

Eine Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung des Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanbieter

→ Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter

Von Matthias Knothe* und Michael Schwalba**

Rundfunkwettbewerb an der Schwelle zum digitalen Zeitalter

Vor dem Hintergrund des gemeinhin als Globalisierung bezeichneten Prozesses zunehmender Verzahnung der Volkswirtschaften bei gleichzeitiger Abschmelzung internationaler Handelshemmnisse kommt der modernen Kommunikation eine immer größere Bedeutung zu. Dabei ist eine fortschreitende Synthese von Bild-, Sprach- und Datenkommunikation zu multimedialen Medienverbundsystemen zu beobachten. Die damit einhergehende Verschmelzung von Endgeräten, wie zum Beispiel Telefon, Fernseher und PC, wird als „Konvergenz“ bezeichnet. (1)

Möglichkeiten der digitalen Kommunikationstechnologie in USA frühzeitig erkannt, in Deutschland erst mit Verzögerung

Wie alle Medien steht auch der Rundfunk an der Schwelle zu einer derartigen technologischen Revolution – der Digitalisierung. Einmal mehr waren es die USA, die die Möglichkeiten einer neuen Technologie frühzeitig erkannten und als Konsequenz die rechtlichen Rahmenbedingungen änderten, um der sich abzeichnenden technologischen Umwälzung den Weg zu ebnet. Im Telecommunications Act von 1996 wurde die Digitalisierung des Fernsehens als eine der wesentlichen Grundlagen für den Start in das neue Jahrtausend festgeschrieben. Das House Commerce Committee sprach in diesem Zusammenhang von einer „New Era in Television“. (2) Der Übergang von der analogen zur digitalen Technik soll in den USA bis zum Jahre 2006 vollzogen sein und wird – im Gegensatz zu den hiesigen Verhältnissen – durch großzügige staatliche Subventionen unterstützt.

Der deutsche Gesetzgeber und das Bundeskabinett reagierten mit der üblichen Verzögerung auf die Aktivitäten des transatlantischen Technologieführers. Am 24. August 1998 äußerte sich das Bundeskabinett zur Bedeutung der digitalen Technologie: „Sie (scilicet: die Bundesregierung) sieht die Digitalisierung des Rundfunks als wesentliche Voraussetzung für die Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie“ (3) an. Dabei wurde der von den Ministerpräsidenten der Länder gezogene Zeitrahmen des Übergangs von der analogen zur digitalen Rundfunktechnik bis zum Jahre 2010 ausdrücklich begrüßt. (4)

Die technologische Revolution wird zu einer wesentlichen Veränderung des Wettbewerbs im Rundfunksektor führen. Neue Produktkonzepte – hier sind im wesentlichen die sogenannten Programm-bouquets zu nennen – werden die traditionellen Voll- und Spartenprogramme angreifen und zu einer heute noch nicht abzuschätzenden Erosion der Marktanteile bei den traditionellen Angeboten führen. Die Arbeitsgruppe der Initiative „Digitaler Rundfunk“ sieht in der so induzierten Weiterentwicklung der Rundfunkangebote zu Recht ein enormes wirtschaftliches Potential: „Die Digitalisierung der Übertragungswege eröffnet den Rundfunkanbietern eine Reihe neuer Möglichkeiten in bezug auf ihre Aktivitäten, neue Zugänge zu den Hörern und Sehern zu finden. Dadurch können die Funktionen dieser Anbieter erweitert und wertvoller Mehrnutzen für die Zuschauer und Zuhörer erzeugt werden.“ (5)

Eine derartige technologische Umwälzung wird auch am öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht spurlos vorübergehen können. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach explizit betont, daß es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich sein muß, im Wettbewerb mit den privaten Anbietern bestehen zu können (6)

Dieses ist indes nur dann gewährleistet, wenn die öffentlich-rechtlichen Anstalten auch über ausreichende Finanzmittel verfügen, um innovative Vorhaben in die Tat umsetzen zu können. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat den angemeldeten Finanzbedarf vor allem im Hinblick auf den rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrag zu beurteilen. Diese Beurteilung wurde bisher im wesentlichen unter Bezugnahme auf die Grundversorgung und den damit verbundenen Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorgenommen, während die Wettbewerbsfähigkeit des Programmspektrums nicht als maßgebliches Kriterium mit einbezogen wurde.

Die nachfolgenden Abschnitte werden zunächst veranschaulichen, daß die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks untrennbar mit dem Begriff des Rundfunkauftrags verbunden ist und die KEF ihre Überprüfung der Bedarfsanmeldungen insofern auch an diesem Begriff zu orientieren hat. Dabei werden Möglichkeiten diskutiert, den wettbewerblichen Aktionsradius der Anstalten in quantitativer oder qualitativer Hinsicht einzuschränken. In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, ob es möglich ist, den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit zu operationalisieren. Nur dann wäre es nämlich vertretbar, die Wettbewerbsfähigkeit als eine konkrete Maßgröße für die Beurteilung der Bedarfsanmeldungen zu verwenden. Schließlich wird gezeigt, daß sowohl der einfache Gesetzgeber als auch die KEF einer schrankenlosen Ausuferung der öffentlich-rechtli-

Digitalisierung wird Wettbewerbssituation im Rundfunksektor verändern

Ö.-r. Rundfunk muß im veränderten Wettbewerb mithalten können

Finanzausstattung muß Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen

Wettbewerbsfähigkeit und Rundfunkauftrag sind eng verbunden

* Rundfunkreferent der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Kiel.

** Jurist und Diplom-Betriebswirt, verantwortlich für die Fachbereiche Recht und Research in einer mittelständischen Aktiengesellschaft mit Tätigkeitsschwerpunkt „Neue Medien“, Hamburg.

chen Programme keineswegs hilflos gegenüberstehen müssen, sondern daß sich bereits aus der heutigen Rechtslage Schranken für ein übermäßiges Wachstum der öffentlich-rechtlichen Programme ergeben.

Zukünftige Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Ziel der nachfolgenden Betrachtungen ist es, Parameter für die zukünftige Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu finden. Es ist keineswegs unumstritten, auf welchen der sich abzeichnenden neuen – digitalen – Wettbewerbsfelder des Rundfunks sich die öffentlich-rechtlichen Anstalten betätigen sollten. Demzufolge soll eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie der wettbewerblich notwendige Aktionsradius der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abzustecken ist. Fraglich ist in diesem Zusammenhang insbesondere, welchen Einfluß der sich vollziehende technologische Wandel auf die strategische Ausrichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben wird.

Moratoriumsvorschlag von Ministerpräsident Beck will ARD und ZDF quantitativ beschränken

Kurt Beck, Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, hat kürzlich durch die Ansicht einiges Aufsehen erregt, daß die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht bedeuten müsse, daß zusätzliche Programme im Hörfunk und im Fernsehen angeboten würden. (7) Er empfiehlt ARD und ZDF in diesem Zusammenhang, über ein „Moratorium zur Nichterhöhung der Zahl der Programme“ bis zum Jahre 2005 nachzudenken. (8) Beck verfolgt insofern einen Ansatz, der die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in quantitativer Hinsicht beschränken würde.

Bullinger-Gutachten der Bertelsmann Stiftung will ARD und ZDF qualitativ beschränken

Einen im Verhältnis hierzu eher qualitativen Ansatz verfolgt Martin Bullinger in einer von der Bertelsmann Stiftung in Auftrag gegebenen Studie zum Funktionsauftrag des öffentlichen Rundfunks. (9) Im Rahmen seiner Betrachtungen kommt Bullinger zu dem Ergebnis, daß es neben einem Instrumentarium zur Selbstregulierung vor allem einer Konkretisierung des öffentlichen Rundfunkauftrags durch gesetzliche Rahmenbedingungen bedarf. (10) Diese Rahmenvorgaben könnten unter anderem eine gewisse Schwerpunktbildung fördern, indem ein spezielles Gewicht auf Programmbestandteile von „besonderem öffentlichem Interesse“ wie Kultur oder klassische Musik zu legen sei. (11) Ferner müsse man darüber nachdenken, „für einen angemessenen Prozentsatz der im Abendprogramm gezeigten Filme eine bestimmte Qualitätsstufe vorzuschreiben (...)“ (12).

Beschränkungs-vorschläge induzieren wettbewerbspolitische und verfassungsrechtliche Konfliktlagen

Um die weitreichende Bedeutung solcher Vorschläge transparent machen zu können, sollen zunächst die hierdurch induzierten Konfliktlagen betrachtet werden. Dabei wird ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt. Aus den in diesem Zusammenhang diskutierten verfassungsrechtlichen, wettbewerbs-

medienpolitischen Aspekten wird sich sodann eine Antwort auf die Frage ergeben, ob ein Moratorium in Becks Sinne sinnvoll oder überhaupt zulässig wäre. In den sich hieran anschließenden Überlegungen werden die von Bullinger vorgeschlagenen qualitativen Beschränkungen im Hinblick darauf untersucht, ob sie dazu geeignet sein könnten, die Positionierung des öffentlichen Rundfunks mitzugestalten.

Externe quantitative oder qualitative Beschränkungen können naturgemäß nur dann etwas zu der geforderten Positionierung beitragen, wenn sie überhaupt zulässig sind. Aus der maximal zulässigen Reichweite solcher Beschränkungen ergibt sich insofern der minimal zu gewährende Aktionsradius und somit die Grenze der externen Vorgaben für die zukünftige Positionierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Wettbewerbspolitische Grenzen quantitativer Beschränkungen

Wie in den USA ist auch in Deutschland bereits heute eine zunehmende Ausdifferenzierung des Programmangebots zu beobachten. Der Programmmarkt ist dabei bezüglich seiner – zweifelsohne begrenzten – Inhalte mittlerweile als ausgereift anzusehen. Lediglich die Art der Präsentation und der Vermittlungstiefe sind neu.

Der Reifungsprozeß einer Branche zwingt die Unternehmen zu einer strategischen Entscheidung, die konsequent zu verfolgen ist. (13) Durch die digitale Technik wird es möglich sein, das Programmangebot weit auszudifferenzieren. Insofern werden die meisten Programmanbieter Differenzierungsstrategien verfolgen. Wesentlicher Ansatzpunkt dieser Strategien ist es, etwas zu schaffen, was durch Kunden oder Rezipienten als besonders attraktiv angesehen wird und in diesem Zusammenhang die einzelnen Abnehmerbedürfnisse möglichst genau berücksichtigt. (14)

Genau dieses Ziel versuchen die Anbieter durch das Zusammenschneiden von zielgruppenspezifischen Programmbouquets zu verfolgen. Der Weg zur Erreichung eines solchen Ziels wird auch über eine zielgruppenadäquatere Differenzierung und Abspaltung von Kanälen zu beschreiten sein, um einzelne Konsumentencluster im Hinblick auf ihre individuellen Präferenzen möglichst präzise bedienen zu können. Insofern wird in dem jüngst erschienenen Weißbuch 2000 der ARD zutreffend darauf hingewiesen, daß einer begrenzten Anzahl neuer Inhalte eine explodierende Anzahl neuer Kanäle gegenüberstehen wird. (15)

Wenn man dem Vorstoß aus Rheinland-Pfalz folgen wollte, müßte der öffentlich-rechtliche Rundfunk bis zum Ablauf des Moratoriums im Jahre 2005 auf eine Abspaltung von neuen Programmen vollständig verzichten. Dieses käme zumindest in diesem Punkt einem Ausstieg aus dem Wettbewerbsprozeß gleich. Durch die Ausdifferenzierung einzelner Kanäle wird – bedingt durch die vollkommen neue Art und Tiefe der Inhaltsvermittlung – ein neuer Wettbewerbsprozeß um die

Digitalisierung zwingt zur Ausdifferenzierung des Programmangebots

Moratorium würde ö.-r. Rundfunk umgehend zum Marktaußenseiter machen

Zuschauergunst in Gang gesetzt werden. Fatale Konsequenz eines Moratoriums wäre, daß sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk alsbald in der Position eines Marktaußenseiters befinden würde.

Spätere Rückkehr in den Markt wäre nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich

Die Schwierigkeiten eines Außenseiters, in einen von den Marktinsidern aufgeteilten und gleichsam durch Zutrittsschranken verteidigten Markt einzusteigen, sind erheblich und gegenüber dem sukzessiven Hineinwachsen in einen jungen Markt grundsätzlich nachteilig. Der Eintritt in einen besetzten Markt konfrontiert den Außenseiter insbesondere mit zwei Arten von besonders problematischen Eintrittshindernissen. Dies sind zum einen strukturelle Barrieren und zum anderen die zu erwartenden Reaktionen der Marktinsider. (16)

Strukturelle Barrieren entstehen im wesentlichen dadurch, daß Marktinsider über spezielle Kenntnisse verfügen, die ihnen ein im Verhältnis zum Neuling kostengünstigeres Erbringen ihrer Leistungen ermöglicht. (17) Darüber hinaus verfügen sie über Betriebsgrößenvorteile (economies of scale), Erfahrungen in erfolgreicher Produktdifferenzierung, eine gewisse Konsumentenloyalität, Technologie-know-how und viele weitere Vorteile. (18) Schließlich lassen sich in einem Wachstumsmarkt Marktanteile relativ problemlos gewinnen, indem man einfach am Wachstum partizipiert. In einem dicht besetzten Markt ist es dagegen erst einmal erforderlich, den Konkurrenten Marktanteile abzunehmen.

Alle diese Gründe führen dazu, daß ein späterer Eintritt als Marktaußenseiter in der Summe regelmäßig wesentlich kostspieliger ist als der rechtzeitige Einstieg in einen jungen Wachstumsmarkt.

Teilhabe des ö.-r. Rundfunks an neuen Entwicklungen ist wettbewerbspolitisch geboten

Folglich ist zusammenfassend zu konstatieren, daß das von Rheinland-Pfalz vorgeschlagene Moratorium für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine erhebliche Gefahr mit sich bringt, in die Rolle eines Marktaußenseiters zu geraten. Das von Beck herangezogene Argument eines bei den Privaten entstehenden Eindrucks beliebiger gebührenfinanzierter Programmvermehrung beinhaltet darüber hinaus eine *contradictio in se*: Es erscheint nämlich entgegen seiner Aussage durchaus nicht unangemessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Möglichkeit zur Teilnahme an branchenweiten neuen Entwicklungen auch auf gebührenfinanzierter Basis zu ermöglichen. Widersprüchlich wäre vielmehr ein zunächst geübter Verzicht und das spätere Einsteigen in einen dann besetzten Markt mit einem unvernünftig hohen Kapitalaufwand, der neben einer soliden Forschung und Entwicklung auch noch das Überwinden von Marktbarrieren gewährleisten muß. Das von Beck vorgeschlagene Moratorium muß daher als wettbewerbspolitisch unvorteilhaft eingestuft werden.

Verfassungsrechtliche Grenzen quantitativer Beschränkungen

Es soll nunmehr untersucht werden, ob eine, wenngleich wettbewerbspolitisch unvernünftige, Bindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an

einen Verzicht der Programmabspaltung bis zum Jahre 2005 überhaupt in Einklang mit verfassungsrechtlichen Vorgaben gebracht werden kann. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch eine entsprechende staatsvertragliche Regelung.

Der Begriff des Rundfunks wird in Art. 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) nicht näher definiert. Ebenso wenig lassen sich aus dem Wortlaut des Gesetzes konkrete Vorgaben für das Aufgabenfeld des privaten oder öffentlich-rechtlichen Rundfunks ableiten. Hieraus folgt, daß das Grundgesetz in semantischer Hinsicht zunächst keine Hinweise auf den Aktionsradius des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu geben vermag. Dies hat jedoch nicht zur Folge, daß die Abgrenzung der Aufgaben des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur vollkommenen Disposition des einfachen Gesetzgebers stünde.

Aus der Struktur des Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG werden vom Bundesverfassungsgericht grundlegende Anforderungen an die Organisationsstruktur des Rundfunks abgeleitet, aus denen sich auch die heutige Verfassungsposition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt. Das Verfassungsgericht konstatiert in diesem Zusammenhang, daß die privaten Anbieter in einer dualen Rundfunkordnung dem übergeordneten Ziel der Pluralität in Form von differenzierter Information, der Vielfalt der Meinungen und Weltanschauungen sowie der weitgehenden Berücksichtigung verschiedener kultureller Strömungen nur unzureichend gerecht zu werden vermögen. (19) Dies liege in ihrer Abhängigkeit von hohen Einschaltquoten und der damit einhergehenden Notwendigkeit, massenwirksame Programme zusammenzustellen, begründet. (20) Die Sicherstellung der übergeordneten Zielvorgaben sei in einer dualen Rundfunkordnung daher eher dem Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuzuordnen. (21) Im sechsten Rundfunkurteil vom 5. Februar 1991 wird vom Bundesverfassungsgericht als Konsequenz eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk endgültig festgeschrieben. (22) Letzterem muß es nach Ansicht des Verfassungsgerichts in seiner zukünftigen Entwicklung grundsätzlich auch freistehen, neue Übertragungstechniken und Dienste zu nutzen, um seinem Auftrag nach einer umfassenden Grundversorgung nachkommen zu können.

Im achten Rundfunkurteil stellt das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus fest, daß die aus Art. 5 Absatz 1 Satz 2 GG abzuleitende Garantie auch die zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages erforderlichen finanziellen Mittel mit umfaßt: „Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie.“ (23) Dabei wird explizit auf die Autonomie der Rundfunkanstalten hingewiesen. So seien diese in der Art und Weise ihrer Funktionserfüllung grundsätz-

Ö.-r. Rundfunk muß seinen Auftrag auch mittels neuer Techniken und Dienste erfüllen können

BVerfG bestätigt Finanzgarantie und Programmautonomie des ö.-r. Rundfunks

lich frei. Die Bestimmung dessen, was zur Erfüllung des grundgesetzlichen Auftrags gehöre, steht laut Bundesverfassungsgericht im Ermessen der Anstalten. Insbesondere liege in „der Entscheidung über die als nötig angesehenen Inhalte und Formen (...) zugleich eine Entscheidung über (...) Zahl und Umfang der Programme.“ (24)

**Staatsvertragliche
Regelung über
zulässige Zahl ö.-r.
Programme wäre
verfassungswidrig**

Es muß insofern festgestellt werden, daß eine staatsvertragliche Regelung über die Anzahl der vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk auszustrahlenden Programme gegen den Willen der hiervon betroffenen Anstalten mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen gar nicht zu vereinbaren wäre. Hierin läge eine Verletzung der diesbezüglich grundsätzlich vorhandenen Entscheidungsautonomie (25) der Anstalten.

**Umgrenzungen des
Rundfunkauftrags
nur in qualitativer
Hinsicht zulässig**

Im achten Rundfunkurteil werden der umfassenden, grundsätzlichen Entscheidungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber auch Grenzen gesetzt. So seien nicht alle Programm-begrenzungen mit der Verfassung von vornherein unvereinbar. (26) Auf die Verwirklichung von Programmen, die dem klassischen Rundfunkauftrag nicht entsprächen, hätten die Anstalten insofern keinen Anspruch. (27)

Diese Einschränkungen des Bundesverfassungsgerichts zielen indes sämtlich auf qualitative Beschränkungen des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ab. Mit einer quantitativen Begrenzung auf eine bestimmte Anzahl von Programmen können sie nicht in Einklang gebracht werden. Die Teilnahme an den Möglichkeiten der digitalen Technik ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk demzufolge auch unter Einschluß der Möglichkeit zur Ausdifferenzierung neuer Programme verfassungsrechtlich garantiert.

Es läßt sich folglich zunächst festhalten, daß der Aktionsradius der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten jedenfalls nicht durch ein Moratorium, wie es Beck vorschlägt, begrenzt werden kann.

**Auch qualitative
Beschränkungen des
Rundfunkauftrags
unterliegen verfas-
sungsrechtlichen und
wettbewerbpolitischen
Grenzen**

Eine qualitative Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Anstalten soll dagegen nach dem Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zulässig sein. Welchen speziellen Anforderungen eine solche Beschränkung im einzelnen genügen muß, wird vom Bundesverfassungsgericht allerdings nicht explizit beantwortet. (28) Die Grenzen einer, wie auch von Bullinger vorgeschlagenen, gesetzlichen Konkretisierung des öffentlichen Rundfunkauftrages in qualitativer Hinsicht ergeben sich indes aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts selbst. Bevor hierauf näher eingegangen werden wird, soll jedoch zunächst ein kurzer medienpolitischer Exkurs erfolgen.

**Exkurs: Medienpolitischer Hintergrund des
Moratoriumsvorschlags**

Nachdem zuvor festgestellt worden ist, daß das von Beck vorgeschlagene Moratorium weder wettbewerblich sinnvoll noch verfassungsrechtlich zulässig ist, drängt sich dem kritischen Beobachter die Frage auf, welches Ziel ein solcher Vorstoß überhaupt verfolgen soll. Die Antwort dieser Frage ist einmal mehr in der nicht enden wollenden Diskussion um den Finanzausgleich zu suchen: Das Moratorium ist von Beck als ein Zugeständnis an die Ministerpräsidenten derjenigen Länder gedacht, die eine einvernehmliche Regelung des Finanzausgleich-Dilemmas bisher blockiert haben. Offenbar sollen hier Kernkompetenzen der öffentlich-rechtlichen Anstalten geopfert und zum Bestandteil einer undurchsichtigen Verhandlungsmasse gemacht werden. (29) Dieses läuft bereits den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen eines klar geordneten dualen Rundfunksystems zuwider, welche für globale „Paketlösungen“ keinen Spielraum belassen. Aber auch für die privaten Rundfunkanbieter ergäben sich durch das Moratorium kaum abzusehende Konsequenzen, weil sie bei einem Ausfall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in bestimmten Bereichen gerade auf eben diesen Teilgebieten für die Gewährleistung der Pluralität von Meinungen und Weltanschauungen in die Pflicht zu nehmen wären.

Ein Verzicht oder eine Beschränkung der Teilnahme am Wettbewerb der öffentlich-rechtlichen Veranstalter im dualen Rundfunksystem und als Kompensationslösung für einen Angriff auf die föderale Struktur der ARD, welcher auch die „Einheitsgebühr“ und die „Gesamtveranstaltung Rundfunk“ in Frage stellt, ist insofern medienpolitisch höchst zweifelhaft. Solchen Vorschlägen und ihren Befürwortern fehlt es offensichtlich an einer medienpolitischen Vision des Fortgangs des dualen Rundfunks. Die bisher geltenden Strukturen sollen offenbar kurzfristigen Verhandlungserfolgen geopfert werden.

Grenzen qualitativer Beschränkungen

Der vorausgegangene Abschnitt hat gezeigt, daß dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Implementierung digitaler Programmbouquets auch unter der Möglichkeit der Ausdifferenzierung weiterer Programme grundsätzlich nicht verwehrt werden kann und auch nicht verwehrt werden sollte. Es wurde jedoch auch dargelegt, daß nicht jede geplante Maßnahme finanziell durch die Bereitstellung entsprechender Gebührengelder honoriert werden kann. Einer unkontrollierten Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots ist insofern vorzubeugen. Dies gilt um so mehr, als die Höhe der Gebühren von einer gewissen Akzeptanz durch die Bevölkerung getragen sein muß. (30)

Wie bereits gezeigt wurde, ist eine gesetzlich festgelegte, quantitative Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Programme nicht mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar, so daß einer

**Kernkompetenzen
der ö.-r. Rundfunks
dürfen nicht in
medienpolitischen
„Paketlösungen“
geopfert werden**

**Sicherung der Wett-
bewerbsfähigkeit
gehört zum ö.-r.
Rundfunkauftrag**

Programmausweitung nicht auf diese Art und Weise begegnet werden kann. Dies ergibt sich auch aus dem vom Bundesverfassungsgericht festgeschriebenen Inhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags. Zu letzterem hat das Bundesverfassungsgericht explizit festgestellt, daß er nicht etwa nur die Sicherung der im Rundfunk zu gewährleistenden Meinungsvielfalt umfaßt: „Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat im dualen System dafür zu sorgen, daß ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung angeboten wird, das im Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern standhalten kann.“ (31) Demzufolge gehört zum Inhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages auch die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Programmangebots.

Finanzbedarfsanmeldungen können auch dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit dienen

Nach § 3 Absatz 1 des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages (RFinStV) hat die KEF unter Beachtung der Programmautonomie den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf fachlich zu prüfen. Dabei hat sie nach Satz 2 dieser Regelung neben der Einhaltung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor allem zu überprüfen, ob sich die Programmentscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten. Wie bereits vorne festgestellt wurde, besteht der Rundfunkauftrag seinerseits aus – erstens – der Sicherung der Meinungsvielfalt und – zweitens – der Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit des Programmangebots.

Ob ein von den Rundfunkanstalten angemeldeter konkreter Finanzbedarf im Hinblick auf die Sicherung der Meinungsvielfalt als angemessen erscheint, läßt sich verhältnismäßig leicht ermitteln. Dies kann sich im Einzelfall bereits daraus ergeben, daß die betreffende Thematik von den privaten Anbietern nicht oder nicht in einem adäquaten Umfang berücksichtigt wird. Aber auch wenn es sich nicht oder nicht eindeutig um einen solchen Finanzbedarf handelt, kann er doch im Hinblick auf den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit gerechtfertigt sein.

Läßt sich der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit operationalisieren?

Es soll daher im folgenden zunächst untersucht werden, ob es grundsätzlich möglich ist, den Begriff der Wettbewerbsfähigkeit zu operationalisieren und so der KEF ein Instrument zur Verfügung zu stellen, welches ihr eindeutige Ergebnisse darüber zu liefern vermag, ob ein konkreter Finanzbedarf dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zu dienen vermag. In einem zweiten Schritt wird zu prüfen sein, inwieweit in ein solches Verfahren qualitative Beschränkungen im Sinne Bullingers implementiert werden können, um den Wettbewerbsradius der öffentlich-rechtlichen Sender auf diese Weise einzuschränken.

Genrespezifische Wettbewerbsfähigkeit

Im Rahmen der nun folgenden Betrachtungen lassen sich – entgegen des Grundsatzes „iudex non calculat“ – mathematische Deskriptoren leider nicht vollständig vermeiden. Zunächst wird die Wettbewerbsfähigkeit in bezug auf einzelne Genres

untersucht. Dieses soll nachfolgend am Beispiel der „täglichen Nachrichten“ (32) konkretisiert werden. Um an dieser Stelle eventueller Kritik vorzubeugen, ist anzumerken, daß die hier vorgeschlagenen Deskriptoren natürlich nicht die einzigen möglichen sind. Es lassen sich ohne weiteres eine Vielzahl weiterer Deskriptoren entwickeln. Allerdings werden diese alle zumindest in grundsätzlicher Hinsicht Ähnlichkeiten aufweisen und so auch der nachfolgend vorgetragenen Unzulänglichkeit ausgesetzt sein. Der hier vertretene Ansatz versteht sich daher nur als ein Mittel zur Veranschaulichung der damit verbundenen Probleme.

Die Betrachtung ist im Hinblick auf den Umfang der Ausführungen auf die Sender ARD, ZDF, RTL, SAT.1 und ProSieben beschränkt worden. Wir wollen exemplarisch die Wettbewerbsfähigkeit der ARD im Verhältnis zu ihren Konkurrenten messen. Hierzu wird zunächst die Anzahl der erreichten Zuschauer ins Verhältnis zu der Anzahl der täglich ausgestrahlten Nachrichtensendungen der betrachteten Sender gesetzt. (33) Dieser Quotient soll als Effizienzgrad bezeichnet werden. Die Quotienten ergeben für die einzelnen Sender für die Jahre 1995 bis 1997 die in Tabelle 1 ausgewiesenen Ergebnisse.

Modellrechnung für das Genre tägliche Nachrichten: Effizienzgrad und Effizienzverhältnis

① Effizienzgrade verschiedener Sender bei täglichen Nachrichtensendungen

Effizienzgrad	1995	1996	1997
ARD	3,73 ¹⁾	3,77	4,00
ZDF	3,19	3,17	3,15
RTL	2,28	2,59	2,57
SAT.1	2,36	1,79	1,88
ProSieben	1,51	1,06	1,17

1) Berechnet als die kumulierte Zuschauerzahl aus Tagesschau (8,36 Millionen), Tagesthemen (2,41) und ARD-Nachtmagazin (0,42) geteilt durch die Anzahl der täglichen Sendungen (3).

Nachdem auf diese Weise Indizes für die Effektivität der Nachrichtensendungen der verschiedenen Sender gefunden worden sind, setzt man die Effizienzgrade ihrerseits miteinander ins Verhältnis (vgl. Tabelle 2). Die so gefundenen Indizes sollen als Effizienzverhältnisse bezeichnet werden. Werte größer als 1 deuten auf eine starke Wettbewerbsposition hin, während Werte kleiner als 1 auf eine im Verhältnis zum betrachteten Sender schwache Position der ARD hindeuten würden. Die Position ist um so stärker (schwächer), je mehr der betreffende Wert 1 überschreitet (unterschreitet). Werte um 1 dagegen deuten auf eine etwa gleich starke Position im Nachrichtenbereich hin.

② Effizienzverhältnisse der ARD

Effizienzverhältnis	1995	1996	1997
ARD:ZDF	1,17	1,19	1,27
ARD:RTL	1,64	1,45	1,56
ARD:SAT.1	1,58	2,14	2,13
ARD:ProSieben	2,47	3,56	3,42

Man kann deutlich erkennen, daß die Position der ARD im Bereich der täglichen Nachrichten im Verhältnis zu allen anderen betrachteten Sendern außerordentlich stark ist bzw. es in den Jahren 1995 bis 1997 war. Alle Werte liegen – zum Teil deutlich – über 1. Darüber hinaus ist ein Trend zum Ausbau der Position als Marktführer zu beobachten. Die Wettbewerbsfähigkeit der ARD scheint damit im Nachrichtenbereich besonders gut zu sein. Im Vergleich zur ARD ist es um die Wettbewerbsfähigkeit von ProSieben in dem betrachteten Bereich ziemlich schlecht bestellt. Dieser Sender verfügt gegenüber der ARD nur über ein Effizienzverhältnis von 0,29. (34)

Verfassungsrechtliche Grenzen einer externen Ermittlung des Begriffes einer Gesamtwettbewerbsfähigkeit

Ermittlung der Gesamtwettbewerbsfähigkeit würde die Gewichtung von Genres erfordern

Die Wettbewerbsfähigkeit bezüglich eines einzelnen Genres vermag natürlich noch nichts über die Gesamtwettbewerbsfähigkeit eines Senders auszusagen. Man könnte die einzelnen Genres gewichten und anschließend eine Summe aller Werte bilden. Den so gefundenen Index könnte man als einen Indikator für die Marktposition des betreffenden Senders ansehen.

Bei einer solchen Vorgehensweise würde man den öffentlich-rechtlichen Anstalten eine Vorgabe darüber liefern, welchen Programmbestandteilen welche Bedeutung zuzumessen ist. Durch die überproportionale Gewichtung einiger Programmbestandteile, wie zum Beispiel Kultur, und die unterproportionale Berücksichtigung anderer Bereiche, wie zum Beispiel Unterhaltung, würde man eine interne Schwerpunktbildung bei den Anstalten geradezu induzieren. Die Wettbewerbsfähigkeit als Bestandteil des Rundfunkauftrages würde damit zum Indikator dafür, wie gut die Anstalten ihrem öffentlichen Auftrag überhaupt gerecht werden. Dies würde der Forderung Bullingers nach einer Schwerpunktbildung sogar in operationaler Hinsicht genügen.

Externe Gewichtungen beinhalten normative Bewertungen einzelner Programmbestandteile

Bei der Umsetzung eines solchen Vorschlags stieße man allerdings schnell auf verfassungsrechtliche Grenzen. Bullinger regt so zum Beispiel an, die öffentlich-rechtlichen Veranstalter sollten sich über „Sendungen von besonderem öffentlichen Interesse, wie etwa Kultur als ihrem Kernbereich (...)“ (35) profilieren. Darüber hinaus könne man die Bereitstellung einer Mindestsendezeit für qualitativ besonders hochwertige Programme festschreiben. (36) Was nun allerdings unter einem „besonderen öffentlichen Interesse“ oder „hochwertiger Qualität“ in Einzelfall zu verstehen ist, liegt freilich im Auge des Betrachters. Die Gewichtung der einzelnen Genres, also die Festlegung der ihnen im Verhältnis zu anderen Genres beizumessenden Bedeutung, beinhaltet demzufolge zwangsläufig die normative Bewertung einzelner Programmbestandteile.

Die Entscheidung darüber, welchem Genre bei der Ermittlung der Wettbewerbsfähigkeit welches Gewicht beizumessen wäre, würde damit zur Festsetzung dessen, was zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages als nötig und weniger notwendig anzusehen ist. Gerade diese Entscheidung ist aber nach dem Bundesverfassungsgericht den einzelnen Rundfunkanstalten vorbehalten: „In der Art und Weise der Funktionserfüllung sind die Rundfunkanstalten grundsätzlich frei. (...) Sie (scilicet: die „Entscheidung über die als *nötig* angesehenen“ Gegenstände) bezieht sich in erster Linie auf Inhalt und Form der Programme.“ (37)

Damit ist die externe Gewichtung einzelner Programmgenres durch die KEF oder den einfachen Gesetzgeber nicht zulässig. Eine Begriffsdefinition der Gesamtwettbewerbsfähigkeit eines einzelnen öffentlich-rechtlichen Senders scheidet folglich bereits an bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen. Darüber hinaus wäre es ein kaum erträglicher Zustand, wenn externen Organen die Entscheidung darüber vorbehalten wäre, welche Art von Fernsehprogramm im „besonderen Interesse“ des Bürgers liegt. Die autonome und flexible Entscheidung der Anstalten über den Inhalt ihrer Programme ist einem extern verordneten „öffentlichen Interesse“ und der damit verbundenen Erziehung des Zuschauers sicherlich vorzuziehen.

Es ist demnach festzuhalten, daß eine qualitative Beschränkung des Aktionsradius der öffentlich rechtlichen Rundfunkanstalten auf eine extern zu definierende Gesamtwettbewerbsfähigkeit ebenfalls weder sinnvoll noch überhaupt zulässig ist.

Grenzen des Begriffs der genrespezifischen Wettbewerbsfähigkeit

Die bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen verbieten indessen nicht grundsätzlich die Messung einer genrespezifischen Wettbewerbsfähigkeit. Insofern ließe sich vertreten, eine öffentlich-rechtliche Sendeanstalt dürfe eine bei der KEF angemeldete Maßnahme nur dann mit dem Erhalt der eigenen Wettbewerbsfähigkeit begründen, wenn sie in diesem Themenbereich ein Effizienzverhältnis aufweist, das wesentlich kleiner als 1 ist.

Auch eine solche Interpretation erweist sich jedoch in mehrfacher Hinsicht als unzutreffend. Dies ergibt sich schon daraus, daß eine mathematische Messung stets nur auf dem Hintergrund konkret vorhandener Zahlen möglich ist. Konkrete Zahlen können jedoch nur über einen Zeitraum der Vergangenheit erhoben werden. Insofern erweist sich die zuvor entwickelte genrespezifische Wettbewerbsfähigkeit als ein Ex-post-Instrument. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten muß die KEF jedoch den zukünftigen Finanzbedarf ex-ante ermitteln. Die genrespezifische Wettbewerbsfähigkeit vermag dieses per definitionem nicht zu leisten und ist insofern nicht mit den Ansprüchen der KEF an ein praktikables Verfahren zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit kompatibel.

Unzulässiger Eingriff in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten

Festlegung von Maßgrößen für Wettbewerbsfähigkeit des ö.-r. Rundfunks ist regelmäßig verfassungswidrig

Eine mathematische Erfassung der Wettbewerbsfähigkeit ist ferner mit der dynamischen Entwicklung des digitalen Rundfunkwettbewerbs nicht in Einklang zu bringen. Mathematische Maßgrößen können nur für Deskriptoren entwickelt werden, die man bereits heute definieren kann. Die Gebührenfestsetzung durch die KEF erfolgt jedoch für vier Jahre im voraus. Innerhalb dieses Zeitraums kann sich ohne weiteres eine neue, durch die privaten Sender angestoßene Entwicklung bei den Programmen ergeben. Dieses ist gerade im Hinblick auf die heute noch nicht abzuschätzende Entwicklung der digitalen Technik leicht möglich. Durch zuvor festgelegte Wettbewerbsdeskriptoren können solche Entwicklungen aber nicht adäquat berücksichtigt werden. Man würde den Aktionsradius der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Umständen auf einen alsbald überholten Programmstandard festschreiben. Eine solche Festschreibung ist aber mit der vom Bundesverfassungsgericht postulierten Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenfalls nicht vereinbar.

Ergebnis

Es läßt sich zusammenfassend feststellen, daß eine mathematische Operationalisierung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwar im Hinblick auf einzelne Programmgenres und aus einer Ex-post-Perspektive möglich, aber im Hinblick auf die Aufgabenstellung, die ein Ex-ante-Instrumentarium erfordert, nicht verwendbar ist.

Damit ist zunächst resignierend die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die Messung der Wettbewerbsfähigkeit eines Senders oder spezifischer Programmgenres quantitativ, also auf Grundlage von Zahlenmaterial aus Ex-ante-Sicht nicht möglich ist. Eine qualitative Überprüfung der Eignung einer bestimmten Maßnahme daraufhin, ob sie zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit eines Senders geeignet ist, ist aufgrund der damit verbundenen Entscheidungsunsicherheit ebensowenig denkbar, weil sichere Prognosen hierüber nur in den seltensten Fällen möglich sein werden.

Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit als Vermutungstatbestand ausreichend für Vereinbarkeit mit Rundfunkauftrag

Insofern muß, gerade unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, welches seiner grundsätzlichen Befürwortung einer rechtlichen Konkretisierung des Rundfunkauftrages durch die Gewährleistung einer umfassenden Entscheidungsautonomie der Anstalten selbst erhebliche Grenzen gesetzt hat, zunächst festgestellt werden, daß es im Sinne eines Vermutungstatbestandes grundsätzlich ausreichen muß, wenn eine bestimmte Maßnahme jedenfalls zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit eines Senders geeignet sein könnte, um ihre Vereinbarkeit mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag anzunehmen.

Die von Bullinger vorgeschlagene qualitative Beschränkung der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender auf Programmschwerpunkte ist vor diesem Hintergrund insgesamt als nicht verfassungskonform einzustufen.

Die Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Damit ist auch die eingangs gestellte Frage beantwortet: Der Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht externe Schranken gesetzt werden. Dies ergibt sich daraus, daß zum öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag nicht etwa nur die Sicherung der programmlichen Vielfalt, sondern auch die Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit zu zählen ist. Letztere ist durch den weit gezogenen Entscheidungsspielraum der Anstalten durch das Verfassungsgericht keiner einschränkenden Begriffsdefinition zugänglich. Damit obliegt es den Anstalten selbst, ihre Positionierung in den sich wandelnden Rundfunkmärkten vorzunehmen.

Die Unmöglichkeit der Einordnung einer konkret geplanten Maßnahme als wettbewerbsfördernd hat jedoch nicht zur Folge, daß damit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Tür und Tor zu einer beliebigen Ausweitung der Anzahl der Programme geöffnet wäre. Die Lösung dieses scheinbar bestehenden Problems wurde ebenfalls durch das Bundesverfassungsgericht angedeutet. Wie gezeigt worden ist, ist die Beschränkung der Anstalten zwar auf der Programmebene weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht zulässig. Dies gilt jedoch nicht für die Finanzierungsebene. Hier sind Beschränkungen des Gesamtbudgets sogar angezeigt: Die maximale Höhe der Gebühren bemißt sich in diesem Zusammenhang nach ihrer Sozialverträglichkeit. (38)

Die KEF hat damit die Möglichkeit, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die Gesamthöhe der Gebühren ein sozial verträgliches Maß überschreitet. Ist dieses der Fall, sind die öffentlich-rechtlichen Sender dazu gezwungen, von einigen angemeldeten Maßnahmen Abstand zu nehmen. Die Entscheidung darüber, welche Maßnahme konkret davon betroffen wird, steht aufgrund des oben gesagten freilich den Anstalten selbst zu.

So läßt sich auch der von Bullinger geforderte Qualitätsstandard der öffentlich-rechtlichen Sender gewährleisten: Wenn das Gesamtprogramm nicht dem vom Rezipienten erwünschten Qualitätsanspruch entspricht, wird seine Schwelle für eine maximal verträgliche Gebühr niedrig sein. Dementsprechend gering ist dann das den Anstalten zur Verfügung zu stellende Gesamtbudget. Etwas anderes gilt natürlich für solche Vorhaben, die die Akzeptanz beim Bürger erhöhen sollen. Diese sind privilegierend zu behandeln.

Auf diese Weise ist darüber hinaus ein Selbstregulierungsmechanismus bei den Anstalten gewährleistet, die bezüglich ihrer Vorhaben aufgrund der Budgetrestriktionen Prioritäten setzen müssen und hierbei auch die Akzeptanz durch den Rezipienten zu beachten haben.

Positionierung des ö.-r. Rundfunks darf weder quantitativ noch qualitativ extern eingeschränkt werden

Übermäßiger Ausweitung des ö.-r. Programmspektrums sind dennoch Grenzen gesetzt

Maximale Höhe der Rundfunkgebühr bemißt sich nach ihrer Sozialverträglichkeit

Anmerkungen:

- 1) Vgl. zum Beispiel epd medien v. 10.12.1997; vgl. auch Knothe, Matthias: Konvergenz und Medien aus nationaler Sicht. In: KuR 3/1998, S. 95f.; Tettenborn, Alexander: Konvergenz – Ein Zwischenbericht. In: KuR 9/1998, S. 296f.
- 2) Information USA, Newsletter, No. 1/96, S. 7. Bezüglich der digitalen Technologie weist das Committee auf den revolutionären Charakter des Telecommunications Act von 1996 hin: „The Act paves the way for new vistas in television viewing, allowing Americans to break new ground in the exciting new world of advanced, digital television...“.
- 3) Beschluß des Bundeskabinetts v. 24.8.1998; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi): Dokumentation Nr. 451: Initiative der Bundesregierung „Digitaler Rundfunk“.
- 4) Vgl. Beschluß der Regierungschefs der Länder v. 18.7.1998.
- 5) Arbeitsgruppe der Initiative „Digitaler Rundfunk“; vgl. BMWi (Anm. 3).
- 6) Vgl. so zum Beispiel BVerfGE 90, 60ff.
- 7) Zum Ausdruck gebracht in einem Rundschreiben von Ministerpräsident Kurt Beck an die Regierungschefs der Länder v. 25.1.1999.
- 8) Vgl. ebd.; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Reaktion der schleswig-holsteinischen Ministerpräsidentin Heide Simonis, die eine solche Forderung als kontraproduktiv zurückweist. In: Süddeutsche Zeitung v. 16.2.1999 und taz v. 18.2.1999. Hierbei weist die taz darauf hin, daß ein solcher Vorschlag noch niemals zuvor von einem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten gemacht wurde.
- 9) Vgl. Bullinger, Martin: Aufgaben des öffentlichen Rundfunks. Wege zu einem Funktionsauftrag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1999. Es erscheint den Verfassern besonders bemerkenswert, daß eine Studie, die in der Zweitüberschrift den Anspruch erhebt, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk den Weg zu seinem Funktionsauftrag zu weisen, ausgerechnet durch diese dem Bertelsmann-Konzern eng verbundene Stiftung in Auftrag gegeben wird. Die dadurch ausgelöste Diskussion wird insofern zumindest mittelbar durch den größten Wettbewerber des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit gestaltet. Dennoch sollen die in der Studie vorgetragene Argumente objektiv untersucht werden. Dies scheint vor allem deswegen geboten zu sein, weil der Intendant des ZDF Dieter Stolte, seinerseits Mitglied im Aufsichtsrat der Bertelsmann Stiftung, nunmehr eine eigene Studie zur Ermittlung seines Funktionsauftrages in Auftrag gegeben hat. (Zwischenzeitlich hat dann auch die ARD ein eigenes Gutachten angekündigt; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 4.3.1999). Neben der Herausstellung der Frage, wie sich das ZDF im digitalen Zeitalter positionieren sollte, nimmt der ZDF-Justitiar Eberle in diesem Zusammenhang ausdrücklich Bezug auf die Studien der Bertelsmann Stiftung (vgl. dpa v. 1.3.1999). Die Verfasser sehen sich gerade vor diesem Hintergrund, der durch die Verflechtung von Bertelsmann Stiftung und ZDF um so gewichtiger wird, dazu veranlaßt, auf die Frage der strategischen Positionierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzugehen. Die Beantwortung dieser Frage ist ihrerseits untrennbar mit der Untersuchung des Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden.
- 10) Vgl. Bullinger (Anm. 9), S. 105f.
- 11) Vgl. ebd., S. 94f. und S. 105f.
- 12) Ebd., S. 111.
- 13) Die nachfolgenden wettbewerbspolitischen Ausführungen sind den Standardwerken zu diesem Thema von Michael E. Porter (Harvard Business School) entnommen. Porters Feststellungen beruhen auf fundierten Branchenanalysen. Sie sind heute als gesichert anzusehen und entsprechen dem Stand der modernen betriebswirtschaftlichen Wettbewerbsinterpretation. Zu dem oben stehenden Zitat vgl. Porter, Michael E.: Wettbewerbsstrategie. Frankfurt a.M., 8. Auflage 1995, S. 303.
- 14) Vgl. Porter (Anm. 13), S. 65.
- 15) Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD): ARD-Weißbuch 2000: Chancen, Risiken und Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Medienwelt. Leipzig/Frankfurt a.M. 1998, S. 10.
- 16) Vgl. Porter (Anm. 13), S. 423.
- 17) Auch dieses ist durch die amerikanische PIMS-Studie (Profit Impact of Market Strategy) empirisch bewiesen worden; vgl. dazu z.B. Schoeffler, Sidney/Robert D. Buzz/Donald F. Heany: Impact of Strategic Planning on Profit Performance. In: Harvard Business Review, März/April 1974, S. 137-145.
- 18) Vgl. Porter (Anm. 13), S. 29ff.
- 19) Vgl. BVerfGE 73, S. 118 (155).
- 20) Vgl. ebd.
- 21) Vgl. auch Degenhart, Christoph: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 Abs. 1 u. 2 GG, Rn. 533. Dieses wird vom BVerfG im achten Rundfunkurteil erneut bekräftigt: „Da die derzeitigen Defizite des privaten Rundfunks an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt, ist es auch weiterhin gerechtfertigt, die Gebührenpflicht ohne Rücksicht auf die Nutzungsgewohnheiten der Empfänger allein an den Teilnehmerstatus zu knüpfen (...); BVerfGE 90, S. 60 und S. 90.“
- 22) Vgl. BVerfGE 85, S. 238. Dies hat sich freilich bereits im vierten und fünften Rundfunkurteil angedeutet; vgl. BVerfGE 73, S. 118 und 74, S. 297; bestätigt durch BVerfGE 90, S. 60ff.
- 23) BVerfGE 90 (Anm. 22).
- 24) ebd.
- 25) Vgl. ebd.
- 26) Vgl. ebd.
- 27) Vgl. ebd.
- 28) Das Verfassungsgericht spricht lediglich davon, daß nur solche Maßnahmen finanziell gewährleistet werden müssen, die zur Erfüllung des klassischen Rundfunkauftrages erforderlich sind; vgl. BVerfGE 90. Wann dies genau der Fall ist, wird freilich nicht beantwortet. Die Beantwortung dieser Frage hängt zwangsläufig von der Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrages ab. Eine solche Konkretisierung vorzunehmen, ist u.a. Ziel des vorliegenden Aufsatzes (vgl. hierzu weiter unten).
- 29) Uwe Kammann bringt in einem jüngst erschienenen Aufsatz das hierin liegende Problem trefflich auf den Punkt: „Im Kern stellt sich die pure Machtfrage: wieweit können einzelne Länder der ARD als Verbundsystem ihren Stempel aufdrücken?“ Vgl. Kammann, Uwe: Quadratur des Vielecks. In: epd medien Nr. 14 v. 24.2.1999, S. 3.
- 30) Vgl. zum Beispiel BVerfGE 90; Schleswig-holsteinischer Landtag: Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) und zur Verbesserung des Rundfunkgebühreneinzuges. Drucksache 14/284, S. 60.
- 31) BVerfGE 90.
- 32) Wobei darunter alle Nachrichtensendungen verstanden werden, die mindestens von Montag bis Freitag ausgestrahlt werden.
- 33) Die Daten entstammen Media Perspektiven Basisdaten. Daten zur Mediensituation in Deutschland 1998. Frankfurt/M. 1998, S. 74. Die Betrachtung beschränkt sich auf Nachrichtensendungen, die ab 18.30 Uhr ausgestrahlt wurden.
- 34) Die neuerlichen Aktivitäten von ProSieben, ab dem 1. Januar 2000 auf der Grundlage einer eigenen Nachrichtenagentur mit „N 24“ einen eigenen Nachrichtenkanal auszugliedern, um im Hauptprogramm auf die Nachrichten gänzlich verzichten zu können, sprechen dafür, daß man die eigene Schwäche auf diesem Sektor selbst erkannt hat. Dies wiederum deutet auf die Validität unserer Vorgehensweise hin.
- 35) Bullinger (Anm. 9), S. 95, Fn. Nr. 187.
- 36) Vgl. ebd., S. 111.
- 37) BVerfGE 90.
- 38) ebd.

