Kartellamt bei Pay-TV, weil dort "ein echter Markt mit direkter Beziehung zwischen Nachfrager und Lieferant" entstehe (ebd.). Damit setzt das Kartellamt auf eine Unterscheidung zwischen traditioneller Massenkommunikation und neuen Diensten, die nach dem Wettbewerbsrecht zu beurteilen wären. Im Umkehrschluß bedeutet dies einen Entzug der Materie aus dem bisherigen Medienrecht und der Regelungskompetenz der Bundesländer.⁵³

Die Landesmedienanstalten ihrerseits versuchen jedoch kartellrechtliche Befugnisse zu erhalten, womit deutlich wird, wie unklar der Ordnungsrahmen für neue Angebotsformen noch ist (vgl. KAPITEL 5.3.3.). Die Einordnung neuer Dienste wie Multimedia-Anwendungen sollen, anders als nach den Vorstellungen des Kartellamtes, durchaus dem Rundfunkrecht zuzuordnen sein, allerdings nach ihrer Meinungsrelevanz abgestuft mit Auflagen versehen werden.

Abschließend sei gesagt, daß Gefährdungspotentiale für die Rundfunkstruktur in ihrer länderhoheitlichen Verfassung auf mehreren miteinander korrespondierenden Ebenen bestehen.

Aufgrund von Zentralisierungstendenzen, die mit einem generellen Wandel zu einem Mitwirkungs föderalismus verbunden sind, verliert die Steuerungsebene der Landesmedienanstalten an Bedeutung. Dies äußert sich beim Rundfunk in der Notwendigkeit, den gewachsenen Strukturen zentrale Kontrollorgane entgegenzusetzen. Die Entscheidungen in immer mehr Teilbereichen, wie die Vergabe von Lizenzen, wird gekoppelt an eine Abstimmung im europäischen Rahmen. Hier gelten aber andere Zulassungskriterien. Es wird also notwendig sein, allgemeine Standards zu vereinbaren, die im Sinne des EGV und der Liberalisierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen auf einem

⁵³ Der Direktor der Medienanstalt Berlin-Brandenburg MABB (und zurückgetretene Direktor der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten DLM), Hans Hege, spricht sich für eine einheitliche Rundfunkaufsicht auf Länderbene aus. Nach seiner Argumentation haben die Länder bei der Kontrolle aufgrund ihrer Standortpolitik versagt. Demgegenüber spricht sich Hege für einheitliche Aufsicht aus, die "keine zentrale Institution sein muß" (dpa vom 26.5.1995). Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert dagegen, daß "die medienrechtliche Konzentrationsprüfung für die Lizenzvergabe [...] auf das Bundeskartellamt übertragen werden [soll]" (Süddeutsche Zeitung vom 29.5.1995).



niedrigeren Niveau liegen als bisher in der Bundesrepublik. Dies ergibt sich alleine schon aus der unterschiedlichen Interpretation des Rundfunkfreiheitsbegriffes (vgl. KAPITEL 5.5.). Größere Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer existieren auf EU-Ebene jedoch wegen der defizitären demokratischen Legitimation kaum.

Auch aus diesem Grund gibt es verschiedentlich kritische Stimmen. Denn die globale technische Entwicklung, der ökonomische Drang nach gleichen Marktregeln, wirft nicht zuletzt die Gefahr des Demokratieverlustes auch global auf und damit auch globale Ordnungsprobleme. Daraus zieht beispielsweise der ehemalige Vorsitzende der DLM Hans Hege den Schluß, daß "zur Eindämmung des Demokratieverlustes nicht überall die gleichen Ordnungsregeln gelten" sollten (vgl. HEGE 1994, S.36). Genau hier setzt aber die faktische Kraft europäischer Strukturpolitik an.

5.4.4. Politische Positionen zur Informationsgesellschaft

Es ist weniger die Aufgabe von Juristen ist, die strukturellen Herausforderungen zu meistern, als vielmehr und in erster Linie eine Aufgabe der Politik (vgl. KAPITEL 5.4.2.2.). Deshalb werden hier unter dem Aspekt des im politischen Raum häufig fallenden Wortes "Informationsgesellschaft" einige Grundzüge der Vorstellungen der im Bundestag vertretenen Parteien erläutert.

Angesichts der aufgezeigten Problematik europäischer Auswirkungen auf das bundesdeutsche Rundfunksystem ist nachzufragen, ob die Parteien in diesem Zusammenhang eine national modifizierende Bedingung darstellen und ob sie verstärkend oder schwächend auf die epochalen Trends einwirken.

Hier muß auch auf "Simulation epochaler Trends" (vgl. KAPITEL 3.4.) verwiesen werden, nach dem es gerade der Politik als Aufgabe zukommt, Trends als Kommunikationsthemen zu entdecken. Das Szenario der Informationsgesellschaft müßte demnach in der Bundesrepublik über die Politik bestimmt und befördert werden. Im wesentlichen ist die öffentliche parteipolitische Diskussion jedoch von der Reproduktion der Themen vergangener Jahrzehnte geprägt. Hierzu zählt auch die ARD-Strukturdebatte.

Ein weiterer allgemeiner Trend ist zu berücksichtigen. Die Debatten im deutschen Bundestag zu vielen Problemen der Landwirtschaft, Umweltschutz, Verkehr, Verteidigung etc. zeigen eine generelle Neigung der Parteien zu sog. "europäischen Lösungen".

Schließlich ist im Gegensatz zur großen Lösung der Trend zu Spezialdebatten zu sehen über gesellschaftlich relevante Themen wie Gewalt und Frauengleichstellung, die öffentlichkeitswirksam auf die Medien insgesamt verlagert werden.

Interessant ist hier, welche Ordnungs- und Strukturvorstellungen der Parteien sich angesichts der feststellbaren Strukturveränderung im Rundfunksystem herausbilden oder verfestigen.

Wenn von Vertretern der EU ihr Kommissar Martin Bangemann mit dem amerikanischen Vizepräsidenten Al Gore verglichen wird⁵⁴, sollte ein Blick auf die amerikanische politische Initiative geworfen werden, die dort unter dem Titel "National Information Infrastructure" (NII) breit diskutiert wird. In einem Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag werden im Verhältnis zu Europa jedoch drei Unterschiede ausgemacht:

1. Die NII ist inhaltlich umfassender als die deutschen und europäischen Vorstellungen;
2. sie steht in einer historischen Kontinuität und kann an Vorhandenes anknüpfen;
3. der Politikstil ist offener und integrativer." (RIEHM/WINGERT 1995, S. 104)

Im Ergebnis sei es "gelingen, wirtschaftliches Kalkül mit gesellschaftspolitischen und sozialen Utopien zu verbinden und die - auch geistigen - Bedürfnisse relevanter Bevölkerungsgruppen anzusprechen." (ebd.)

Wenngleich die amerikanischen Pilotprojekte auch unter Akzeptanzproblemen leiden, so ist es scheinbar gelungen, dem Kommunikationsthema Informationsgesellschaft eine gesellschaftliche Seite abzugewinnen. Mehr als sieben Gruppen wie Bürgerinitiativen, Stiftungen, Non-Profit-Organisationen haben sich zu einem Telekommunikationsrat, um ihre Interessen bei der Gestaltung der Infrastruktur zu wahren (vgl. RIEHM/WINGERT 1995, S.112). Dies liegt auch daran, daß die NII eine starke Konzentration auf den öffentlichen Bereich enthält, während in Europa trotz aller Beteuerungen private Anwendungen im Vordergrund stehen.

Solche gesellschaftlichen Institutionalisierungen wie in den USA existieren in der Bundesrepublik (bis auf wenige Ausnahmen) nicht. Allerdings ist die europäische Dimension des Themas Rundfunk und nun auch die Informationsgesellschaft Gegenstand parteipolitischer Debatten.

In einem aktuellen Beschluß des Bundesfachausschusses Medienpolitik der CDU von 1993 heißt es:

"Der Medienmarkt hat inzwischen mindestens eine europäische Dimension. Um Wettbewerbsbenachteiligungen von deutschen Medienunternehmen zu vermeiden, ist eine Harmonisierung von Anti-Konzentrations-

⁵⁴ Der Vergleich stammt vom Kabinettschef des Bangemann-Ressorts, Jörg Wenzel. (Vgl. KAPITEL 3.1.)



regeln anzustreben. Eine entsprechende Regelung sollte von Bund und Ländern initiiert werden." (BUNDESFACHAUSSCHUß 1993, Manuskript)

Diesem Wettbewerbsgedanken fühlen sich die Vertreter der F.D.P. ebenfalls verpflichtet. Einer ihrer prominentesten Vertreter, Martin Bangemann, ist EU-Kommissar in Brüssel. Daß die F.D.P. nicht immer dem Handeln der Bundesregierung zustimmt, zeigte sich bei der Beteiligung der Telekom am luxemburgischen ASTRA-Betreiber SES. Der medienpolitische Sprecher der F.D.P.-Bundestagsfraktion bezeichnete den Einstieg der Telekom als "ordnungspolitischen Sündenfall" (F.D.P. Bundestagsfraktion, Fachinfo Nr. 2045 vom 20. Januar 1994). Interessant dabei ist folgende Erkenntnis:

"Wer den Satellitenmarkt beherrscht, kann faktisch über das wirtschaftliche Schicksal von Fernsehsendern entscheiden und gewinnt Einfluß auf die publizistische Vielfalt in Deutschland." (Ebd.)

In einer Stellungnahme stellte die Bundesregierung jedoch fest, durch eine Beteiligung an ASTRA den deutschen Interessen Rechnung zu tragen (ebd.).

In einem Beschluß der SPD-Medienkommission vom September 1994 heißt es:

"Der Entwicklung zur Liberalisierung im Telekommunikationsbereich dürfe sich die Bundesrepublik mit Blick auf den globalen Wettlauf um neue Märkte und Schlüsseltechnologien nicht verschließen. Kern sozialdemokratischer Medienpolitik in Europa sei die Sicherung der Pluralität von Information und Meinung [...] Die Kunst wird darin bestehen, gesellschafts- und medienpolitisch verantwortungsvoll zu gestalten, ohne jedoch die technische und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und Europa zu behindern." (SPD-MEDIENKOMMISSION 1994, Manuskript)

Die Gestaltungsrolle der Medienpolitik sieht die SPD so: "Die Regelungsdichte richtet sich also nach der publizistischen Relevanz des jeweiligen Programms." (Ebd.)

In den politischen Absichtserklärungen der großen Parteien CDU und SPD besteht eine Konkordanz bezüglich der Nutzung innovativer Technologien in den Medien und was die Stärkung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb angeht. Die Forderung nach gesellschaftlichen Diskussionen über ethische Eckwerte für die Anwendung von Kommunikationstechnologien insgesamt ist traditionell jedoch weitgehend in die Parteiprogramme verbannt.

Zu den Verweigerern neuer Kommunikationstechnologien zählten bislang die Grünen. Ihr Politikziel hieß in einem Wahlauf Ruf des Jahres 1983:

"...die Breitbandverkabelung und die computergestützte Datenerfassung als Instrument zunehmender Isolierung, Kontrolle und Verängstigung des Bürgers zu verhindern." (DIE GRÜNEN 1983, Manuskript)

In Fortsetzung dieser Position formulierten die Grünen 1985 in ihrem medienpolitischen Programm:

"Als einzige Partei lehnen die Grünen grundsätzlich die Zulassung privater kommerzieller Veranstalter ab und verteidigen das Prinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, allerdings mit dem Ziel umfassender Reformen der bestehenden Anstalten." (epd Nr. 5/86)

Im Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1994 fordern die Grünen aufgrund der nationalen Entwicklung europaweite Anti-Konzentrationsregeln zur Begrenzung von Medienmacht (DIE GRÜNEN/BÜNDNIS 90 1994, Manuskript).

Die Medienpolitik der Grünen befindet sich allerdings noch im Anfangsstadium. Erst im April 1995 wurde auf Parteiebene eine Medienkommission eingerichtet, um eigene Defizite in der Medienpolitik aufzuarbeiten. Die Fernsehrichtlinie der EG von 1989 haben die Grünen pauschal verurteilt als "die freie Fahrt der Medienmultis in eine rein kommerziell ausgestaffierte TV-Welt, wo die Vielfalt der Meinungen auf der Strecke bleibt" (zit. nach HEINRICH 1991, S. 295). Auf der einen Seite wandten sie sich gegen ein Abschottung für Märkte von Medienmultis, auf der anderen Seite gegen die zunehmende Amerikanisierung der Programme (ebd.).

Insgesamt erweist sich das Sichten von Parteienstatements als nicht besonders fruchtbar. Eine besondere Schwierigkeit ist, daß die Parteienvertreter auf den verschiedenen Ebenen Europa - Bund - Länder "realpolitisch" unterschiedliche Positionen einnehmen. Anders betrachtet, praktizieren die Parteien je nach Interessenlage die Form einer "Konkurrenzdemokratie" oder einer "Konkordanzdemokratie" (vgl. BULLINGER 1988, S. 63. Bullinger bezieht das Konkordanzmodell auf die Schweiz). Von Konkordanz kann die Rede sein, wenn sich die Parteien gleichmäßig in einer Art Koalition den Einfluß auf den Rundfunk sichern. Von Konkurrenz kann ebenfalls die Rede sein, wenn es gilt, nationale Interessen im internationalen Wettbewerb zu vertreten. Von Konkurrenz kann die Rede sein, wenn Kompetenzen der jeweiligen Handlungsebene gefährdet sind oder innerhalb einer Ebene die Machtverhältnisse verschoben werden.

In diesem Sinne weisen die politischen Positionen der Parteien den Doppelcharakter der Trenddämpfung als auch der Trendförderung auf.

5.5. Rezipientenfreiheit und Informationsgesellschaft

Die Rezipientenebene wurde bereits im Kapitel 5.3 unter dem Aspekt der neuen Angebote und des Zugangs zur Infrastruktur berücksichtigt. Es wurde festgestellt, daß den Rezipienten dabei die Rolle zukommt, eine "kritische Nachfragemasse" darzustellen, um den ökonomischen Prozeß zur *Informationsgesellschaft* in Gang zu setzen. Unter diesem Eindruck ist es lohnend, das in Kapitel 4 geschilderte Spannungsverhältnis zwischen Mehrheitsmodell und



Pluralismusmodell auf die Rezipientenebene zu beziehen. In der bundesdeutschen medienpolitischen und -theoretischen Diskussion existieren verschiedene Ansätze der Bezugnahme auf Rezipienten. Das weite Feld der empirischen Rezipientenforschung soll allerdings hier weitgehend ausgeschlossen werden. Vielmehr soll angesichts der europäischen Entwicklung unter dem Aspekt der Rezipientenfreiheit die Frage der positiven Rundfunkordnung, die mit Etablierung privat-kommerzieller Anbieter in der Bundesrepublik heftig diskutiert worden ist, noch einmal aufgenommen werden. Um es an Begriffen festzumachen, stehen sich das Modell der institutionalisierten, positiven (BVerfGe) Rundfunkordnung und das Modell des wettbewerbs- und marktorientierten Verzichts auf eine Rundfunkordnung gegenüber.

Das BVerfGe ist in seiner Rechtsprechung einem institutionalisierten Rundfunkmodell gefolgt, an das in der Realität bestimmte Bedingungen geknüpft wurden und werden, die den Prozeß der freien Meinungsbildung gewährleisten sollen. Deshalb ist in der ständigen Rechtsprechung auch immer der öffentlich-rechtliche Rundfunk als eine Voraussetzung für den Betrieb privat-kommerziellen Rundfunks angesehen worden (vgl. KAPITEL 4.).

Genau gegen dieses Modell argumentieren Vertreter einer "offenen Rundfunkordnung", die den Prozeß der freien Meinungsbildung durch eine Institutionalisierung, und der damit einhergehenden Beschränkung der Ausübung von Rundfunktätigkeiten, gefährdet sehen (vgl. MESTMÄCKER 1988).

5.5.1. Interaktion und Massenkommunikation

Vertreter einer offenen Rundfunkordnung wie Rupert Scholz gehen von einem anderen Begriff der Massenkommunikation aus als das BVerfGe (vgl. SCHOLZ 1980). Das BVerfGe ist nach dieser Auffassung an einem veralteten Begriff von Massenkommunikation orientiert; an der bloßen Verteilung von Inhalten über technische Einrichtungen an ein disperses Publikum. Dagegen spreche die empirische Sozialforschung, die herausgefunden habe, daß Rezipienten aktive Teilnehmer statt passive Zuschauer seien (vgl. auch HECKER 1987). Massenkommunikation ist nach dieser Auslegung ein komplexer Prozeß der Interaktion. Eine Institutionalisierung von Massenkommunikation beschneide die aktive Teilhabe der Rezipienten (ebd.).

Scholz fügt dem Begriff der Massenkommunikation den der Interaktion hinzu. Erst durch die Möglichkeit der Interaktion sei die Freiheit des Publikums gewährleistet. Damit sucht Scholz zu einer neuen Interpretation des Art.5 GG zu kommen. Der aktive Umgang des Publikums mit den Massenmedien dürfe insofern nicht institutionell umgangen werden. Im Ergebnis kommt Scholz zu dem Schluß, daß der Publikumsfreiheit über den Prozeß von Angebot und Nachfrage Rechnung getragen werden müsse.

Das Marktmodell einer offenen Ordnung sieht auch die freie Rezipientenentscheidung vor. "Diese Erwartung verfehlt aber die strukturellen Bedingungen moderner Massenkommunikation. Moderne Massenkommunikation kennt keine Marktoffenheit mehr, sondern ist durch weitgehend irreversible Formen einer Medienkonzentration gekennzeichnet." (HECKER 1987, S. 95) Die sogenannte populär formulierte "Abstimmung mit der Fernbedienung" als emanzipatorisches Element ist im Licht des Modellcharakters von Angebot und Nachfrage zu sehen. Fügt man nun die europäischen Implikationen hinzu, wird deutlich, daß dieses Modell nicht realitätsnah ist. Das Ingangsetzen des Wettbewerbs von der Infrastruktur bis zu den Programminhalten erfordert besonders nach europäischer Vorstellung weltmarktfähige Akteure. Die Konsequenz ist, daß standardisierte Produkte die Märkte füllen. Realitätsnah betrachtet, wird beispielsweise der erste große Schritt auf die Datenautobahn mit dem Begriff "Teleshopping" verbunden sein, weil die Investitionskosten vergleichsweise gering bleiben und eine hohe Gewinnerwartung daran geknüpft ist.⁵⁵ Die Standardisierung der universell absetzbaren Inhalte führt nach der Ansicht von Kritikern schließlich auf allen Ebenen zu freiheits- und vielfaltseinengenden Mechanismen (vgl. BISMARCK et.al. 1985).

Entsprechend dieser unterschiedlichen Sichtweise ist die Rolle der Kommunikationstechnologie unterschiedlich einzuordnen. In dem vom BVerfGE intendierten Ordnungsmodell und in der darin enthaltenen Kompetenzordnung hat die Technik eine dienende Funktion für die Ausübung der Rundfunktaetigkeit. Im Marktmodell dient die Technik einmal als Legitimation für die Forderung nach Auflösung bestehender Rundfunkordnungen und zum anderen als befreiendes Element für einen Außenpluralismus, der die Rezipientenfreiheit erst durch möglichst viele Angebote, verbunden mit Interaktivität herstellt.

5.5.2. Meinungsfreiheit im europäischen Wettbewerb

Ein weiterer Punkt, der gegen die postulierte Rezipientenfreiheit im Gegensatz zur institutionalisierten Freiheit spricht, ist, daß Publikumsbedürfnisse nicht direkt in Inhalte umgesetzt werden. Sie müssen mit den Instrumenten der Markterfassung und Bearbeitung erst produziert werden.

Die Kritik der Vertreter einer offenen Rundfunkordnung als Prozeß eines Entdeckungsverfahrens im Wettbewerb fällt an diesem Punkt auf sie selbst zurück.

"Die Entwicklung der Meinungen kann zwar als allgemeines, abstraktes Muster beschrieben, ihre Manifestation in konkreten Meinungen jedoch nicht prognostiziert werden. Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren, mit dessen Hilfe diejenigen besonderen Meinungen erst entdeckt werden, die geeignet

⁵⁵ So ist Teleshopping auch eine auffällige Gemeinsamkeit in den Pilotprojekten der Bundesländer.



sind, das gesellschaftliche System spontaner Handelsordnung an Änderungen seiner Außenwelt anzupassen oder diese zu absorbieren. Dieser Wettbewerb kann nicht durch Simulation eines Als-Ob-Wettbewerbs ersetzt werden." (HOPPMANN 1988, S. 186)

Diese Argumentation gerät nun unter realanalytischen Ergebnissen vollends in die Zwickmühle angesichts der Bemühungen der Kommission zur *Herstellung der Informationsgesellschaft*. Hier wird ausdrücklich ein *Als-Ob-Wettbewerb* als geeignetes Instrument angesehen, um die *kritische Nachfragemasse* anzuregen, die nötig ist, um die hohen Investitionskosten in die technische Infrastruktur der Informationsgesellschaft in einem einigermaßen überschaubaren Zeitraum amortisieren zu können. Dieser Als-Ob-Wettbewerb stellt sich in einem Paradoxon so dar, daß zur Schaffung von Wettbewerbsstrukturen auch solche, den Wettbewerb behindernde Maßnahmen zunächst geduldet oder sogar angeordnet werden.

Mithin wird deutlich, daß ein normatives Modell des Entdeckungsverfahrens im Wettbewerb nicht geeignet ist, um Meinungsfreiheit in allen möglichen Varianten zu gewährleisten. Schließlich zielt die EU in ihrer Politik primär auf die Verwirklichung des Binnenmarktes und nur begrenzt durch den partiell zur Legitimation herangezogenen Art. 10 EMRK auf Informations- und Meinungsfreiheit.

5.5.3. Institutionalisierung

Die offene Rundfunkordnung und die freie Rezipientenentscheidung suggerieren ein Mediensystem, das ohne Institutionalisierung auskommt, die als freiheitsbeschränkend aufgefaßt wird. Dagegen stehen Auffassungen, die Medienentwicklung eben als Prozeß von Institutionalisierung verstehen.

"Medien in einem institutionellen Sinn zeichnen sich indessen dadurch aus, daß sie Mitteilungen für einen mehr oder weniger definierten Nutzerkreis auswählen, strukturieren und in einer bestimmten technischen und symbolischen Form präsentieren." (SCHMID/KUBICEK 1994, S. 404)

Eine solche Definition beinhaltet sowohl die Form des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit all seinen besonderen gesetzlich vorgeschriebenen Implikationen, als auch den privat-kommerziellen Rundfunk mit seinen ökonomischen Abhängigkeiten.

Mit Blick auf die technischen Medien und der Strukturpolitik der EU wird hier ein Problem deutlich. Die bloße Herstellung von ubiquitären Übertragungssystemen muß, um zu funktionieren, einen Anwendungsbezug erhalten. Dies setzt aber eben eine Institutionalisierung voraus. Diesen Anwendungsbezug sucht die Kommission mit ihrem Aktionsprogramm herzustellen, der bereits im Bangemann-Bericht näher beschrieben wurde und durch die G7 Konferenz in konkrete Absprachen mündete.

Der Abgleich der Normen-Modelle mit den realanalytischen Bezügen europäischer Rundfunkstrukturpolitik verstärkt den Eindruck, daß letztlich die institutionalisierte Gewährleistung der Rundfunkfreiheit durch eine institutionalisierte Absatzstrategie unter dem "selektiven Rückgriff auf Publikumsbedürfnisse" (HECKER 1997, S. 152) der privatwirtschaftlichen Unternehmen ersetzt wird. Damit ist aber die Annahme der Rezipientenfreiheit durch Auflösung der Institutionalisierung nicht verifizierbar und in dieser Konsequenz sicher nicht gewollt. Es existiert demnach in jedem Fall eine Institutionalisierung. Die Frage ist dennoch zu stellen, wie das asymmetrische Verhältnis zwischen Massenmedium und dem *aktiven* Rezipienten durch geeignete Instrumentarien auf eine vergleichbare Ebene befördert werden kann.

Focussiert auf die Frage des Rundfunk- und Kulturbegriffs läßt sich feststellen, daß die Debatte einiges eher verdeckt, als zu Tage fördert. Die Gewichte scheinen verlagert worden zu sein, nicht zuletzt durch die EU.

Um es knapp zu sagen: Es ist nicht mehr die Frage, ob das Rundfunkrecht alle Bereiche der elektronischen Kommunikation umfassen soll, und damit ein rechtlicher unausfüllbarer Rahmen (statt Ordnung) geschaffen wird, um das Kulturgut Rundfunk zu schützen. Es ist vielmehr die Frage, ob das europäische Telekommunikationsrecht alle Bereiche der Kommunikation umfaßt und damit weitere Regelungen obsolet oder wirkungslos werden.

Kann etwa von einer Rezipientenfreiheit gesprochen werden, angesichts der ökonomischen Verwertbarkeit derselben? Am Beispiel Datenschutz wird dies generell deutlich. Durch entsprechende Gesetze soll der Bürger vor staatlichen Eingriffen geschützt werden. Aber die Eingriffe der Ökonomie auf Kundendaten sind bisher kaum geschützt. Auch auf europäischer Ebene tut man sich schwer, Regelungen zu erfinden, die den Schutz der einzelnen Bürger ermöglichen, ohne das Ziel des freien Wettbewerbs zu gefährden.⁵⁶

Es wird derzeit viel über den Abbau von *Institutionen* als Folge neuer technischer Kommunikationsmöglichkeiten diskutiert (vgl. RIEHM/WINGERT 1995). Daß es aber, wie die Beispiele in den vorherigen Kapiteln zeigen, in einem hohen Maß auch um den Aufbau neuer Institutionen geht, darf nicht unberücksichtigt bleiben, gerade im Hinblick auf das Verhältnis von Rezipienten zu solchen kommunikativen Institutionen.

⁵⁶ Dieses Problem wurde auch im hessischen Landtag am 9.6.95 zu Tage gefördert anlässlich einer Veranstaltung zum Thema 25 Jahre Datenschutz in der Bundesrepublik Deutschland.



6. Ergebnis und Ausblick: Rundfunk als Teil einer europäischen Telekommunikationsstruktur

6.1. Der epochale Trend zu einer liberalisierten europäischen Telekommunikationsordnung

Die technische Entwicklung läßt die Bereiche Vermittlung und Verteilung zusammenwachsen. Eine charakteristische Leistung der Vermittlungstechnik ist der Telefonsprachdienst. Zum Bereich der Verteiltechnik zählen Rundfunkprogramme. Damit ergeben sich Anknüpfungspunkte zwischen Telekommunikation und Rundfunk. Durch die Deregulierung der Telekommunikation entsteht ein europäisch durchaus gewollter Sog auf eine fortschreitende Deregulierung im Rundfunksektor.

Im Bereich der Technik und der Organisationen zeichnet sich, losgelöst von Inhalten, eine Dominanz der Distribution und der Infrastruktur ab. Deregulierung, Harmonisierung und Liberalisierung sind diesbezüglich die Zielinstrumente der EU. Die Verfügbarkeit der Infrastruktur ohne inhaltliche Bindung ist für die private Kommunikation von hoher Bedeutung. Die Veranstaltung von Rundfunk ist dagegen an inhaltliche Bedingungen geknüpft. Deshalb ist, nicht nur angesichts weiterhin knapper Übertragungswege, der Zugang zu künftig deregulierten Übertragungswegen ein bestimmender Faktor der Ordnungsbezüge im Rundfunk.

Welche Bedeutung den europäischen Initiativen zu einer umfassenden Telekommunikationsordnung im Sinne von Deregulierung zukommt, wurde unlängst durch die Veröffentlichung eines "vertraulichen Regierungspapiers" der US-Regierung unterstrichen. Das Papier wurde im Informationsdienst "Inside US Trade" veröffentlicht und von der französischen Zeitung Le Monde sowie vom deutschen Evangelischen Pressedienst epd aufgegriffen.⁵⁷ Das Papier trägt den Titel: "Die audiovisuelle Strategie der Vereinigten Staaten." Ein Teil des Papiers ist auf den Abbau "kommerzieller Barrieren" gegen den Import amerikanischer Film- und Fernsehprodukte in Europa gerichtet. Derzeitige Regelungen sollen daher liberalisiert werden. Interessant ist vor allem, mit welchen Mitteln die Amerikaner sich den europäischen Markt gefügig machen wollen. Mittels Lobby-Techniken soll nämlich erreicht werden, "daß Film und Fernsehen immer mit der Telekommunikation verbunden bleiben, so daß Deregulierung im Telekommunikations-Sektor den Weg für Deregulierung im Audiovisions-Sektor ebne." Weiter heißt es in dem Papier, so epd, "verantwortlichen hohen Stellen in Außen-, Wirtschafts-, Finanz-, Handels- und Postministerien und Vertretern des Privatsektors klar zu machen, daß Restrik-

⁵⁷ Die Informationen über das "Geheimpapier" stammen aus epd/Kirche und Rundfunk Nr 49 vom 24. Juni 1995.



tionen die Entwicklung fortgeschrittener Telekommunikationsnetze und das Wohlergehen des audiovisuellen Sektors blockiert."

Die amerikanische Strategie der Deregulierung des audiovisuellen Sektors über die Telekommunikation ist aber genau der Prozeß, der sich derzeit auch auf europäischer Ebene abzeichnet. Insofern dürften die Überlegungen zur Deregulierung bei europäischen Organen auf fruchtbaren Boden fallen. Damit dürfte dem Fehlen einer europäischen Rundfunkordnung auch das Fehlen einer positiven Telekommunikationsordnung hinzutreten. Es entwickelt sich jedoch in technischer und ökonomischer Hinsicht eine Telekommunikationsstruktur.

Die Politik beschäftigt sich in diesem Zusammenhang damit, für den Rundfunk noch geltende Ordnungsgefüge abzubauen. Im Hinblick auf die Informationsgesellschaft kommt der Politik die Aufgabe zu, epochale Trends (vgl. KAPITEL 2.) zu simulieren (vgl. KAPITEL 3.4.). Die Simulation epochaler Trends auf europäischer Ebene dient (statt einer demokratischen) als Legitimation für die Politik der EU, insbesondere der EU-Kommission.

6.2. Zu den national modifizierenden Bedingungen

Beim Entstehen der Informationsgesellschaft stehen vornehmlich wirtschaftliche Interessen im Mittelpunkt. Diese Interessen werden beim Prozeß der Entscheidungsfindung von Vertretern der Industrie formuliert und zur offiziellen Doktrin erhoben. Ein Beispiel dafür ist die Bangemann-Gruppe (vgl. KAPITEL 3.3.1.). Auch die von Winfried SCHULZ als epochal bezeichneten Trends (vgl. KAPITEL 2.) spiegeln sich darin wider. Der fortschreitenden Kommerzialisierung, dem Wachstum und dem technischen Wandel stehen national modifizierende Bedingungen gegenüber. Diese Bedingungen wirken trenddämpfend oder trendfördernd. In der Bundesrepublik lassen sich trenddämpfende Faktoren weitgehend unter dem Begriff der positiven Rundfunkordnung zusammenfassen.

Die trenddämpfenden national modifizierenden Bedingungen in der Bundesrepublik befinden sich jedoch in einer Phase der Abschwächung. Dies liegt zum großen Teil an den nationalen Akteuren selbst. Die Dynamik des dualen Rundfunksystems ergibt sich aus dem unaufgelösten Spannungsverhältnis zwischen Pluralismusmodell und Mehrheitsmodell (vgl. KAPITEL 4.). Hinzu treten wirtschaftspolitisch motivierte Standortinteressen der Länder in Konkurrenz zum Auftrag der Gewährleistung von Rundfunkfreiheit.

Die sich abzeichnenden Novellierungen der Landesmediengesetze lassen einen Trend von der dezentral ausgerichtete Rundfunkstruktur zu einer Zentralisierung der Lizenz- und Aufsichtsorgane erkennen. Dem Trend entsprechen auch Zentralisierungs- und Aufgabenteilungstendenzen bei den Rundfunkveranstaltern.

Das komplizierte Wettbewerbsverhältnis der Rundfunkveranstalter ist eine weitere national modifizierende Bedingung. Das deutsche Rundfunkrecht gewährt den Veranstaltern im Wettbewerb gegenseitige Schutzzonen. So werden an privat-kommerzielle Veranstalter weniger hohe Anforderungen gestellt, als an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dagegen ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner Tätigkeit weitgehend wettbewerblichen Regelungen entzogen (vgl. KAPITEL 4.5.4.). Dieses Verhältnis wird durch die Anwendung europäischer Wettbewerbsregeln dahingehend beeinflusst, daß sich diese Schutzzonen für beide Seiten im dualen Rundfunksystem reduzieren.

Die neuen digitalen Dienste sollten dabei nicht überbewertet werden. Es kristallisieren sich verschiedene ON-Line Dienste vor allem für geschäftliche Anwendungen heraus. Private Anwendungen und besonders Anwendungen im öffentlichen Raum spielen noch keine größere Rolle. Dienste wie VOD dürften in absehbarer Zeit kaum eine größere Resonanz finden. Dies liegt auch an den hohen Nutzungsvoraussetzungen.

Dennoch entwickelt sich in der Politik eine rege Debatte über solche Dienste und den Rundfunkbegriff, die andere bedeutsame Bereiche wie die Infrastrukturpolitik der EU einseitig überlagert. Damit ist der Blick auf die umfassenden strategischen Bemühungen einiger europäischer Akteure getrübt. Um so bedeutsamer ist die Tatsache zu werten, daß eher spekulative Erwartungen über neue Dienste zum Ausgangspunkt einer deregulativen Ordnungspolitik gegenüber dem Rundfunk werden.

Auch im Prozeß des Wandels findet die Auseinandersetzung zurück zu den gegensätzlichen Begrifflichkeiten einer positiven Rundfunkordnung oder einer offenen Rundfunkordnung, als zu einer Auseinandersetzung zwischen den Systemsäulen öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privat-kommerzieller Rundfunk. Auch dies beinhaltet nicht die sich verändernden Rahmenbedingungen der Veranstalter.

6.3. Zu den national wirksamen Konsequenzen

Die Rasananz der Entwicklung zu einer Informationsgesellschaft tritt hauptsächlich als Kommunikationsthema auf (vgl. RIEHM/WINGERT 1995). Die wissenschaftliche Literatur hat mitunter sehr früh auf ähnliche Tatbestände hingewiesen, beispielsweise zum Begriff der Informationsgesellschaft (vgl. KUBICEK/ROLF 1986), die in der praktischen Politik allerdings bei der Abschätzung von Folgen kaum eine Rolle gespielt haben.

Um so bemerkenswerter ist die Vehemenz, mit der für eine Auflösung des bisherigen Ordnungsgefüges gestritten wird. Über die national wirksamen Folgen der skizzierten Trends läßt sich derzeit eher spekulieren. Über offene Fragen lassen sich jedoch Problembereiche genauer definieren.



Die ordnungspolitische Debatte in der Bundesrepublik wird zu großen Teilen über den Rundfunkbegriff geführt. Gemeint ist damit eher, wieweit die einzelnen Zuständigkeiten reichen und welches Recht für die verschiedenen Bereiche anwendbar sein soll. An der Öffnung der Landesmediengesetze für Pilotprojekte ist ablesbar, daß aus ökonomischen Gründen weitere Ebenen in der Verwertungskette von Programmen gewünscht sind. Unklar ist jedoch, wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sich daran beteiligen können und dürfen. Der Versuch, alle Bereiche bis zum On-Line-Dienst medienrechtlich zu beurteilen, beinhaltet ein Gefährdungspotential für die künftige Rundfunkdefinition als Kulturgut oder als Dienstleistung. In der Diskussion befinden sich klare Trennmodelle sowie ein Verfahren mit abnehmenden Regelungsgraden nach Medienrecht. Es ist absehbar, daß sich das BVerfGe mit dieser Thematik befassen wird, weil es aus dem Lager der privat-kommerziellen Anbieter bereits Stimmen für einen Gang nach Karlsruhe gibt.

Ob die Rundfunkfreiheit nach den Anforderungen des BVerfGe auch auf Ebene einen adäquaten Schutz genießt, ist zumindest umstritten (vgl. GIEHL 1993, S.203). Da auf absehbare Zeit eine europäische Kommunikationsverfassung nicht in Sicht ist, die auch die kulturellen Aspekte des Rundfunks gehaltvoll berücksichtigen könnte, besteht die Gefahr einer Nivellierung der Anforderungen an die Gestaltung von Rundfunkfreiheit über die ökonomische Ausrichtung der EU.

Vielmehr gilt auch hier, daß der Trend zu einer deregulierten europäischen Telekommunikationsstruktur seine nationale Entsprechung findet. Dies hat der Bundesrepublik Auswirkungen auf die bisherigen Schutzzonen der Veranstalter. Da die Rundfunkveranstalter ohnehin zunehmend eine Distributionsfunktion wahrnehmen, wirkt sich dies trendfördernd für den Systemwandel aus.

6.4. Subsidiäre Kompetenzabgrenzung und demokratische Legitimierungsproblematik als offenes Strukturproblem

Durch das Fehlen einer Kommunikationsverfassung ist die Europäische Medienpolitik ein nicht an Normen orientiertes System tatbeständlicher Verläufe. Damit geht sie jedoch von gänzlich anderen Interessen aus, als die traditionelle Rundfunkordnung in der Bundesrepublik. Ohne gestaltende Rundfunkpolitik wird sich dieser Grundkonflikt durch einen konsequent fortschreitenden Strukturveränderungsprozeß im Laufe der Zeit im Interesse der Ökonomie, aber unter hohen gesellschaftlichen Verlusten selbst lösen.

Insgesamt ist europäische Politik, wenn sie gestalten will, auf die nationale Administration angewiesen. Die nationale Politik steht jedoch zunehmend zwischen der Anrufung von Gerichten und einem Verweis auf kommende europäische Lösungen als Legitimation für das Unterlassen eigener Handlungen. Damit werden sinnvolle Entscheidungen verzögert. Die Politik gerät in die Gefahr, irreversible Entwicklungen nachträglich legitimieren zu müssen.

Gerade beim Rundfunk hat aber die Politik die beispielhafte Aufgabe, dies zu verhindern. Zwei wichtige Voraussetzungen sind für eine funktionierende und strukturgebende Rundfunkordnung zu erfüllen. Zum einen ist das Bewältigen des Demokratiedefizits europäischer Organe notwendig, um nationale wie europäische Instanzen für den Rundfunk kompatibel zu gestalten. Zum anderen ist nur auf der Basis vergleichbarer demokratischer Entscheidungsmechanismen eine klare Kompetenzabgrenzung der Instanzen möglich. Nicht nur auf den Rundfunk bezogen richten sich in dieser Hinsicht viele Hoffnungen auf die Revision des Maastrichter Vertrages im Jahr 1996 (vgl. WEIDENFELD 1995). Für den Rundfunk gilt aber, daß nur auf dieser Basis eine Koordinierung der verschiedenen Ebenen möglich ist. Diese Koordinierung könnte der Herstellung einer positiven Ordnung dienen.

6.5. Ausblick

Eine Kennzeichen der "schönen neuen Medienwelt" ist, daß sie ihr Publikum produzieren muß. Jeder Vertriebsweg benötigt dazu eine kritische Masse der Nachfrager. Technik und Ökonomie treten als Strukturbildner in den Vordergrund und lösen herkömmliche, an einem gesellschaftlichen Kommunikationsbegriff orientierte ordnungspolitische Modelle ab. Dies deckt sich mit den Zielen der auf europäischer Ebene beteiligten Entscheidungsorgane. Das europäische Parlament zählt nur partiell dazu.

Technische Normung gewinnt durch die vertikale Verschränkung der Unternehmen medienpolitisch und medienrechtlich eine dominierende Relevanz. Auf der nationalen Regelungsseite nehmen dagegen die Ordnungsinstrumente für eine gesellschaftliche Regelung ab. Der Prozeß des Strukturwandels findet weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. (Letztes Beispiel ist das Grünbuch zur Telekommunikationsinfrastruktur, zu dem die Kommission um eine Stellungnahme binnen acht Wochen gebeten hat. Eine Beteiligung gesellschaftlich relevanter Gruppen ist damit so gut wie ausgeschlossen (vgl. MARKO 1995⁵⁸). Auf der anderen Seite steht die Aufgabe der Netzneutralität beim Ausbau der technischen Infrastruktur, die in der Bundesrepublik aus gutem Grund eine lange Tradition hat. Die Gewährleistung der Neutralität in ihrer für den publizistischen Wettbewerb dienenden Funktion, etwa auch nach dem Pressegrasso-Modell, ist bereits heute in Frage gestellt. Die Betreiber der Infrastruktur erhalten damit nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch ein publizistische Machtstellung. Die Netzträgerschaft wird zu einer bestimmenden Funktion für die Ausübung von Kommunikationsmacht.

Die organisatorische Konsequenz ist eine Zentralisierung der Aktivitäten aller Beteiligten, um zu gleichwertigen Größen im gesteuerten ökonomischen

⁵⁸ Die Autorin leitet das Büro der Deutschen Postgewerkschaft in Brüssel.



Wettbewerb zu gelangen. Das bedeutet ein Aufbrechen der föderalen Rundfunkstruktur in der Bundesrepublik und ein Hineingleiten in eine ungewisse neue Kommunikationsinfrastruktur. Ungewiß auch deshalb, weil nicht gesichert ist, ob die gesellschaftliche Bedeutung von Massenkommunikation in ihrer demokratiekonstitutiven Substanz erhalten bleibt.

Selbst wenn die Trennlinie zwischen Massen- und Individualkommunikation innerhalb der technischen Systeme erhalten bliebe, wofür manches spricht, wird es gleichwohl zu strukturellen Veränderungen kommen. Dabei wird nach Ansicht einiger Experten der Prozeß der Veränderungen länger dauern als erwartet. Gerade dies aber bringt den Rundfunk in eine Situation der Desorientierung, verbunden mit der Tendenz, sich selbst vorzeitig strukturell auf noch ungesicherte, jedenfalls ökonomisch bestimmte, Paßformen einzustellen. Gerade dies aber ist mit der Gefahr des Verlustes von Demokratiezielen verbunden, ohne daß die entstehenden Funktionsdefizite in die noch undeutlichen zukünftigen Paßformen ausgleichend eingebracht werden könnten. So wird vorerst jedenfalls die Rundfunkstrukturbildung in weiten Teilen einem verwertungsorientierten Interesse überantwortet. Sollte jedoch wiederum für dieses Verwertungsinteresse nicht genügend Publikum produziert werden, entsteht eventuell für die Politik die Versuchung dirigistischen Eingreifens, dem dann kein ausreichender Ordnungsrahmen entgegensteht. Die Politik wird in diesem Szenario Instrumente zur Überwindung des Trägheitsmoments (NEG/T/KLUGE 1972) beim Publikum oder generell bei Nutzern entwickeln. Diese Instrumente reichen von Legislativakten, Normierungen bis zu Förderprogrammen, die beispielsweise über die Vermittlung von *gesellschaftlicher* Medienkompetenz unter ökonomischen Gesichtspunkten auch der Herstellung einer kritischen Nachfragemasse dienen. Der Bedarf an der Anwendung solcher Instrumente wird steigen, wenn sich die Entwicklung zur *Informationsgesellschaft* nicht schnell genug für die notwendige Refinanzierung der geplanten immensen Investitionen entwickelt.

Die Gewährleistung von Rundfunkfreiheit als Errungenschaft bürgerlicher demokratischer Gesellschaften wird schnellstmöglich auf dem Weg in diesen "Informationsmarkt" als Ziel neu bestimmt werden müssen. Bis zum Erreichen dieses Ziels befinden wir uns in einem Vakuum.

Beispielhaft an der Strukturpolitik der EU, die ja den Weg in die *Informationsgesellschaft* bereiten will, ist die fehlende Öffentlichkeit. Dabei verpassen zum großen Teil die Mitgliedstaaten selbst das Ingangsetzen einer gesellschaftlichen Debatte. So verfehlt die Politik ihre Funktion der Meinungs- und Willensbildung, zumal in einem Feld, das selbst die Öffentlichkeit zum Gegenstand hat. Von der EU-Politik ist ein solcher Prozeß derzeit jedenfalls nicht zu erwarten, weil der *öffentliche* Legitimationsdruck von Entscheidungen nur auf der Basis verwirklichter demokratischer Verfaßtheit entsteht. Davon aber ist die EU noch weit entfernt.

7. Literatur

- ACT 1995: Stellungnahme von ACT-Präsident Jan Mojto zum geänderten Entwurf der EG-Fernsehrichtlinie. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 52 vom 5. Juli 1995.
- ARD Jahrbuch 1994. 26. Jahrgang. Hamburg. Nomos.
- ARD/ZDF 1994b: Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zur EG-Fernsehrichtlinie. In: Media Perspektiven Dokumentation 1/95.
- ARD 1995: Stellungnahme der ARD zum Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze (Teil II). In: Media Perspektiven Dokumentation I/95, S. 36ff.
- ARD/ZDF 1995b: Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zum geänderten Entwurf der EG-Fernsehrichtlinie. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 52 vom 5. Juli 1995.
- Astheimer, Sabine/Mossmayer, Klaus 1994: Europäische Rundfunkordnung-Chance oder Risiko? in: ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Nr. 7. S. 395-404.
- Bauer, Johannes M./Steinfeld, Charles 1994: Telecommunications Initiatives of the European Communities. In: Steinfield/Bauer (Hg) 1994, a.a.O.
- Bauer, Michael 1993: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und das Kartellrecht. Die verfassungsrechtliche Anwendbarkeit des GWB auf die Tätigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Baden-Baden. Nomos.
- Beschluß der SPD-Medienkommission zur technischen Entwicklung im Telekommunikationsbereich 1994. In: IW-Medienspiegel. 18. Jg., Nr. 51/52 vom 19.12.1994. (Beilage).
- Beyme, Klaus von 1995: Zentripetale Kräfte und funktionelle Sachzwänge. In: Weidenfeld 1995, a.a.O.
- Bismarck, Klaus von/Gaus, Günter/Kluge, Alexander/Sieger, Ferdinand 1985: Industrialisierung des Bewußtseins. Eine kritische Auseinandersetzung mit den "neuen" Medien. München. R. Piper.
- Blumler, Jay G./Hoffmann-Riem Wolfgang 1992: Neue Funktionen für öffentlich-rechtliches Fernsehen in Westeuropa: Herausforderungen und Perspektiven. In: Media Perspektiven 7/92, S. 402-415.
- Bohley, Peter 1993: Europäische Einheit, föderatives Prinzip und Währungsunion: Wurde in Maastricht der richtige Weg beschritten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B1/93, 1. Januar 1993.



- Bohr, Kurt 1993: Europarechtliches Symposium. Nationale Rundfunkordnung oder europäischer Binnenmarkt? München: Jehle-Rehm. (Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, Bd. 6.).
- Bourgeois, Isabelle 1995: Festmahl für mathematische Gourmets. Antikonzentrationen in Frankreich: gut für Riesen. In: epd / Kirche und Rundfunk Nr. 2 vom 11.1.1995.
- Braunschweig, Stefan/Kleinstauber, Hans J./Wiesner, Volkert/Wilke, Peter 1990: Radio und Fernsehen in der Bundesrepublik. Erfahrungen und Ansätze für eine gewerkschaftliche Politik. Köln: Bund-Verlag.
- Büscher, Reinhard 1993: EG-Recht contra nationales Rundfunkrecht. Aus Sicht der EG. In: Bohr 1993. a.a.O.
- Bullinger, Martin 1988: Europäische Rundfunkordnungen im Übergang. In: Mestmäcker 1988, a.a.O.
- Caby, Laurence/Steinfeld, Charles 1994: Trends in the Liberalization of the European Telecommunications. Community Harmonization and National Divergence. In: Steinfeld/Bauer (Hg) 1994, a.a.O.
- Checketts, Peter 1993: Früher als wir denken. Die Fragmentierung des internationalen TV-Marktes: Vom "New Culture Network" zum "Military Channel". In: agenda. Nr. 9 Juli/August 1993, S. 58-61.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1986: Beschäftigungswirkungen von Fernmeldeinvestitionen sowie durch die Breitbandverkabelung ausgelöste Effekte. Teil II: Programmseite. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen. Berlin.
- Dörr, Dieter et.al. 1992: Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bundesländer-Verhältnis im Rundfunkwesen. Rechtsgutachten erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation. München/Berlin: Jehle-Rehm. (EMR Band 4, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht).
- Dörr, Dieter 1995: Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und Ihre Auswirkungen auf die Medienpolitik. In: ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Nr. 1, S. 14-20.
- Dröge, Franz/Kopper, Gerd G. 1991: Der Medien-Prozess. Zur Struktur innerer Errungenschaften der bürgerlichen Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Eberle, Carl-Eugen 1995: Meinungsvielfalt im digitalen Fernsehen. In: ZDF Jahrbuch 1994, a.a.O.



- Engel, Christoph 1993: Privater Rundfunk vor der Europäischen Menschenrechtskonvention. Baden-Baden: Nomos.
- EU-Informationen 1995: Die Informationsgesellschaft. (Themenausgabe Nr.2 Februar 1995)
- Europäisches Parlament 1992: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Medienkonzentration und Meinungsvielfalt. Entschließung A 3-0153/92/Korr., ABI. Nr. C284 vom 12.11.1992. In: Rundfunk und Fernsehen. 41. Jg. 1993, Nr. 1, S. 106-119.
- Europäisches Parlament 1994: Bericht des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung und Medien zum Grünbuch der Kommission der EG "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt". PE 204.759/def.
- Europäischer Rat 1992: Tagung am 11./12. Dezember in Edinburgh. Schlußfolgerungen des Vorsitzes. In: Weidenfeld 1995, a.a.O.
- Europäischer Rat 1994a : Tagung am 24. und 25. Juni 1994 in Korfu. Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Vorläufige Fassung). In: EU-Nachrichten, Nr. 6 vom 1. Juli 1994.
- Europäischer Rat 1994b: Tagung am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen. Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Vorläufige Fassung). In: EU-Nachrichten, Nr. 12 vom 14. Dezember 1994.
- Erster Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge. hmbGVBl Nr. 135 vom 20.7.1994. in: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg. 1994, Nr. 3, S. 412-421.
- Europäischer Unionsvertrag 1992. Vertrag über die Europäische Union (Maastricht Vertrag) mit Protokollen, Schlußakte und Erklärungen, EG-Vertrag. München. C.H. Beck.
- Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat 1994. Broschüre der sogenannten "Bangemanngruppe", die im Auftrag des europäischen Rates mit der Erarbeitung von Vorschlägen zur "Informationsgesellschaft" beauftragt war.
- Flesch, Colette 1992a: Was kann Kultur für Europa leisten? Perspektiven einer zukünftigen europäischen Kulturpolitik. In: EG Informationen, Nr. 10/1992.
- Fröhliger, Margot 1993: EG-Wettbewerbsrecht und Fernsehen. In: Rundfunk und Fernsehen, 41. Jahrgang 1993/1.
- Gabriel-Bräutigam, Karin 1988: Das Verhältnis von Rundfunkkompetenz und Fernmeldekompetenz in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mestmäcker 1988, a.a.O.



- Gellner, Winand (Hg.) 1989: Europäisches Fernsehen-American-Blend? Fernsehmedien zwischen Amerikanisierung und Europäisierung. Berlin: Vistas.
- Gellner, Winand 1990: Ordnungspolitik im Fernsehwesen: Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien. Frankfurt am Main etc.: Peter Lang.
- Gellner, Winand (Hg.) 1991: An der Schwelle zu einer neuen deutschen Rundfunkordnung. Grundlagen, Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten. Berlin. Vistas.
- Gersdorf, Hubertus 1995: Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation: ein Rechtsgutachten im Auftrag der Hamburgischen Anstalt für Neue Medien. Berlin: VISTAS.
- Gersdorf, Hubertus 1996: Regelungskompetenzen bei der Belegung digitaler Kabelnetze. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zur Abgrenzung von Bundes- und Länderzuständigkeiten und zu den Rechten der Netzbetreiber bei der Zuweisung von Kabelplätzen für multimediale Dienste. Berlin: VISTAS Verlag.
- Giehl, Christoph 1993: Der Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern. Wirtschaftliche, verfassungsrechtliche und gesetzliche Rahmenbedingungen. Baden-Baden: Nomos. (UFITA-Schriftenreihe Band 102).
- Grundgesetz mit VerfassungsreformG 1994. 32. Auflage. München: C.H. Beck. Stand: 15. November 1994.
- Hachmeister, Lutz 1995: Letzte Gefechte. Lutz Hachmeister über die Turbulenzen in der deutschen Medienpolitik. In: Die Woche. Nr. 7 vom 10.2.1995, S. 42/43.
- Hecker, Wolfgang H.-W. 1987: Medienmacht und Rezipientenfreiheit. Zur Interpretation von Art. 5 I 2 GG für den Rundfunkbereich im Lichte der neueren Medienforschung. Frankfurt am Main etc.: Peter Lang. (Europäische Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 643.)
- Hege, Hans 1994: Digitale Zukunftstechniken und ordnungspolitischer Regelungsbedarf. In: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94. a.a.O.
- Heinrich, Herbert 1991: Deutsche Medienpolitik. Nauheim: R. Koch.
- Heinrich, Jürgen 1994: Keine Entwarnung bei Medienkonzentration. Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor 1993/94. In: Media Perspektiven 6/94, S. 297-310.
- Hendriksen, Paul 1994: Zukunftssicherung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens durch Kooperation. In: Media Perspektiven 5/94, S. 218-223.



- Herkströter, Dirk 1994: Die Entwicklung der Landesmediengesetze. in: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg., Nr. 1, S. 60-81.
- Hickethier, Knut 1992 (Hg.): Fernsehen. Wahrnehmungswelt, Programmsituation und Marktkonkurrenz. Frankfurt am Main et.al.: Peter Lang.
- Hiegemann, Susanne 1988: Kabel- und Satellitenfernsehen. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unter ökonomischen, politischen und inhaltlichen Aspekten. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1988: Europäisierung des Rundfunks- aber ohne Kommunikationsverfassung? In: Rundfunk und Fernsehen, Nr.1, S. 5-25.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1991: Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht. Zur Anwendbarkeit des GWB und des EWG-V auf das Wettbewerbsverhalten öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung. Baden-Baden: Nomos (Beiträge zum Rundfunkrecht; 43).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1992: Europäisierung des Rundfunks- aber ohne Kommunikationsverfassung? In: Rundfunk und Fernsehen, 36. Jg., Nr. 1, S. 5-24; auch in Hickethier 1992, a.a.O.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas 1994: Ende der Massenkommunikation? in: Media Perspektiven 8/94, S. 182-191.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1994a: Funktionsgerechte Finanzierung der Landesmedienanstalten. In: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, a.a.O.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1995: Deregulierung als Konsequenz des Marktrundfunks. In: Archiv für öffentliches Recht Nr 110.
- Holzer, Horst 1989: Die Privaten. Kommerz in Funk und Fernsehen. Köln. Pahl-Rugenstein.
- Hoppmann, Erich 1998: Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren. Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozeß freier Meinungsbildung. In: Mestmäcker 1988, a.a.O.
- Hümmerich, Klaus 1993: Der Einfluß des Europäischen Rechts auf die Tätigkeit der Rundfunk- und Fernsehveranstalter in Deutschland. München: Jehle-Rehm. (Rechtsgutachten von Klaus Hümmerich und Jochen Eisenbeis. Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, Bd. 5).
- Humphreys, Peter 1991: Nationale Medienpolitik und Internationalisierung des Mediensystems. In: Roß, Dieter/Wilke, Jürgen 1991, a.a.O.



- Jarass, Hans D. 1991: Kartellrecht und Landesrundfunkrecht. Die Bewältigung von Konflikten zwischen dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und landesrechtlichen Vorschriften. Köln etc: Heymanns. (Recht-Technik-Wirtschaft Bd. 62).
- Jarren, Otfried/Marcinkowski, Frank/Schatz, Heribert (Hg.) 1993: Landesmedienanstalten-Steuerung der Rundfunkentwicklung? Jahrbuch 1993 der Arbeitskreise "Politik und Kommunikation" der DVPW und der DGPuK. Münster;Hamburg: Lit Verlag.
- Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94. Privater Rundfunk in Deutschland. München: Reinhard Fischer.
- Jézéquel, Jean-Pierre: Die Produktion fiktionaler Programme in Europa. In: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg. Nr. 2, Baden-Baden, Hamburg: Nomos.
- KEF 1993: Erstes Sondervotum der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten. 26. Mai 1993. (Manuskript).
- Kempen, Bernhard 1993: Kulturföderalismus und Europäischer Binnenmarkt. In: Bohr, Kurt: a.a.O.
- Kielmannsegg, Peter Graf 1995: Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen? In: Weidenfeld 1995, a.a.O.
- Klein-Albenhausen, Hannelore 1991: Die Medienlandschaft der Zukunft: Produkt von Technik und Ökonomie? In: Roß, Dieter/Wilke, Jürgen 1991, a.a.O.
- Kleinsteuber, Hans J./Wiesner Volkert/Wilke Peter (Hg.) 1990: EG-Medienpolitik. Fernsehen in Europa zwischen Kultur und Kommerz. Berlin: Vistas.
- Kleinsteuber, Hans J./Wiesner, Volkert/Wilke, Peter 1991a: Public Broadcasting im internationalen Vergleich. Analyse des gegenwärtigen Stands und Szenarien einer zukünftigen Entwicklung. in: Rundfunk und Fernsehen. Jg 39. Nr. 1. S. 33-53.
- Kleinsteuber, Hans J. 1991b: Kabel und Satellit in der westeuropäischen Technologie- und Medienpolitik. Chancen, Grenzen und Folgen der Neuen Medien. In: Rundfunk und Fernsehen. Jg. 39. Nr. 4. S. 506-526.
- Kleinsteuber, Hans J. 1991c: Europäische Medienpolitik-Von der Kultur zur Ökonomie? In: Roß, Dieter/Wilke, Jürgen 1991, a.a.O.
- Kleinsteuber, Hans J. 1993: Mediensysteme in vergleichender Perspektive. Zur Anwendung komparativer Ansätze in der Medienwissenschaft. in: Rundfunk und Fernsehen. 41. Jg., Nr. 3, S. 317-338.



- Kleinsteuber, Hans J. 1993b: Vom Bundesverfassungsgericht zu den Landesmedienanstalten. Juristen und Juridifizierung der Medienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jarren et.al.1993, a.a.O.
- Kleinsteuber, Hans J./Rossmann, Torsten (Hg.) 1994: Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale. Opladen: Leske+Budrich.
- Kleinsteuber, Hans J. 1994a: Nationale und internationale Mediensysteme. In: Merten, K./Schmidt, S.J./Weischenberg, S. (Hg.): Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Opladen 1994: Westdeutscher Verlag. S. 544-569.
- Kleinsteuber, Hans J. 1994b: HDTV-Politik. Die Entstehung der hochauflösenden Fernsehtechnik im High Tech-Dreieck Japan, Europa, USA. In: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg., Nr. 1, S. 5-65.
- Kleinsteuber, Hans J./Thomaß, Barbara 1994c: Europäische Perspektiven der Medienpolitik. In: Jarren (Hg.): Medienwandel-Gesellschaftswandel?: 10 Jahre dualer Rundfunk in Deutschland; eine Bilanz. Berlin: Vistas.
- Klute, Nikolai 1992: Frequenzverwaltung im dualen Rundfunksystem. in: Rundfunk und Fernsehen. 40. Jg., Nr. 3, S. 365-377.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991: Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich. (91/C 233/02) ABL. C 233 vom 6.9.1991, S. 2. In: Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994c, a.a.O.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992: Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion. Grünbuch der Kommission. Kom (92) 480 endg. Brüssel, den 23.12.1992.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: Bericht der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip vom 24. November 1993. Kom (93) 545 endg. In: Weidenfeld 1995, a.a.O.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994a: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Reaktionen auf den Konsultationsprozeß zum Grünbuch "Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt-Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion". Kom (94) 353 endg. Brüssel, den 5.10.1994.



- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994b: Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union. Grünbuch. Kom (94).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994c: Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Band IA Wettbewerbsregeln für Unternehmen. (Stand am 30. Juni 1994.) Brüssel/Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994d: Entscheidung der Kommission vom 9. November 1994 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. iv/M.469 - MSG Media Service). Kom (94) 2989 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995a: Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze. Teil I und II. KOM (94) 682 endg. vom 25.1.1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995b: Mitteilung von Herrn Oreja in Übereinstimmung mit den Herren Bangemann und Monti an die Kommission. Entwurf eines geänderten Richtlinienvorschlags. Fassung vom 14.3.1995. (Manuskript).
- Kopetz, Dieter (Hg.) 1992: Aspekte der deutschen und europäischen Medienneuordnung. Bochum: Universitätsverlag. (Bochumer Studien zur Publizistik- und Kommunikationswissenschaft Band 71).
- Kopp, Wolfgang 1990: Der Markt für Übertragungseinrichtungen der Telekommunikation. Struktur, Entwicklung, Perspektiven. München: Minerva.
- Knothe, Matthias/Wanckel, Endress 1995: Europäische Rundfunkpolitik als Aufgabe der Länder. In: ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Nr. 1, S. 20-29.
- Kresse, Hermann 1994: Outsourcing im Privatfernsehen - am Beispiel des RTL-Dienstleistungskonzepts -. In: ZUM Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht. Nr. 7.
- Kruse, Jörn 1994: Die amerikanische Dominanz bei Film- und Fernseh-Produktionen. in: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg., Nr. 2, Baden-Baden/Hamburg: Nomos.
- Kubicek, Herbert/Rolf, Arno 1986: Mikropolis. Mit Computernetzen in die Informationsgesellschaft. Pläne der Deutschen Bundespost. Wirtschaftliche Hintergründe. Soziale Beherrschbarkeit. Technische Details. 2. überarbeitete Auflage. Hamburg: VSA- Verlag.
- Kutsch, Arnulf/Holtz-Bacha, Christina/Stuke, Franz R. (Hg.) 1993: Rundfunk im Wandel. Beiträge zur Medienforschung. Berlin: Vistas.



- Lampe, Joachim 1992: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Fernsehproduktions- und Sendebetriebe. In: Media Perspektiven 5/92, S. 299-305.
- Lange, Bernd-Peter 1991: Das duale Rundfunksystem in der Bewährung. Geregelter Wettbewerb oder ruinöse Konkurrenz? In: Media Perspektiven 1/91, S. 8-17. Auch in Hickethier 1992, a.a.O.
- Lange, Bernd-Peter 1994: Die europäische Dimension der digitalen Medienrevolution. Referat während des Medienforums in Köln vom 6.-8. Juni 1994. (Manuskript).
- Liehr, Jürgen/Schenk, Petra 1994: Private Kabelnetze in den neuen Bundesländern und deren besondere Programmangebote. In: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, a.a.O.
- Löffelholz, Martin/Altmeppen, Klaus-Dieter 1994: Kommunikation in der Informationsgesellschaft. In: Merten et.al. 1994, a.a.O.
- Lübecker Beschlüsse 1994: Beschluß der Gesamtkonferenz der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in Lübeck am 17. September 1994 (Lübecker Beschlüsse). Vorschläge der Landesmedienanstalten zur Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages im Hinblick auf Vielfaltssicherung und Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten. In: Die Landesmedienanstalten (Hg) 1995: Die Sicherung der Meinungsvielfalt: Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle. Berlin: VISTAS. (DLM-Band 4).
- Luger, Kurt/Zielinski, Siegfried (Hg.) 1994: Europäische Audiovisionen. Film und Fernsehen im Umbruch. Wien: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.
- Luyken, Georg-Michael 1990: Das neue Medienwirtschaftsgefüge der 90er Jahre: In: Mahle, Walter A. (Hg), AKM Studien, Band 32, S.53-60.
- Maaß, Holger/Müller, Bernhard, Rautenberg, Klaus 1995: Interaktives Fernsehen. Der potentielle Markt und die Pilotprojekte in Europa. In: Screen Multimedia, Nr. 2/95, S. 86-93.
- Mackscheidt, Klaus 1993: Alte und neue Wachstumspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B18/93.
- Maggiore, Matteo 1990: Herstellung und Verbreitung audiovisueller Informationen im gemeinsamen Markt. Brüssel, Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften.
- Mahle, Walter A. 1988 (Hg.): Intermediärer Wettbewerb nach dem Ende des öffentlich-rechtlichen Monopols. Berlin: Volker Spiess. (AKM-Studien 29).



- Maihofer, Werner 1995: Föderativverfassung und Kompetenzverteilung einer Europäischen Union. In: Weidenfeld 1995, a.a.O.
- Marcinkowski, Frank 1991: Die Zukunft der deutschen Rundfunkordnung aus konvergenztheoretischer Sicht. In: Gellner 1991 (Hg.), a.a.O.
- Marcinkowski, Frank 1993: Systemischer Eigensinn und Steuerungsprobleme im Rundfunkbereich. In: Jarren et.al. 1993, a.a.O.
- Marko, Sonja 1995: Eine Grundversorgung erhalten. EU-Grünbuch Telekommunikationsinfrastrukturen. In: Deutsche Post. Zeitschrift der Deutschen Postgewerkschaft, Nr. 2/Februar 1995.
- Meckel, Miriam 1994: Fernsehen ohne Grenzen. Europas Fernsehen zwischen Integration und Segmentierung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MEDIA Desk Germany/Hamburg (Hg) 1992 (Corrigendum '94): Media Handbuch 1992. Über die Projekte des MEDIA-Programms 1991-1995 der Europäischen Gemeinschaften zur Unterstützung der europäischen audiovisuellen Industrie. Hamburg.
- Medienbericht '94. Bericht über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.). Bonn.
- Meinel, Wulf 1993: Grenzen europäischer Rundfunkrechtsetzung. Dargestellt am Beispiel der Fernsehrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft vom 3. Oktober 1989. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Merten, Klaus/Schmidt, S.J./Weischenberg, Siegfried (Hg.) 1994: Die Wirklichkeit der Medien. Eine Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Merten, Klaus 1994: Evolution der Kommunikation. In: Merten, Klaus/Schmidt, S.J./Weischenberg, Siegfried (HG), a.a.O., S. 141-162.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hg.) 1988: Offene Rundfunkordnung. Prinzipien für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Rundfunk. Gütersloh: Bertelsmann.
- Meyer-Stamer, Jörg 1994: Steuerungsprobleme von Medien- und Technikentwicklung. In: Jarren 1994, a.a.O.
- Meyn, Hermann 1990 (1968): Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland. Überarbeitete und aktualisierte Neuauflage. Berlin. Colloquium-Verlag. (Zur Politik und Zeitgeschichte; 24)



- Ministerrat 1989: Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. (EWG) Nr. 4064/89 vom 21. Dezember 1989. In: Europäische Kommission 1994c: Wettbewerbsrecht in den Europäischen Gemeinschaften, a.a.O.
- Müller, Klaus-Dieter 1994: Perspektiven und Unternehmensstrategien mittelständischer Fernsehproduzenten vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Rundfunkmarktes. in: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg. Nr. 2. Baden-Baden, Hamburg. Nomos.
- Müller-Römer, Frank 1994: Digitales Fernsehen-Auswirkungen auf die Medienlandschaft. (Manuskript zur Jahrestagung der Fernseh- und Kinotechnischen Gesellschaft (FKTG) vom 16.-20. Mai 1994 in Nürnberg).
- Negt, Oskar/Kluge, Alexander 1972: Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Palaß, Brigitta/Preissner-Polte, Anne 1994: Kampf der Giganten. In: Manager Magazin, 24. Jg., Nr. 5/94, S.77-86.
- Perspektiven des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine kritische Standortbestimmung von Mitgliedern des WDR-Rundfunkrates. In: Rundfunk und Fernsehen 1993. 41. Jg., Nr. 3, S. 405-427.
- Petersen, Nikolaus 1994: Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag. Die Einwirkungen des Europäischen Rechts auf die Ausgestaltung der nationalen Rundfunkordnungen. Baden-Baden/Hamburg: Nomos Verlagsgesellschaft. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; Bd. 25).
- Pöttker, Horst 1994: "Die niederen Leidenschaften und das Gemeinschaftsleben der Nation". Zur fortschreitenden Ausdifferenzierung von Öffentlichkeit durch dualen Rundfunk. In: Wunden, Wolfgang (Hg.), a.a.O.
- Presse- und Informationsamt der Landesregierung (Hg.) 1989: Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund. Abschlußbericht Band 19, Teile I-III. Düsseldorf.
- Prognos 1994: Wirtschaftliche Chancen des Digitalen Fernsehens. In: Medienspiegel, Jg. 18, Nr. 45 vom 7. November 1994. (Beilage).
- Riehm, Ulrich/Wingert, Bernd 1995: Multimedia. Mythen, Chancen und Herausforderungen. Abschlußbericht zur Vorstudie. Arbeitsbericht Nr. 33 des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bonn.
- Röper, Horst 1994: Formationen deutscher Medienmultis 1993. In: Media Perspektiven 3/94, S. 125-144.



- Roß, Dieter/Wilke, Jürgen (Hg.) 1991: Umbruch in der Medienlandschaft. München. Ölschläger. (Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft Band 17).
- Roßnagel, Alexander 1993: Risikoprävention: symbolische Politik oder institutionelle Reform? In: Kaiser, Gert/Matejovski, Dirk/Fedrowitz, Jutta (Hg.): Kultur und Technik im 21. Jahrhundert. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- RTL 1995: Stellungnahme von RTL zum geänderten Entwurf der EG-Fernsehrichtlinie. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 52 vom 5. Juli 1995.
- Schachtschneider, Karl Albrecht 1993: Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B28/93.
- Scheithauer, Ingrid 1995: Weiterwursteln in Europa. Grenzüberschreitende Regelungen zur Medienkontrolle versanden in der Politbürokratie. In: Funkfenster Nr. 3/95.
- Schmid, Ulrich/Kubicek, Herbert 1994: Von den "alten" Medien lernen. In: Media Perspektiven 8/94, S. 401-408.
- Schöndube, Claus 1993: Die Europäische Gemeinschaft-Demokratie-Föderalismus-Subsidiarität. in: Das Parlament. Nr. 1/1993, S. 17.
- Scholz, Rupert 1980: Medienfreiheit und Publikumsfreiheit. In: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hg.): Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag. München.
- Schrogl, Kai-Uwe 1992: Kurzwellenrundfunk und internationale Politik. Voraussetzungen und Ergebnisse der Weltfunkverwaltungskonferenz 1992. in: Rundfunk und Fernsehen. 40. Jg. Nr. 3. S. 387-384.
- Schulz, Winfried 1993a: Medienwirklichkeit und Medienwirkung. Aktuelle Entwicklungen der Massenkommunikation und ihre Folgen. in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B40/93 vom 1. Oktober, S. 16-26.
- Schulz, Winfried 1993b: Die Transformation des Mediensystems in den Achtzigern. Epochale Trends und modifizierende Bedingungen. In: Kutsch et.al., a.a.O.
- Seidel, Martin (Hg) 1983: Hörfunk und Fernsehen im gemeinsamen Markt. Referate und Diskussionsberichte der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. vom 10.-12. Juni 1982 in Hamburg. Baden-Baden. Nomos.
- v. Sell, Friedrich Wilhelm 1982 a: Bundeskompetenz zur Regelung kommerziellen Rundfunks? in: Rundfunk und Fernsehen. 30. Jg. Nr. 4. S. 474-477.



- v. Sell, Friedrich Wilhelm 1982 b: Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit. München: C.H. Beck. (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln Band 33).
- v. Sell, Friedrich Wilhelm 1984: Wirtschaftswerbung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und in den Neuen Medien. In: ARD Jahrbuch 1984. Hamburg.
- v. Sell, Friedrich Wilhelm (Hg.) 1992: Verfassungsrecht und Rundfunk-. Die sieben Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 1961-1991. Berlin: Vistas.
- Siebenhaar, Hans-Peter 1994: Europa als audiovisueller Raum. Ordnungspolitik des grenzüberschreitenden Fernsehens. Opladen: Leske + Budrich.
- Siebenhaar, Hans-Peter 1994b: Europäisches Fernsehen. Mehrsprachiges, grenzüberschreitendes Fernsehen als Instrument des Einigungsprozesses? In: Rundfunk und Fernsehen, 42. Jg. 1994/1.
- Starbatty, Joachim/Vetterlein, Uwe 1995: Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union. Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft der EG/EU-Programme. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B24/95 vom 9. Juni 1995.
- Starks, Michael 1994: "Producer Choice" und die öffentliche Aufgabe der BBC. in: Rundfunk und Fernsehen. 42. Jg., Nr. 2, Baden-Baden/ Hamburg: Nomos.
- Steinfeld, Charles/Bauer, Johannes M. (Hg) 1994: Telecommunications in Transition. Policies, Services and Technologies in the European Community. London et.al.: SAGE Publications.
- Stock, Martin 1988: Wettbewerbsfragen in der Verfassungsrechtsprechung. In: Mahle 1988, a.a.O.
- Stock, Martin 1992: Der neue Rundfunkstaatsvertrag. In: Rundfunk und Fernsehen. 40. Jg. Nr. 2, S. 189-221.
- Stock, Martin 1993: Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht. Zur Lage nach den jüngsten Novellierungen. Baden-Baden/Hamburg: Nomos.
- Theis, Anna M. 1992: Vom Umgang mit Komplexität-Organisatorische Konsequenzen des dualen Rundfunksystems. In: Rundfunk Fernsehen. 40. Jg., Nr. 4, S. 493-506.
- Trappel, Josef 1994: Österreichs schneller Abschied von der "großen Vision"-Die Chancen im Wachstumsmarkt der Fernsehsatelliten. In: Luger/Zielinski 1994, a.a.O.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) 1995: Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996. Gütersloh: Bertelsmann.



- Weirich, Dieter (Hg.) 1989: Europas Medienmarkt von Morgen. Berlin: Vistas.
- Weischenberg, Siegfried 1990: Das neue Mediensystem. Ökonomische und publizistische Aspekte der aktuellen Entwicklung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B26/90 vom 22. Juni 1990.
- Wiechers, Ralph 1992: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wieck, Reinhard 1988: Das Wettbewerbsverhältnis von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern. In: Mestmäcker 1988, a.a.O.
- Wilde, Graham 1992: Der Markt für Fernsehprogramme in Westeuropa 1990 bis 2000. in: Media Perspektiven 2/92, S. 108-115.
- Wilke, Jürgen 1990: Regionalisierung und Internationalisierung des Mediensystems. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Jg. 40, B26.
- Wolter, Thomas 1992: Duale Rundfunkordnung und europäisches Medienrecht: Die strategische Gefährdung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter im deregulierten Europa. In: Kopetz (Hg.) 1992, a.a.O.
- Wunden, Wolfgang (Hg.) 1994: Öffentlichkeit und Kommunikationskultur. Hamburg et.al.: GEP. (Beiträge zur Medienethik, Band 2.)
- XIII Magazine September 1993, Nr. 11.
- ZDF Jahrbuch 1994. Band 31. Mainz: Hauptabteilung Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

ISSN 0945-8999

ISBN 3-930788-64-0