

Erfahrungen aus Großbritannien, Norwegen  
und Deutschland

## → Status und Perspektiven öffentlich-rechtlicher Online- medien\*

Von Hallvard Moe\*\*

**System des öffent-  
lichen Rundfunks  
gerät in ganz Europa  
unter Druck**

Die Idee, Rundfunk im öffentlichen Interesse zu organisieren, ist in Europa stark verwurzelt; der öffentlich-rechtliche Rundfunk genießt in vielen Ländern einen privilegierten Rechtsstatus. Allerdings gerät dieses System seit einigen Jahren von mindestens drei Seiten aus unter Druck. Zum einen verliert das Konzept einer national organisierten und strukturierten Medienlandschaft zunehmend an Bedeutung. Grenzen beginnen zu verschwimmen, in der Inhalteproduktion, in den Eigentums- und Besitzverhältnissen und auch in der Mediennutzung. Auf der rechtlichen Ebene ist mit der Europäischen Union als supranationalem Akteur eine wesentliche Herausforderung für die nationale Medienpolitik und -regulierung entstanden. Zweitens bekommen wirtschafts-, wettbewerbs- und verbraucherrechtliche Aspekte ein immer stärkeres Gewicht in der Medienpolitik im Vergleich beispielsweise zu kulturellen Zielsetzungen. Drittens stellen Digitalisierung und technische Konvergenz die medienpolitische und medienrechtliche Trennung des Rundfunks von den anderen Medien zunehmend infrage.

**Geht Internetengage-  
ment ö.-r. Anbieter  
mit Neuausrichtung  
der Medienpolitik  
einher?**

Seit Mitte der 1990er Jahre, im Zuge des Aufkommens digitaler Medien und des Internets, haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa ihr Angebotsspektrum über den traditionellen Radio- und Fernsehbereich hinaus ausgeweitet. Insbesondere ihre Internetaktivitäten haben sich in vielen Fällen von sehr bescheidenen Anfängen hin zu vielfältigen Plattformen mit einer großen Bandbreite an Inhalten entwickelt. Ist mit dieser Expansion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in das Internet hinein auch eine Neuausrichtung der Medienpolitik verbunden, beobachten wir eine Transformation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in ein weitgehend medien- oder plattformneutrales Konzept öffentlich-rechtlicher Inhaltsangebote? Falls ja, welche Fragen ergeben sich dabei für die Legitimation eines öffentlich-rechtlichen Angebots über den Rundfunkbereich hinaus?

**Untersuchungsziele**

Obwohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk international auf einem weitgehend vergleichbaren Fundus an Grundwerten und Normen beruht, erhält die öffentlich-rechtliche Idee ihre eigene institutionelle Ausprägung durch die jeweils herrschenden politischen, ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Merkmale im nationalen Kontext. Vor diesem Hintergrund beschreibt der vorliegende Ar-

tikel zunächst, was bei der Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über seinen Kernbereich hinaus medienpolitisch auf dem Spiel steht. Daran anschließend wird dargelegt, wie sich die öffentlich-rechtlichen Internetangebote in Großbritannien, Norwegen und Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre entwickelt haben. Hier spielt auch die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union eine Rolle. Ausgehend von jeweils einem konkreten Fallbeispiel aus den drei untersuchten Ländern wird gezeigt, wie die Durchsetzung der europäischen Beihilferegeln das Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsrecht und traditionellen medienpolitischen Zielsetzungen berührt. Schließlich befasst sich der Beitrag kritisch mit aktuellen Reformen der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den drei ausgewählten Ländern, wobei besondere Aufmerksamkeit der Frage gilt, ob und inwieweit „Rundfunk“ als zentraler öffentlich-rechtlicher Leitbegriff und Zweckbestimmung zur Disposition steht.

### Legitimation öffentlich-rechtlicher Angebote über den Rundfunk hinaus – Herausforderung für die Medienpolitik

Nur ein bestimmter Teil des Wellenspektrums eignet sich für die Verbreitung von Rundfunksignalen. Hieraus ergab sich von Beginn an eine Knappheit der Ressourcen für die Rundfunkfähigkeit, nämlich eine eingeschränkte Zahl verfügbarer Frequenzen für die Verbreitung von Programmen. Das so genannte Knappheitsargument war daher eine der Grundlagen der Rundfunkregulierung, insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sein Gewicht hat sich jedoch mit dem Aufkommen von Satelliten- und Kabelverbreitung in den 1980er Jahren verringert, es ist jedoch auch im Übergang zum digitalen Zeitalter Bestandteil der Regulierung und erklärt weiterhin bestimmte Unterschiede zwischen nationalen Medienlandschaften. (1) Aus dem Knappheitsargument – bzw. seiner Auflösung durch den technologischen Fortschritt – leitet sich zu einem gewissen Teil aber auch das gegenwärtig zu beobachtende Problem für die Medienpolitik ab, einen angemessenen ordnungspolitischen Rahmen für die Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im digitalen Rundfunk und besonders im Onlinesektor zu finden. Auf der einen Seite erscheint es zunehmend problematisch, den öffentlich-rechtlichen Auftrag allein auf der Grundlage einer technischen Plattform – des Rundfunks – zu legitimieren, wenn diese gleichzeitig nur noch einen Teil (wenn auch ohne Zweifel den wichtigsten) der elektronischen Verbreitungswege für audiovisuelle Inhalte repräsentiert. Auf der anderen Seite drohen Modelle, die sich von der zentralen Rolle des Rundfunks entfernen, den bestehenden Konsens über den öffentlich-rechtlichen Sektor infrage zu stellen.

Bei näherer Betrachtung ist jedoch das Knappheitsargument nicht das einzige, auf dem die Rundfunkpolitik allgemein und speziell der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgebaut sind. Aus wirtschafts-

**Veränderte Rolle des  
Knappheitsargumen-  
tes in der medien-  
politischen Debatte**

\* Übersetzung Media Perspektiven.

\*\* Universität Bergen.

liberaler Sichtweise ist das Knappheitsargument häufiger Ziel von Angriffen gewesen. In allen Märkten, so die Argumentation, gebe es an bestimmten Stellen eine Knappheit von Ressourcen. Außerdem sei im (kommerziellen) Rundfunk eher eine Knappheit an Werbeausgaben als an „Megahertz“ zu konstatieren. (2) Auch aus entgegengesetzter Perspektive wurde das Knappheitsargument hinterfragt. Der kritische Sozialwissenschaftler Nicholas Garnham verwies beispielsweise auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Begründungen für Rundfunkregulierung als die weitaus wichtigeren als technische Knappheitsaspekte. (3) Auch nach Julian McGougan ist die Frequenzknappheit eher eine Entschuldigung als eine echte Begründung für die Regulierung von Rundfunkinhalten. (4) Wenn dies so ist, was ist dann der „wahre Grund“ für die spezifische Regulierung des Rundfunks?

**Wirtschaftstheoretische Argumente:  
Rundfunk als  
meritorisches Gut**

Einen Hinweis liefert die Wirtschaftstheorie. In ihren Grundmodellen geht sie sowohl von einem souveränen Verbraucher aus als auch vom freien Markt als der optimalen Organisationsweise für Produktion, Handel und Konsumption von Gütern in der Gesellschaft. Es gibt jedoch eine Art von Gütern, die der freie Markt nur unter Schwierigkeiten oder gar nicht hervorbringt. Diese sind die so genannten meritorischen Güter. Die Konsumtion oder Nutzung dieser meritorischen Güter durch den Verbraucher wird als wichtig für die Gesellschaft angesehen, ihre Bereitstellung liegt daher im öffentlichen Interesse. Der Erfinder des Begriffs der meritorischen Güter, Richard A. Musgrave, argumentierte, dass ihre Konsumtion so wichtig sei, dass sie auch aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden müssten, über das hinaus, was der Markt hervorbringe und die privaten Nutzer bezahlen. (5) Ein wesentlicher Aspekt der meritorischen Güter ist ihre moralische oder normative Begründung.

Radio und Fernsehen werden ebenfalls als meritorische Güter angesehen. Auch die überzeugtesten Anhänger der marktliberalen Schule erkennen an, dass der Rundfunkmarkt bestimmte Inhalte nicht oder nur in unzureichender Qualität und Menge hervorbringt. Solche Programminhalte, wie zum Beispiel Lokalnachrichten oder kulturelle (Minderheiten-)Programme, seien zwar gesellschaftlich wünschenswert, aber unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht (in jedem Fall) profitabel. (6) Solche Programminhalte dennoch für die Gesellschaft bereitzustellen, rechtfertigt daher die spezifische Regulierung des Rundfunks in modernen demokratischen Gesellschaften.

**Staatenübergreifende  
Grundwerte  
für öffentlichen  
Rundfunk**

Hieraus leitet sich zugleich die eigentliche Begründung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ab und nicht in erster Linie aus dem technischen Knappheitsargument. Trotz unterschiedlicher Details in der Operationalisierung lassen sich länderübergreifend bestimmte Grundwerte in den Konzepten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erkennen, unabhängig von spezifischen Verbreitungstech-

nologien. Georgina Born und Tony Prosser fanden in ihrer vergleichenden Untersuchung aus dem Jahr 2001 einen „übergreifenden Konsens die normativen Kernkriterien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betreffend“. (7) Sie komprimierten diese Kriterien in drei zentrale Aufgaben: a) die Teilhabe des Bürgers am gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben fördern und entwickeln; b) den Zugang für alle ermöglichen und c) die Qualität der Dienste und Angebote sicherstellen. Hier wird ganz offensichtlich ein technischer Aspekt (Universalität) mit Überlegungen verbunden, die auf die Hervorbringung meritorischer Güter hinzielen (Teilhabe, Qualität).

Diese abstrakten Prinzipien bekommen ihre konkrete Form in jeweils unterschiedlichen politischen und kulturellen Zusammenhängen. In Norwegen wird zum Beispiel regelmäßig hervorgehoben, dass es zum öffentlich-rechtlichen Auftrag gehöre, auch unter den Bedingungen von Digitalisierung und Globalisierung die eigene Sprache zu schützen. In Großbritannien gehört unter anderem dazu, die eigenen, qualitativ hochstehenden Programminhalte in andere Länder zu exportieren. In Deutschland wurde argumentiert, ein funktionierender öffentlich-rechtlicher Rundfunk schaffe die Grundlage für einen weniger stark regulierten privaten Rundfunksektor. Ein solches Argument ist beispielsweise in kleinen Märkten wie dem norwegischen seltener anzutreffen. Entscheidend ist, dass die Grundprinzipien, die hinter dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk stehen, nicht an den Grenzen des traditionellen, analogen Rundfunks Halt machen: Die Aufgabe, für alle Bürger Qualitätsinhalte bereitzustellen, ist für eine demokratische Gesellschaft im Zeitalter der digitalen Medien genauso wichtig wie zuvor. Um dies zu erreichen, kann die Gesellschaft (über ihre Medienpolitik) nicht nur Radio und Fernsehen, sondern grundsätzlich auch die Onlinemedien einsetzen.

Als ein möglicher Ansatz zur Grundlegung öffentlich-rechtlicher Tätigkeit im Onlinebereich bietet sich die Tradition der „Allmende“ an. In den vorkapitalistischen, feudalen Gesellschaften war die Allmende ein von allen Gemeindemitgliedern genutztes Stück Land. Sie erfüllte eine wichtige Funktion, weil sie insbesondere den ärmeren Gemeindemitgliedern Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen ermöglichte. Diese gemeinsam genutzte „freie Zone“ war jedoch eine Ausnahme in dem sie umgebenden feudalen System. Wissenschaftler haben versucht, die existierenden öffentlichen Institutionen in dem Konzept einer modern verstandenen Allmende zu verorten. Steven Coleman schlägt vor, neue Plattformen für den öffentlichen Diskurs zu definieren. Er findet die Lösung vor allem in einer „öffentlich finanzierten, unabhängig verwalteten Online-Allmende“ (8), in der öffentlich-rechtliche Medien wie die BBC eine „Schlüsselrolle“ übernehmen. Auch Graham Murdock relokalisiert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einer „digitalen Allmende“, das heißt einem vernetzten Raum, der sich definiert durch freien und univer-

**Unterschiedliche  
Konkretisierungen in  
einzelnen Staaten**

**Tradition der „All-  
mende“ als Legitima-  
tionsansatz für ö.-r.  
Onlinetätigkeiten**

sellen Zugang, Gegenseitigkeit und gemeinschaftliche Tätigkeit. (9) Dieser öffentliche Raum wird von Murdock grundsätzlich als global in seiner Reichweite begriffen, wobei der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen „zentralen Knotenpunkt“ in dem Netzwerk darstellt. (10)

**„Digitale Allmende“ als „freie Zone“ im Internet**

Das Konzept oder die Idee der Allmende kann grundsätzlich nützlich sein für die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags über die Grenzen des Rundfunks hinaus. Es hilft uns, diesen Auftrag als umfassend und nicht zersplittert in individuelle, isolierte Teile zu verstehen. Die „digitale Allmende“ kann der Ort für sehr unterschiedliche Arten der Kommunikation sein – von dialogischen zu massenkommunikativen Formen. Im hier diskutierten Zusammenhang besteht allerdings ein Problem mit dem Begriff der Allmende darin, wie auch Coleman und Murdock eingestehen, dass er weit mehr als den Begriff des Programmauftrags, so wie er in der traditionellen Medienpolitik verstanden wird, umfasst. An der digitalen Allmende beteiligt sich eine große Zahl unterschiedlichster Akteure, von unorganisierten Gruppen und individuellen Aktivisten über Organisationen der Zivilgesellschaft bis zu staatlichen Institutionen wie Museen, Archiven und Bibliotheken. Dies, so könnte eingewandt werden, reduziert die Brauchbarkeit des Konzepts für die Lösung ordnungspolitischer Probleme im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Medien. Das Modell der Allmende macht dennoch klar, worum es vor allem geht: Inwieweit und auf welche Weise sollte eine „freie Zone“ in oder neben dem Markt existieren, nicht nur im Rundfunk, sondern auch im Onlinesektor? Auf welcher Grundlage sollte dies geschehen? Aus dieser Perspektive wird der eigentliche Kern der Debatte über die Legitimation öffentlich-rechtlicher Angebote offengelegt. Vor diesem Hintergrund wird es auch möglich, konkrete Entwicklungen und den gegenwärtigen Stand der Debatte in einzelnen Ländern kritisch zu betrachten.

**Fallbeispiele Großbritannien, Norwegen, Deutschland**

Die drei hier ausgewählten Fallbeispiele – Großbritannien, Norwegen und Deutschland – zeichnen eine starke Tradition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus, wofür bisher auch ein breiter politischer Konsens eine wesentliche Voraussetzung war. Die Organisationsformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind jedoch verschieden, und die Rundfunkmärkte haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Wie im Folgenden deutlich werden wird, repräsentieren Großbritannien, Norwegen und Deutschland auch sehr unterschiedliche Tendenzen in der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Gegenüberstellung zweier großer und eines relativ kleinen Medienmarktes und unterschiedlich großer Sprachräume fügt der Analyse darüber hinaus einen weiteren interessanten Aspekt hinzu, sowohl im Zusammenhang der finanziellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Rundfunkanstalten als auch für die Argumente und Einschätzungen, die dahinterstehen. Die Hauptfrage ist nun, wie und in welchem Umfang die gemeinsam getragenen zentralen Aufgaben des öf-

fentlich-rechtlichen Rundfunks innerhalb dieser unterschiedlichen Kontexte auf neue Medienplattformen übertragen werden. (11)

**Der Umgang der nationalen Medienpolitik mit öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten**

Die Ansätze zur Regulierung der Onlineangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten weisen in den drei untersuchten Ländern auffällige Ähnlichkeiten, aber auch interessante Unterschiede auf. Bis zum Jahr 1995 hatten BBC, NRK sowie ARD und ZDF bereits erste Schritte in das WorldWide-Web getan. Bereits wenig später argumentierten Vertreter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in allen drei Ländern, dass ihr jeweiliger Programmauftrag dynamisch zu verstehen sei und dass die Einbeziehung des Internets nicht nur möglich, sondern sogar notwendig sei, um die stark zunehmende Zahl der Internetnutzer zu erreichen. In Deutschland wurden beispielsweise zu jener Zeit Stimmen laut, die vom Internet als „dritter Säule“, neben Radio und Fernsehen sprachen. (12) Dies wurde auch von BBC und NRK in den späten 1990er Jahren vertreten. In diesem Sinne waren die ersten Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in den drei Ländern noch sehr ähnlich. Auch die Widerstände, mit denen sie vonseiten der privaten Medien zu kämpfen hatten, waren vergleichbar.

Doch bereits kurz nach der Jahrtausendwende waren erhebliche Unterschiede zwischen den drei Ländern im Hinblick auf die Onlineangebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten und auf deren rechtliche Rahmenbedingungen feststellbar. In Norwegen enthielt das Rundfunkgesetz keine genauen Angaben, welche Aktivitäten von NRK als „public service“ zu definieren seien, doch es erlaubte der Rundfunkanstalt Tätigkeiten „im Zusammenhang mit“ öffentlich-rechtlichem Rundfunk. (13) NRK selbst argumentierte von Beginn an, dass alle seine über das Internet verbreiteten Inhalte auch als vom öffentlich-rechtlichen Auftrag gedeckt anzusehen seien. Im Frühjahr 2004 wurde diese Sichtweise vom zuständigen Ministerium bestätigt, es beschrieb die Internetangebote als wichtigen Teil des Informationsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, auch wenn dies bis dahin in den entsprechenden Rechtsdokumenten noch nicht näher bestimmt worden war. (14) Die überarbeiteten Statuten von NRK, die etwas später im gleichen Jahr veröffentlicht wurden, legten fest, dass NRK „öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ über Radio, Fernsehen und „weitere Medienplattformen“ anzubieten habe. (15) Insgesamt ist dennoch zu konstatieren, dass in der Aufbauphase der Internetpräsenz von NRK dessen rechtliche Basis weitgehend ungeklärt blieb. Daher blieb NRK faktisch freie Hand bei der Gestaltung seiner Internetaktivitäten. Ein besonderer Aspekt dieser Entwicklung betrifft die Tatsache, dass NRK in Radio und Fernsehen keine Werbung enthalten darf, auf seiner Website jedoch Werbung geschaltet wird.

**Ähnlichkeiten und Unterschiede bei der Regulierung ö.-r. Onlineangebote**

**Norwegen: NRK bei Internetaktivitäten weitgehend frei**

**GB: Gebührenfinanzierte Onlineangebote politisch erwünscht**

In Großbritannien verfolgte die BBC zur gleichen Zeit eine recht ähnliche Strategie wie NRK, jedoch auf einer erheblich festeren rechtlichen Basis. Von Beginn an konzipiert als „öffentlich-rechtliches Onlineangebot“, wurde *bbc.co.uk* 1997 gestartet, zunächst als auf ein Jahr angelegtes Pilotprojekt, das dann aber im folgenden Jahr als festes Inhaltsangebot etabliert wurde. (16) Die von der britischen Regierung 1998 erteilte Genehmigung bezog sich ausdrücklich auf den Betrieb einer gebührenfinanzierten Onlineplattform. (17) Die bis zum Jahr 2007 gültige Royal Charter der BBC besagte, dass es zu den Aufgaben des Unternehmens gehöre, „öffentlich-rechtliche Dienste zu verbreiten, ob als Rundfunk oder als sonstiges Programmangebot“. (18) Im Jahr 2001 veröffentlichte das zuständige Ministerium für Kultur, Medien und Sport (DCMS) Richtlinien für die Beurteilung von Vorschlägen über neue Programmangebote der BBC. Unter Bezug auf den oben zitierten Paragraphen der Royal Charter führte das Ministerium aus, dass hierunter auch von der BBC angebotene „gebührenfinanzierte Onlinedienste“ zu verstehen seien. (19) In einem Grünbuch der Regierung aus dem Jahr 2005 wurde schließlich im Zusammenhang mit neuen Plattformen von einem „dritten Arm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ der BBC gesprochen. (20)

**Deutschland: Onlineangebote auf Ergänzung zu Radio und Fernsehen eingeschränkt**

Die Entwicklung in Deutschland verlief dagegen deutlich anders: Hier wurden die aufsprießenden Onlinetätigkeiten in den existierenden Rechtsrahmen eingefügt, der aus der vordigitalen Zeit stammte. Bereits im Jahr 1991 hatte das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung getroffen, die es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erlaubte, auch Druckerzeugnisse – typischerweise Programmzeitschriften – zu veröffentlichen. Die Verlagstätigkeit sollte aber kein Selbstzweck sein, sondern die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags unterstützen. (21) In ähnlicher Weise wurden im Jahr 2000 erstmals auch die Onlineaktivitäten von ARD und ZDF in einem Rundfunkstaatsvertrag geregelt. (22) Sie sollten „programmbegleitend“ sein, das heißt auf eine Ergänzung der bestehenden Angebote in Hörfunk und Fernsehen begrenzt bleiben. Werbung und Sponsoring wurde auf den Webseiten von ARD und ZDF untersagt. In der noch bis Ende Mai 2009 gültigen Version des ARD-Staatsvertrages lautet der entsprechende Passus in § 4 Absatz 3: „Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten können gemeinsam programmbegleitend Telemedien mit programmbezogenem Inhalt anbieten.“ (23)

**Außerdem Deckelung des finanziellen Aufwandes**

Diese inhaltliche Begrenzung wurde noch verschärft, indem Grenzen für den finanziellen Aufwand gezogen wurden, den ARD und ZDF für ihre Onlineaktivitäten betreiben durften. Beispielsweise durfte die ARD zwischen 1998 und 2001 jährlich nur 15 Mio Euro für ihre Internetaktivitäten aufwenden. Vom Jahr 2004 an verpflichteten sich ARD und ZDF selbst, ihre Onlineausgaben auf 0,75 Prozent

der jährlichen Gesamtausgaben zu begrenzen. (24) Im Vergleich dazu gab die BBC alleine für ihre Nachrichtenwebsite im Jahr 2004 rund 23 Mio Euro aus. (25)

Ein weiteres Beispiel für den restriktiven Umgang mit den öffentlich-rechtlichen Onlineangeboten in Deutschland ist das Schicksal des Begriffs vom Internet als der „dritten Säule“ im Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Diese Vision wurde in Deutschland und Großbritannien in ähnlicher Weise in die Debatte eingebracht. In Deutschland wurde sie allerdings relativ schnell von den Rundfunkanstalten zurückgezogen, in Großbritannien dagegen innerhalb kurzer Zeit auch in die Konzepte und den Sprachgebrauch der zuständigen nationalen Instanzen übernommen. Die deutschen Rundfunkanstalten unterlagen damit von einem relativ frühen Zeitpunkt an einem relativ strikten Ordnungsrahmen bezüglich ihrer Onlineaktivitäten, was sich auch in der Breite und Tiefe ihrer Internetangebote bemerkbar machte. Von den drei untersuchten Ländern ist Deutschland dasjenige, in dem die Argumente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bislang am wenigsten Resonanz im Regulierungsrahmen gefunden haben.

**Die Bedeutung des nationalen politischen Systems**

Die starke und unabhängige Position der BBC hat ihre Wurzeln in einem breiten politischen Konsens. Dieser Konsens umfasst auch die Weiterentwicklung und Expansion der BBC in neue Bereiche. Sowohl konservative als auch Labour-Regierungen haben die BBC darin bestärkt, ein global agierendes Multimediaunternehmen zu werden. Dies schloss automatisch auch die Ambitionen der BBC im Internet ein. Das politische System in Großbritannien erlaubt es der jeweiligen Regierung darüber hinaus, neue legislative Initiativen oder politische Projekte zügig umzusetzen. (26) Dies ist eine Erklärung, warum die Internetangebote der BBC relativ bald nach ihrem Start einen gesicherten rechtlichen Status erhielten.

Auch NRK in Norwegen kann auf einen breiten politischen Konsens bauen, der die Überzeugung umfasst, dass auch in Zukunft ein starker nicht-kommerzieller Rundfunkanbieter erforderlich sein wird. In diesem kleinen Markt mit seiner begrenzten Sprachregion hält man staatliche Unterstützung für starke nationale Anbieter für erforderlich, da der Markt allein für eine Vielfalt kommerzieller Angebote nicht sorgen kann. Dieses Argument hat bereits bei der norwegischen Politik zur Einführung von digitalem Rundfunk eine große Rolle gespielt und ist auch relevant für das vorliegende Thema.

Im Gegensatz zum britischen System ist in Norwegen die Verteilung der Macht auf mehrere Institutionen und die Repräsentanz von Minderheiten im Parlament ein wesentliches Merkmal des politischen Systems. Hierdurch wird der Zugang von Partikularinteressen zum politischen Prozess erleichtert. (27) Bis zu einem gewissen Grad erklärt sich damit auch der langsame und wenig systematische Regulierungsprozess in Bezug auf Rundfunk und Internet. Auf der anderen Seite lässt sich der Ansatz von NRK durchaus mit dem der BBC ver-

**GB und Norwegen: Breiter Konsens über Notwendigkeit nicht-kommerziellen Rundfunks auch in neuen Sektoren**

gleichen, was die Argumentation und die Breite des Angebots im Internet anbelangt. Die Ambitionen des NRK sind durchaus bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass der norwegische Markt nicht einmal ein Zehntel des britischen ausmacht.

**In Deutschland erheblich geringere politische Unterstützung für ö.-r. Onlineaktivitäten**

Im internationalen Vergleich hat die deutsche Medienpolitik dem privaten Mediensektor bisher relativ große Freiräume geschaffen. (28) Das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern war erheblich weniger durch eine Bevorzugung der ersteren gekennzeichnet als beispielsweise in Norwegen. Die spezifische Regulierung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland wird auch als ein „zivilgesellschaftliches“ Modell beschrieben: Über den engeren Bereich des (partei-)politischen Systems hinaus ist eine größere Zahl gesellschaftlicher Gruppen an der Aufsicht über den Rundfunk beteiligt. (29) Diese gesellschaftliche Kontrolle bedeutet aber zugleich, dass jede Landesrundfunkanstalt der ARD mit anderen politischen Konstellationen umzugehen hat. Im vorliegenden Fall der Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks haben ARD und ZDF bislang nicht die gleiche starke Unterstützung ihrer Regierungen erhalten wie die Rundfunkanstalten in den anderen beiden untersuchten Ländern.

Deutlich wird im internationalen Vergleich auch, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland zurückhaltender mit dem Erkunden der Grenzen des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags gewesen ist. Im Fernsehbereich sind ARD und ZDF, abgesehen von einem zeitlich eingeschränkten Fenster für Werbung, weniger expansiv in Bezug auf ihre kommerziellen Aktivitäten als viele vergleichbare Organisationen in anderen westeuropäischen Ländern. (30) Die in den zurückliegenden Jahren von ARD und ZDF gegründeten Spartenkanäle bewegen sich thematisch im sicheren Bereich des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags. Auch die Onlineangebote, die ARD und ZDF etwa seit dem Jahr 2000 ausgebaut haben, weisen im Großen und Ganzen ähnliche Charakteristika auf.

**Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts**

Ein wesentliches Merkmal der deutschen Rundfunkentwicklung ist die Rolle des Bundesverfassungsgerichts. Dessen Entscheidungen zu verschiedenen wichtigen Rundfunkfragen haben in den vergangenen Jahrzehnten wegweisende Bedeutung gehabt. Das oben bereits erwähnte Rundfunkurteil von 1991 ist nur ein Beispiel dafür, wie das höchste Gericht in Deutschland die Funktionen des Rundfunks für die demokratische Gesellschaft und die Meinungsbildung hervorhebt. Dies bedeutet auf der anderen Seite auch, dass ARD und ZDF in erster Linie als traditionelle Rundfunkveranstalter gesehen werden und weniger als Unternehmen, die in neue Bereiche expandieren.

Zusammengefasst heißt dies, der unterschiedliche politisch-kulturelle Hintergrund der jeweiligen Länder bildet die Basis für die Regulierung der Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Entwicklung dieser Aktivitäten kann ohne einen genauen Blick auf die vordigitale Ära der Medienpolitik mit ihrem jeweils spezifischen Kon-

text nicht verstanden werden. Genau in der Phase, als die Internetangebote zu reifen begannen, kam allerdings ein weiterer Faktor mit erheblichen Auswirkungen auf die nationalen Regelungen ins Spiel: die Europäische Kommission als übernationaler Akteur der Medienpolitik.

**Der Einfluss der europäischen Medienpolitik (31)**

Aus Sicht der Europäischen Kommission stellen öffentliche Mittel eine Beihilfe dar, wenn diese den Wettbewerb dadurch gefährden, dass bestimmte Akteure bevorzugt werden und der freie Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten betroffen ist. Eine solche staatliche Beihilfe ist illegal. (32) Es gibt allerdings einige Ausnahmen. Im vorliegenden Fall betrifft dies die so genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Dies sind Dienstleistungen, zu denen alle Mitglieder der Gesellschaft in gleicher Weise Zugang haben sollten und die daher langfristig als gesellschaftlich besonders wichtig angesehen werden. Wie oben bereits angesprochen, werden diese Güter in der Terminologie der Wirtschaftswissenschaften auch als meritorische Güter bezeichnet. Als typische Beispiele können etwa das Gesundheitswesen, Bibliotheken oder auch Energie und Transport genannt werden. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird gemeinhin in diese Kategorie eingeordnet. Dieser Status hat es bisher der Europäischen Kommission erlaubt, die Finanzierung aus Rundfunkgebühren zu akzeptieren, obwohl sie sie grundsätzlich als staatliche Beihilfe einordnet. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst wendet sich allerdings entschieden gegen die Kategorisierung der Rundfunkgebühr als staatliche Beihilfe, diese Frage ist nach wie vor heftig umstritten.

Das Protokoll zum EU-Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 legte die grundsätzliche Position der Europäischen Union zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk dar. Hier wurde bestätigt, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedsstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“. (33) Weiter wurde festgelegt, jedem Mitgliedsstaat stehe frei, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so zu definieren, zu organisieren und zu finanzieren, wie er es für richtig hält, solange dies „die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“. (34) Trotz dieser Klarstellung verblieben allerdings Unsicherheiten. Offene Fragen betreffen beispielsweise die Bandbreite der Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie deren Trennung von rein kommerziellen Aktivitäten.

Im Jahr 2001 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung, mit der sie diese Unklarheiten aus der Welt schaffen wollte. (35) Es wurde

**EU-Beihilferegeln als Problemfeld**

**Regelungen des Protokolls zum EU-Vertrag von Amsterdam**

**Mitteilung der Europäischen Kommission von 2001**

den Mitgliedsstaaten das Recht zugesprochen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen „weiten“ Programmauftrag zu geben, auch damit dieser in der Lage sei, mit seinen Programmen ein größeres Publikum anzusprechen. Darüber hinaus sollte der öffentlich-rechtliche Auftrag auch Dienste umfassen können, die „keine Programme im traditionellen Sinne“ sind, beispielsweise „Online-Informationendienste“. (36) In einem solchen Fall sollten diese Dienstleistungen denselben demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft dienen wie die entsprechenden Radio- und Fernsehprogramme. Die Kommission beschrieb ihre eigene Rolle in diesem Zusammenhang als die einer kontrollierenden Instanz zur Sanktion offensichtlicher Verstöße.

**EU bietet Freiräume für nationale Gestaltungen**

Ohne Zweifel wurde hiermit Freiraum sowohl für nationale Eigenheiten als auch für die Erweiterung des öffentlich-rechtlichen Auftrags über den Rundfunk in die Onlinewelt hinein eröffnet. Es ist daher nicht zutreffend, wenn behauptet wird, die Europäische Union führe einen einseitigen Kampf gegen nationale Kultur- und Medienpolitik. (37) Die Europäische Kommission hat sich in der Vergangenheit nicht grundsätzlich kritisch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegenüber gezeigt. Allerdings stellt sich die Frage, wie sich die EU-Wettbewerbspolitik konkret auf die Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auswirkt. Wird die „freie Zone“, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch das Amsterdamer Protokoll von 1997 sowie die Mitteilung der Europäischen Kommission von 2001 gewährt worden war, ausgeweitet oder ist sie in Gefahr eingeschränkt zu werden? Dies soll im Folgenden anhand einiger jüngerer Fälle von Beschwerden gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk diskutiert werden.

**Fallbeispiel: „Digital Curriculum“ der BBC**

**Beschwerde bei EU-Kommission gegen Online-Bildungsdienst der BBC**

Im Frühjahr des Jahres 2002 beantragte die BBC beim britischen Ministerium für Kultur, Medien und Sport die Zulassung eines aus Gebühren zu finanzierenden Internetangebots. Im „Digital Curriculum“ sollte interaktives Lernmaterial zur Unterstützung des Schulunterrichts online verfügbar gemacht werden. Damit beabsichtigte die BBC, ihre qualitativ hochwertigen Bildungsprogramme, die sie seit den 1920er Jahren anbietet, im Internet zu ergänzen. (38) Im Januar des folgenden Jahres gab die britische Regierung diesem Projekt ihre Zustimmung, gleichzeitig der Hoffnung Ausdruck gebend, dass dieses Projekt „die Vielfalt Großbritanniens stimulieren, unterstützen und reflektieren“ würde. (39) Nur einen Monat später reichte Research Machines plc, ein kommerzieller Anbieter von Online-Bildungsdiensten, eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein, in der das Unternehmen darlegte, dass durch das BBC-Projekt die Beihilferegeln der Europäischen Union verletzt würden. Das Vorhaben der BBC definiere nicht klar genug, was das „Digital Curriculum“ künftig umfassen solle und in welchem Zeitrahmen es an-

geboten würde. (40) Der Beschwerdeführer fürchtete negative Konsequenzen des neuen Angebots für den privaten Sektor.

Die Europäische Kommission gab der Beschwerde Recht und entschied, dass die geplante Gebührenfinanzierung des Projekts eine staatliche Beihilfe darstelle. (41) Aber handelte es sich um einen Dienst ähnlich den bereits existierenden Angeboten der BBC oder um etwas gänzlich Neues? BBC und britische Regierung wiesen auf die lange Tradition der BBC-Bildungsprogramme hin und argumentierten, das „Digital Curriculum“ stelle lediglich ein weiteres Angebot innerhalb der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ der BBC dar, genauso wie das bestehende Programmangebot. Die Europäische Kommission akzeptierte diese Begründung nicht. Sie vertrat die Auffassung, dass ein Online-Bildungsangebot nur solange den gleichen Status genieße, wie es „in engem Zusammenhang mit den Fernseh- und Radioaktivitäten der BBC“ stehe. (42) Die Kommission sah die Verbindung zwischen „Digital Curriculum“ und den Rundfunkaktivitäten jedoch als zu offen an und beschrieb das geplante Angebot als eine „Abweichung“ von den Märkten, in denen die BBC bisher tätig war. (43) In Folge dessen könne das geplante Angebot nicht Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags sein. Stattdessen akzeptierte die Europäische Kommission das Projekt als unabhängige neue Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, für die staatliche Beihilfe zulässig sei.

Erst zwei Jahre später, im Januar 2006, startete das Angebot unter dem Namen „BBC jam“. Die BBC gab an, in einem „kontinuierlichem Dialog“ mit dem privaten Sektor zu stehen, damit sichergestellt würde, dass „BBC jam“ das bestehende kommerzielle Bildungsangebot ergänzt. (44) Es blieb jedoch bei der Ablehnung durch die privaten Konkurrenten. Weitere Beschwerden wurden an die Europäische Kommission adressiert, in denen vorgebracht wurde, die BBC habe sich nicht an die ursprünglichen Bedingungen gehalten. Die Kommission bestand daraufhin auf einer neuen Untersuchung. Überraschend wurde dann das ganze Projekt von dem damals neu gegründeten BBC Trust im März 2007 gestoppt und das BBC Management aufgefordert, neue Ideen vorzulegen. (45) Zu diesem Zeitpunkt waren erst 10 Prozent des geplanten Dienstes gestartet worden. Die Schließung des Angebots betraf rund 170 000 angemeldete Nutzer, rund 200 Angestellte und 25 kommerzielle Inhaltzulieferer, von denen einige Wiedergutmachung von der BBC wegen gebrochener Vertragsverpflichtungen verlangten. (46) Eine weitere Konsequenz dieser Affäre war eine neue komplizierte Runde von Verhandlungen über die Implikationen der EU-Wettbewerbsregeln für Bildungsangebote der BBC über den traditionellen Radio- und Fernsehsektor hinaus.

**Fallbeispiel: Beschwerden gegen ARD und ZDF**

Im April 2003 reichte der Lobbyverband der privaten elektronischen Medien in Deutschland, VPRT, eine Beschwerde gegen ARD und ZDF bei der Eu-

**EU-Kommission wertete Gebührenfinanzierung des Projekts als staatliche Beihilfe**

**VPRT-Beschwerde gegen ARD und ZDF bei EU-Kommission**

ropäischen Kommission in Brüssel ein. Kritisiert wurden vor allem eine mangelnde Transparenz von gebührenfinanzierten und kommerziellen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie eine angebliche Quersubventionierung von E-Commerce-Angeboten durch Gebühren. Nach Auffassung des VPRT hätten ARD und ZDF mit ihren Internetaktivitäten die im Rundfunkstaatsvertrag festgelegten Grenzen längst überschritten. (47)

**EU: Rechtsrahmen für ö.-r. Onlineaktivitäten nicht ausreichend konkret**

In ihrer Reaktion auf diese Beschwerde attackierte die Europäische Kommission die Onlineaktivitäten von ARD und ZDF. (48) Wiederum war das Hauptkriterium der Kritik die Anwesenheit kommerzieller Wettbewerber in dem Sektor. Sobald ein ähnlicher kommerzieller Dienst bereits im Markt angeboten werde, so die Argumentation der Kommission, habe das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zurückzustehen. Ein weiterer entscheidender Punkt war die Verknüpfung mit dem traditionellen Fernsehen und Radio. Die Europäische Kommission bezweifelte beispielsweise, dass alle angebotenen Onlinespiele und Chat-Rooms unter den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag fielen. Chat-Rooms, die in enger Verbindung zu einem Rundfunkprogramm stünden, seien eventuell genauso zu akzeptieren wie pädagogische Spiele. Doch nicht jeder Chat-Room zu einem sozial relevanten Thema sei automatisch auch als Komponente des öffentlich-rechtlichen Auftrags akzeptabel. Verschiedene Beispiele wurden in diesem Zusammenhang diskutiert. Darunter auch die „Liebesalarm“-Community, ein Onlineforum des WDR, in dem der rundfunkspezifische Beitrag zum Prozess der Meinungsbildung nach Auffassung der Kommission nicht erkennbar sei. (49) In ihrer vorläufigen Schlussfolgerung stellte die Kommission fest, dass der deutsche Rechtsrahmen für die Onlineaktivitäten von ARD und ZDF nicht ausreichend konkret sei.

**Position von ARD und ZDF**

Auf die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich hinweisend, stellte sich die ARD daraufhin massiv gegen die Position der Kommission und unterstrich, dass die bestehende Regulierung den Onlineauftrag von ARD und ZDF bereits eindeutig definiere. (50) Was den speziellen Fall der „Liebesalarm“-Community anbetraf, präsentierte die ARD eine dreigeteilte Argumentation: Erstens unterscheidet sich die besagte Community von kommerziellen Angeboten durch eine strengere Kontrolle. Zweitens sei dieses Angebot ein notwendiger Schritt, um jüngere Leute an das Programm zu binden. Drittens würde das Angebot keine Kunden von den privaten Konkurrenten abziehen, da die „Liebesalarm“-Community anders ausgerichtet sei. (51)

**Position der Bundesregierung**

Die deutsche Bundesregierung – in diesem Fall für die Bundesländer sprechend – widersprach ebenfalls der Position der Europäischen Kommission: Die kritisierten Onlinedienste seien teilweise Experimente mit neuen Medien, teilweise würden sie interaktive Ergänzungen zu Rundfunkinhalten schaffen. Onlinespiele, die von ARD und ZDF angeboten

würden, würden sich sowohl durch ihre Qualität und Zielgruppe abheben als auch durch ihre Verbindung mit Radio- und Fernsehsendungen. (52)

Rundfunkanstalten und deutsche Regierung trugen allerdings auch eine grundlegende Argumentation vor. Das Internet sei demnach ein zentrales Informations- und Kommunikationsinstrument. Außerdem sei es in Zeiten konvergierender Technologie für die einzelnen Nutzer irrelevant, ob der jeweilige Inhalt über traditionelle Rundfunksignale oder über das Internet verbreitet würde. Das Verständnis von Rundfunk sei immer schon dynamisch gewesen, vom Mittelwellenradio der 1920er Jahre bis zum durch Satellit und Kabel ermöglichten Multikanalfernsehen der 1990er Jahre. In diesem Kontext handele es sich bei Online nicht um einen neuen Inhalt, es repräsentiere hauptsächlich die Evolution bei den Kommunikationsplattformen. Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht zugestandene „Entwicklungsgarantie“ bedeute auch, dass den Rundfunkanstalten die Teilnahme an diesen Veränderungen ermöglicht werden müsse. (53)

Im April 2007 wurde die Untersuchung der Europäischen Kommission in dieser Angelegenheit offiziell abgeschlossen. In einer Vereinbarung mit der Kommission erklärte sich Deutschland zu einer ganzen Reihe von Zugeständnissen bereit. (54) Bis Ende des Jahres 2008, nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Bundesländern, wurde der mit der Kommission erzielte Kompromiss im Rahmen eines neuen Rundfunkstaatsvertrages umgesetzt. Dieser, der Zwölfte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, tritt Anfang Juni 2009 in Kraft. Die neuen Regeln enthalten wesentliche Änderungen für das öffentlich-rechtliche Onlineangebot. Zunächst einmal müssen diese grundsätzlich „journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet“ sein. (55) Ebenso wie Werbung und Sponsoring ist auch „flächendeckende lokale Berichterstattung“ für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Internet nicht erlaubt. (56) Das Gleiche gilt generell für „presseähnliche“ Angebote sowie für eine Liste von 17 Kategorien verschiedener Onlineaktivitäten, die von Onlinespielen über Foto-downloads und Chat-Rooms bis hin zur Reiseplanung reichen. (57) Während Sendungen und sendungsbezogene Telemedien bis zu sieben Tage direkt vom Gesetzgeber beauftragt sind (bestimmte Sportereignisse bis zu 24 Stunden), ist für die Bereitstellung von Sendungen und sendungsbezogenen Telemedien über sieben Tage hinaus sowie für nichtsendungsbezogene Telemedien ein so genannter Dreistufentest durchzuführen. In diesem wird geprüft, inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht, inwieweit es zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher finanzielle Aufwand erforderlich ist. (58)

**Ö.-r. Rundfunk muss an Veränderungen teilhaben können**

**Kompromiss mit EU-Kommission und neuer Rundfunkstaatsvertrag**

**Norwegen: Beihilfe-  
regeln dürfen  
Entwicklung des  
ö.-r. Auftrags nicht  
blockieren**

**Entwurf zur Revision  
der NRK-Statuten**

**Regelungen  
schränken ö.-r.  
Onlineaktivitäten  
deutlich ein**

Zusammengenommen bedeuten diese Regelungen eine deutliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Bezug auf seine Onlineaktivitäten. Außerdem wird mit dem „Dreistufentest“ ein komplexes und kostenträchtiges Verfahren für die Prüfung dieser Onlineaktivitäten eingeführt. In der Konsequenz ergibt sich für Deutschland eine Verengung des im Vergleich zu den anderen Ländern bereits restriktiveren Ordnungsrahmens für die Onlineaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

**Das norwegische Fallbeispiel**

**Beschwerde des  
Privatsenders  
TV2 bei ESA gegen  
ö.-r. NRK**

Im April 2003 reichte der norwegische Privatsender TV2 eine Beschwerde gegen die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt NRK bei der EFTA Surveillance Authority (ESA) wegen einer angeblichen Quersubventionierung der Teletext- und Internetangebote von NRK ein. Im Bereich staatlicher Beihilfen entsprechen die Kompetenzen von ESA denen der Europäischen Kommission in der EU. (59) Nach Auffassung von TV2 gab die Erlaubnis für NRK, Onlinewerbung anbieten zu dürfen, dem öffentlich-rechtlichen Anbieter einen unfairen Wettbewerbsvorteil. Im Verlauf des Jahres 2004 erweiterte ESA seine Untersuchung dieses Falls auf das gesamte Finanzierungsmodell für NRK sowie die Definition seines Auftrags. (60) Dabei traten einige problematische Punkte auf, von denen im Folgenden vor allem die auf Onlineangebote bezogenen diskutiert werden sollen.

**ESA kritisiert Ansatz  
der norwegischen  
Medienpolitik**

Besonders kritisch wurde von ESA die bis dahin relativ generöse Behandlung der Onlineaktivitäten von NRK durch die norwegische Medienpolitik gesehen. In einer vorläufigen Schlussfolgerung lehnte ESA diesen Ansatz der norwegischen Regierung generell ab. (61) ESA unterzog außerdem einzelne Teile des Onlineangebots von NRK einer bewertenden Analyse, wobei die übergreifende Zielsetzung von NRK, den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft zu dienen, im Mittelpunkt stand. Wie im deutschen Fall wurden Chat-Rooms und Onlinespiele als problematisch eingestuft. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Angebote tatsächlich zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu zählen und damit auch über die Rundfunkgebühren finanzierbar seien. In seiner Antwort auf diese Frage bezog sich ESA auf dieselben Kriterien, die die Europäische Kommission im deutschen Fall vorgebracht hatte: „Die Verbindung mit traditionellen Programmen, die gesellschaftlichen Bedürfnisse im Gegensatz zu individueller Nachfrage sowie angemessene Angebote ähnlicher Dienste durch andere Anbieter sind Faktoren, die für eine solche Grenzziehung relevant sein könnten“. (62) Als problematisches Beispiel erwähnte ESA unter anderem den Chat-Room „Open Forum“, in dem „unabhängig von NRK-Programmen oder -kanälen“ zu öffentlichen Debatten eingeladen wurde. (63)

Auf die Kritik von ESA reagierte das zuständige norwegische Ministerium zunächst mit dem Eingeständnis, die Statuten von NRK könnten „präziser im Hinblick darauf sein, welche neuen Medienangebote vom öffentlich-rechtlichen Auftrag abgedeckt seien“. (64) Den wettbewerbsrechtlichen Ansatz von ESA lehnte das Ministerium jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen ab, stattdessen argumentierte es für eine dynamischere Behandlung der Fragestellung: „Interaktivität, Fragmentierung, Nischenangebote und das Eingehen auf individuelle Bedürfnisse sind genau jene Aspekte, die neue Mediendienste von den traditionellen Medien unterscheiden (...). Das neue Verhältnis zwischen Inhaltanbietern und Konsumenten bringt erhebliche neue Möglichkeiten für die Medien, einschließlich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, mit sich.“ (65) Aus Sicht des norwegischen Ministeriums können die Beihilferegeln der Europäischen Union nicht zu einer Blockierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Angesicht der technologischen und gesellschaftlichen Fortentwicklung führen. Die technische Plattform für die Weiterverbreitung von Inhalten ist aus dieser Sicht sekundär, entscheidend sei, dass der Umfang und die Bandbreite des öffentlichen Auftrags für NRK eine Entwicklungsmöglichkeit behalte. (66)

Im April 2006 erkannte die norwegische Regierung in einer Stellungnahme an, dass es Bedarf für eine explizitere Regulierung der Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gäbe. Demnach müssten auch die Angebote auf neuen Medienplattformen den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung dienen. (67) In der Stellungnahme wurde jedoch gleichzeitig festgestellt, dass es auch künftig keine Verpflichtung zu einer direkten Verknüpfung von Onlineangeboten und traditionellen Rundfunkprogrammen geben würde. (68) Im Mai 2007 legte die Regierung schließlich den Entwurf eines Weißbuchs für die Revision der Statuten von NRK vor. Es wurde eingeräumt, dass bislang die Rolle der neuen Internetangebote innerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht im Parlament diskutiert worden war und die Entwicklung daher vor allem durch die Prioritäten von NRK selbst vorgegeben worden sei. (69) Das Ministerium schlug vor, die Unterscheidung zwischen den „Kernaktivitäten“ des Rundfunks und seinen anderen Tätigkeiten aufzugeben und damit die Internetangebote vom Status her dem traditionellen Radio und Fernsehen gleichzusetzen. Alle „redaktionellen Aktivitäten“ im Onlinebereich sollten in den öffentlich-rechtlichen Auftrag einbezogen werden. Dies schließe sogar „user-generated“ Material mit ein. (70) Potenzielle neue Angebote sollten auf ihre Auswirkung auf den Markt hin untersucht werden. Das norwegische Parlament unterstützte diesen Ansatz der Regierung und drückte seine Überzeugung aus, dass es wichtig sei, dass „der NRK seinen Auftrag unabhängig von den jeweiligen technischen Plattformen“ ausfüllen könne. (71) Der Beschwerdefall bei der ESA ist noch nicht abgeschlossen.

### Mögliche Auswirkungen des Ansatzes der Europäischen Union

#### Drei Tendenzen erkennbar

Drei Tendenzen können im Ansatz der Europäischen Kommission (wie auch analog in dem von ESA/EFTA) identifiziert werden. Die erste Tendenz läuft auf eine ergänzende Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Onlinebereich hinaus: Neue Angebote in diesem Sektor sollten sich in der Regel deutlich von denen existierender kommerzieller Angebote unterscheiden. Öffentlich-rechtliche Angebote sollten nach Möglichkeit jene komplementieren, die der Markt bereitstellt oder bereitstellen kann. Die zweite Tendenz betrifft die Analyse und Bewertung einzelner öffentlich-rechtlicher Angebote anstatt der Betrachtung umfassender Programmschemata oder -kanäle. Bei dieser Analyse kommt es der Europäischen Kommission offenbar vor allem auf eine Unterscheidung zwischen Angeboten an, die „individuelle Bedürfnisse“ bedienen, und jenen, die gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigen. Die dritte Tendenz betrifft die konkreten Funktionen neuer Mediendienste. Im Falle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten diese vor allem eine unterstützende Funktion für vorhandene Rundfunkprogramme haben, aber nicht eigenständig sein. Offensichtlich wird hier eine höchst problematische Akkumulation von Argumenten, die auf einer fragwürdigen Basis beruhen und auf starken Widerspruch in den betroffenen Ländern gestoßen sind. Die Europäische Kommission schien jedoch von Anfang an entschlossen, sobald ein Argument in die Diskussion eingeführt worden war, dieses auch in den konkreten Beschwerdefällen einzusetzen.

#### EU will ö.-r. Onlineangebote mit wettbewerbsorientiertem Ansatz regulieren

Im Zusammenhang illustrieren diese drei Tendenzen den sich abzeichnenden wettbewerbsorientierten Ansatz zur Regulierung öffentlich-rechtlicher Onlineangebote. Die Forderung der Europäischen Kommission nach einem „level playing field“, welches gleiche Bedingungen für alle Marktteilnehmer aufweist, zielt offensichtlich auf eine Veränderung der Rolle der beteiligten öffentlich-rechtlichen Institutionen. Die Politik der Kommission zielt darauf ab, das „Spielfeld“ zu vergrößern, die infrage stehenden Onlineaktivitäten dem Wettbewerbsrecht zu unterwerfen und insgesamt dem kommerziellen Wettbewerb einen breiteren Rahmen zu verschaffen. In der Konsequenz bedeutet dies andererseits auch, dass die Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sich nicht automatisch im Einklang mit technologischen und gesellschaftlichen Veränderungen fortentwickeln sollen.

Dabei scheint es wichtig zu unterstreichen, dass sich Kultur- und Medienpolitik auf der nationalen Ebene und das Wettbewerbsrecht auf der internationalen Ebene nicht ausschließen müssen: Auch die Europäische Union erkennt nach wie vor an, dass ein Kommunikationsraum außerhalb des Marktes existiert, der auf kultur- und gesellschaftspolitischen Zielen aufbaut. Auch der Vertrag über die Europäische Union enthält Passagen, die kulturpolitische Zielsetzungen hervorheben. Allerdings tendiert die Europäische Kommission dazu, dies vor allem auf den Bereich der Hochkultur zu beziehen. (72) Auf der anderen Seite zeigt vor allem das britische,

aber zu einem gewissen Grad auch das deutsche Fallbeispiel, dass nationale Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sofern sie den Status seiner Onlineaktivitäten definieren, hierbei auch wettbewerbsrechtliche Aspekte berücksichtigen.

Dies ist die Situation, aus der sich die gegenwärtig stattfindende Debatte über die Einführung des so genannten Dreistufentests für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland und ähnliche Arrangements in anderen europäischen Staaten entwickelt haben. Wenn wir nun den Fokus stärker auf die künftigen Herausforderungen für die Medienregulierung richten, steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, inwieweit die gegenwärtig zu beobachtenden Weichenstellungen das Internet als eigenständige Plattform für die Verbreitung öffentlich-rechtlicher Medien anerkennen.

#### Zur zukünftigen Rolle des Rundfunkbegriffs

Vorläufig lassen sich die Ansätze in den drei hier untersuchten Ländern in Bezug auf das Verhältnis von Rundfunk und dem Internet mit folgenden Stichworten beschreiben: der Rundfunk „expandiert“ (Norwegen), dem Rundfunk wird ein neuer Bereich angegliedert (Deutschland), der Rundfunkbegriff wird tendenziell aufgelöst (Großbritannien).

Im Falle Norwegens ist kennzeichnend, dass es außer dem Statut von 2004 keine umfassende Beschreibung der Aufgaben für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter NRK gibt. Eine aktualisierte Fassung dieses Auftrags ist überfällig, insbesondere angesichts der vielfältigen Erkundungen von NRK im digitalen Mediensektor. Das erwähnte Weißbuch enthielt den Entwurf eines so genannten NRK-Manifestes, in welchem die Ziele der öffentlich-rechtlichen Angebote beschrieben wurden. In der Version, die schließlich im März 2008 vom norwegischen Parlament verabschiedet wurde, war das Manifest in drei Säulen strukturiert. Demnach sollen die öffentlich-rechtlichen Angebote von NRK die Demokratie unterstützen und stärken, universell verfügbar sein, die Sprachen, Identität und Kultur Norwegens stützen, hohe Qualität, Vielfalt und Innovation anstreben sowie nicht kommerziell sein. (73) Von zentraler Bedeutung ist, dass die neuen Medienplattformen von Anfang an auf gleicher Ebene mit den traditionellen Bereichen Radio und Fernsehen genannt werden: Das Manifest erwähnt explizit die Aktivitäten im Internet und verlangt von NRK, „auf allen wichtigen Medienplattformen präsent zu sein und für diese neue Angebote zu entwickeln, damit eine größtmögliche Reichweite mit dem gesamten Programmangebot erreicht werden kann“. (74)

Auf der einen Seite ermöglichen diese norwegischen Gesetzesvorschläge eine Übertragung des öffentlichen Auftrags auf andere Medien außerhalb des Rundfunks. Andererseits werden inhaltliche Angebote auf diesen neuen Plattformen als Rundfunk definiert. Insgesamt befasst sich das Manifest nur

**Unterschiedliche Rolle des Rundfunkbegriffs in N, D, GB im Hinblick auf das Internet**

**Unterschiedliche Rolle des Rundfunkbegriffs in N, D, GB im Hinblick auf das Internet**

**Norwegischer Ansatz ist eher improvisiert**

mit dem, was als öffentlich-rechtliche Rundfunk-tätigkeit des NRK bezeichnet wird. Diese wird so-gar definiert als „sowohl traditionelle Programm-aktivitäten als auch in der Form neuer Medien-dienste“. (75) Auch „herunterladbare Onlineangebo-te“ sind ausdrücklich mit eingeschlossen. (76) Das Beharren auf „Rundfunk“ als alles umfassendem, übergreifendem Konzept hat teilweise auch para-doxe Konsequenzen. Eine ganze Reihe von Angebo-ten des NRK – von textbasierten Onlinenachrichten über Diskussionsforen im Internet bis hin zu Wet-tervorhersagen auf Mobiltelefonen – sind nach dem Manifest Rundfunk, aber nicht Rundfunk nach gültigem norwegischen Rundfunkgesetz. (77) In diesem Sinne ist der norwegische Ansatz, neue Dienste in das Rundfunkkonzept einzugliedern, mehr Improvisation als Ergebnis gründlicher Über-legung.

**Deutschland:  
Telemedien  
als Ergänzung des  
Rundfunks**

In Deutschland bildet der Rundfunkstaatsvertrag die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des öffent-lich-rechtlichen Rundfunks. Seit dem Jahr 2007 heißt dieser „Staatsvertrag für Rundfunk und Tele-medien“ und drückt damit auch formell aus, dass sich diese Tätigkeit nicht mehr nur auf Rundfunk beschränkt, sondern alle Arten elektronischer In-formation und Kommunikation, die nicht reine Telekommunikation sind, umfasst. Gleichzeitig ist die-ser Titel auch charakteristisch für den deutschen Ansatz zur Regelung der Onlineaktivitäten des öf-fentlich-rechtlichen Rundfunks, in dem die Teleme-dien als eine Ergänzung des Kernbereichs von Ra-dio und Fernsehen erscheinen. Von Beginn an wur-den die Onlineaktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland als „programmbeglei-tend“ definiert, um damit zu signalisieren, dass das Internet kein gleichgewichtiger Verbreitungsweg neben dem traditionellen Rundfunk ist. Aus der Perspektive der deutschen Regulierung hatte das Internet bisher eher eine unterstützende Rolle, ähn-lich der einer Programmzeitschrift. Auch wenn in der aktuellsten Version des Rundfunkstaatsvertrags die gewachsene Rolle des Internets in der Medien-landschaft insofern registriert wird, als die Teleme-dien erheblich umfangreicher und detaillierter ge-regelt werden, bleibt im Grunde deren ergänzende Funktion gegenüber dem traditionellen Rundfunk erhalten. (78)

**Grundsätzliche  
Neubestimmung des  
ö.-r. Auftrags in  
D bisher vermieden**

Der deutsche Ansatz, Telemedien, darunter vor allem das Internet, in erster Linie als eine Addition zum traditionellen Kernbereich des Rundfunks an-zusehen, führt gleichzeitig zu einer (bewussten) Li-mitierung des öffentlich-rechtlichen Potenzials auf den neuen Plattformen. Hierdurch wird eine Ver-wässerung des Rundfunkbegriffs, wie er durchaus beim norwegischen Ansatz zu konstatieren ist, ver-mieden. Die deutsche Lösung im aktuellen Rund-funkstaatsvertrag behält die zentrale Position des Rundfunkbegriffs bei, während Möglichkeiten zu Initiativen auf den neuen Plattformen geschaffen werden, allerdings unter erheblichen Einschränkun-

gen. Dies ist ein pragmatischer Ansatz, der eine grundsätzliche Neubestimmung des öffentlich-recht-lichen Auftrags über den Kernbereich des Rund-funks hinaus vermeidet. Dies veranschaulicht auch, wie die Medienpolitik versucht, mit den raschen Fortentwicklungen Schritt zu halten. In dem Maße, wie sich die neuen Technologien, neue Angebots-strukturen und verändertes Mediennutzungsverhal-ten verfestigen, wird dieser Ansatz auf längere Sicht kaum haltbar sein.

Die rechtliche Grundlage für die BBC in Großbritan-nien bildet die so genannte Royal Charter, die alle zehn Jahre erneuert wird. Die zurzeit gültige Royal Charter trat im Januar 2007 in Kraft. (79) Sie defi-niert als öffentlichen Auftrag der BBC insgesamt fünf verschiedene Aufgaben: die Stärkung der Zi-vilgesellschaft, die Förderung von Bildung und Ler-nen, die Stimulierung von Kreativität und kulturel-ler Leistung, die Repräsentation der verschiedenen Nationen, Regionen und Gemeinschaften Großbri-tanniens sowie Großbritannien der Welt nahe zu bringen und umgekehrt. Um dies zu erreichen, soll die BBC der Öffentlichkeit dabei helfen, sich die Vorteile der neuen Kommunikationstechnologien zunutze zu machen. Explizit hält die Royal Charter fest, dass die Inhalte der BBC durch „Fernsehen, Radio und Onlinedienste“ verbreitet werden sollen. (80) Die Royal Charter enthält an dieser Stelle so-gar eine offene Klausel, die die Nutzung neuer Technologien durch die BBC ermöglicht: Die Ver-breitung von Inhalten soll auch ermöglicht werden über „ähnliche oder vergleichbare Dienste, die den Output allgemein verfügbar machen, sei es in For-men oder über technische Mittel, die von der BBC bisher noch nicht eingesetzt wurden oder die noch zu entwickeln sind“ (81)

Verglichen mit den beiden anderen untersuchten Ländern ragt der britische Regulierungsansatz min-destens in zweierlei Hinsicht heraus: erstens durch die Festlegung von fünf übergreifenden Aufgaben, die die BBC zu erfüllen hat. Diese bilden den Kern der Legitimation der BBC. Auffällig ist, dass diese Aufgaben an keine spezifischen Medien oder Ver-breitungskanäle gebunden sind. Auf diese eher „tech-nischen“ Aspekte wird in einem separaten Artikel eingegangen. Hier liegt die zweite Besonderheit des britischen Ansatzes im Vergleich zu den ande-ren beiden Fallbeispielen. Die Royal Charter stellt Online nicht nur explizit auf die gleiche Ebene wie Radio und Fernsehen, sondern ergänzt dieses noch mit einer Formulierung, die der BBC grundsätzlich die Nutzung zukünftiger Technologien ermöglicht. Im Gegensatz zu den Beispielen in Deutschland und Norwegen versuchte die britische Regulierung nicht, die neuen Verbreitungsmöglichkeiten und Angebotsformen an den Rundfunkbegriff anzukop-peln oder ihn unter diesen zu subsumieren, son-der sie formulierte stattdessen einen plattform-neutralen Ansatz. Damit geht Großbritannien ein-deutig am weitesten in der Auflösung des Rund-funkbegriffs als Kern des öffentlich-rechtlichen Auf-trags. Einmal mehr erweist sich damit der öffent-lich-rechtliche Rundfunk in Großbritannien als Pio-

**Großbritannien:  
Auftragsdefinition  
in Royal Charter**

**Keine Bindung des  
Auftrags der BBC  
an spezifische Medien  
oder Verbreitungs-  
kanäle**

nier. Die Institution der BBC wird zwar weiterhin als Rundfunkunternehmen bezeichnet und die Royal Charter erwähnt Rundfunk neben anderen „neueren Technologien“, um die Mittel zur Erfüllung seines Auftrags zu beschreiben. Die Tendenz geht jedoch offensichtlich dahin, den öffentlich-rechtlichen Auftrag von der Bindung an eine bestimmte Technologie bzw. Verbreitungsplattform zu lösen.

#### Fazit

Ohne Zweifel sind die rechtlichen Dokumente, die hier zur Illustration der drei verschiedenen Ansätze herangezogen wurden, auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt und haben einen unterschiedlichen Status. Der Rundfunkstaatsvertrag in Deutschland wird in relativ kurzen Abständen erneuert. Dadurch lässt sich unter anderem erklären, dass die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Sektors in Deutschland eher stufenweise und graduell an neue Bedingungen angepasst werden, anders als das Manifest des norwegischen NRK oder die Royal Charter für die BBC. Dies unterstreicht auch einen allgemeinen Punkt, der bei einem länderübergreifenden Vergleich zu beachten ist: Wie die Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt ist auch die Entwicklung der Onlineaktivitäten der betreffenden Institutionen nur verständlich unter Berücksichtigung der spezifischen Kontexte. Obwohl sie ungefähr zur gleichen Zeit an den Start gingen, entwickelten sich die Onlineangebote von BBC, NRK, ARD und ZDF recht schnell in unterschiedliche Richtungen, je nach den nationalen Voraussetzungen. Der BBC wurde von der britischen Medienpolitik explizit eine explorative Rolle in den neuen digitalen Medien einschließlich des Internets zugewiesen, die neuen Dienste waren damit automatisch Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Der NRK in Norwegen verfolgte eine ähnliche Strategie, allerdings auf einer erheblich unklarerer rechtlichen Basis. Die deutschen Rundfunkanstalten verfolgten von Beginn an weniger ambitionierte Onlineansätze, die offensichtlich begrenzt wurden durch entsprechende regulative Vorgaben und medienpolitische Rücksichtnahmen.

**Nationale Online-Regulierungsansätze in jeweils spezifischen Kontexten entstanden**

**EU-Kommission übt Druck aus**

Auch angesichts eines gemeinsamen, vor allem an wettbewerbsrechtlichen Kriterien orientierten europäischen Rahmens blieben die nationalen Ansätze bisher unterscheidbar. Die Europäische Kommission übt zwar Druck auf die nationalen Gesetzgeber aus, die Onlineaktivitäten öffentlich-rechtlicher Anbieter in dreierlei Hinsicht zu beschränken: Sie sollen in erster Linie ergänzen, was der Markt bereits bietet, sie sollen einzeln und nicht in ihrem Gesamtzusammenhang bewertet werden, ihr direkter Bezug zu traditionellen Rundfunkprogrammen soll klar erkennbar sein. Allerdings variieren die Konsequenzen dieser Anforderungen für die nationalen Regelungen. In einigen Fällen, so in Großbritannien, weichen die nationalen Regeln nicht erheblich von der Perspektive der Europäischen Kommission ab. Im Fall Deutschlands hat die Intervention der EU zu einer Neuformulierung und Ausdifferenzierung der Regeln für die Onlineaktivitäten von ARD und ZDF geführt, die in starkem Maße Rücksicht auf

wettbewerbsrechtliche Aspekte nimmt. In Norwegen wurde dagegen auf vergleichbare Beschwerden im Rahmen des EFTA-Verbunds zwar mit einer Präzisierung des rechtlichen Rahmens von NRK reagiert, das Ergebnis ist aber bislang weit weniger einschränkend für die Aktivitäten des NRK als dies für seine deutschen Schwesterunternehmen der Fall ist.

Sowohl das norwegische als auch das deutsche Modell belassen den Rundfunk in seiner zentralen Position für den öffentlich-rechtlichen Auftrag. Die unterschiedlichen nationalen Bedingungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erlauben es nicht, das britische Modell ungefiltert auf andere Länder zu übertragen. Es ist aber dennoch von großer Bedeutung über die britischen Grenzen hinaus, da es in sehr viel konsequenterer Form die Schlussfolgerungen aus den einschneidenden Veränderungen in der gesamten Medienlandschaft zieht. Es stellt neue Medienplattformen grundsätzlich mit dem traditionellen Rundfunk gleich und schreibt den öffentlichen Auftrag grundsätzlich auch für noch nicht bekannte zukünftige technische Möglichkeiten fort. Damit tritt notwendigerweise das Knappheitsargument als einer der traditionell wichtigen Pfeiler der Legitimation von öffentlich-rechtlichem Rundfunk zurück. In Großbritannien wurde dies dadurch ausgeglichen, dass der BBC eine zentrale Rolle in der gesamten Entwicklung hin zu einer digitalen Medienlandschaft zugewiesen wurde.

In Deutschland hat man sich bisher für eine eher restriktive Vorgehensweise entschieden, die auch sehr viele Regelungen im Detail umfasst. Auf längere Sicht könnte sich dieser Ansatz angesichts der raschen Veränderungen in den digitalen Märkten als nicht haltbar erweisen. Es bleibt die Herausforderung für die Medienpolitik bestehen, die Aufgaben und Pflichten öffentlich-rechtlicher Medien in der digitalen Ära zu definieren. Ein Ansatz könnte darin bestehen, öffentlich-rechtliche Medien als Teil eines freien öffentlichen Kommunikationsraums, einer „digitalen Allmende“ zu sehen, der sowohl die traditionellen Medien als auch die neuen Plattformen umfasst.

**Britisches Modell schreibt öffentlichen Auftrag für neue und künftige Medienplattformen fort**

**Ö.-r. Aufgaben für die digitale Ära zu definieren, bleibt medienpolitische Herausforderung**

#### Anmerkungen:

- 1) Vgl. Moe, Hallvard: Digitaliseringen av fjernsyn og allmennkringkastingens skjebne. Bergen 2003.
- 2) Vgl. Fowler, Mark S./Brenner, Daniel L.: A Marketplace Approach to Broadcast Regulation. In: Texas Law Review 60, 2/1982, S. 207-257, hier S. 253.
- 3) Vgl. Garnham, Nicholas: Public Service versus the Market. In: Screen 24, 1/1983, S. 6-27, hier S. 13.
- 4) Vgl. McGougan, Julian: The Challenge of Convergence to Audiovisual Regulation. In: Marsden, Christopher/Stefaan Verhulst (Hrsg.): Convergence in European Digital TV Regulation. London 1999, S. 175-191, hier S. 184; Hoffmann-Riem, Wolfgang: New Challenges for European Multimedia Policy – A German Perspective. In: European Journal of Communication 11, 3/1996, S. 327-346.
- 5) Vgl. Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance. New York 1961, S. 13.
- 6) Vgl. Fowler/Brenner (Anm. 2).

- 7) Born, Georgina/Tony Prosser: Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations. In: *The Modern Law Review* 64, 5/2001, S. 657-687, hier S. 671.
- 8) Coleman, Stephen: From Service to Commons: Re-inventing a space for Public Communication. In: Tambini, Damian/Jamie Cowling: *From public service broadcasting to public service communications*. London 2004, S. 96.
- 9) Vgl. Murdock, Graham: Building the Digital Commons. In: Lowe, Gregory Ferrell/Per Jauert (Hrsg.): *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg 2005, S. 213-251, hier S. 227.
- 10) Ebd.
- 11) Eine ausführlichere Diskussion ist unter anderem zu finden in Moe, Hallvard: *Public Service Media Online? Regulating Public Broadcasters' Internet Services - a Comparative Analysis*. In: *Television & New Media* 9, 3/2008, S. 220-238.
- 12) Vgl. u.a. Degenhart, Christoph: *Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der 'Digitalen Welt'*. Heidelberg 2001, S. 17.
- 13) Vgl. Lov om kringkasting, § 6-1.
- 14) Vgl. Ministry of Cultural and Church Affairs (MCCA): Brief an ESA v. 25. Mai 2005.
- 15) Vgl. MCCA: Vedtekter for NRK AS (Statute für NRK), § 3-1, 2004
- 16) Vgl. Graf, Philip: Report of the Independent Review of BBC Online, commissioned by the Department for Culture, Media and Sport. London 2004, S. 18. In den späten 1990er Jahren betrieb die BBC außerdem eine kommerzielle Website unter der Adresse beeb.com.
- 17) Vgl. ebd., S. 87.
- 18) Department of National Heritage (DNH): *Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation*, 1996, Artikel 5b.
- 19) Vgl. Department for Culture, Media and Sports (DCMS): *BBC Public Services: Approvals - The Criteria used by Secretary of State in Assessing BBC New Public Services Proposals 2001*, Abschnitt 1.2.
- 20) Vgl. Department for Culture, Media and Sports (DCMS): *Review of the BBC's Royal Charter - A Strong BBC, Independent of Government*. London 2005, S. 96.
- 21) Vgl. BVerfGE 83, 238 WDR (6. Rundfunk-Urteil, 1991).
- 22) Vgl. Degenhart (Anm. 12), S. 16.
- 23) ARD-Staatsvertrag vom 31.8.1991 in der Fassung des Neunten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Neunter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. März 2007. In: *Media Perspektiven Dokumentation I/2007*, S. 29.
- 24) Vgl. Anlagen zum Achten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 8.10. bis 15.10.2004 (Achter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).
- 25) Vgl. Graf (Anm. 16), S. 19.
- 26) Vgl. Galperin, Herman: *New Television, Old Politics - The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge 2004, S. 252.
- 27) Vgl. ebd., S. 255.
- 28) Vgl. Hallin Daniel C./Paolo Mancini: *Comparing Media Systems - Three Models of Media and Politics*. Cambridge 2004, S. 71.
- 29) Vgl. ebd., S. 31.
- 30) Vgl. Steemers, Jeanette: In Search of a Third Way: Balancing Public Purpose and Commerce in German and British Public Service Broadcasting. In: *Canadian Journal of Communication* 26, 1/2001, S. 69-87, hier S. 78.
- 31) Vgl. hierzu auch ausführlicher Moe, Hallvard: *Between Supranational Competition and National Culture? Emerging EU Policy and Public Broadcasters' Online Services*. In: Bondebjerg Ib/Peter Madsen (Hrsg.): *Media, Democracy and European Culture*. Bristol 2009.
- 32) Vgl. Europäische Union: Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. In: *Amtsblatt Nr. C 340 v. 10. November 1997*, Artikel 87 und 88.
- 33) Europäische Union: Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedsstaaten. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. In: *Amtsblatt Nr. C 340 v. 10. November 1997*.
- 34) Ebd.
- 35) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2001/C 320/04). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 320*, 2001, S. 5-11.
- 36) Ebd., S. 8.
- 37) Vgl. u.a. Ward, David: *State Aid or Band Aid? An Evaluation of the European Commission's Approach to Public Service Broadcasting*. In: *Media, Culture & Society* 25, 2/2003, S. 233-255.
- 38) Vgl. BBC: *BBC Applies for Digital Curriculum Service*. Pressemitteilung vom 24. 5. 2002.
- 39) Ebd.
- 40) Vgl. Europäische Kommission: EC State Aid No. N 37/2003 - United Kingdom BBC Digital Curriculum. Brüssel, 1. 10. 2003.
- 41) Vgl. ebd., S. 5-7.
- 42) Ebd., S. 8.
- 43) Vgl. ebd.
- 44) Vgl. BBC: *Proposed Areas of Exclusion for BBC jam*, 2004, S. 1.
- 45) Vgl. BBC Trust: *BBC Trust suspends BBC Jam*. Pressemitteilung v. 14. 3. 2007.
- 46) Vgl. Deans, Jason: *Tinopolis Ponders BBC Jam Claim*. In: *Media-Guardian* v. 15. 3. 2007.
- 47) Vgl. Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT): *Erklärung des Präsidenten des VPRT aus Anlass des Einreichens einer Beschwerde des Verbandes bei der Europäischen Kommission in Brüssel*. Pressemitteilung v. 24. 4. 2003.
- 48) Vgl. Europäische Kommission: *Mitteilung der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland*. In: *Funkkorrespondenz* v. 11. 3. 2005, S. 9-47.
- 49) Vgl. ebd.
- 50) Vgl. ARD: *European Commission Confirms Remit and Licence Fee Funding of ARD and ZDF*. Pressemitteilung v. 3. 3. 2005.
- 51) Vgl. ARD: *VPRT-Berufungsbeschwerde in Brüssel. Kritische Fragen an die ARD und Antworten darauf*. Stuttgart 2005, S. 6-7.
- 52) Vgl. Bundesregierung: *Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission - Staatliche Beihilfen E 3/2005 u. a.*, Schreiben v. 5. 5. 2005, S. 3 und 11.
- 53) Vgl. ARD (Anm. 51), S. 5-6.; Wiedemann, Verena: *Public Service Broadcasting, State Aid, and the Internet: Emerging EU Law*. In: *Diffusion Online* 2004/47, S. 8.
- 54) Vgl. Europäische Kommission: *Staatliche Beihilfe E 3/2005 (ex- CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 und CP 195/2004) - Deutschland. Die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (K(2007) 1761 endg.)*, Schreiben v. 24. 4. 2007, § 328.
- 55) *Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)*, § 11d (1).
- 56) Ebd., § 11d (2).
- 57) Ebd., Anlage zu § 11d (5).
- 58) Ebd., § 11f (4).
- 59) Vgl. EFTA: *About the EFTA Surveillance Authority*, verfügbar unter [www.eftasurv.int/about/#\\_Toc14063965](http://www.eftasurv.int/about/#_Toc14063965) (11. 4. 2009).
- 60) Vgl. EFTA Surveillance Authority (ESA): *Schreiben an norwegisches Ministerium MCCA v. 12. 5. 2005*.
- 61) Vgl. ebd., S. 24.
- 62) Ebd.
- 63) Vgl. ebd., S. 10 und S. 23.
- 64) MCCA: *Schreiben an ESA v. 20. 6. 2005*, S. 23.
- 65) Ebd., S. 24.
- 66) Vgl. ebd., S. 25.
- 67) Vgl. MCCA: *Schreiben an ESA v. 24. 4. 2005*, S. 8f.
- 68) Vgl. ebd., S. 2.
- 69) Vgl. MCCA: *St. meld. Nr. 30: Kringkasting i en digital fremtid [Weißbuch: Rundfunk in der digitalen Zukunft]*, 2007, S. 99.
- 70) Vgl. MCCA: *Schreiben an ESA v. 21. 5. 2007*, S. 2.
- 71) *Familie- og kulturkomiteen: Innst. S. nr. 24: Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om kringkasting i en digital fremtid*, 2007, S. 27.
- 72) Vgl. Mortensen, Frands: *Er licensen til public service-institutionerne i Norden lovlig statsstøtte ifølge EU? In: Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift* 8, 1/2005, S. 105ff.
- 73) Vgl. Familie- og kulturkomiteen: *Innst. S. nr. 169 (2007-2008): Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om NRK-plakaten „Noe for alle. Alltid“*, 2008, S. 7f.
- 74) *NRK-Manifest*. In: Familie- og kulturkomiteen (Anm. 73).
- 75) *NRK-Manifest, 5e*. In: Familie- og kulturkomiteen (Anm. 73).
- 76) *NRK-Manifest, 5c*. In: Familie- og kulturkomiteen (Anm. 73).
- 77) Vgl. Lov om kringkasting [Rundfunkgesetz], LOV-1992-12-04-127.
- 78) Vgl. *Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag* (Anm. 55).
- 79) Vgl. Department for Culture, Media and Sport: *Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation. Presented to Parliament by the Secretary of State for Culture, Media and Sport by Command of Her Majesty*, October 2006.
- 80) Vgl. ebd., Artikel 5 (1)(a).
- 81) Ebd., Artikel 5 (1)(b).

