

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Dienste

Ergebnisse einer Analyse des Funktionsauftrags
der Rundfunkanstalten im Hinblick auf
digitale Angebote jenseits des klassischen Rundfunks

Dr. Thorsten Held



Analyse
im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

INHALT

1. EINLEITUNG	5
2. BEDEUTUNG NEUER DIENSTE FÜR DIE ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION ..	7
3. DIE DERZEITIGE RECHTSLAGE ZUM ANGEBOT NEUER DIENSTE DURCH DIE RUNDFUNKANSTALTEN	10
3.1 Mediendienste-Ermächtigung	10
3.2 Dienste im Zusammenhang mit digitalem Fernsehen	11
3.3 Das derzeitige Verfahren zur Aufnahme neuer Dienste	13
4. VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG DER EINBEZIEHUNG NEUER DIENSTE IN DEN AUFGABENBEREICH DER RUNDFUNKANSTALTEN	16
4.1 Die Reichweite des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs	16
4.2 Die Reichweite der Ausgestaltungsverpflichtung des Gesetzgebers	20
4.3 Die Relevanz der Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Angebot neuer Dienste	25
4.4 Die Bestands- und Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlichen Rundfunks	28
4.5 Berücksichtigung der Bedeutung anderer Anbieter für die Kommunikationsordnung und der Interessen der Gebührenzahler	30
4.6 Aufgabenkonkretisierung und Gesetzesvorbehalt	32
5. VORSCHLAG FÜR EINE UMGESTALTUNG DES DERZEITIGEN VERFAHRENS ZUR AUFNAHME NEUER DIENSTE DURCH DIE RUNDFUNKANSTALTEN ..	35
6. AUSBLICK	39
7. ZUSAMMENFASSUNG	43
LITERATUR	45
DER AUTOR	48

ISBN-10: 3-89892-592-7

ISBN-13: 978-3-89892-592-1

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
 Redaktion: Beate Martin, Ilka Monheimius
 Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung
 Hiroshimastraße 17, D-10785 Berlin
 Stabsabteilung, www.fes.de/stabsabteilung

Umschlag: Susanne Beer, Berlin
 Umschlagphoto: Jan Stradtman
 Gestaltung: Doreen Engel, Berlin
 Druck: Medienhaus Plump, Rheinbreitbach

Printed in Germany Dezember 2006

1. EINLEITUNG

Neben klassischen Fernseh- und Hörfunkangeboten gehört eine Vielzahl neuer elektronischer Angebote zum Medienalltag. Internet-Dienste wie Portale, Suchmaschinen, Online-Zeitungen und Webcasting/Internet-TV sind zunehmend Teil der Mediennutzung und konkurrieren mit klassischen Angeboten um die Aufmerksamkeit der Rezipienten. Handy-TV über DMB und DVB-H befindet sich in der Testphase.

Inwieweit auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an dieser Entwicklung teilhaben können bzw. sogar müssen, ist Gegenstand zahlreicher rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Diskussionen. Dabei spielen auch Auswirkungen auf andere – etwa privatwirtschaftlich finanzierte – Anbieter eine Rolle.

Der von den für die Rundfunkgesetzgebung zuständigen Ländern gefundene Kompromiss in § 11 Abs. 1 S. 2 RStV beschränkt dem Wortlaut nach die Rundfunkanstalten auf »programmbegleitende« Mediendienste. Öffentlich-rechtlichem Rundfunk werden also neue Dienste nur als Annex zum herkömmlichen Angebot ermöglicht. Es stellt sich die Frage, ob diese Regelung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an öffentliche Kommunikation entspricht.¹

Der 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. März 2007 in Kraft treten wird, enthält keine grundsätzlichen Änderungen der Regelungen, die neue Dienste der Rundfunkanstalten betreffen.² Ob das Verfahren auf europäischer Ebene (s. u. 6.) und die für

¹ Kritisch *Hoffmann-Riem*, M&K 1/2006, S. 103.

² In § 11 Abs. 1 Satz 2 wird aber das Wort »Mediendienste« ersetzt durch das Wort »Telemedien«. Gleiches gilt für § 4 Abs. 3 ARD-/ZDF-/Deutsch-

Ende 2006/Anfang 2007 zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden der Rundfunkanstalten gegen den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (vor allem die dortige Gebührensatzung) zu gesetzlichen Änderungen führen werden, bleibt abzuwarten.

In diesem Analyse-Papier werden die verfassungsrechtlichen Hintergründe der Debatte dargestellt. Es werden Potenziale und Risiken einer Ausweitung der Tätigkeiten der Rundfunkanstalten hin zu neuen Diensten wie Online-Angeboten und Handy-TV beleuchtet. Außerdem wird darauf eingegangen, wie das Verfahren zur Entscheidung über die Aufnahme neuer Dienste so ausgestaltet werden kann, dass dem Zusammenspiel der öffentlich-rechtlichen und der privatwirtschaftlichen Säule im dualen System Rechnung getragen wird. Das Papier basiert im Wesentlichen auf den Ergebnissen eines interdisziplinären Gutachtens, an dem der Verfasser beteiligt war,³ sowie der Dissertation des Verfassers.⁴

landradio-StV.

³ Schulz/Held/Kops, Perspektiven der Gewährleistung.

⁴ Held, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

2. BEDEUTUNG NEUER DIENSTE FÜR DIE ÖFFENTLICHE KOMMUNIKATION

Die Online-Nutzung in Deutschland steigt stetig an, wenn auch seit Überschreiten der 50%-Grenze nur noch verhalten.⁵ Während sich der Anteil der Frauen dem der Männer annähert,⁶ ist der Anteil der Internet-Nutzerinnen und -Nutzer bei jüngeren Altersgruppen weiterhin deutlich höher als bei älteren.⁷ Auch Abhängigkeiten zwischen Schulbildung und Internetnutzung scheinen noch zu bestehen.⁸

Derzeit dient die Online-Nutzung primär der Informationssuche⁹,

⁵ Vgl. van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 2006, S.404. 2006 lag der Anteil der Online-Nutzer bei 59,5 %.

⁶ Waren 1997 nur 3,3 % der weiblichen Bevölkerung online, lag der Anteil 2006 bei 52,4 % (zumindest gelegentliche Nutzerinnen) bzw. 49,9 % (Nutzerinnen innerhalb der letzten vier Wochen), van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 2006, S.404. Bei den Männern lag 2006 der Anteil der Nutzer bei 67,3 % (zumindest gelegentliche Nutzer) bzw. 65,8 % (Nutzer innerhalb der letzten vier Wochen).

⁷ Während 2006 97,3 % (zumindest gelegentlich) bzw. 96,1 % (innerhalb der letzten vier Wochen) der 14-19-Jährigen und 87,3 % (zumindest gelegentlich) bzw. 86 % (innerhalb der letzten vier Wochen) der 20-29-Jährigen online waren, betrug der Anteil der Online-Nutzer in der Gruppe der über 60-Jährigen nur 20,3 % (zumindest gelegentlich) bzw. 18,7 % (innerhalb der letzten vier Wochen), van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 2006, S. 404.

⁸ 2006 gehörten nur 10 % der Personen mit Abitur und 16,4 % der Personen mit Studium, aber 62,6 % der Personen mit Volks- oder Hauptschulbildung zu den »Offlinern« (Nichtnutzern), Gerhards/Mende, Media Perspektiven 2006, S. 417.

⁹ Die Online-Nutzung war 2006 am häufigsten auf aktuelle Informationen über Deutschland und das Ausland gerichtet, van Eimeren/Frees, Media Perspektiven 2006, S. 407. Auch laut den Ergebnissen der *Arbeitsgemeinschaft Online-Forschung e.V. (AGOF)* lagen Nachrichten zum Weltgeschehen als Nutzungsschwerpunkt direkt hinter dem Versenden und

und dementsprechend gehören Portale, Suchmaschinen und Internet-Ableger klassischer Medienangebote zu den am häufigsten aufgerufenen Seiten.¹⁰ Die Zahl der Nutzer einiger Internet-Angebote erreicht bereits die Hörerzahlen von Radiosendern und die Zuschauerzahlen einzelner Fernsehsendungen.¹¹

Online-Dienste gewinnen nicht nur isoliert betrachtet an gesellschaftlicher Relevanz, sondern auch als Teile eines medienübergreifenden Angebots. Der technischen Konvergenz und der Nutzererwartung folgend, setzen die meisten Medienunternehmen auf ein Gesamtangebot, das neben dem klassischen Rundfunk, der Zeitung oder der Zeitschrift auch eine Internetpräsenz beinhaltet, die sowohl als zusätzlicher Verbreitungsweg als auch dem Angebot von zusätzlichen Inhalten dient. Auch auf Nutzerseite ergänzt das Internet eher die klassischen Medien als dass es diese verdrängt; die Nutzungsdauer

Empfangen von E-Mails und der Recherche in Suchmaschinen und Web-Katalogen; *AGOF*, Berichtsband – Teil 1 zur internet facts 2006-I, September 2006, abrufbar unter <http://www.agof.de/studie.353.html>.

¹⁰ Nach *van Eimeren/Frees*, Media Perspektiven 2006, S. 408, verwenden 75 % der Nutzer mindestens einmal wöchentlich Suchmaschinen. Laut den Ergebnissen der *Arbeitsgemeinschaft Online-Forschung e.V. (AGOF)* fanden sich 2006 unter den Top-10-Domains in Deutschland außer dem E-Mail-Provider GMX nur Suchmaschinen, Portale und Angebote von Fernseh- und Zeitungsanbietern, *AGOF*, Berichtsband – Teil 2 zur internet facts 2006-I, September 2006, S. 4 ff., abrufbar unter <http://www.agof.de/studie.353.html>.

¹¹ T-Online erreicht *in einer Woche* 7,45 Millionen Nutzer, *AGOF*, Berichtsband – Teil 2 zur internet facts 2006-I, September 2006, S. 11; abrufbar unter <http://www.agof.de/studie.353.html>. Zum Vergleich: n-tv hatte 2005 täglich 8,41 Millionen Nutzer, Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse 2005, abrufbar unter <http://www.awa-online.de>. Laut der Media Analyse 2006/II schalten täglich ca. 2,1 Millionen Hörerinnen und Hörer NDR 2 und rund 292.000 NDR Kultur ein; Angaben zitiert nach http://www1.ndr.de/ndr_pages_std/0,2570,OID2848400,00.html. XXP, das Informationsprogramm von Spiegel TV und dctp hatte im vierten Quartal 2003 eine durchschnittliche Tagesreichweite von 655.000 Zuschauern, <http://www.spiegelgruppe.de/spiegelgruppe/home.nsf/PMWeb/A88E043C31693BCAC1256F950041D4E3>.

des Fernsehens etwa steigt weiterhin.¹² Erste Studien, die vergleichend untersuchen, aus welchen Gründen sich Rezipienten für die Nutzung klassischer Medien oder des Internets entscheiden, zeigen aber, dass Funktionsverschiebungen (etwa bei der Informationssuche) durchaus möglich erscheinen.¹³ Dies hat Auswirkung auf die Meinungsbildung. Zum einen kommt es zu einer Ausweitung des Angebots, zum anderen zeigen empirische Untersuchungen aber auch, dass sich bei der Nutzung von Online-Angeboten wegen der gezielten Informationssuche die Themenagenda verengen kann.¹⁴

¹² Zwar steigt die Internet-Nutzungsdauer, gleichzeitig steigt aber auch die Fernseh-Nutzungsdauer. Die Hörfunk-Nutzungsdauer sinkt hingegen seit 2000 (mit Ausnahme eines leichten Anstiegs in 2004). Bei Jugendlichen hat sich das Internet mit einer täglichen Nutzungsdauer von 101 Minuten inzwischen fast gleichberechtigt neben Hörfunk und Fernsehen etabliert, denen im täglichen Medienbudget 155 bzw. 108 Minuten gewidmet werden, *van Eimeren/Frees*, Media Perspektiven 2006, S. 414. Der Anteil der Personen, die angeben, aufgrund der Online-Nutzung weniger fernzusehen, Zeitung oder Zeitschriften zu lesen oder Radio zu hören, ist seit 2003 jeweils relativ konstant (2006 gaben 31 % an, weniger fernzusehen, 23 %, weniger Zeitungen oder Zeitschriften zu lesen, und 20 %, weniger Radio zu hören), *van Eimeren/Frees*, Media Perspektiven 2006, S. 414. Junge Nutzer geben in stärkeren Maße an, die klassischen Medien weniger zu nutzen (vgl. *Oehmichen/Schröter*, Media Perspektiven 2006, S. 445: 48 % der »Jungen Flaneure« und 56 % der »Jungen Hyperaktiven« gaben 2006 an, aufgrund der Internetnutzung weniger fernzusehen). Außerdem gaben 2006 42 % der »Routinierten Infonutzer« an, weniger fernzusehen, *Oehmichen/Schröter*, Media Perspektiven 2006, S. 445.

¹³ *Scherer/Schlütz*, Publizistik 2004, S. 20. Vgl. auch *Dehm/Storll/Beeske*, Media Perspektiven 2006, S. 91 ff.

¹⁴ Untersuchungen zur Nutzung von Print- und Online-Zeitungen zeigen, dass bei Online-Zeitungen gezielter einzelne Informationen angesteuert werden, während gedruckte Zeitungen durch ihr weites Spektrum an Inhalten die »Agenda« der Nutzer erweitern. Dieser Unterschied besteht jedoch nicht bei Hochgebildeten, *Schoenbach/de Waal/Lauf*, EJC 2005, S. 245 ff.

3. DIE DERZEITIGE RECHTSLAGE ZUM ANGEBOT NEUER DIENSTE DURCH DIE RUNDFUNKANSTALTEN

3.1 Mediendienste-Ermächtigung

Durch den Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. April 2000 in Kraft trat, wurde eine explizite Mediendienste-Ermächtigung für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF und Deutschlandradio eingefügt. Hiernach waren diese berechtigt, »im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung Mediendienste im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Mediendienste-Staatsvertrag mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt anzubieten« (§ 4 Abs. 3 S. 1 ARD-/ZDF-/Deutschlandradio-StV a. F.). Als die Rundfunkanstalten ihr Angebot im Internet ausbauten und zum Teil von einer »dritten Säule« neben Hörfunk und Fernsehen gesprochen wurde, geriet die Online-Betätigung in die Kritik der Medienpolitik.¹⁵ Eine klarere Eingrenzung des gesetzlich eingeräumten Spielraums wurde mit Blick auf die schwierige wirtschaftliche Lage der privaten Anbieter im Internet und den erhöhten Gebührenbedarf der Rundfunkanstalten gefordert. Konkrete Anlässe der Kritik waren unter anderem kommerzielle Angebote in den Online-Diensten und Kooperationen mit privaten Partnern. Eingebettet war die Diskussion um die Online-Betätigung der Rundfunkanstalten in eine grundsätzliche Debatte über die Aufgaben öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die auch auf europäischer Ebene geführt wurde. Um den Auftrag der Rundfunkanstalten stärker zu konturieren, wurde durch den Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der am 1. April 2004 in Kraft trat, eine allgemeine Beschreibung des Auftrags im Rundfunkstaatsvertrag mit einer Verpflichtung der Rundfunkanstalten zur Konkretisie-

¹⁵ ARD Jahrbuch 2002, S. 235.

rung in Selbstverpflichtungen vorgesehen (s.u. 3.3). Die Online-Ermächtigung wurde in die Aufgabenbeschreibung in § 11 RStV aufgenommen, jedoch mit verändertem Wortlaut.

In § 11 Abs. 1 RStV heißt es nun:

»Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken. Er kann programmbegleitend Druckwerke und Mediendienste mit programmbezogenem Inhalt anbieten.«

Nach dem Wortlaut ist jetzt ein durchgehender Programmbezug¹⁶ erforderlich. Ziel der Neuregelung war es, die Ermächtigung klarer zu fassen und das Spektrum möglicher Angebote durch die Rundfunkanstalten einzuschränken.¹⁷

3.2 Dienste im Zusammenhang mit digitalem Fernsehen

Als Grundlage für neue Dienste könnte auch § 19 Abs. 4 RStV in Frage kommen. Dieser lautet:

»Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF können ihre Programme auch in digitaler Technik verbreiten; sie sind darüber hinaus berechtigt, ausschließlich in digitaler Technik jeweils bis zu drei weitere Fernsehprogramme mit den Schwerpunkten Kultur, Bildung und Information zu veranstalten. Die Programme können jeweils zu einem Gesamtangebot unter einem elek-

¹⁶ Das Merkmal des Programmbezugs ist in einer Zusammenschau organisatorischer, inhaltlicher und zeitlicher Dimensionen zu bestimmen. Siehe hierzu im Einzelnen *Held* in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, Annex zu § 11 RStV, Rdnr. 81 ff.

¹⁷ Vgl. zur verfassungskonformen Auslegung der Norm *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 5, A. II. 3. b. (3).

tronischen Programmführer zusammengefasst werden (Programmbouquets); der wechselseitige Zugriff auf die gemeinsamen Programme ist sicher zu stellen.«

Die Regelung ist auf Fernsehprogramme mit einem vom Veranstalter festgelegten Ablauf (ggf. mit Wiederholungsschleifen) beschränkt. Sie ermöglicht es zum einen, die bereits bestehenden Programme auch digital zu verbreiten. Zum anderen ermächtigt sie zu bestimmten weiteren Fernsehprogrammen. Abrufdienste sind hiervon nicht erfasst.

Allerdings können die Programme zu einem Programmbouquet zusammengefasst werden. Ein Programmbouquet ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 9 RStV »die Bündelung von Programmen und Diensten, die in digitaler Technik unter einem elektronischen Programmführer verbreitet werden«. Für im Bouquet enthaltene (Abruf-)Dienste ist jedoch § 11 Abs. 1 S. 2 RStV i. V. m. § 4 Abs. 3 ARD-/ZDF-StV und nicht § 19 Abs. 4 RStV heranzuziehen.¹⁸

Jedoch berechtigt § 19 Abs. 4 RStV explizit zu einem elektronischen Programmführer.¹⁹

§ 19 Abs. 4 RStV enthält keine Vorgaben zu den Übertragungswegen oder -protokollen. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF können ihre Rundfunkprogramme grundsätzlich in digitaler Form auch über das Internetprotokoll (Webcasting) oder über DMB und DVB-H (Handy-TV) verbreiten (so genanntes Simulcast: Simultanübertragung desselben Inhaltes über mehrere Übertragungswege). Zur Frage der zur Verfügung stehenden Kapazitäten (vgl. etwa § 19 Abs. 5 RStV, § 52a RStV) soll hier nicht Stellung bezogen werden.

¹⁸ *Ring u. a.*, § 19 RStV, Rdnr. 26.

¹⁹ Elektronische Programmführer (Electronic Program Guides, EPGs) dienen der Orientierung bei der Nutzung von (digitalen) Fernsehprogrammen. Über sie können die einzelnen Programme und Dienste angesteuert werden.

3.3 Das derzeitige Verfahren zur Aufnahme neuer Dienste

Der durch den Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingefügte § 11 RStV stellt die zentrale Norm zur Bestimmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dar. Die materiellen Vorgaben sind – von den genannten Änderungen der Online-Vorschrift abgesehen – im Wesentlichen Zusammenfassungen der bereits in den Rechtsgrundlagen der Rundfunkanstalten enthaltenen Aufgabenbeschreibungen.²⁰ Zentrales Element der Norm sind Vorgaben zum Verfahren der Konkretisierung des Auftrags durch die Rundfunkanstalten selbst. § 11 Abs. 4 RStV sieht vor, dass die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, ZDF und Deutschlandradio jeweils Satzungen oder Richtlinien zur näheren Ausgestaltung ihres jeweiligen Auftrags erlassen. Darüber hinaus haben nach dieser Vorschrift die genannten öffentlich-rechtlichen Anbieter alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen zu veröffentlichen. In der amtlichen Begründung heißt es, es sei Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anbieter, regelmäßig bei der Erstellung von Selbstverpflichtungen die Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages herauszuarbeiten und im Detail fortzuentwickeln. Die Selbstverpflichtungen sind laut Begründung in dem Zwei-Jahres-Bericht abzugeben.

Damit erfolgt die Aufgabenbestimmung in einem dreistufigen Verfahren,²¹ das aus gesetzlichen Vorgaben, Satzungen bzw. Richtlinien der Rundfunkanstalten und dem Zwei-Jahres-Bericht der Rundfunkanstalten besteht. Letzterem kommt eine Doppelfunktion zu: Er enthält zum einen zukunftsgerichtete Selbstver-

²⁰ *Eifert/Eicher* in Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, § 11 RStV, Rdnr. 50.

²¹ *Eifert/Eicher* in Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, § 11 RStV, Rdnr. 74.

pflichtungen und zum anderen eine vergangenheitsbezogene Evaluation.²²

Diese Verfahrensvorschriften beziehen sich auf die gesamten Aufgaben der Rundfunkanstalten, so dass auch das Angebot neuer Dienste in der genannten Weise konkretisiert und transparent gemacht werden muss.

Mit diesem komplexen Verfahren soll zum einen sichergestellt werden, dass bei der Angebotsplanung die öffentlich-rechtlichen Bindungen beachtet werden, zum anderen aber auch die verfassungsrechtlich geschützte Programmautonomie gewahrt bleibt. Die Aufgabenkonkretisierung spielt auch bei dem aktuellen Auskunftersuchen der Europäischen Kommission eine Rolle (s. u. 6).

Die Rundfunkanstalten haben auf dieser Basis zum einen Richtlinien erlassen: Die Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm »Erstes Deutsches Fernsehen« und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten (Richtlinien gemäß § 11 RStV), die Richtlinien für die Sendungen des ZDF²³ sowie die Programmrichtlinien für die Sendungen der Körperschaft DeutschlandRadio²⁴ enthalten auch Vorgaben für die Gestaltung von Online-Diensten.

²² *Eifert/Eicher* in Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, § 11 RStV, Rdnr. 77.

²³ Die Richtlinien der ARD vom 30.03.2004 sind abrufbar unter http://livelx.ard.de/intern/download/ard_richtlinien_20040330.pdf, die Richtlinien für Sendungen des ZDF vom 19.03.2004 unter <http://sgv.im.nrw.de/gv/frei/2005/Ausg9/AGV9-2.pdf>.

²⁴ Abrufbar unter <http://sgv.im.nrw.de/mbl/2004/Ausg27/MBL27-6.htm>.

Zum anderen haben ARD, ZDF und Deutschlandradio 2004 und 2006 Selbstverpflichtungserklärungen²⁵ bzw. Leitlinien²⁶ erstellt. Diese enthalten Ausführungen zur Entwicklung des jeweiligen Online-Angebots.

²⁵ Die Selbstverpflichtungserklärung des ZDF vom 10.09.2004 ist abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2001614,00.pdf>, die Selbstverpflichtungserklärung des Deutschlandradios unter <http://www.dradio.de/download/29599>.

²⁶ Die Leitlinien der ARD vom 04.10.2004 sind abrufbar unter http://livelx.ard.de/intern/download/ard_leitlinien_20041004.pdf.

4. VERFASSUNGSRECHTLICHE BEWERTUNG DER EINBEZIEHUNG NEUER DIENSTE IN DEN AUFGABENBEREICH DER RUNDFUNKANSTALTEN

Betrachtet man die Einbeziehung neuer Dienste in den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfassungsrechtlich, so stellen sich im Wesentlichen drei Fragen: Inwieweit sprechen verfassungsrechtliche Erwägungen dafür, dass der Gesetzgeber den Rundfunkanstalten die Möglichkeit des Angebots neuer Dienste eröffnet? Und: Welche rechtlich geschützten Interessen könnten einer Ausweitung der Betätigung der Rundfunkanstalten entgegenstehen? Und schließlich: Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen bestehen dafür, wer festlegt, welche konkreten Dienste von den Rundfunkanstalten angeboten werden?

4.1 Die Reichweite des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs

Für die Frage, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Gesetzgeber bestehen, ist es von großer Relevanz, ob ein Dienst unter die Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fällt. Laut Bundesverfassungsgericht obliegt dem Gesetzgeber die Aufgabe, die Rundfunkordnung so auszugestalten, dass freie öffentliche und individuelle Meinungsbildung gewährleistet ist.²⁷ Die daraus resultierenden gesetzlichen Regelungen werden zum Teil kritisch als »schwere Ritterrüstung« bezeichnet.²⁸ Außerdem hängt es von der Zuordnung von Angeboten zum Rundfunk ab, inwieweit sie zu den Aufgaben der Rundfunkanstalten gehören können (Nicht-Rundfunk-Angebote sind nur als Annex zum Rundfunkangebot möglich).

²⁷ Vgl. BVerfGE 57, 295, 320; 74, 297, 334; 83, 238, 296; 87, 181, 198.

²⁸ Bullinger, AfP 1996, S. 2

Dementsprechend ist es bei neuen Diensten stets Gegenstand rechtlicher Diskussionen, inwieweit diese Dienste als Rundfunk im Sinne des Grundgesetzes einzuordnen sind. Als Alternativen zu einer solchen Zuordnung wird zum einen diskutiert, in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG neben der Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit eine ungeschriebene »Internetfreiheit« hineinzulesen,²⁹ und zum anderen wird neuen Diensten teilweise die Eigenschaft als massenmediale Angebote im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgesprochen.³⁰

Soweit aber neue Dienste elektronisch übertragen und an die Allgemeinheit gerichtet sind, erfüllen sie die Merkmale des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs. Ob ein Dienst an die Allgemeinheit gerichtet ist, hängt allein davon ab, ob er dafür bestimmt ist, dass eine Vielzahl von Personen auf ihn zugreifen kann. Ob er in eine vom Anbieter festgelegte zeitliche Struktur eingebettet ist oder vom Nutzer zu einem beliebigen Zeitpunkt abgerufen werden kann, ist hierfür unerheblich. Auch bei Abrufdiensten hat der Nutzer keine Möglichkeit, auf die angebotenen Inhalte Einfluss zu nehmen.

Ob der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff daneben noch das Vorliegen einer Darbietung voraussetzt – dies ist in der juristischen Literatur umstritten –³¹, hat für die Einordnung in der Regel keine Bedeutung, soweit die jeweiligen Inhalte geeignet

²⁹ Vesting, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet – Ausübung der Rundfunkfreiheit?, in: Ridder/Kohl (Hrsg.), Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, S. 44.

³⁰ Etwa Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, S. 23 ff.; Degenhart, Online-Angebote, S. 55 ff.; z. T. einschränkend Degenhart, Funktionsauftrag, S. 62. Vgl. auch Lent, Rundfunk-, Medien-, Teledienste, S. 103 ff. Nach anderer Ansicht sind auch Abrufdienste der Rundfunkfreiheit zuzuordnen, etwa Hoffmann-Riem, AfP 1996, S. 13 ff.; Hoffmann-Riem, Pay TV, S. 56 ff.; Jarass, AfP 1998, S. 134; Gersdorf, AfP 1995, S. 565, 572; Libertus, ZG 1999, S. 167; Schulz in: Hahn/Vesting (Hrsg.): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, Rdnr. 17.

³¹ Vgl. etwa Hoffmann-Riem, AfP 1996, S. 11 f.; Jarass, AfP 1998, S. 134; Gersdorf, AfP 1995, S. 569; einerseits, sowie Scherer, AfP 1996, S. 218; Schulz, ZUM 1996, S. 493 f. andererseits.

sind, zur Meinungsbildung beizutragen. Zum Teil wird der Darbietungsbegriff noch um weitere Merkmale aufgeladen und eine redaktionelle Aufarbeitung³² bzw. eine publizistische Relevanz³³ gefordert. Sinn einer Einschränkung des Rundfunkbegriffs ist es zumeist, Dienste, die für die Meinungsbildung weniger relevant sind oder von denen weniger Gefahren für die Freiheit der Meinungsbildung ausgehen, nicht dem Regime des Rundfunkrechts zu unterwerfen. So will etwa Degenhart eine Zuordnung neuer Dienste zum Schutzbereich von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nur dann vornehmen, wenn diese Dienste die Funktion klassischen Rundfunks übernehmen, also diese substituieren.³⁴ Bei diesem Ansatz werden aber Veränderungen der Kommunikationslandschaft nicht adäquat erfasst. Es bleibt unberücksichtigt, dass neue Dienste die Möglichkeiten öffentlicher und individueller Meinungsbildung erweitern können. Würden neue Dienste nur dann als im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG relevant angesehen, wenn der Status quo der Meinungsbildung ansonsten gefährdet wäre, führte dies zu einem Einfrieren dieses Status quo, was mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar wäre.

Die Einordnung neuer Dienste als Rundfunk im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG führt auch nicht per se dazu, dass diese Dienste demselben Regelungsregime unterworfen werden wie der klassische Rundfunk. Vielmehr hat der Gesetzgeber bei seiner Ausgestaltung die Bedeutung der verschiedenen Dienste für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung sowie Risiken, die ohne eine Regulierung bestünden, zu berücksichtigen und eine

³² Jarass, AfP 1998, S. 135; Jarass, Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, S. 13; Degenhart, in BK, Art. 5 GG, Rdnr. 676.

³³ Müller-Using/Lücke, ArchPT 1995, S. 35 ff.

³⁴ Degenhart ist der Meinung, dass Online-Dienste nur dann dem verfassungsrechtlichen Rundfunk zuzuordnen seien, wenn sie zumindest ein »funktionales Äquivalent« zum klassischen Rundfunk darstellten, Degenhart, Funktionsauftrag, S. 60.

entsprechende abgestufte Regulierung vorzunehmen.³⁵ Dies zeigt sich etwa derzeit in den verschiedenen rechtlichen Vorgaben, die für den Rundfunk im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags und so genannte Telemedien (zu denen auch an die Allgemeinheit gerichtete Mediendienste zählen) bestehen. Rundfunk im Sinne der Verfassung ist nicht gleichzusetzen mit Rundfunk im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags.

Sämtliche Dienste, bei denen Inhalte auf elektronischem Wege der Allgemeinheit angeboten werden, fallen unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff. Dies umfasst klassischen Rundfunk, Webcasting³⁶ und Handy-TV ebenso wie Online-Zeitungen,³⁷ Online-Lexika, Weblogs³⁸ und Portale.³⁹ Auch Suchmaschinen und das An-

³⁵ Vgl. Hoffmann-Riem, Pay TV, S. 55; Schulz, ZUM 1996, S. 491; Scherer, AfP 1996, S. 218.

³⁶ Beim Webcasting handelt es sich um digitale Video- und/oder Audioprogramme, die über das Internetprotokoll übertragen werden. In diesem Text soll mit dem Begriff des »Webcasting« ein Dienst bezeichnet werden, bei dem ein vom Anbieter erstelltes Gesamtprogramm kontinuierlich abläuft (so genanntes Live Streaming) und der Nutzer sich wie beim klassischen Hörfunk oder Fernsehen in dieses Angebot einschalten kann.

³⁷ Online-Zeitungen enthalten thematisch geordnete aktuelle Nachrichten, wobei die Darstellung schwerpunktmäßig in Form von Text und Bildern erfolgt (z. T. sind aber einzelne Filme eingebunden). Mittlerweile bieten nahezu alle Tages- und Wochenzeitungen ihre Offline-Inhalte – zum Teil gegen Entgelt – sowie eigens für das Internetangebot erstellte Inhalte online an. Daneben existieren von etablierten Zeitungsverlagen unabhängige Online-Zeitungen.

³⁸ In Weblogs veröffentlichen Autoren regelmäßig eigene Artikel zu bestimmten Themen; teilweise werden wie in einem Tagebuch Passagen aus dem eigenen Leben beschrieben. Auch Fotos und Videos können integriert sein.

³⁹ Bei einem Portal werden verschiedene Inhalte und Dienste gebündelt und in ein Gesamtangebot integriert. Portale dienen daher zur Orientierung und als Einstieg in das Angebot des Internets. Sie beinhalten im Allgemeinen thematisch sortierte und redaktionell bearbeitete Listen mit Verweisen auf andere Websites (Hyperlinks).

gebot von Chats⁴⁰ sind als Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einzuordnen, da sie an die Allgemeinheit gerichtet sind. Solange Suchmaschinen noch keinen hohen Individualisierungsgrad aufweisen, erhält jeder, der dieselben Suchbegriffe eingibt, dieselben Trefferlisten. Und bei Chats ist zwar die Kommunikation innerhalb des Chats Individualkommunikation, der Anbieter des Chatrooms richtet sein Angebot aber jedenfalls dann an die Allgemeinheit, wenn der Chat grundsätzlich jedem offen steht.⁴¹

4.2 Die Reichweite der Ausgestaltungsverpflichtung des Gesetzgebers

Für den Gesetzgeber folgt aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Pflicht zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung.⁴² Dieser Pflicht kommt der Gesetzgeber durch die Setzung von Regeln für den privaten und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nach. Dabei steht ihm ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu.⁴³ Erst wenn Maßnahmen zur Erreichung der Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ungeeignet sind oder kommunikative Interessen nur unzureichend berücksichtigt werden, verlässt der Gesetzgeber den ihm zugewiesenen Entscheidungskorridor und verstößt somit gegen die Verfassung.

»Oberziel« von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist die Gewährleistung freier öffentlicher und individueller Meinungsbildung. Beim Rundfunk

⁴⁰ Über Chat-Dienste können Nutzer online schriftlich oder über Stimmengabe (»Voice Chat«) miteinander kommunizieren. Die Beiträge werden in Echtzeit (bzw. mit Netzübertragungsgeschwindigkeit) in einen so genannten »Chatroom« übertragen, wo sie von den anderen Chat-Teilnehmern auf der Benutzeroberfläche gelesen bzw. über ein angeschlossenes Audiosystem gehört werden können. In der Regel werden thematisch differenzierte »Chatrooms« angeboten. Je nach Teilnahmebedingungen unterscheidet man hierbei offene und geschlossene Chat-Dienste.

⁴¹ Zur Frage geschlossener Chats vgl. *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 2, B. I. 2. a. (2).

⁴² BVerfGE 57, 295, 320; 74, 297, 334; 83, 238, 296; 87, 181, 198.

⁴³ BVerfGE 57, 295, 321.

folgt hieraus die Verpflichtung für den Gesetzgeber, Vielfalt in verschiedener Hinsicht zu ermöglichen (inhaltliche/meinungsbezogene, personen-, gruppen- und institutionenbezogene, gegenständliche, räumliche, Genre- und Spartenvielfalt, Rezeptionsvielfalt)⁴⁴ und für gerechte Zugangschancen zum Prozess öffentlicher Kommunikation zu sorgen (Gebot kommunikativer Chancengerechtigkeit)⁴⁵. Angesichts der hohen Bedeutung des Rundfunks für die Meinungsbildung müssen zum einen potenzielle Kommunikatoren die Möglichkeit erhalten, mit ihren Inhalten die Rezipienten zu erreichen, muss es aber zum anderen auch den Nutzern möglich sein, an für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung relevante Inhalte zu gelangen. Letzteres setzt nicht nur ein vielfältiges Angebot voraus, sondern erfordert es auch, dass sich die Nutzer angesichts der Vielzahl bestehender Angebote orientieren können.⁴⁶

In der Vergangenheit konnte der Gesetzgeber Vielfalt und kommunikative Chancengerechtigkeit dadurch gewährleisten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen besonderen Auftrag zum Angebot klassischen Rundfunks erhielt und die privaten Anbieter einer Regulierung unterlagen, die für jeden Anbieter ein Mindestmaß an Ausgewogenheit sicherstellen und in der Summe der Angebote ein vielfältiges Gesamtangebot bewirken sollte.

Das Spektrum auf elektronischem Wege erfolgender öffentlicher Kommunikation hat sich aber erweitert. Der Gesetzgeber würde seinen Ausgestaltungsauftrag verfehlen, würde er sich darauf beschränken, nur im klassischen Rundfunk Vielfalt und kommunikative Chancengerechtigkeit sicherzustellen.

⁴⁴ *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 99 f.

⁴⁵ Vgl. *Hoffmann-Riem*, Kommunikationsfreiheiten, Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rdnr. 12 ff.; *Schulz*, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, S. 168 ff.

⁴⁶ *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 58 ff.; *Hoffmann-Riem*, Gesetzliche Gewährleistung, in: *Ladeur* (Hrsg.): Innovationsoffene Regulierung des Internet, S. 69.

Auch wenn die Bedeutung neuer Dienste wie etwa Online-Dienste für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung noch nicht an die des klassischen Rundfunks herankommt, kann sie doch bei der Gesamtbetrachtung des Prozesses öffentlicher Kommunikation nicht außer Acht gelassen werden. Inwieweit neue Dienste in die Ausgestaltung einzubeziehen sind, hängt im Wesentlichen von zwei Faktoren ab:⁴⁷

- der Bedeutung des jeweiligen Dienstes für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung sowie
- strukturellen Defiziten im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG im Falle fehlender Regulierung.

Um die Bedeutung eines Dienstes zu bestimmen, sind die Kriterien zu beachten, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf den Rundfunk hervorgehoben hat: Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.⁴⁸ Mit dem Merkmal der Aktualität verweist das Bundesverfassungsgericht darauf, dass journalistisch-redaktionelle Angebote einen besonderen Stellenwert für die Erfüllung der Vorgaben aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG haben.⁴⁹ Bei diesen Angeboten werden Inhalte unter Bestimmung ihrer gesellschaftlichen Relevanz ausgewählt, gewichtet und dargestellt. Die Ermittlung der Relevanz folgt bestimmten Kriterien, und auch für die Recherche und Darstellung haben sich Berufsregeln herausgebildet. Auch im Internet spielen journalistisch-redaktionelle Angebote eine wichtige Rolle. Ohne Vermittler ist es den Nutzern nicht möglich, sich angesichts der Vielzahl von Angeboten zu orientieren.⁵⁰ Internet-spezifische Vermittler wie Suchmaschinen unterstützen zwar den Nutzer bei seiner eigenen Recherche. Es besteht

⁴⁷ Vgl. hierzu *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 77 ff.

⁴⁸ Vgl. zu diesen Kriterien BVerfGE 90, 60, 87.

⁴⁹ Vgl. näher hierzu *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 84 ff., sowie *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 2, C. II.

⁵⁰ Daher kann nicht aus der Vielzahl der vorhandenen Angebote auf die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben wie Vielfalt und kom-

aber weiterhin der Bedarf an Vermittlern, die Recherche, Selektion und Bewertung der Kommunikationsinhalte für den Nutzer übernehmen. Dies leisten etwa Online-Zeitungen, Newsletter und Webcasting.

Neben Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft ist auch die Interaktivität der Nutzung des jeweiligen Dienstes zu beachten. Einerseits führt ein hoher Grad an Interaktivität dazu, dass der Rezipient mehr Einfluss auf die übermittelten Inhalte erhält. Andererseits kann hohe Interaktivität aber auch zu einer Verstärkung der Suggestivkraft – etwa bei Online-Spielen – führen. Schließlich existieren neuartige Vermittler, deren Bedeutung sich vor allem daraus ergibt, dass sie den Zugang zu anderen Diensten vermitteln; zu diesen Vermittlern zählen Portale, Suchmaschinen und Suchkataloge.⁵¹

Neben der Bedeutung des jeweiligen Dienstes für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung hängt der Bedarf an ausgestaltungsmäßigen Maßnahmen des Gesetzgebers davon ab, ob bei diesen Diensten die Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG auch ohne solche Maßnahmen erreicht werden. Aus ökonomischer Perspektive kann danach gefragt werden, ob diese Dienste dem Markt überlassen werden können. Aufgrund von bestimmten Marktmängeln wird klassischer Rundfunk nicht als voll marktfähiges Gut angesehen.⁵²

Auch bei Online-Diensten haben Medienökonomien – bei verschiedenen Diensten mit unterschiedlicher Intensität – solche Marktmängel ausgemacht. Zu diesen Mängeln zählen Informationsasymmetrien, Externalitäten, Unteilbarkeiten, fehlende Ausschließbarkeit, intransitive Präferenzen sowie distributive Mängel.⁵³

munikative Chancengerechtigkeit geschlossen werden; in diese Richtung aber *Degenhart*, Funktionsauftrag, S. 74 f.

⁵¹ *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 104 ff.

⁵² Vgl. etwa *Kops*, Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

⁵³ Vgl. *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 107 ff.

Diese Marktmängel haben auch Bedeutung mit Blick auf die Erreichung der Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG:

Die Werbefinanzierung führt bei Online-Diensten wie bei klassischem Rundfunk zu dem Risiko, dass primär die Interessen kaufkräftiger, möglichst großer Zielgruppen bedient werden. Auch wenn Online-Werbung bereits zum Teil eine gezielte Ansprache ermöglicht, bleibt es doch dabei, dass für die Werbebranche uninteressante Nutzergruppen außen vor bleiben. Dies ist vor allem bei Angeboten verfassungsrechtlich relevant, die Vermittlungsleistungen für den Nutzer übernehmen (etwa Portale), da Nutzer auf diese Vermittler angewiesen sind, um an für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung relevante Informationen zu gelangen. Soweit Dienste gegen Entgelt angeboten werden, entfallen zwar die mit der Werbefinanzierung verbundenen Mängel, allerdings besteht auch hier die Gefahr, dass Minderheiteninteressen unberücksichtigt bleiben und Nutzer mit eingeschränkter Zahlungsfähigkeit ausgeschlossen werden.

Auch die Beachtung journalistischer Regeln ist bei kommerziellen journalistisch-redaktionellen Online-Angeboten nicht strukturell abgesichert. Da die Bereitschaft der Nutzer, für Inhalte ein Entgelt zu zahlen, nicht bei allen Diensten besteht, die Werbeeinnahmen aber noch hinter denen in den klassischen Medien wie Fernsehen, Tageszeitungen und Publikumszeitschriften zurückbleiben, suchen Anbieter zurzeit nach anderen Möglichkeiten der Finanzierung. Journalistisch-redaktionelle Angebote im Internet sind einem erheblichen ökonomischen Druck ausgesetzt; die Trennung zwischen an journalistischen Regeln orientierter und wirtschaftlicher Kommunikation erodiert.⁵⁴ Beim Laienjournalismus im Internet in so genannten Weblogs stehen zwar nicht kommerzielle Gesichtspunkte im Vordergrund, aber hier überwiegen oft individuelle Interessen der Publizierenden. Dem Nutzer bleibt dabei weitgehend verborgen, nach welchen Kriterien die Angebote erstellt wurden.

⁵⁴ Neuberger, M&K 2002, S. 102 ff.

Informationsasymmetrien⁵⁵ bestehen auch bei Angeboten, bei denen andere als klassische journalistische Relevanzkriterien zum Tragen kommen, etwa bei Suchmaschinen.

Schließlich besteht auch bei Online-Diensten das Risiko eines vorherrschenden Einflusses auf die Meinungsbildung. Zwar existiert auch bei Vermittlungsleistungen (wie Portalen) eine Vielzahl von Angeboten, die meisten Nutzer greifen aber auf eine begrenzte Anzahl von solchen Vermittlern zurück.⁵⁶

Noch ist die Bedeutung neuer Dienste für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung nicht derart evident, dass davon ausgegangen werden kann, dass der Gesetzgeber die Ziele der Verfassung verfehlt, wenn er bestehende strukturelle Defizite nicht ausgleicht. Allerdings trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Prüfungspflicht.⁵⁷

4.3 Die Relevanz der Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das Angebot neuer Dienste

Sind Dienste besonders bedeutsam für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung und bestehen ohne regulatorische Maßnahmen strukturelle Defizite mit Blick auf die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, so obliegt es dem Gesetzgeber, die geeigneten Instrumente zu wählen, um die strukturellen De-

⁵⁵ Vgl. hierzu näher *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung, S. 177 ff.

⁵⁶ Eine Studie aus 2005 ergab, dass 2004 52 % der Nutzer-Verweildauer im Internet auf lediglich vier Dienste (AOL, MSN, Yahoo! und Google) entfällt, *Jupiter Research Corporation*, Online Media Concentration, 8. September 2005; vgl. <http://www.jupiterresearch.com/bin/item.pl/research:concept/63/id=96651>.

⁵⁷ *Hoffmann-Riem* spricht von einer Beobachtungsverantwortung, *Hoffmann-Riem*, Gesetzliche Gewährleistung, in: Ladeur (Hrsg.): Innovationsoffene Regulierung des Internet, S. 60. Vgl. allgemein zu Beobachtungspflichten des Gesetzgebers *Huster*, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers, Zeitschrift für Rechtssoziologie 2003, S. 3 ff.

fizite auszugleichen. Die Einbeziehung der betreffenden Dienste in den Aufgabenbereich der Rundfunkanstalten ist dann ein geeignetes Mittel, wenn die Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks diesen in die Lage versetzen, zur Erreichung der Ziele von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG beizutragen.

Um zu bestimmen, welche Dienste dies betrifft, ist darauf abzustellen, welche Bedeutung die konstitutiven Merkmale öffentlich-rechtlichen Rundfunks für ein den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG entsprechendes Angebot des jeweiligen Dienstes haben. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zeichnet sich im Wesentlichen durch folgende konstitutive Merkmale aus:

- eine besondere Finanzierungsart (Gebührenfinanzierung),
- eine besondere Organisationsform (öffentlich-rechtliche Anstalt bzw. Körperschaft) sowie
- die Verpflichtung zur Rundfunkveranstaltung (weswegen er als Versorgungsgarant freier öffentlicher Kommunikation zur Verfügung steht).⁵⁸

Empirische Untersuchungen zeigen, dass sich diese Merkmale auch in der Praxis auswirken, so dass sich Art und Weise der Erstellung von Rundfunkangeboten (die Produktionslogik) bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privatwirtschaftlichen Anbietern unterscheiden (etwa in Bezug auf die Kriterien der Publikationsentscheidungen, Quellennutzung, Maßnahmen der Qualitätssicherung, Ressortbildung, Korrespondentennetz etc.).⁵⁹ Die Art und Weise der Programmerstellung ist für die Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG von hoher Relevanz, da sich bei der Programmerstellung – und nicht erst beim »Output«, dem Pro-

⁵⁸ Näher hierzu *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 3, B. I. 1.

⁵⁹ Vgl. hierzu *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 3, B. I. 2. m. w. N.

gramm⁶⁰ – entscheidet, inwieweit kommunikativen Interessen gerechte Zugangschancen eingeräumt werden.

Die Besonderheiten öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind für verschiedene Dienstetypen relevant:

- non-fiktionale Dienste, bei denen Auswahl und Zusammenstellung der Inhalte nach kommunikationsspezifischen Kriterien erfolgt, vor allem bei journalistisch-redaktionellen Angeboten (z.B. Webcasting, elektronischen Zeitungen, Ratgeberangeboten, nonfiktionalen On-Demand-Angeboten): Hier sorgt die Gebührenfinanzierung dafür, dass die Kommunikation primär journalistischen Regeln und nicht wirtschaftlichen Gesichtspunkten folgt. Außerdem tragen Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten angesichts starker Konzentrationstendenzen im kommerziellen Bereich zur Sicherung von Vielfalt und Ausgewogenheit bei. Bei Portalen kann ein Angebot durch die Rundfunkanstalten auch Minderheiteninteressen berücksichtigt. Für das Angebot von Suchmaschinen, bei dem andere als journalistische Selektionskriterien angewandt werden, können die Rundfunkanstalten hingegen nicht auf relevante Erfahrungen zurückgreifen.
- Dienste mit fiktionalen Inhalten, die vom Anbieter gestaltet oder zumindest zusammengestellt werden: Bei fiktionalen Angeboten privatwirtschaftlicher Anbieter ist die Dominanz bestimmter Stilrichtungen und die Verfolgung von Imitationsstrategien zu beobachten; Innovationen sind wirtschaftlich riskant. Die Gebührenfinanzierung der Rundfunkanstalten schafft hingegen Freiraum für Innovationen. Dies kommt aber nur zum Tragen, soweit die Rundfunkanstalten Einfluss auf die Inhalte selbst oder zumindest auf die Auswahl der Inhalte haben. Im Hinblick auf On-Demand-Angebote fremd-

⁶⁰ Vertreter der so genannten Konvergenzthese betrachten hingegen isoliert das Programm, vgl. etwa *Schatz*, Rundfunkentwicklung im »dualen System«: die Konvergenztheorie, in: *Jarren* (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, S. 67 ff.

produzierter Inhalte weisen die Rundfunkanstalten nicht in besonderem Maße die Fähigkeit auf, zur Sicherung freier Meinungsbildung beizutragen.

4.4 Die Bestands- und Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Grundsätzlich ist der Gesetzgeber frei bei der Wahl seiner Mittel, die er einsetzt, um die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben zu erfüllen. Es muss sich nur um geeignete Mittel handeln (s.o. 4.2). Entscheidet er sich aber, in einem bestimmten Bereich bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, so muss er sicherstellen, dass diese Maßnahmen auch noch unter veränderten technischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen geeignet sind. Insoweit kommt es zu einer Selbstbindung des Gesetzgebers. Im Bereich des klassischen Rundfunks hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, seiner Verpflichtung zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung durch die Gründung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nachzukommen. Auch nach der Zulassung privaten Rundfunks blieben die Rundfunkanstalten ein elementarer Bestandteil der Ausgestaltung der Rundfunkordnung. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann der Gesetzgeber nur so lange von einer stärkeren Regulierung der privaten Anbieter absehen, wie die Rundfunkanstalten zur freien Meinungsbildung beitragen (nach alter Diktion: die so genannte »Grundversorgung« sichern).⁶¹ Hält der Gesetzgeber am dualen System fest, so muss er die Rundfunkanstalten auch in die Lage versetzen, auf Veränderungen im Medienbereich zu reagieren. Das Bundesverfassungsgericht spricht insoweit von einer Bestands- und Entwicklungsgarantie öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁶² Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, den Rundfunkanstalten bestimmte Dienste zu ermöglichen, besteht dann, wenn es den Rundfunkanstalten ohne diese Dienste nicht möglich ist, den ihnen übertragenen Auftrag zu erfüllen.

⁶¹ BVerfGE 73, 118, 158 f.

⁶² BVerfGE 83, 238, 298 ff.; 90, 60, 91.

Hierbei können zwei Aspekte unterschieden werden: Zum einen kommt es zunehmend zu medienübergreifenden Angeboten, wodurch auch die Erwartungen der Nutzer geprägt werden. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie macht es erforderlich, die Rundfunkanstalten an dieser Entwicklung teilhaben zu lassen, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die Nutzer das Interesse an den Angeboten der Rundfunkanstalten verlieren, weil diese hinter den Standards zurückbleiben.

Zum anderen kann es zumindest bei bestimmten Funktionen zu einer Substituierung des klassischen Rundfunks durch Online-Dienste kommen. Die Entwicklungsgarantie greift bereits, wenn bei bestimmten Funktionen für bestimmte Bevölkerungsteile Online-Dienste an die Stelle klassischen Rundfunks treten (etwa wenn sich Jugendliche primär über das Internet über das Weltgeschehen informieren oder Ratgeber-Seiten im Internet entsprechende Sendungen ablösen).⁶³ Dabei umfasst die Entwicklungsgarantie nicht nur Dienste, die bereits jetzt Funktionen klassischen Rundfunks übernehmen, sondern auch solche, bei denen dies zukünftig erwartbar ist, damit die Rundfunkanstalten rechtzeitig die erforderlichen Strukturen mit Blick auf die Besonderheiten des Dienstes aufbauen können.⁶⁴

Dies hat auch Auswirkungen auf die Erprobung und Einführung neuer Techniken und Übertragungsarten (etwa einer Rundfunkübertragung über DMB und DVB-H (Handy-TV)). Aus der Notwendigkeit einer rechtzeitigen Einbeziehung der Rundfunkanstalten

⁶³ Daher wäre es verfehlt, aus einem vermeintlichen Integrationsauftrag öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu schließen, eine Ausweitung der Angebote im Internet würde die Aufgaben der Rundfunkanstalten gefährden; so aber *Degenhart*, Funktionsauftrag, S. 84 f. Nur wenn die Rundfunkanstalten die Nutzer mit ihren Angeboten auch dann erreichen, wenn diese sich anderen Formen elektronisch vermittelter öffentlicher Kommunikation zuwenden, können sie Bevölkerungsgruppenübergreifend ihre Aufgabe erfüllen.

⁶⁴ Näher hierzu *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 3, C.

kann nicht gefolgert werden, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk an jedem Modellversuch beteiligt wird. Ein Risiko für die Entwicklungsgarantie ist aber dann gegeben, wenn Vorentscheidungen für den Regelbetrieb zu erwarten sind, die eine spätere, angemessene Beteiligung von öffentlich-rechtlichen Anstalten unwahrscheinlich machen, oder aber die Anstalten von Erfahrungen abgeschnitten werden, die ihnen die Entwicklung von Kompetenzen im Bereich neuer Angebote so erschweren, dass sie im publizistischen Wettbewerb mit anderen Anbietern benachteiligt sind.

4.5 Berücksichtigung der Bedeutung anderer Anbieter für die Kommunikationsordnung und der Interessen der Gebührenzahler

Bei der Ausgestaltung hat der Gesetzgeber auch die Interessen der Gebührenzahler zu berücksichtigen und muss die Bedeutung anderer Anbieter für die Kommunikationsordnung beachten.

Zum einen muss der Gesetzgeber gewährleisten, dass die Nutzer Zugang zu für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung relevanten Informationen erhalten, ohne finanziell überfordert zu werden. Auch die Rundfunkgebühr darf keinen Abschreckungseffekt für die Rezipienten haben. Laut Bundesverfassungsgericht

»ist die Heranziehung der Rundfunkteilnehmer, die die Mittel für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor allem aufbringen müssen, nur in dem Maß gerechtfertigt, das zur Funktionserfüllung geboten ist.«⁶⁵

Dies muss aber nicht zwangsläufig zu einer Beschränkung der von den Rundfunkanstalten angebotenen Dienste führen. Auch die Freistellung von Einkommensschwachen von der Gebührenpflicht sowie die begrenzte Zulassung einer Mischfinanzierung abhängig von der Bedeutung der Dienste für die öffentliche und

⁶⁵ BVerfGE 90, 60, 92 unter Verweis auf BVerfGE 87, 181, 201.

individuelle Meinungsbildung können diesen Interessen gerecht werden.⁶⁶

Zum anderen ist der Schutz des privaten Rundfunks zu gewährleisten. Bezüglich des Spielraums des Gesetzgebers bei der Beteiligung öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Werbeeinkommen hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

»Im dualen System liegen die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit bezüglich der Rundfunkfinanzierung erst dort, wo entweder der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert oder der private Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.«⁶⁷

Das Konkurrenzverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern hat verfassungsrechtliche Bedeutung:

- Zum einen birgt publizistische Konkurrenz ein hohes Innovationspotenzial,⁶⁸ das zur kommunikativen Chancengerechtigkeit beiträgt, indem verhindert wird, dass durch die Fokussierung auf bestimmte Entwicklungspfade die Realisierung von Kommunikationsinteressen ausgeschlossen wird.
- Zum anderen können verschiedene Anbietertypen gegenseitig ihre Defizite ausgleichen (strukturelle Diversifikation).⁶⁹

Gerade dadurch, dass Anbieter mit verschiedenen Produktionslogiken miteinander konkurrieren, bleibt die öffentliche Kom-

⁶⁶ Eine pauschale Deckelung der für neue Dienste zur Verfügung stehenden Gebührengelder lässt hingegen die Bedeutung der verschiedenen Dienste für die freie Meinungsbildung sowie die Möglichkeit von Veränderungen der technischen und gesellschaftlichen Bedingungen der Rundfunkordnung außer Acht.

⁶⁷ BVerfGE 83, 238, 311; vgl. auch BVerfGE 73, 118, 157; 83, 238, 297.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 74, 297, 332.

⁶⁹ *Hoffmann-Riem*, Erosionen des Rundfunkrechts: *Tendenzen der Rundfunkrechtsentwicklung in Westeuropa*, S. 38 f.; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, S. 67 ff.

munikation offen für neue Impulse. Die Ausrichtung auf kommerzielle Erfolge ist zwar mit bestimmten Risiken für die freie Meinungsbildung verbunden, macht die privaten Anbieter aber auch unabhängiger von anderen – etwa politischen – Einflüssen und führt zur Suche nach neuen Geschäftsmodellen, die zum Teil auch positive Effekte für die Kommunikationsordnung haben können.

Hieraus ergibt sich nicht die Pflicht, ein bestimmtes Angebot der Rundfunkanstalten zum Schutz der privaten Unternehmen zu untersagen, da dies wiederum gerade publizistische Konkurrenz und strukturelle Diversifikation verhindern würde. Allerdings muss es kommerziellen Anbietern ermöglicht werden, sich auf das öffentlich-rechtliche Konkurrenzangebot einzustellen. Auch muss der Gesetzgeber verhindern, dass es zu einer gezielten Verdrängung von Konkurrenz durch die Rundfunkanstalten kommt.⁷⁰

4.6 Aufgabenkonkretisierung und Gesetzesvorbehalt

Wie unter 3.3 dargestellt, setzt der Gesetzgeber auf eine Konkretisierung der Aufgaben durch die Rundfunkanstalten selbst, hat hierfür aber einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der bestimmte Verfahrens- und Offenheitsvorgaben setzt. Dieses Verfahren kann als »regulierte Selbstregulierung« bezeichnet werden.⁷¹ Es eignet sich auch zur Festlegung, welche neuen Dienste die Rundfunkanstalten anbieten. Demokratische und rechtsstaatliche Gesichtspunkte stehen dem nicht entgegen. Zwar ist der Verfassung ein Gesetzesvorbehalt zu entnehmen, der es laut Bundesverfassungsgericht erforderlich macht, dass wesentliche

⁷⁰ Näher hierzu *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 3, E.

⁷¹ Vgl. zum Begriff *Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrechtsreform – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert* (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen, S. 115 ff.; 140. Zur Geschichte des Begriffs vgl. *Voßkuhle*, Die Verwaltung 2001, Beiheft 4, S. 197 ff.

Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden.⁷² Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch betont, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d. h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.⁷³ Dieser Grundsatz der Funktionsgerechtigkeit kann dafür sprechen, Konkretisierungsbefugnisse auf sachnähere Einheiten zu übertragen. Laut Bundesverfassungsgericht erfordert es der spezielle Gesetzesvorbehalt im Rundfunkrecht nicht, dass die Aufgaben der Rundfunkanstalten detailliert und lückenlos gesetzlich festgelegt sind.⁷⁴ Zudem befindet sich der Gesetzgeber in dem Dilemma, die Rundfunkordnung ausgestalten, gleichzeitig aber auch den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks⁷⁵ beachten zu müssen.

Weder unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit noch dem der Regelungstiefe ist der Gesetzgeber verpflichtet, im Einzelnen festzulegen, welche Dienste die Rundfunkanstalten anbieten.⁷⁶ Da die Rundfunkanstalten in der Lage sind einzuschätzen, welche Dienste von hoher Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung sind und welche Dienste sie anbieten können, verstößt es nicht gegen den Gesetzesvorbehalt, die Entscheidung über neue Dienste den Rundfunkanstalten zu überlassen. Es muss aber – etwa durch Verfahrensregeln – gewährleistet sein, dass die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip

⁷² Etwa BVerfGE 49, 89, 126 f.

⁷³ BVerfGE 68, 1, 86. Dies betont das Gericht auch in seiner Entscheidung zur Rechtschreibreform, BVerfGE 98, 218, 251.

⁷⁴ BVerfGE 73, 118, 163.

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 31, 314, 329; 57, 295, 320; 73, 297, 349; 83, 238, 322 ff.; 87, 181, 197 f.; 90, 60, 88 ff.; 97, 298, 314. Vgl. zur europarechtlichen Bedeutung des deutschen Staatsfreiheitsgrundsatzes *Held/Schulz*, Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 52 ff.

⁷⁶ Näher *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 4, A. III.

folgenden Anforderungen wie die Öffentlichkeit der Debatte, der Ausgleich widerstreitender Interessen, Rechtssicherheit, Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit⁷⁷ auch bei einer Entscheidung durch die Rundfunkanstalten erfüllt werden.

⁷⁷ Vgl. etwa *Staupe*, Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis, S. 176; *Eberle* DÖV 1984, S. 488 ff.

5. VORSCHLAG FÜR EINE UMGESTALTUNG DES DERZEITIGEN VERFAHRENS ZUR AUFNAHME NEUER DIENSTE DURCH DIE RUNDFUNKANSTALTEN

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber bei der Frage, welche Dienste er in die Aufgaben der Rundfunkanstalten einbezieht, nicht völlig frei ist. Hält er an der dualen Rundfunkordnung fest, muss er den Rundfunkanstalten das Angebot von Diensten ermöglichen, ohne die sie ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber bei Diensten, die eine hohe Bedeutung für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung aufweisen und bei deren rein privatwirtschaftlicher Erbringung die Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht erreicht werden, gewährleisten, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Auch dies kann für eine entsprechende Erweiterung der Aufgaben der Rundfunkanstalten sprechen.

Ob § 11 Abs. 1 S. 2 RStV in seiner derzeitigen Fassung dahin gehend ausgelegt werden kann, dass er zum Teil auch Dienste jenseits einer Annexfunktion erfasst,⁷⁸ oder ob er angesichts aktueller technischer und gesellschaftlicher Entwicklungen die Aufgaben der Rundfunkanstalten in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise beschränkt,⁷⁹ soll hier offen bleiben. Jedenfalls empfiehlt es sich, § 11 Abs. 1 S. 2 RStV so umzuformulieren, dass deutlich wird, dass neue Dienste den Rundfunkanstalten nicht nur als Annex zu der klassischen Rundfunkveranstaltung gestattet sind,⁸⁰ und die Entscheidung über neue Dienste konsequent in das Ver-

⁷⁸ Siehe *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 5, A. II. 3. b. (3).

⁷⁹ In diese Richtung *Hoffmann-Riem*, M&K 1/2006, S. 103.

⁸⁰ Näheres unter 6.

fahren der regulierten Selbstregulierung nach § 11 Abs. 4 RStV einzugliedern.

Allerdings bedarf das derzeitige Verfahren einer Modifizierung, um zu gewährleisten, dass die Entscheidung über neue Dienste durch die Rundfunkanstalten selbst den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Hierbei ist insbesondere sicherzustellen, dass

- eine Einschätzung der gesellschaftlichen Bedeutung der Online-Dienste erfolgt;
- die Fähigkeit der Rundfunkanstalten, durch ein Angebot des jeweiligen Dienstes zur freien Meinungsbildung beizutragen, abgeschätzt wird;
- ein den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechendes Gesamtangebot der Rundfunkanstalten gewahrt bleibt (so dass es etwa notwendig sein kann, auf das Angebot weniger bedeutender Dienste zu verzichten, um keine Kapazitäten zu binden, die für besonders bedeutsame Dienste erforderlich sind);
- publizistische Konkurrenz und Ausgleich der Defizite öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch andere Typen von Anbietern (etwa kommerzielle) stattfinden können;
- die Interessen der Gebührenzahler bereits bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Dienste berücksichtigt werden;
- die Funktionen des Gesetzesvorbehalts (öffentliche Debatte, Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen Interessen, Rechtssicherheit etc.) auch bei Übertragung der Konkretisierungsbefugnisse auf die Rundfunkanstalten erfüllt werden.

Um dies zu erreichen, könnten die bestehenden Verfahrensregeln nach § 11 Abs. 4 RStV modifiziert und das derzeitige Verfahren (Satzungen bzw. Richtlinien und Zwei-Jahres-Bericht) um einen weiteren Schritt ergänzt werden:⁸¹

⁸¹ Held, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kap. 4, E.V.

Im ersten Schritt nimmt der Rundfunk- bzw. Fernsehrat Vorgaben für das Verfahren zur Entscheidung über das Angebot neuer Dienste⁸² in die Richtlinien auf. Diese Vorgaben in den Richtlinien ermöglichen die Implementierung der Instrumente der nächsten Schritte ohne Gesetzesänderung.

Den zweiten Schritt stellen die Selbstverpflichtungen dar, die bereits laut Begründung zum Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag Teil des in § 11 Abs. 4 RStV geregelten Verfahrens sind. Die Richtlinien (Schritt 1) könnten klarstellen, dass in diesen Selbstverpflichtungen neue Dienste anzukündigen sind, bevor sie angeboten werden. Die Richtlinien können außerdem die (Selbst-)Verpflichtung enthalten, dass die Rundfunkanstalten vor der Entscheidung über das Angebot neuer Dienstetypen die aktuelle und zukünftig erwartbare Bedeutung des jeweiligen Dienstes für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung analysieren und dabei wissenschaftlichen Sachverstand einbeziehen. Ferner können die Richtlinien vorsehen, dass die Auswirkungen eines neuen Dienstes auf das Gesamtangebot der verschiedenen öffentlich-rechtlichen und privaten (kommerziellen und nichtkommerziellen) Anbieter bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Um zu gewährleisten, dass alle relevanten Punkte bei der Entscheidung beachtet wurden, sollten Begründungspflichten implementiert werden, und zwar sowohl gegenüber dem Rundfunkrat als auch gegenüber der Öffentlichkeit. Da der Rundfunkrat sicherstellen kann, dass die gesellschaftlichen Interessen berücksichtigt werden, sollten die Richtlinien eine stärkere Einbeziehung des Rundfunkrats bei der Entscheidung über neue Dienste vorsehen. Um die Auswirkungen neuer Dienste der Rundfunkanstalten auf die Kommunikationsordnung einschätzen zu können, sollte auch das Wissen der privaten Akteure fruchtbar

⁸² Dabei tritt die Frage auf, wann von einem neuen Dienst und nicht nur von einem neuen Angebot innerhalb eines bestehenden Dienstes gesprochen werden kann. Als Orientierungshilfe kann hier das Marktverständnis des Wettbewerbsrechts herangezogen und modifiziert werden: Sind zwei Angebote für den Nutzer austauschbar, sind sie demselben Dienst zuzurechnen.

gemacht werden, indem private Interessenverbände und Institutionen die Möglichkeit erhalten, innerhalb einer bestimmten Frist Stellungnahmen zu den Plänen der Rundfunkanstalten abzugeben. Die Richtlinien (Schritt 1) könnten eine (Selbst-)Verpflichtung der Rundfunkanstalten zur Befassung mit den Stellungnahmen vorsehen. Zwar werden diese Stellungnahmen dazu genutzt, die Interessen der privaten Anbieter zu kommunizieren. Aber auch diese Interessen sind nicht zuletzt wegen der Funktion der privaten Anbieter für die Kommunikationsordnung bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Über den Wortlaut des § 11 RStV (»Bericht über [...] die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen«) hinaus sollten die neue Dienste betreffenden Selbstverpflichtungen nicht nur in den Zwei-Jahres-Bericht aufgenommen, sondern zeitnäher veröffentlicht werden.

In dem in § 11 Abs. 4 RStV vorgesehenen Zwei-Jahres-Bericht (dritter Schritt) sind zum einen die bereits veröffentlichten Selbstverpflichtungen aufzunehmen, zum anderen können die Richtlinien (Schritt 1) vorsehen, dass die Rundfunkanstalten darlegen, inwieweit sich die Prognosen, die sie bei der Entscheidung über die Aufnahme neuer Dienstetypen zugrunde gelegt haben, bewahrheitet haben und wieweit dieses Angebot zur freien Meinungsbildung beigetragen hat. Außerdem sind in diesem Bericht die langfristigen Online-Strategien darzulegen.

6. AUSBLICK

Der Gesetzgeber würde die zunehmende Bedeutung von neuen Diensten für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung verkennen, wenn er auch in Zukunft die Rundfunkanstalten jenseits von Hörfunk und Fernsehen auf reine Annexangebote beschränkte. Es bedarf aber Regelungen für das Verfahren über die Aufnahme neuer Dienste durch die Rundfunkanstalten.

Die unter 5 dargestellten Punkte könnten auch auf europäischer Ebene relevant sein, wie das Beihilfeverfahren zeigt, das von der Europäischen Kommission aufgrund einer Beschwerde u. a. des Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT) aus dem Jahre 2003 eingeleitet wurde und bei dem auch das Online-Angebot der deutschen Rundfunkanstalten Gegenstand ist.

In diesem Verfahren teilte die Europäische Kommission der Bundesregierung die vorläufige Auffassung mit, es bedürfe u. a. einer weiteren Konkretisierung des öffentlichen Auftrags der Rundfunkanstalten hinsichtlich der Erbringung von neuen Mediendiensten sowie des Angebots der digitalen Kanäle und eines Ausschlusses solcher Dienste, die nicht als »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« angesehen werden könnten.⁸³

In ihrer Mitteilung an die Europäische Kommission vom 06. Mai 2005⁸⁴ wies die Bundesregierung darauf hin, dass es sich ihrer Meinung nach bei den deutschen Rundfunkgebühren nicht um Beihilfen im Sinne des EG-Vertrags handele, kündigte aber gleichwohl an, dass zum einen eine Präzisierung der Einbezie-

⁸³ Vgl. epd 18/05 vom 9. März 2005, S. 29 ff. Vgl. auch epd 32/04 vom 28. April 2004, S. 19 ff.

⁸⁴ Vgl. epd 38/05 vom 18. Mai 2005.

hung neuer Dienste vorgenommen werde: Es werde deutlich gemacht, dass nur ein redaktionell gestaltetes und meinungsbildendes Angebot vom Auftrag erfasst sei. Zum anderen würden die Länder das Verfahren nach § 11 Abs. 4 RStV stärker ausformen und vorsehen, dass für neue oder veränderte Aktivitäten Selbstverpflichtungen von den Gremien zu beraten und zu genehmigen seien. Zusätzlich werde der Staatsvertrag die Vorgabe enthalten, dass die Selbstverpflichtungen deutlich machten, inwieweit die Aktivität zum Auftrag gehöre und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspreche und in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitrage. Schließlich werde obligatorisch gemacht, dass die Anstalten den Aufwand konkretisieren, der für die Erbringung des Angebotes vorgesehen sei. Die staatsvertragliche Regelung werde die Vorgabe enthalten, dass die genannten Begründungen hinreichend konkret seien, um der internen und externen Aufsicht, aber auch Dritten eine Beurteilung des Angebots zu ermöglichen. Dieses Verfahren komme auch bei Online-Diensten zur Geltung. Zudem würden die Anstalten – soweit nicht schon geschehen – in Form von Richtlinien Konkretisierungen zur inhaltlichen Ausrichtung der Online-Dienste sowie zur Kontrolle durch die Gremien vorsehen.⁸⁵

Im September und Oktober 2006 wurde ein Eckpunkte-Papier der Länder⁸⁶ diskutiert, das mögliche Reaktionen auf das Beihilfeverfahren enthielt. Es verweist zum einen auf eine finanzielle Deckelung für neue Dienste im Bereich der Telemedien von 0,75% des Etats. Zum anderen heißt es im Eckpunktepapier, die in der Mitteilung an die Europäische Kommission vom 06. Mai 2005 vorgeschlagenen staatsvertraglichen Maßnahmen würden in der

⁸⁵ Vgl. auch die Pressemitteilung der Kommission vom 07.07.2006; abrufbar unter <http://www.eu-kommission.de/html/presse/pressemeldung.asp?meldung=6452>.

⁸⁶ »Eckpunkte des zukünftigen Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland«, abgedruckt in epd medien Nr. 78/79 vom 7. Oktober 2006.

Gesetzesbegründung oder in Protokollerklärungen im Hinblick auf die Definition des publizistischen Wettbewerbs konkretisiert. Hierbei seien folgende Punkte einzubeziehen:

- die meinungsbildende Funktion des Angebots (die unterhaltende Elemente einschließen kann)
- entsprechende Angebote sind nicht, nicht in ausreichendem Umfang oder in hinreichender Qualität vorhanden, obwohl es für die Meinungsbildung wichtig wäre.

Die im Rahmen dieses Verfahrens diskutierten gesetzlichen Änderungen weisen in Richtungen, die auf der Grundlage dieses Analyse-Papiers zum Teil kritisiert, zum Teil aber auch konkretisiert werden können.

Unabhängig davon, ob die Rundfunkgebühren in Deutschland den Tatbestand der staatlichen Beihilfe erfüllen,⁸⁷ könnte ein Verfahren zur Entscheidung über neue Angebote und Dienste, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Rundfunkordnung gerecht wird, auch geeignet sein, die Bedenken der Europäischen Kommission auszuräumen. Die unter 5 dargestellten Modifikationen könnten dazu beitragen, das Verfahren zur Aufgabenkonkretisierung bei der Entscheidung über neue Dienste anzuwenden.

Eine Deckelung der Finanzierung, worauf das Eckpunktepapier aus 2006 abstellt, ist hingegen nicht geeignet, ein am gesellschaftlichen Bedarf ausgerichtetes Angebot der Rundfunkanstalten jenseits des klassischen Rundfunks zu ermöglichen. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen einem Prozentanteil am Gesamtetat und der Bedeutung neuer Angebote der Rundfunkanstalten für die Ziele aus Art. 5 Abs. 1 S. GG.

⁸⁷ Vgl. *Held/Schulz*, Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Hiernach scheidet die Beihilfeeigenschaft sowohl am Merkmal der Begünstigung durch die Finanzierung als auch an der Staatlichkeit der Gebühren.

Die Aufnahme des Begriffs des »meinungsbildenden« Angebots in die Online-Ermächtigung der Rundfunkanstalten würde dieser kaum Konturen verleihen. Ein Abstellen darauf, ob der Markt entsprechende Angebote nicht, nicht in ausreichendem Umfang oder in hinreichender Qualität anbietet, verkennt, dass es nicht Aufgabe der Rundfunkanstalten ist, punktuell Lücken zu füllen, sondern mit ihrer besonderen Produktionslogik, die nicht primär an kommerziellen, sondern an kommunikationsbezogenen Gesichtspunkten orientiert ist, zur publizistischen Konkurrenz beizutragen. Entscheidend ist daher vielmehr, inwieweit die besondere Funktion der Rundfunkanstalten auch bei neuen Diensten Relevanz mit Blick auf das Ziel freier öffentlicher und individueller Meinungsbildung aufweist. Eine Änderung des § 11 Abs. 1 S. 2 RStV könnte die Rundfunkanstalten dementsprechend zu »funktionsrelevanten« Diensten ermächtigen.⁸⁸ Neben der Bedeutung der Dienste für die Meinungsbildung wäre dann in den Selbstverpflichtungen auch darauf abzustellen, inwieweit die besondere Produktionslogik der Rundfunkanstalten beim Angebot der Dienste zum Tragen kommt.

Werden den Rundfunkanstalten auch neue Formen elektronisch vermittelter öffentlicher Kommunikation ermöglicht, so kann dies dazu dienen, die Kernkompetenzen öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch jenseits des klassischen Rundfunks fruchtbar zu machen. Nur wenn sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht auf herkömmliches Fernsehen und Radio beschränkt und wenn er bei der Ausgestaltung die Besonderheiten der verschiedenen einzelnen Dienstetypen berücksichtigt, wird er den verfassungsrechtlichen Anforderungen auch in Zukunft gerecht. Gleichzeitig bedarf es aber auch einer transparenten Strategie der Rundfunkanstalten für das Angebot neuer digitaler Dienste, die deutlich macht, inwieweit die Kompetenzen öffentlich-rechtlichen Rundfunks in diesem Bereich zum Tragen kommen.

⁸⁸ Vgl. zu diesem Begriff *Held*, Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kapitel 3 D. und Kapitel 3 B.

7. ZUSAMMENFASSUNG

- (1) Die Bedeutung von Online-Diensten für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung steigt stetig. Bei der Nutzung dieser Dienste überwiegt derzeit die Informationssuche. Hierbei ist der Nutzer angesichts der Vielzahl der Angebote im Netz auf Vermittler angewiesen. Orientierung erhält der Nutzer nicht nur über Suchmaschinen und Portale, sondern auch über journalistisch-redaktionelle Angebote.
- (2) Der Gesetzgeber hat alle elektronisch übertragenen und an die Allgemeinheit gerichteten Dienste bei seiner Ausgestaltung der Rundfunkordnung in den Blick zu nehmen. Sie fallen unter die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit, unabhängig davon, ob es sich um Angebote, bei denen die zeitliche Struktur durch den Anbieter vorgegeben wird (etwa Webcasting, Handy-TV), oder um Abrufdienste handelt. Da bei einer rein privatwirtschaftlichen Finanzierung von digitalen Diensten strukturelle Defizite im Hinblick auf die freie öffentliche und individuelle Meinungsbildung bestehen können, trifft den Gesetzgeber derzeit zumindest eine Beobachtungspflicht, um festzustellen, ob die verfassungsrechtlichen Vorgaben an öffentliche Kommunikation noch erfüllt werden. Dabei hat der Gesetzgeber die Besonderheiten der einzelnen Dienste zu beachten (etwa Portale, Suchmaschinen, Online-Zeitungen, Webcasting, Chats etc.).
- (3) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk weist zumindest bei einem Teil der digitalen Dienste aufgrund seiner besonderen Produktionslogik im besonderen Maße die Fähigkeit auf, zur freien öffentlich-rechtlichen Meinungsbildung beizutragen. Einige Dienste könnten sogar in Zukunft (zumindest für bestimmte Bevölkerungsteile) Funktionen klassischen Rundfunks übernehmen;

- ohne ein Angebot dieser Dienste könnten die Rundfunkanstalten daher ihren Auftrag in der dualen Rundfunkordnung nicht erfüllen. Dies betrifft vor allem Informations- und Ratgeberangebote.
- (4) Die derzeitige Regelung in § 11 Abs. 1 S. 2 RStV beschränkt das Online-Engagement der Rundfunkanstalten auf einen Annex zum klassischen Rundfunkangebot. Angesichts der zunehmenden Bedeutung neuer digitaler Dienste für die Meinungsbildung und der Möglichkeit der Übernahme von Funktionen klassischen Rundfunks durch neue Dienste wird eine solche Einschränkung den Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG nicht gerecht. Zumindest soweit § 11 Abs. 1 S. 2 RStV nicht einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sein sollte, bedarf die Norm einer Anpassung an die aktuellen Entwicklungen im Medienbereich.
- (5) Die Verfahrensregeln zur Konkretisierung des Auftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Selbstverpflichtungen sind auch für die Entscheidung über neue Dienste geeignet. Sie sichern die Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalten, ohne die verfassungsrechtlich geschützte Staatsfreiheit des Rundfunks zu gefährden. Eine Modifizierung des Verfahrens würde die Aufgabenkonkretisierung mit Blick auf die Entscheidung über neue Dienste optimieren: Hierzu könnten erhöhte Begründungspflichten für die Rundfunkanstalten, eine stärkere Einbindung der internen Aufsichtsgremien, die zeitnahe Veröffentlichung von Plänen für das Angebot neuer Dienste und die Möglichkeit für private Interessenverbände gehören, zu diesen Plänen Stellung zu nehmen. Die stärkere Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverständigen könnte dazu dienen, die Veränderungen öffentlicher Kommunikation adäquat zu erfassen. Materiell könnte ein novellierter § 11 Abs. 1 S. 2 RStV die Rundfunkanstalten zu einem Angebot von Diensten ermächtigen, bei denen die besondere Funktion und Produktionslogik der Rundfunkanstalten von Relevanz für das Ziel freier Meinungsbildung ist (funktionsrelevante Dienste).

LITERATUR

- Bullinger, Martin*: Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 1 ff.
- Bullinger, Martin/Mestmäcker, Ernst-Joachim*: Multimediadienste, Baden-Baden 1997.
- Degenhart, Christoph*: Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Frankfurt am Main 1998.
- Degenhart, Christoph*: Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der »Digitalen Welt«, Heidelberg 2001.
- Dehm, Ursula/Storll, Dieter/Beeske, Sigrid*: Das Internet: Erlebnisweisen und Erlebnistypen, Media Perspektiven 2006, S. 91 ff.
- Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus/Graßhof, Karin*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg u. a., 125. Aktualisierung 2006 (zitiert: Bearbeiter in BK).
- Eberle, Carl-Eugen*: Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, DÖV 1984, S. 485 ff.
- Eimeren, Birgit van/Frees, Beat*: Schnelle Zugänge, neue Anwendungen, neue Nutzer? – ARD/ZDF-Online-Studie 2006, Media Perspektiven 2006, S. 402 ff.
- Gerhards, Maria/Mende, Annette*: Offliner: Vorbehalte und Einstiegsbarrieren gegenüber dem Internet bleiben bestehen – ARD/ZDF-Online-Studie 2006, Media Perspektiven 2006, S. 416 ff.
- Gersdorf, Hubertus*: Multi-Media: Rundfunkbegriff im Umbruch? Insbesondere zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Zugriffs- und Abrufdienste, AfP 1995, 565 ff.
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.)*: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage, München (im Erscheinen) (zitiert: Bearbeiter in Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht).
- Hartstein, Reinhard/Ring, Wolf-Dieter/Kreile, Johannes/Dörr, Dieter/Stettner, Rupert (Hrsg.)*: Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, München, 28. Aktualisierung 2006 (zitiert: Ring u. a., RStV).
- Held, Thorsten*: Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Baden-Baden (im Erscheinen).

- Held, Thorsten/Schulz, Wolfgang:* Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Berlin 2004.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Erosionen des Rundfunkrechts: Tendenzen der Rundfunkrechtsentwicklung in Westeuropa, München 1990.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Verwaltungsrechtsreform – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 115 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, S. 9 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Pay-TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden/Hamburg 1996.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Kommunikationsfreiheiten: Kommentierung zu Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie Art. 8 GG, Baden-Baden, 2002.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Gesetzliche Gewährleistung der Freiheit der Kommunikation im Internet?, in: Ladeur, Karl-Heinz (Hrsg.), Innovationsoffene Regulierung des Internet, Baden-Baden 2003, S. 53 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Rundfunk als Public Service – Zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Medien & Kommunikationswissenschaft (M&K) 2006, S. 95 ff.
- Huster, Stefan:* Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers, Zeitschrift für Rechtssoziologie 24 (2003), S. 3 ff.
- Jarass, Hans D.:* Online-Dienste und Funktionsbereich des Zweiten Deutschen Fernsehens, Mainz 1997.
- Jarass, Hans D.:* Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, S. 133 ff.
- Kops, Manfred:* Eine ökonomische Herleitung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; 2. Auflage, Köln 1998 (Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 20; abrufbar unter <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/2098.pdf>).
- Lent, Wolfgang:* Rundfunk-, Medien-, Teledienste: eine verfassungsrechtliche Untersuchung des Rundfunkbegriffs und der Gewährleistungsbereiche öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung einfachrechtlicher Abgrenzungsfragen zwischen Rundfunkstaatsvertrag, Mediendiensteestaatsvertrag und Teledienstegesetz, Frankfurt 2001.
- Libertus, Michael:* Zulässigkeit und Grenzen von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten de lege lata und de lege ferenda, ZG 1999, S. 161 ff.
- Müller-Using, Detlev/Lücke, Richard:* Neue Teledienste und alter Rundfunkbegriff, ArchPT 1995, S. 32 ff.
- Neuberger, Christoph:* Online-Journalismus: Akteure, redaktionelle Strukturen und Berufskontext, M&K 2002, S. 102 ff.
- Oehmichen, Ekkehardt/Schröter, Christian:* Internet im Medienalltag: Verzögerte Aneignung des Angebots – Ergebnisse der Online-Nutzer-Typologien der ARD/ZDF-Online-Studie 2006, Media Perspektiven 2006, S. 441 ff.
- Schatz, Heribert:* Rundfunkentwicklung im »dualen System«: die Konvergenztheorie, in: Jarren, Otfried (Hrsg.), Politische Kommunikation in Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1994, S. 67 ff.
- Scherer, Helmut/Schlütz, Daniela:* Das neue Medien-Menü: Fernsehen und WWW als funktionale Alternativen?, Publizistik 2004, S. 6 ff.
- Scherer, Joachim:* »Online« zwischen Telekommunikations- und Medienrecht – Regulierungsprobleme von Online-Systemen im Internet und außerhalb, AfP 1996, S. 213 ff.
- Schoenbach, Klaus/de Waal, Ester/Lauf, Edmund:* Online and Print Newspapers – Their impact on the Extent of the Perceived Public Agenda, European Journal of Communication 2005, Vol. 20, Nr. 2, S. 245 ff.
- Schulz, Wolfgang:* Jenseits der »Meinungsrelevanz« – Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Ausgestaltung und Gesetzgebungskompetenzen bei neuen Kommunikationsformen, ZUM 1996, S. 487 ff.
- Schulz, Wolfgang:* Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung, Baden-Baden 1998.
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred:* Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, Baden-Baden 2002.
- Staupe, Jürgen:* Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis: zur »Wesentlichkeitstheorie« und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz, insbesondere im Schulrecht, Berlin 1986.
- Vesting, Thomas:* Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Internet – Ausübung der Rundfunkfreiheit?, in: Ridder, Christa-Maria/Kohl, Helmut (Hrsg.): Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Symposium zu Ehren von Klaus Berg, Frankfurt am Main 2003, S. 36 ff.
- Voßkuhle, Andreas:* Regulierte Selbstregulierung – Zur Karriere eines Schlüsselbegriffs, Die Verwaltung 2001, Beiheft 4 (Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem), S. 197 ff.

DER AUTOR

Dr. Thorsten Held

geb. 1971, studierte Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg. Seit 1998 ist er als wissenschaftlicher Referent am Hans-Bredow-Institut tätig, und seit 2004 gehört er als in Hamburg zugelassener Rechtsanwalt dem Büro für informationsrechtliche Expertise (i.e.) an.

Außerdem ist er Autor von Kommentierungen zum Rundfunk- und Jugendschutzrecht und hält Vorlesungen zum Medienrecht. Im Rahmen seiner Dissertation untersuchte er nationale Rechtsfragen des Online-Angebots der Rundfunkanstalten.