

**Der Vergleich der deutschen und der schweizerischen
Rundfunkordnung
unter dem Aspekt des Dualismus**

Masterarbeit im Rahmen des Weiterbildungsstudienganges Medienrecht
an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von Birgit Schnabel

Gliederung

1. <u>Einleitung: Bedeutung und Grundlagen des „Dualismus“</u>	S. 1
2. <u>Das „duale System“ in der deutschen Rundfunkordnung</u>	S. 3
2.1 Die Genese des „dualen Systems“	
Historische und rechtliche Rahmenbedingungen	S. 3
2.2 Die aktuelle Ausgestaltung des „dualen Systems“	S. 9
(1) Die duale Rundfunkordnung	S. 9
(2) Auftrag: Grundversorgung versus Ergänzungsversorgung	S.10
(2.1) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	S.10
(2.2) Privater Rundfunk	S.13
(3) Finanzierung: Gebühren versus Werbeeinnahmen	S.15
(3.1) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	S.15
(3.2) Privater Rundfunk	S.18
(4) Struktur: Anstalten des öffentliche Rechts versus Wirtschaftsunternehmen	S.19
(4.1) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	S.19
(4.2) Privater Rundfunk	S.21
(5) Zusätzliche Elemente des „dualen Systems“	S.23
2.3 Das „duale System“ im europäischen Raum	
die europarechtlichen Einflüsse und Vorgaben	S.23
3. <u>Das „duale System“ in der schweizerischen Rundfunkordnung</u>	S.28
3.1 Die Genese des „dualen Systems“	
Historische und rechtliche Rahmenbedingungen	S.28

3.2 Die aktuelle Ausgestaltung des „dualen Systems“	S.31
(1) Das Drei-Ebenen-Modell	S.31
(2) Auftrag: Service public versus Mindeststandard	S.33
(2.1) SRG	S.33
(2.2) Andere Anbieter	S.34
(3) Finanzierung: Gebühren versus Werbeeinnahmen	S.35
(3.1) SRG	S.35
(3.2) Andere Anbieter	S.36
(3.3) Gebührensplitting	S.36
(4) Struktur	S.37
(4.1) SRG	S.39
(4.2) Andere Anbieter	S.40
(5) Das „duale System“ im europäischen Raum	S.40
3.3 Vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Ausprägungen des „dualen Systems“ im Rahmen der Revision des RTVG	S.41
(1) Bundesrat: Vorentwurf des RTVG	S.41
(1.1) Das „duale System“	S.42
(1.2) Der Service public	S.42
(1.3) Die Finanzierung	S.43
(1.4) Die Struktur	S.44
(2) Vernehmlassungsverfahren	S.45
(2.1) Das „duale System“	S.45
(2.2) Der Service public	S.46
(2.3) Die Finanzierung	S.46
(2.4) Die Struktur	S.49
(2.5) Das „duale System“ im europäischen Raum	S.50
(2.6) Ablehnende Argumente gegen ein „reines duales System“	S.51
(3) Bundesrat: Entwurf des RTVG	S.52
(4) Der Nationalrat	S.54
(4.1) Das „duale System“	S.54
(4.2) Der Service public	S.54
(4.3) Die Finanzierung	S.54
(4.4) Die Struktur	S.55

(5) Der Ständerat	S.55
(5.1) Das „duale System“	S.55
(5.2) Der Service public	S.55
(5.3) Die Finanzierung	S.56
(5.4) Die Struktur	S.56
(6) Das Differenzbereinigungsverfahren	S.56
(7) Weiterer Ablauf	S.57
4. <u>Vergleichende Betrachtung der „dualen Systeme“</u>	S.57
4.1 Historische und gesetzliche Rahmenbedingungen	S.57
4.2 Die spezifischen Besonderheiten des schweizerischen Rundfunkmarktes	S.60
(1) Auslandsabhängigkeit	S.60
(2) Marktgröße	S.63
(3) Ressourcenknappheit	S.64
(4) Hohe Produktionskosten	S.65
(5) Auswirkungen	S.65
4.3 Die einzelnen Elemente der Rundfunkordnung	S.66
(1) Das duale System	S.66
(2) Der Auftrag	S.68
(3) Die Finanzierung	S.69
(4) Die Struktur	S.74
(5) Die Stellung im europäischen Raum	S.78
5. <u>Endergebnis</u>	S.79

Abkürzungsverzeichnis

A 2	Antenne 2 (Sender Frankreich)
ABl	Amtsblatt (Europäische Union)
ACSI	Associazione consumatrici della Svizzera italiana
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Ausführungsgesetz
Allg.	Allgemeiner
ALM	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
AmtlBull	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BayVerf	Bayerische Verfassung
BBC	British Broadcasting Company
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid (Schweiz)
BGH	Bundesgerichtshof (Deutschland)
BLM	Bayerische Landeszentrale für Neue Medien
BR	Bayerischer Rundfunk
BR	Bundesrat
BR 3	Programm des Bayerischen Rundfunks
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BREMA	Bremische Landesmedienanstalt
BR-G	Bayerische Rundfunkgesetz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland)
CR	Computer und Recht
CSP	Christlich soziale Partei Schweiz

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGPuk	Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft
Diss.	Dissertation
DLR	Deutschlandradio
Dok.	Dokument
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
EBU	European Broadcasting Union (Europäische Rundfunkunion)
ECS 1	European Communication Satellite (Fernmeldesatellit)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMR	Europäisches Medienrecht
E-RTVG	Entwurf für ein Radio- und Fernsehgesetz (Dezember 2002)
EU	Europäische Union
EÜGF	Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
f./ ff.	folgend/e
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FR 3	France 3 (Französischer Fernsehkanal)
FRC	Fédération Romande des Consommateurs
frz.	Französisch
FÜG	Fernsehsignalübertragungsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GVBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAM	Hamburgische Anstalt für Neue Medien
HPRG	Hessisches Privatrundfunkgesetz
hr	Hessischer Rundfunk

HR-G	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des
KDLM	Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KOM	Kommission
KSRG	Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse
LfK	Landesmedienanstalt für Kommunikation (Baden-Württemberg)
LfM	Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen
LMedienG BaWü	Landesmediengesetz Baden-Württemberg
LMK RhPf	Landeszentrale für Medien und Kommunikation
LMS	Landesmedienanstalt Saarland
LPR Hessen	Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk
LPS	Liberale Partei der Schweiz (Partie liberal Suisse)
LRZ	Landesrundfunkzentrale Mecklenburg-Vorpommern
LT-Ds B.-W.	Landtag Drucksache Baden-Württemberg
MABB	Medienanstalt Berlin-Brandenburg
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Mio.	Millionen
MSA	Medienanstalt Sachsen-Anhalt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds.	Niedersächsisch
NLM	Niedersächsische Landesmedienanstalt
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Züricher Zeitung
ORF	Österreichischer Rundfunk
o.V.	ohne Verfasser
Pro 7	Pro Sieben Television GmbH
PRS	Privatradio Suisse

PTT	Post Telephon Telegraph
RB	Radio Bremen
RBB	Radio Brandenburg
RBI	Radio Berlin International
RfinzStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
Rndr.	Randnummer
RRR	Union Romande de radios et télévision régionales
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RTL	(RTL Television) Radio Tele Luxemburg
RTVG	Radio- und Fernsehgesetz
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung
RuF	Rundfunk und Fernsehen
s.	siehe
S.	Seite
Sat 1	Satelliten Fernsehen GmbH
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SFB	Sender Freies Berlin
SF DRS	Schweizer Fernsehen – Deutsche und Rätoromanische Schweiz (untersteht der SRG/ SSR)
SGV	Schweizerische Gewerbeverband
Slg.	Sammlung (Europäische Gerichtshof)
SLM	Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und Neue Medien
SP Schweiz	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Saarländischer Rundfunk
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SR	Ständerat
SRG	Schweizer Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse)
SVP	Schweizerische Volkspartei
SW 3	Südwestfernsehen (Unser Drittes); Drittes Fernsehprogramm für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz
SWA	Schweizer Werbe-Auftraggeberverband

SWR	Südwestrundfunk
TA	Tagesanzeiger
TF 1	Télévision de France (Französischer Fernsehkanal)
TLM	Thüringer Landesmedienanstalt
TV 3	Télévision trois (Fernsehkanal)
u.a.	unter anderem/ und andere
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz
UFITA	Archiv für Urheber- und Medienrecht
ULR	Unabhängige Landesanstalt für Rundfunk und Neue Medien (Schleswig-Holstein)
UVEK	Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VE-RTVG	Vorentwurf für ein Radio- und Fernsehgesetz (2000)
Vgl.	Vergleiche
VSP	Verband Schweizer Privatradios
WDR	Westdeutscher Rundfunk
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
Ziff.	Ziffer
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht

Literaturverzeichnis

1. Wissenschaftliche Quellen:

Ackeret Matthias, Das duale Rundfunksystem der Schweiz, in: Schriften zum Medien- und Immaterialgüterrecht, Stämpfli Verlag AG, Bern 1998

Bänninger Alex, Vom Wunder zum Unternehmen – Auch die SRG benötigt neue Strukturen, Medienheft 14, (25. Oktober 2000), S.22

Bänninger Alex, Medienpolitisches Schattenboxen – Innovative Lösungen verpasst, Medienheft Dossier 21, (28. Mai 2004), S.9

Bornemann Roland, „Privatrundfunk“ in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, ZUM 1992, S. 483

Bornemann Roland, Funktionenerteilung und Verantwortung in einem alternativen öffentlich-rechtlichen Rundfunkmodell, ZUM 1995, S. 832

Brinkmann Michael, Die Rundfunkordnung in den neuen Bundesländern – Ein Überblick über die neuen Rechtsgrundlagen für die Veranstaltung von Rundfunk, ZUM 1992, S.238

Dörr Dieter, Die Spartenkanäle von ARD/ ZDF und das Europarecht (Rechtsgutachten)/ The special interest channels of ARD/ ZDF and European law, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Beck, München 1999

Dörr Dieter, Umfang und Grenzen der Rechtsaufsicht über die Deutsche Welle in: Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht Band 2, Peter Lang, Frankfurt am Main/ Berlin/ Bern u.a. 2000

Dörr Dieter, Die Vorschriften im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt, ZWeR 2/2004, S. 159

Dörr Dieter/ Dreher Meinrad, Auf dem Weg zur europäischen Informationsgesellschaft, in: Europa als Rechtsgemeinschaft, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1997

Dörr Dieter/ Hümmerich Klaus, Die Einflüsse europarechtlicher Entwicklungen auf das Bund-Länder-Verhältnis im Rundfunkwesen (Rechtsgutachten), in: Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Verlagsgruppe Jehle-Rehm, München/ Berlin 1992

Dörr Dieter/ Kopp Reinhold/ Closs Wolfgang, Die Rechtsstellung der Landesmedienanstalten in grenzüberschreitenden Angelegenheiten, in: Schriftenreihe der Landesmedienanstalten Band 5, Vistas Verlag, Berlin 1996

Dörr Dieter/ Schiedermaier Stephanie, Die zukünftige Finanzierung der deutschen Universitäten – Ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Rechtsgutachten), Deutsche Hochschulverband, Bonn 2004

Dumermuth Martin, Rundfunkrecht in: Informations- und Kommunikationsrecht (Hrsg. Weber) in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, (Loseblattsammlung), Band V, Helbing & Lichtenhahn, Basel/ Frankfurt am Main 1996

Eberle Carl-Eugen, Digitale Rundfunkfreiheit – Rundfunk zwischen Couch-Viewing und Online-Nutzung, CR 1996, S.193

Economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmer, Trennung von Leistungsauftrag und Markt – Zur aktuellen Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) in: Dossierpolitik Nummer 8/2, 23. Februar 2004, 5.Jahrgang Zürich

Gersdorf Hubertus, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, (Ein Rechtsgutachten zur rundfunkrechtlichen Einordnung digitaler Angebote), Ham-Band 11, Vistas Medien-Verlag, Berlin 1995

Gersdorf Hubertus, Rundfunkrecht: Einführung in das nationale und europäische Rundfunkrecht Rostock 1999:

<http://www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/Gersdorf/medienrecht/Vorlesungsskript%20RFR/Welcome.htm>

Grob Barbara Franziska, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, ZStöR (Zürich) 138, Diss. Zürich 1994

Gulich Joachim, Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen – Die deutsche Rundfunkordnung im Konflikt mit der Dienstleistungsfreiheit, in Universitätsschriftenreihe: Recht Band 13, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1.Auflage 1990

Haas Josefa, Portrait – Der SRG SSR idée suisse, Vetsch & Co. AG, Köniz 2004

Herrmann Günter, in EMR Dialog, Duale Rundfunkordnung für Europa – Ausweg aus der (Kompetenz)-Krise ? – Medienmarkt und Menschenwürde Band 2, Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Saarbrücken, Verlagsgruppe Jehle-Rehm, München/ Berlin 1992

Herrmann Günter, Rundfunkrecht – Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, C. H. Beck Verlag, München 1994

Hesse Albrecht, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland – die Konzeption der Landesmediengesetze vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 1986, S.177

Hesse Albrecht, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag aus der Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2000, S.183

Hoffmann-Riem Wolfgang, Regulierung der dualen Rundfunkordnung – Grundfragen, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 2000

Hoffmann-Riem Wolfgang, Thesen zur Regulierung der dualen Rundfunkordnung, in: Medien und Kommunikationswissenschaften, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 2000

Höfling Heribert / Möwes Bernd/ Pechstein Matthias, Europäisches Medienrecht, insbesondere EG-Fernsehrichtlinie und Europarats-Fernsehübereinkommen in Gegenüberstellung der Einzelregelungen, C.H. Beck Verlag, München 1991

Ipsen Hans-Peter, Die Rundfunkgebühr: ein Rechtsbeitrag zur Rundfunkdiskussion, 2. Auflage, Verlag Hans Bredow-Institut, Hamburg 1958

Jarren Otfried, Duales Rundfunksystem: Weder dual, noch System – und erst recht nicht zu steuern?, in Dualer Rundfunk in Deutschland, Beiträge zu einer Theorie der Rundfunkentwicklung, Jahrbuch 1994 der Arbeitskreise „Politik und Kommunikation der DVPW und der DGPK, LIT Verlag, Münster 1994

Jarren Otfried/ Donges Patrick/ Künzler Matthias u.a., Der Schweizerische Rundfunk im Netz: Möglichkeiten der Absicherung und Bindung der SRG an die Gesellschaft, IPMZ Diskussionspunkt Band 41, Zürich 2001

Kleinsteuber Hans J. / Thomaß Barbara, Kommunikationspolitik international – ein Vergleich nationaler Entwicklungen in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien 2002/ 2003, 26. Auflage Baden-Baden 2002

Kreile Johannes, Rundfunk im vereinten Deutschland. Überblick über den neuen Staatsvertrag, ZUM 1991, S.568

Krummenmacher Theo, Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation, Diss. Zürich, Verlag Stämpfli, Bern 1988

Loretan Matthias, Positionierung des Service public im deregulierten Rundfunkmarkt – Perspektiven des Bundesrates zur Revision des RTVG, Medienheft 14 (25. Oktober 2000), S.4

Meier Urs, Kompromiss statt Konzept – Die Summe der Interessen ergibt keine Ordnung, Medienheft Dossier 21, (28. Mai 2004), S.5

Meier Werner A./ Bonfadelli Heinz/ Schanne Michael, Medienlandschaft Schweiz im Umbruch – Vom öffentlichen Kulturgut Rundfunk zur elektronischen Kioskware; Helbing Lichtenhahn Verlag AG Bern, Basel 1993

Mestmäcker Ernst-Joachim, Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb, ZUM 1986, S.63

Mestmäcker Ernst-Joachim/ Engel Christoph, u.a. Der Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rundfunkordnung, 1. Auflage, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1990

Rehbinder Manfred, Das neue Schweizerische Rundfunkrecht, in UFITA-Schriftenreihe 119, Verlag Stämpfli, Bern 1992

Riklin Franz, Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Universitätsverlag, Freiburg 1973

Ring Wolf-Dieter, Der Vierte Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rechtsfolgen für die Praxis, ZUM 2000, S.177 ff.

Roth Wulf-Henning, Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes für kulturschaffende Tätigkeiten und kulturelle Leistungsträger, ZUM 1989, S. 101

Rostan Blaise, Le service public de radio et de télévision, Diss. Lausanne 1982

Saxer Ulrich, Das Rundfunksystem der Schweiz, in Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, 1986/ 1987, Nomos-Verlags-Gesellschaft Baden-Baden 1986

Schürmann Leo/ Nobel Peter, Medienrecht, 2. Auflage Bern, Verlag Stämpfli, 1993

Stock Martin, Der neue Rundfunkstaatsvertrag, RuF 1992, S.189

Thieme Werner, Der Finanzausgleich im Rundfunkwesen AöR 88 (1963), S. 46

Vahrenhold Olaf, Die Stellung der Privatfunkaufsicht im System staatlicher Aufsicht, Schriftenreihe: Nomos-Universitätschriften: Medien, Bd. 7, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1992

Vonlanthen Beat, Das Kommunikationsgrundrecht „Radio- und Fernsehfreiheit“, Diss. Freiburg 1987

Wagner Christoph, Die Landesmedienanstalten - Organisation und Verfahren der Kontrolle privater Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik Deutschland, Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1990

Weber Rolf H., Finanzierung der Rundfunkordnung, Schulthess, Zürich 2000

Weber Rolf H., Service public und Regulierung in der Schweiz, in Donges Patrick/ Puppis Manuel (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks – Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Herbert von Halem Verlag, Köln 2003

Wilhelmi Martin, Vorläufiger Rechtsschutz eines nicht berücksichtigten Programmanbieters gegen die Entscheidung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien, ZUM 1992, S. 229

Zysset Heinz, Die Empfangsgebühren Radio und Fernsehen im europäischen Vergleich: http://www.srg.ch/de/home/gebuehren_europa.doc

2. Vernehmlassungsantworten und Materialien zum RTVG:

Aargau, Regierungsrat des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Aarau 28. April 2001:
<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/125.pdf>

ACSI, Associazione consumatrici della Svizzera italiana, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Lugano, 3. Mai 2001:
<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/159.pdf>

Basel Landschaft, Regierungsrat Kanton, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Liestal, 24. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/52.pdf>

Basel Stadt, Regierungsrat des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Basel, 26. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/87.pdf>

Bern, Regierungsrat des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/126.pdf>

Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel (Art. 55 bis BV) BBl. 1981, II, 885:

<http://www.ads.bar.admin.ch:80/ADS/loadDocQuery.do?context=results&documentIndex=1&dsUID=9cbd4b:104d22a5185:-7bb7>

Botschaft des Bundesrates vom 6. Dezember 1999, BBl 2000, 1291:

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/1291.pdf>

(02.093) Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) 18. Dezember 2002, Bern: (BBl 2003, 1569)

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/1569.pdf>

Bundesamt für Kommunikation, Vernehmlassung zum RTVG-Entwurf - Stellungnahmen als Originaldokumente, 7. September 2001:

http://www.bakom.ch/de/radio_tv/allgemeines/revision_rtvg/vernehmlassung/stellungnahmen/index.html

Bundesrat, Aussprachepapier über die Grundzüge der künftigen Radio- und Fernsehgesetzgebung, Bern 19. Januar 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/1.pdf>

CSP, Christlich soziale Partei Schweiz, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich, 27. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/121.pdf>

CVP , Christlichdemokratische Volkspartei, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/120.pdf>

EBU, Funding of public service broadcasting:

http://www.ebu.ch/departments/legal/pdf/leg_p_funding_psb.pdf

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/172.pdf>

Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz, (RTVG), Vernehmlassung Dezember 2000:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/3.pdf>

Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung und Strategieberatung, Prognos, Dr. Trappel Josef; Hürst Daniel, Basel 7. Oktober 1998, Werbemarkt Schweiz (Gutachten im Auftrag des BAKOM):

http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/prognos_d.pdf

EVP, Evangelische Volkspartei der Schweiz, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich 28. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/78.pdf>

FDP, Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 8. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/122.pdf>

FRC, Fédération Romande des Consommateurs, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Lausanne, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/150.pdf>

GPS, Grüne Partei der Schweiz, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 3. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/110.pdf>

Graubünden, Regierung des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 22. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/206.pdf>

Jura, Regierung des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Delémont, 24 April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/129.pdf>

LPS, Liberale Partei der Schweiz (Partie liberal Suisse), Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern 25. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/119.pdf>

Luzern, Justiz-, Gemeinde- und Kulturdepartement des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Luzern, 1.Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/183.pdf>

PRS, Privatrado Suisse, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Ersigen, 8. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/99.pdf>

RRR, Union Romande de radios et de télévisions regionales, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Rossemaison, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/109.pdf>

Sat 1 (Schweiz) AG, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich, 3. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/156.pdf>

Schweizerischer Bauernverband, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Brugg, 26. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/85.pdf>

SGV, Schweizerische Gewerbeverband, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, 26. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/80.pdf>

Solothurn, Regierungsrat, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Solothurn, 27. Februar 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/4.pdf>

SP Schweiz, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/118.pdf>

SVP, Schweizerische Volkspartei, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bern, 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/117.pdf>

SWA, Schweizer Werbe-Auftraggeberverband, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich 30. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/95.pdf>

Tele Ticino, Generalversammlung, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, 4. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/155.pdf>

Ticino, Il Consiglio Di Stato Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Bellinzona, 2. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/155.pdf>

Valais, Conseil d'Etat, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Sion, 16. Mai 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/52.pdf>

VSP, Verband Schweizer Privatradios, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Riehen, 12. April 2001:

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/192.pdf>

Zürich, Regierungsrat des Kantons, Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG, Zürich, 2. Mai 2001

<http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/radiotv2/allgemeines/rtvg/176.pdf>

3. Entscheidungen:

BGE 97 I 733

BGE 101 Ib 468

BGE 109 Ib 305

BGE 121 II 183

BGE 125 II 624

BGE 126 II 7

BGE 126 II 21

BVerfGE 12, 205 „Deutschland-Fernsehen-GmbH“

BVerfGE 31, 314 „Mehrwertsteuer“

BVerfGE 35, 202 „Lebach“

BVerfGE 57, 295 „FRAG“

BVerfGE 73, 118 „Niedersachsen“

BVerfGE 74, 297 „Baden-Württemberg-Beschluß“

BVerfGE 83, 238 „Nordrhein-Westfalen“

BVerfGE 87, 181 „Hessen-3-Beschluß“

BVerfGE 90, 60 „Rundfunkgebühren“

BVerfGE 97, 228 „Fernsehkurzberichterstattung“

EuGH vom 30. 4. 1974 – Rs.155/ 73 – Slg. 1974, 409 (Sacchi)

4. Kommentare:

Aubert Jean-Francois/ Kurt Eichenberger/ Müller Jörg Paul, u.a. Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Art. 55 bis (Loseblattsammlung), Verlag Stämpfli, Basel/ Zürich/ Bern 1996

Dreier Horst (Hrsg.). Grundgesetz-Kommentar, Band I (Art. 1-19), Mohr Siebeck, Tübingen 1996

Hahn Werner/ Thomas Vesting Kommentar zum Rundfunkrecht – Rundfunkstaatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, C.H. Beck Verlag, München 2002

5. Sonstige:

Leuenberger Ernst, Ständerat Kanton Solothurn, Amtliche Bulletin des Nationalrats 1989, S.1595

Müller Philipp, Nationalrat Kanton Aargau, Amtliche Bulletin des Nationalrats 1989, S.1590

Ogi Adolf, Bundesrat Grünes Bündnis, Amtliche Bulletin des Nationalrats 1989, S.1663

o.V. Neue Zürcher Zeitung am Sonntag, 24. November 2002, S.11 „Walpens Lobbying wirkt“

o.V. Tagesanzeiger vom 21. Januar 2000, S.9 „Bundesrat setzt auf duales System“

o.V. Tagesanzeiger vom 30. November 2002, S.9 „Die SRG lobbyiert gewaltig“

Wikipedia – Die freie Enzyklopädie: <http://de.wikipedia.org/wiki/Dualismus>

Alle Internet-Adressen wurden am 03. Juli 2005 besucht.

1. Einleitung: Bedeutung und Grundlagen des „Dualismus“

Den Rundfunk als Begriff gibt es nicht. Es existiert keine allgemeingültige Definition, weder im originär nationalen, noch im europäischen Recht.

Im juristischen Sprachgebrauch steht er als Oberbegriff für "Hörfunk" und "Fernsehen". Die klassischen elektronischen Medien, die im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts als wichtige Faktoren der öffentlichen Meinungsbildung neben die sogenannten "Printmedien", insbesondere der Presse, getreten sind¹.

Spezifischere Begriffsbestimmungen des Rundfunks finden sich in vielen Gesetzen, Staatsverträgen und Richtlinien². Allerdings ist dieser Begriff nicht statisch, sondern unterliegt technischen, programmlichen und rezeptionsbezogenen Rahmenbedingungen mit der Folge, dass eine dynamische Interpretation notwendig ist³. Auf jeden Fall sind beim Rundfunk ein Veranstalter und eine unbestimmte Anzahl von Hörern beteiligt, diese Teilnehmer treffen ihre Auswahlentscheidung durch Ein- und Ausschalten⁴.

Auch im Schweizer Medienrecht bestehen unterschiedliche Definitionen des Rundfunkbegriffs mit entsprechenden Nuancen ohne Einheitlichkeit⁵.

Dualismus ist auf dem Gebiet zu definieren, für den er Geltung haben soll.

Gemeinsam ist allen "Dualismen" die Existenz einer Zweiheit. Diese besteht aus entgegengesetzten oder einander gleichgestellten Bereichen. Da beide Teilbereiche sich gegenseitig bedingen, sind sie gleichwertig, d.h. kein Teil ragt in der Bedeutung über das andere hinaus⁶.

Dualismus im Bereich der Rundfunkordnung bedeutet die Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkteilsystemen.

Auszugehen ist von den strukturell grundlegend unterschiedlichen Modellen: dem Integrationsmodell mit einem nichtkommerziellen und gemeinwirtschaftlich finanzierten Rundfunk einerseits und dem Marktmodell eines privatwirtschaftlichen Rundfunks andererseits⁷.

¹ vgl. BVerfGE 12, 205, 228

² Eine ausführliche Darstellung der Definitionen des Rundfunkbegriffs bei Gersdorf (1995): europarechtliche: S.68 ff.; landesrechtliche: S.73 ff.; verfassungsrechtliche: S.84 ff.

³ BVerfGE 74, 297, 350; 83, 238, 302

vgl. auch Eberle, CR 1996, S.194; ähnlich Schulze-Fielitz, in Dreier, Art.5 I/ II Rn. 77

⁴ BVerfGE 74, 297, 351 f.

⁵ Ackeret, S. 1

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Dualismus>

⁷ zu den Grundmodellen Hoffmann-Riem (2000), S. 67

Diese Ein-Säulen-Systeme weisen grundsätzlich andere Funktionsmodi hinsichtlich ihres Auftrags, ihrer Finanzierung und ihrer Struktur auf. Das eine, „Public Service Modell“, wird durch ausschließlich öffentlich-rechtliche Anbieter geprägt, deren Aufgaben detailliert festgelegt sind. Gekennzeichnet ist dieses Modell durch eine zumindest teilweise Steuer- oder Gebührenfinanzierung. Bei dem rein kommerziellen Modell veranstalten nur private, wirtschaftlich orientierte Unternehmen den Rundfunk. Diese finanzieren ihre Programme hauptsächlich durch Werbeeinnahmen oder durch direkte Finanzleistungen ihrer Zuschauer. Daraus ergibt sich eine differierende Programmorientierungen, die öffentlich-rechtliche Säule erzeugt aufgrund ihrer marktunabhängigen Produktion andere Effekte für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung als die private Säule aufgrund der dort wirkenden Kräfte privatwirtschaftlichen Wettbewerbs. Eine Kombination oder Verkopplung beider Modelltypen ist grundsätzlich möglich. Die duale Rundfunkordnung ermöglicht eine Verbindung der Strukturen des öffentlich-rechtlichen und des privatwirtschaftlichen Rundfunks. Beide Säulen stehen allerdings nicht isoliert nebeneinander, sondern sind aufeinander bezogen, das heißt befinden sich in ständiger, konkurrierender Wechselwirkung zueinander. Für die Programmgestaltung soll daraus in erster Linie ein publizistischer Wettbewerb resultieren, weniger ein ökonomischer.

Der Sinn dieser Konstruktion lässt sich aus der Besonderheit des Rundfunks erschließen, als wesentlicher Faktor für die Meinungsbildung. Die einzelnen Modelle weisen wegen ihrer spezifischen Eigenart grundverschiedene Stärken und Schwächen, sogar Defizite auf. Die Kombination beider Säulen soll die Rundfunkfreiheit mithin stärker fördern als das Vertrauen in nur ein (Teil-) System. Dahinter verbirgt sich die Idee struktureller Diversifikation, die Möglichkeit der wechselseitigen Kompensation von Nachteilen des einen Systems durch Vorteile des anderen⁸.

Das Bild von den zwei Säulen der Rundfunkordnung ist eine erheblich vereinfachte Darstellung. Die Medienordnung an sich ist ein weitaus komplexeres System mit differenzierter Ausgestaltung und Belastbarkeit der Säulen sowie Kooperationsformen zwischen den Akteuren beider Säulen. Das Bild von den Säulen verdeutlicht gleichwohl in vereinfachter Form die grundlegenden

⁸ vgl. Deutschland: BVerfGE 74, 297, 331; Schweiz: Botschaft zum E-RTVG S.1576

gegensätzlichen Teilelemente der Medienordnung und soll insofern weiterhin verwendet werden.

Die Einführung einer dualen Rundfunkordnung stellt nicht die Umsetzung eines systematisch entwickelten Konzepts dar, sondern hat sich vielmehr in verschiedenen Schritten herausgebildet. Viele Faktoren prägen diese Ausformung in unterschiedlicher Intensität und Weise. Waren es auf der einen Seite politische Vorgaben sowie publizistische und ökonomische Interessen, waren es andererseits die technische Entwicklung und die daraus sich ergebenden neuen technologischen Möglichkeiten. Nicht zuletzt werden die Rahmenbedingungen der Medienordnung in allen Gesellschaften auch durch Recht und Rechtsprechung beeinflusst. Die entstehenden Problemfelder im Bereich des Rundfunks werden national unterschiedlich gelöst, insbesondere die Durchsetzung des Service public, die Finanzierung der einzelnen Säulen sowie deren strukturelle Organisation.

Diese Ausgestaltungen und Lösungsansätze einzelner Länder sollen am Beispiel der deutschen und schweizerischen Rundfunkordnung in dieser Arbeit aufgezeigt werden, die auf die jeweilige Entwicklung einwirkenden nationalen und internationalen Einflüsse, sowie deren wechselseitige Beeinflussung. Durch den Vergleich sollen einerseits die Probleme der Rundfunkmodelle dargelegt werden, die diesen unabhängig von ihrer Ausgestaltung in mehr oder minder ausgeprägter Form generell innewohnen.

Andererseits sollen die jeweils spezifischen Probleme aufgrund der staatlichen Struktur aufgezeigt werden. Dies verdeutlicht, wie viele Unterschiede bei allen Gemeinsamkeiten die einzelnen nationalen Rundfunksysteme aufweisen können und damit auch die rundfunkpolitischen Modelle trotz des gleichbleibenden Grundgedankens, hier des Dualismus.

2. Das „duale System“ in der deutschen Rundfunkordnung

2.1. Die Genese des „dualen Systems“

Die in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland angelegte Rundfunkordnung ist grundlegend durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt und in seinen Einzelheiten ausgeformt worden. Der Rechtsprechung liegt der Gedanke von einer Rundfunkfreiheit i.S.d. Art.5 Abs.1 Satz 2, Alt.2 GG zugrunde, die als „dienende Freiheit“ zu verstehen ist, also der freien

individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen bestimmt ist⁹. Der Rundfunk muss zur Erfüllung dieser Funktion in seinen Programmen umfassende Informationen anbieten und die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungsrichtungen in vielschichtiger Weise zum Ausdruck bringen. Neben dieser demokratischen, zur Meinungs- und politischen Willensbildung beitragenden Aufgabe sollen auch die unabdingbaren kulturellen Grundwerte durch den Rundfunk vermittelt werden. Dies soll durch eine Rundfunkordnung sichergestellt werden, die den verfassungsrechtlichen Ansprüchen gerecht wird.

Die von den Besatzungsmächten in der Nachkriegszeit vorgegebene Rundfunkordnung bestand zunächst aus einem öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem neben einer privatrechtlich strukturierten Presse. In der „Deutschland-Fernsehen-GmbH“-Entscheidung wurde diese als die vom Grundgesetz gewollte „duale Kommunikationsordnung“ angesehen und der Rundfunk als öffentliche Aufgabe fixiert¹⁰. Das Ziel dieses traditionellen Rundfunkrechts bestand in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Medienordnung in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat¹¹. Legitimiert wurde diese Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch die Sondersituation des Rundfunks im Vergleich zur Presselandschaft, die durch weitgehenden Wettbewerb und Verlegerpersönlichkeiten gekennzeichnet war. Die Rahmenbedingungen für den Rundfunk waren hingegen durch die Knappheit von Sendefrequenzen und einen relativ hohen Finanzaufwand für die Veranstaltung bestimmt. Wegen dieses Befundes wurde unter alliierter Oberaufsicht zunächst eine Absage an den Markt Rundfunk erteilt und der Rundfunk strengen rechtlichen Regulativen unterworfen. Diese sollten allerdings nur solange gelten, wie der ökonomisch-technische Vorbehalt existiere. Die grundsätzliche Möglichkeit eines Markt Rundfunks bleibe bestehen.

Neue Technologien wie Kabelfunk und Satellitenempfang ermöglichten eine Zunahme von Sendefrequenzen, wonach sich die Sondersituation des Rundfunks abgeschwächt darstellte. In dieser Situation entschied das Bundesverfassungsgericht in dem „FRAG-Urteil“ erneut über die Zulassung privaten Rundfunks. Es erklärte privaten Rundfunk nicht für verfassungswidrig und gab mithin das öffentlich-rechtliche Monopol auf. Dieser Entscheidung zufolge seien für die Ermöglichung der Veranstaltung privater Rundfunksendungen organisatorische,

⁹ BVerfGE 74, 297, 323; 87, 181, 197

¹⁰ BVerfGE 12, 205, 244

¹¹ Dörr/ Schiedermaier, S.12

materielle und verfahrensrechtliche Regelungen unerlässlich. Insbesondere müsse der Zugang der privaten Anbieter geregelt und Auswahlregelungen getroffen werden, solange nicht jeder Bewerber zugelassen werden könne. Auch nach dem Wegfall von Sendefrequenzknappheit und des übermäßig hohen Finanzaufwandes für die Rundfunkveranstalter bestehe die Notwendigkeit einer vielfaltsichernden Ausgestaltung der Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber¹². Vorgaben für eine derartige positive Ordnung waren durch das „FRAG-Urteil“ umrissen worden, an denen die Landesmediengesetze zu messen seien.

Im „Niedersachsen-Urteil“ wurde dem Gesetzgeber die Entscheidung über die Grundlinien der Rundfunkordnung zugesprochen. Er habe dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im wesentlichen entspreche, um zu verhindern, dass der Rundfunk nicht einem Betreiber oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werde und dass alle in Betracht kommenden Kräfte zu Wort kämen¹³. In diesem obligatorischen Rahmen hat der Gesetzgeber das Verhältnis von öffentlicher und privater Seite auszugestalten.

Die duale Rundfunkordnung ist allerdings nicht verfassungsrechtlich verbindlich vorgegeben. Für den Landesgesetzgeber besteht vielmehr die Wahl des Ordnungsmodells¹⁴ insbesondere zwischen Außen- und Binnenpluralismus. Er kann nach wie vor sogar eine ausschließlich öffentlich-rechtliche Lösung anstreben oder eine Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Programmveranstaltern vorsehen¹⁵. Der Gesetzgeber trägt lediglich die Gewähr dafür, dass die von ihm vorgegebene positive Ordnung die ihr von der Verfassung aufgebene Funktion erfüllt und sich das Modell nach dem verfassungsrechtlichen Maßstab des Art.5 Abs.1 Satz 2 GG legitimiert¹⁶. Bei der Wahl eines binnenpluralen Modells muss das Gesamtprogramm eines jeden Veranstalters ausgewogen sein. Beim außenpluralistischen Modell hingegen muss nicht das Programm des einzelnen Veranstalters ausgewogen sein, die Meinungsvielfalt muss vielmehr durch die Veranstalter gemeinsam gewährleistet sein.

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts bilden das Grundgerüst einer verfassungsrechtlichen Rundfunkordnung.

¹² BVerfGE 57, 295, 322

¹³ BVerfGE 73, 118, 153

¹⁴ BVerfGE 57, 295, 325 f.; 97, 228, 267

¹⁵ vgl. BVerfGE 83, 238, 316

¹⁶ BVerfGE 74, 297, 331 ff.

In einem Zeitraum von neun Jahren erfolgte die konkrete Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für den privaten Rundfunk durch alle („alten“) Bundesländer. Dabei war die Art und Schnelligkeit der Umsetzung abhängig von der politischen Sicht des jeweiligen Landes. Die CDU/ CSU- regierten Ländern, die so genannten B-Länder, konzipierten und verabschiedeten Mediengesetze, durch die der private Rundfunk zugelassen werden sollte. Rheinland-Pfalz hatte mit dem Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel von 1980 begonnen¹⁷. Die meisten Bundesländer folgten mit entsprechenden Gesetzen in den Jahren 1984/ 1985¹⁸. Die A-Länder wie Bremen und Hessen hingegen wahrten Zurückhaltung, sie entwickelten und verabschiedeten zunächst vorläufige Weiterverbreitungs- bzw. Vorschaltgesetze. Durch diese Gesetze wurde eine rechtliche Grundlage für die Zulässigkeit der Einspeisung von in anderen Bundesländern rechtmäßig ausgestrahlten und über Fernmeldesatelliten verbreiteten Fernsehprogrammen in die Kabelanlagen geschaffen. Als letztes Land verabschiedete Bremen im Jahr 1989 ein die private Veranstaltung von Programmen zulassendes Landesmediengesetz, so dass diese bundesweit neben dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk möglich wurde.

Das rechtlich ermöglichte duale Rundfunksystem wurde real umgesetzt. Am 01. Januar 1984 startete in Ludwigshafen mit dem Kabel-Pilotprojekt Ludwigshafen in einem Kellerstudio die Ära des Privatfernsehens in Deutschland (Ludwigshafener Urknall). RTL-Plus¹⁹ und SAT 1²⁰ nahmen als die ersten privaten deutschsprachigen Fernsehprogramme ihren Betrieb auf.

Aufgrund des Gestaltungsspielraumes, den das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunkgesetzgeber einräumt²¹, wird eine Modellausgestaltung durch das Grundgesetz gerade nicht vorgeschrieben, so dass die Organisationsstrukturen differieren. Zwar wird von einem dualen System gesprochen, welches aber nicht homogene Bestandteile aufweist, wie die einheitliche Bezeichnung nahe legt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte zunächst sogar eine duale Rundfunkordnung für Bayern abgelehnt aufgrund der Regelung des Art. 111 a

¹⁷ GVBL. 1980, S.229

¹⁸ Überblick über die Gesetze in Herrmann (1994), S.95

¹⁹ 02.01.1984 über terrestrischen Sender in Luxemburg

²⁰ 01.01.1985 über den Fernmeldesatellit ECS 1

²¹ BVerfGE 57, 295, 326 f.; 97, 228, 267

BayVerf. Mit der Unterzeichnung des Rundfunkstaatsvertrages von 1991 wurde eine duale Rundfunkordnung für alle, auch Bayern, verbindlich bestätigt. Die Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Säule wurde weitestgehend in ihren Grundzügen einheitlich und nur in Details abweichend ausgestaltet. Die Unterschiede in der Ausgestaltung der privaten Säule sind hingegen weitaus zahlreicher und auffälliger.

An die Programmgestaltung werden unterschiedliche inhaltliche Anforderungen gestellt, ebenso wie an die medienpolitische Zielsetzung. Auch das Verhältnis von landesweiten Vollprogrammen zu lokalem Rundfunk wird in den einzelnen Mediengesetzen unterschiedlich gewichtet.

Weitaus größere Unterschiede lassen sich in der Wahl des Modells feststellen. Die überwiegende Anzahl der Bundesländer orientiert sich an der Form des Lizenzmodells, bei dem der private Veranstalter einer Erlaubnis bedarf, die von einer öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanz vergeben wird.

In Bayern besteht eine Sondersituation aufgrund des in der Landesverfassung verankerten Gebots öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und öffentlicher Verantwortung für jede Art der Rundfunkveranstaltung, Art.111 a Abs.2 S.1 BV. Als unabhängige Privatperson ist es nicht möglich, in Bayern Rundfunk zu veranstalten. Es gibt lediglich die Möglichkeit, als privater Anbieter Rundfunk zu gestalten (Art. 2 Abs.2 BayMG), den die Bayerische Landeszentrale für neue Medien als Trägeranstalt betreibt (Art. 2 Abs.1 BayMG). Trägerschaft bedeutet, dass die BLM als „zweite öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt Bayerns“²² sich für die Programme selbst verantwortlich zeigt²³ und als die Rundfunkveranstalterin angesehen wird. Sie selbst erstellt aber kein Rundfunkprogramm.

Auch in Nordrhein-Westfalen ergibt sich eine Sondersituation wegen des aufgrund medienpolitischer Vorgaben eingeführten Zwei-Säulen-Modells im privaten Lokalfunk. Ähnlich wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk kontrollieren gesellschaftlich relevante Kräfte, die Veranstaltergemeinschaft, das Programm und die Auswahl der Mitarbeiter. Die Zweite Säule stellt die Betriebsgesellschaft dar, die laut § 29 LRG NW verpflichtet ist, die erforderlichen Mittel und Einrichtungen bereit zu stellen.

Die Möglichkeit des Binnenpluralismus für privatrechtlich organisierte Rundfunkunternehmen hatte das Bundesverfassungsgericht schon früh

²² Bornemann, ZUM 1992, S.483; Wilhelmi, ZUM 1992, S.230

²³ Bornemann, ZUM 1995, S.833

anerkannt²⁴. In seiner Rechtsprechung bestätigte es aber erneut, dass ein binnenpluralistisches System vom Landesgesetzgeber auch dann gewählt werden könne, wenn in anderen Ländern lokaler Rundfunk außenplural vorgesehen sei²⁵. Des weiteren bleibe es jedem Land auch überlassen, das Modell im Laufe der Zeit zu verändern und sogar ein anderes Modell zu verwenden²⁶.

Durch den Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens von 1987 wurde eine Vereinheitlichung des Rundfunks bewirkt, insbesondere um die Verbreitung bundesweiter Programme zu erleichtern.

Dennoch ergibt sich für die Organisation des privaten Rundfunks ein in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht vielschichtiges Regelungsgefüge aus Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrages (zuletzt geändert durch 8. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft seit 1. April 2005) und der Landesmediengesetze.

Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Demokratischen Republik ist in Art.36 auch eine Regelung über den Rundfunk enthalten²⁷.

Seit 1952 war das Staatliche Rundfunkkomitee (mit einem besonderen Intendantzbereich Deutscher Fernsehfunk) oberstes zentrales Leitungsorgan des Rundfunks in der DDR mit Sitz in Berlin. Nach DDR-Recht umfasste der Begriff Rundfunk nicht Hörfunk und Fernsehen, sondern ausschließlich den Hörfunk²⁸. In den 80er Jahren wurde auf fünf Stationen innerhalb der DDR gesendet, hinzu kam der Auslandssender RBI.

Zunächst sollte der Rundfunk der DDR und der Deutsche Fernsehfunk als gemeinschaftliche, staatsunabhängige rechtsfähige Einrichtung weitergeführt werden, um eine Versorgung nach den allgemeinen Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten. Diese Einrichtung wurde zum 31.12.1991 aufgelöst, da eine staatsvertragliche Einigung über die Auflösung bzw. eine Überführung in Anstalten des öffentlichen Rechts einzelner oder mehrerer Länder nicht statt gefunden hatte. Vielmehr erfolgte die Schaffung neuer

²⁴ BVerfGE 73, 118, 171

²⁵ BVerfGE 83, 238, 296 f.

²⁶ BVerfGE 83,238, 296 f.

²⁷ BGBl. II S.885; Bulletin 1990, S.887-1120

²⁸ Gersdorf (1999), I. Abschnitt, IV.

Rundfunkanstalten²⁹ oder der Anschluss an bereits bestehende öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten³⁰ und alsbald wurden seitens der neuen Bundesländer rechtliche Regelungen über den privaten Rundfunk geschaffen³¹. Eine einheitliche Rundfunklandschaft entstand, die in ihren wesentlichen Zügen der bestehenden Ordnung des Rundfunkwesens in den alten Ländern entsprach³². Ihren vorläufigen Abschluss fand die Entwicklung der Rundfunkordnung am 31. August 1991 im Staatsvertrag der Länder über den Rundfunk im vereinten Deutschland, der den Bestand und die Fortentwicklung einer dualen Rundfunkordnung als Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk im vereinten Deutschland gewährleistet³³.

2.2. Die aktuelle Ausgestaltung des „dualen Systems“

(1) Die duale Rundfunkordnung

„In der dualen Ordnung des Rundfunks (...) kann die Ergänzung des bisherigen Angebots der öffentlich-rechtlichen Anstalten um Programme privater Anbieter nur dann einen Sinn haben, wenn das Hinzutreten weiterer Veranstalter und Programme die Rundfunkversorgung insgesamt verbessert – mag auch privater Rundfunk für sich allein unter den derzeitigen Bedingungen den Anforderungen des Art.5 Abs.1 S.2 GG nicht voll entsprechen.“³⁴

Hinter dieser Aussage wird der Grundgedanke der Rechtfertigung einer dualen Rundfunkordnung deutlich. Durch die Wechselwirkung zwischen den beiden strukturell unterschiedlichen Säulen sollen die Schwächen der einen Säule durch entsprechende Stärken der anderen ausgeglichen und kompensiert werden. Zeichnen sich Funktionsdefizite in einer der beiden Säulen ab, erlaubt das Modell der dualen Rundfunkordnung, dass diesen Defiziten in der jeweiligen Säule entgegengewirkt werden kann, ohne die andere Säule zu belasten oder das duale System an sich in Frage zu stellen. Hierin liegt der Rechtsstaatsgedanke einer möglichst geringen Einwirkung in Autonomiebereiche.

²⁹ GVBl. Brandenburg 1991, 384 ff.; 472 ff.

³⁰ GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 1991, S.529 ff.

³¹ GVBl. Sachsen-Anhalt 1991, S.87 ff.; GVBl. Sachsen 1991, S.178 ff.; GVBl. Mecklenburg-Vorpommern 1991, S. 194 ff.; GVBl. Thüringen 1991, S.255 ff.;

die Regelungen für Brandenburg enthält der Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg

³² Brinkmann, ZUM 1992, S.240 ff.

³³ Nds. GVBl. 1991, S.311 ff; Jarren (1994), S.15; Stock, RuF 1992, S.189 ff

³⁴ BVerfGE 74, 297, 331 f.

Das Bundesverfassungsgericht sah in der Einführung des privaten Rundfunks die Chance, die Information des Bürgers zu verbessern, indem der Leistungsbeitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung erhöht werde. Dadurch dass die beiden Säulen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sich aufeinander beziehen, wird ein publizistischer Wettbewerb untereinander erwartet, der als tragendes Element eines freiheitlichen Staatswesens auch im Rundfunk nutzbar gemacht werden soll³⁵. Als Folge soll die Vielfalt gefördert und eine größere Auswahlfreiheit für den Bürger geschaffen werden³⁶. Die Inhalte und Formen von Sendungen sollen indes grundsätzlich der Entscheidung der Rundfunkveranstalter selbst vorbehalten bleiben.

Der Erhalt der wechselseitigen Vorteile soll gesichert werden. Gleichzeitig soll der wirtschaftliche Konkurrenzdruck für die öffentlich-rechtlichen Veranstalter steigen. Die Vermehrung der angebotenen Programme wird zunächst eine Verlagerung von Zuschaueranteilen zugunsten der privaten Anbieter zur Folge haben. Aus Sicht der Privaten Sender wird dieses Nebeneinander deshalb eher als Konkurrenz verstanden, aus öffentlich-rechtlicher Sicht eher als Komplementarität.

Das aufgrund der rechtlichen Vorgaben gewachsene duale System zeichnet sich durch einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus, dessen Position aus seiner Aufgabe abgeleitet und durch die vorrangige Finanzierung aus Gebühren privilegiert wird. Auch die Struktur soll zur Erfüllung dieser Funktion beitragen.

(2) Auftrag: Grundversorgung versus Ergänzungsversorgung

(2.1) „In dieser Ordnung ist die unerlässliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu der sie imstande sind, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und weil sie nicht in gleicher Weise wie private Veranstalter auf hohe Einschaltquoten angewiesen, mithin zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfasst die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung (...) ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik.“³⁷

³⁵ LT-Ds B.-W. 9/955 Allg. Teil V 2.

³⁶ vgl. Mestmäcker, ZUM 1986, S.63 ff.

³⁷ BVerfGE 73, 118, 157 f.

Aus dem dualen Rundfunksystem in seiner Gesamtheit wird vom Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen die Möglichkeit einer Differenzierung und qualitativen Abstufung abgeleitet, eine arbeitsteilige Erfüllung der anspruchsvollen Rundfunkaufgabe durch alte (öffentlich-rechtliche) und neue (private) Veranstalter. Zwischen den beiden Teilsystemen müsse eine Art Rollenverteilung stattfinden. Den ARD-Anstalten und dem ZDF als öffentlich-rechtliche Säule obliegen dabei spezifisch höhere Beiträge zur Gesamtleistung. Ihnen wird eine Grundfunktion zugewiesen, welche auch als Grundversorgung umschrieben wird.³⁸ Der Grundversorgungsgedanke entstammt den Debatten in den siebziger Jahren. In diesem Zusammenhang ist auch von einem „klassischen Auftrag“ des Rundfunks die Rede, der nach Lage der Dinge in erster Linie von den öffentlich-rechtlichen Anstalten wahrzunehmen sei³⁹.

Der Grundversorgungsauftrag wird nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts durch drei grundlegende Elemente gekennzeichnet:

I. Eine Übertragungstechnik, die es ermöglicht, den Empfang der Sendungen für alle sicher zu stellen⁴⁰. Nur die Programme der öffentlich-rechtlichen Anstalten werden überall terrestrisch verbreitet und sind deshalb für alle Rundfunkteilnehmer zu empfangen.

II. Eine wirksame Sicherung der Meinungsvielfalt als gleichgewichtige Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen⁴¹. Aufgrund seiner vergesellschafteten Struktur und seiner besonderen finanziellen Absicherung durch die Gebühren obliegt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, umfassend und in der vollen Breite des klassischen Rundfunkauftrages zu informieren und Meinungsvielfalt in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise herzustellen.⁴²

III. Ferner einen inhaltlichen Standard der Programme im Sinne des klassischen Rundfunkauftrages, das einem Angebot entspricht, das nach seiner Art der Darbietung und seinen Inhalten dem Auftrag des Rundfunks nicht nur zum Teil, sondern voll entspricht⁴³.

³⁸ BVerfGE 73, 118, 157

³⁹ BVerfGE 73, 118, 158

⁴⁰ BVerfGE 73, 118, 123

⁴¹ vgl. BVerfGE 74, 297, 324

⁴² BVerfGE 73, 118, 157 f.

⁴³ BVerfGE 73, 118, 157 f.

Das Gericht versteht als Grundversorgung keinesfalls nur eine „Mindestversorgung“, sondern die Erfüllung des „klassischen Rundfunkauftrags“. Grundversorgung in diesem Sinne bedeutet für die Gesamtbevölkerung Programme zu bieten, die umfassend und in voller Breite informieren und die Meinungsvielfalt sichern, zugleich Sendungen für Minderheiten als auch massenattraktive Programme aufweisen.⁴⁴

Der Staat muss sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten diese Aufgabe nicht nur gegenwärtig, sondern auch in der Zukunft wahrnehmen können. Die dynamische Grundversorgung beinhaltet deshalb eine Entwicklungs- und Bestandsgarantie⁴⁵ und zwar auch für die veranstaltungsbezogenen Tätigkeiten in den vor-, neben- und nachgelagerten Bereichen. Dies ist Grundlage der Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Grundversorgung hat eine so herausragende Bedeutung für die Meinungsbildung, dass diese Aufgabe auch unter sich verändernden Umständen erhalten bleiben muss. Sie wird bei einem Wandel der Verhältnisse nicht obsolet, sondern passt sich den veränderten Umständen an, gerade auch im Hinblick auf die sich wandelnden Rezeptionsgewohnheiten der Rundfunkteilnehmer. Dadurch kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf die Tätigkeiten der privaten Konkurrenten flexibel reagieren und ein publizistisches Gegengewicht zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht bilden, wozu er verpflichtet ist.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind mithin nicht auf die Grundversorgung beschränkt. Jenseits der Grundversorgung darf der Gesetzgeber die Veranstaltung von Programmen und Diensten mittels neuer Techniken im Rahmen der neuen Medien nicht ausschließlich den privaten Anbietern vorbehalten⁴⁶. Daher dürfen seitens der öffentlich-rechtlichen Anbieter auch regionale und lokale Programme ausgestrahlt sowie Ton- und Bewegtbilddienste auf Abruf veranstaltet werden.

Fraglich ist, wie sich die zukünftige Entwicklung im Rahmen des Multimedia-Zeitalters auf die Sondersituation auswirken wird. Im Multimedia-Zeitalter ist ein zunehmender Wegfall von limitierten Sendefrequenzen und des hohen Finanzaufwandes festzustellen. Allerdings begründen nach Ansicht des BVerfG weiterhin Breitenwirkung und Suggestivkraft des Rundfunks dessen Sondersituation im

⁴⁴ vgl. BVerfGE 74, 297, 326

⁴⁵ BVerfGE 83, 238, 298 f.; 90, 60, 90

⁴⁶ BVerfGE 74, 297, 350

Vergleich zur Presse.⁴⁷ Der freie und öffentliche Kommunikationsprozess verringert die Risiken der Vielfaltsverfehlung im Wettbewerb nicht umfassend. Defizite bei der Sicherung chancengleichen Zugangs zum Kommunikationsprozess und die Gefahr der Monopolisierung bleiben weiterhin bestehen.⁴⁸

(2.2) „Solange und soweit (...) die Wahrnehmung der genannten Aufgaben jedenfalls durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam sichergestellt ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlichrechtlichen Rundfunk.“⁴⁹ „Ein solcher kann nur ein (...) Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt sein. (...)er umfasst aber nach wie vor die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt, die gegen konkrete und ernsthafte Gefährdungen zu schützen sind.“⁵⁰

Der begriffliche Gegensatz zur Grundversorgung, die „dauerhafte Ergänzungsversorgung“, wird im dualen System den privaten Rundfunkanbietern zugedacht. Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Entscheidung aus der Abhängigkeit des privatwirtschaftlichen Marktgrundfunks von den Einnahmen aus der Wirtschaftswerbung. Die Finanzierung erfolgt fast ausschließlich über Werbeeinnahmen, so dass diese nur bei ausreichend hohen Einschaltquoten gesichert sei. Dies führe unweigerlich zu einem Angebot massenattraktiver und erfolgreicher Programme zur Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen bei gleichzeitiger Minimierung der Kosten. Spezial- und Minderheitenprogramme könnten nicht umfassend abgedeckt werden. Anspruchsvolle kulturelle Sendungen träten aufgrund des hohen Kostenaufwandes in der Regel zurück, wenn sie nicht sogar gänzlich im Programm fehlten⁵¹. Daher seien die privaten Programme nur partiell in der Lage, die Aufgabe eines Mediums und Faktors öffentlicher Meinungsbildung zu erfüllen⁵². Eine praktische Alternative zur Werbefinanzierung stelle die Entgeltfinanzierung dar, diese sei aber in absehbarer Zeit nicht zu erwarten⁵³. Die

⁴⁷ BVerfGE 90, 60, 87

⁴⁸ BVerfGE 57, 295, 323

⁴⁹ BVerfGE 73, 118, 158 f.

⁵⁰ BVerfGE 73, 118, 159 f.

⁵¹ BVerfGE 73, 118, 155

⁵² BVerfGE 73, 118, 155

⁵³ BVerfGE 73, 118, 179

privaten Programme erfahren durch diese Beurteilung eine qualitative Abstufung und werden lediglich als programmadditiv beurteilt.

Das vorgesehene Absenken der Vielfaltsanforderung an die privaten Anbieter ist nur hinnehmbar, solange der öffentlich rechtliche Rundfunk die Grundversorgung erfüllt. „Solange und Soweit“ letzteres sichergestellt sei, könnten die zwingenden Mindestanforderungen an die Privaten tiefer angesetzt werden.

Daraus erklären sich die unterschiedlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk in Abgrenzung zu der von dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlangten Grundversorgung:

I. Deren erste Voraussetzung, die technische Empfangbarkeit für alle, sieht das Gericht nicht als Teil des Grundstandards an. Zunächst verfügte nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk, nicht aber die privaten Anbieter über ein flächendeckendes terrestrisches Sendernetz. Diese Ausgangslage hat sich im Laufe der Zeit bereits relativiert, so dass zumindest die großen privaten Fernsehsender inzwischen eine Reichweite besitzen, die derjenigen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nahe kommt⁵⁴.

II. Der Grundstandard unterscheidet sich weiterhin von der Grundversorgung in dem Umfang der weltanschaulichen Vielfalt. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk die weltanschauliche Vielfalt in möglicher Breite und Vollständigkeit darzustellen hat, beschränkt sich die Anforderung an den privaten Rundfunk auf die Möglichkeit, dass alle relevanten Meinungsrichtungen, auch die von Minderheiten zum Ausdruck gelangen können. Außerdem müsse die Gefahr einseitiger, im hohen Masse ungleichgewichtiger Einflussnahme einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung ausgeschlossen werden,⁵⁵ was ein Mindestmass von Ausgewogenheit und Sachlichkeit voraussetzt.

Durch gesetzliche Vorgaben ist zumindest ein möglichst hohes Maß an gleichgewichtiger Vielfalt auch im privaten Rundfunk zu erreichen.

III. Von der Grundversorgung unterscheidet sich der Grundstandard auch hinsichtlich der Anforderungen an den inhaltlichen Standard und bei der Spartenvielfalt. Von dem privaten Rundfunk könne aufgrund der Abhängigkeit von Werbeeinnahmen und der daraus resultierenden Massenattraktivität seiner Programme kein inhaltlich breit angelegtes Angebot erwartet werden.⁵⁶

⁵⁴ BVerfGE 97, 228, 256

⁵⁵ BVerfGE 73, 118, 160

⁵⁶ BVerfGE 73, 118, 155, 162

Die privatwirtschaftliche Säule trifft auf keine besonderen rechtlichen Grenzen der Betätigung in Segmenten der Multimediamärkte. Für Bestands- und Entwicklungsgarantie privatwirtschaftlicher Medien sorgt der Markt. Überlebensgarantien gibt es im rechtlichen Rahmen nach Maßgabe der Marktgesetzhelchkeiten.

(3) Finanzierung: Gebühren versus Werbeeinnahmen

(3.1) „Der Aufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk im dualen System zu erfüllen hat, würde eine Finanzierungsweise, die ihn vornehmlich auf Werbeeinnahmen verwies, nicht gerecht, weil es gerade die Werbefinanzierung ist, von der die programm- und vielfaltsverengenden Zwänge ausgehen, die im privaten Rundfunk zu beobachten sind (...). Die dem öffentlichrechtlichen Rundfunk gemäÙe Art der Finanzierung ist vielmehr die Gebührenfinanzierung. In der ungeschmäleren Erfüllung der essentiellen Funktion des Rundfunks und in der Sicherstellung der Grundversorgung unter den Bedingungen des dualen Systems findet sie ihre Rechtfertigung (...).⁵⁷“

Der gesetzliche Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die Sicherung der Grundversorgung. Daraus leitet der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Sonderstellung ab. Umfassend sind die zur Erfüllung erforderlichen Voraussetzungen sicher zu stellen, technischer, personeller und organisatorischer Art, aber vor allem auch die notwendigen finanziellen Mittel⁵⁸. Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten muss insgesamt hinreichend gesichert sein⁵⁹. Den Anstalten müsse die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht werden, deren Veranstaltung ihrer spezifischen Funktion nicht nur entspräche, sondern auch zur Wahrung dieser Funktion erforderlich seien⁶⁰. Verfassungsrechtlich gesehen fordere Art.5 Abs. 1 S.2 GG eine funktionsgerechte Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die vom Gesetzgeber nicht durch finanzielle Regelungen durchkreuzt werden dürfe⁶¹. In der Verfassung selbst ist ein bestimmtes Finanzierungsmodell nicht ausdrücklich vorgesehen. Die Grundstrukturen der Finanzierung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings aus der Rundfunkfreiheit des Art.5 Abs.1 S.2 GG

⁵⁷ BVerfGE 87, 181, 199 f.

⁵⁸ BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 325

⁵⁹ BVerfGE 74, 297, 342

⁶⁰ BVerfGE 74, 297, 342

⁶¹ BVerfGE 87, 181, 198

abgeleitet. Durch diese darf die verfassungsrechtlich geschützte Programmautonomie nicht gefährdet werden, denn ohne finanzielle Unabhängigkeit sei die sachliche Unabhängigkeit nicht gewährleistet⁶². Wenn Rundfunksender bestimmte gesellschaftliche Gruppen immer im positiven Licht darstellen müssten und kritische Stimmen nicht zu Wort kommen lassen dürften, um nicht in Gefahr zu geraten, ihre finanziellen Mittel zu verlieren, so wäre es um die Basis für eigenständige Entscheidungen geschehen. Daher muss die Finanzausstattung des Rundfunks durch Haushaltsmittel sichergestellt werden, die eine direkte staatliche oder sonstige gesellschaftlich beeinflussbare Finanzierung ausschließen.

Um diese Unabhängigkeit zu wahren, finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland gem. § 12 RStV aus Gebühren der Radio- und Fernsehteilnehmer. Die Gebührenfinanzierung ist als die vorrangige Finanzierungsart des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzusehen.⁶³ Die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Rundfunkgebühren und für den gesamten Gebühreneinzug ist der Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Die Höhe der Rundfunkgebühr ist im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmt. Beide Staatsverträge wurden durch Ratifizierung in den jeweiligen Länderparlamenten zu geltendem Landesrecht. Weitere rechtliche Grundlage ist die Satzung über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkgebühren, die Einzelheiten zur Erhebung der Rundfunkgebühren beinhaltet.

Die Grundversorgung muss auch für diejenigen gewährleistet sein, die nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Dies wird durch die Beachtung der Gebührenverträglichkeit erreicht, abgeleitet aus dem Sozialstaatsgebot.

Der Umfang der Finanzierungspflicht ergibt sich aus der Funktion der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Sicherstellung der Grundversorgung. Gefordert ist die Finanzierung eines dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechenden Programms, das im Wettbewerb mit privaten Anbietern bestehen kann. Der Bestimmtheitsgrad der aus Art.5 Abs.1 S.2 GG folgenden Grundsätze für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bleibt verhältnismäßig gering. Daher verlangt das Grundrecht, dass zum Ausgleich ein Verfahren der Entscheidungsfindung eingerichtet wird, das ein möglichst grundrechtskonformes Ergebnis gewährleistet⁶⁴. Das Verfahren zur Gebührenfestsetzung muss Staatsferne gewähren und die Programmautonomie der Rundfunkanstalten sicher

⁶² Thieme, AöR 88, S.46

⁶³ BVerfGE 87, 181, 200

⁶⁴ BVerfGE 90, 60, 95

stellen. Auswahl, Inhalt und Gestaltung der Programme soll Sache der Rundfunkanstalten bleiben und sich allein an publizistischen Kriterien ausrichten. Die Finanzierung durch Gebühren oder Haushaltsmittel bietet allenfalls die Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf die Programmgestaltung, der in ausreichendem Maße vorbeugend Rechnung getragen werden müsse⁶⁵. Dem Gebot der staatsfernen Gebührenfestsetzung und dem Grundsatz der Programmneutralität wird am ehesten durch ein gestuftes und kooperatives Verfahren Genüge getan. An dem Verfahren sind verschiedene Instanzen beteiligt. Einerseits die Rundfunkanstalten, die ihren Bedarf anmelden im Hinblick auf die Programmentscheidung im Rahmen des Rundfunkauftrages. Andererseits die Landesparlamente, denen die endgültige Gebührenentscheidung obliegt. Zwischen beiden ist zur Überprüfung des Finanzbedarfs und des daraus abgeleiteten konkreten Gebührenvorschlags eine unabhängige Kommission, die KEF, geschaltet. Die Überprüfung erfolgt allein unter dem Aspekt der Berücksichtigung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages, nicht allerdings bezüglich ihrer Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit. Es handelt sich hierbei um keine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.

Die Rundfunkgebühr erlaubt es, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht. Eine reine Werbefinanzierung scheidet deshalb aus, da gerade diese Ursache von Programm- und vielfaltsverringenden Zwängen sei, die im privaten Rundfunk zu beobachten seien⁶⁶.

Allerdings ist eine Mischfinanzierung grundsätzlich zulässig, sofern die Gebührenfinanzierung dabei nicht in den Hintergrund tritt⁶⁷. Von Mischfinanzierung wird gesprochen, sobald die Finanzierung auf mehreren, im wesentlichen auf zwei, Grundlagen beruht. Neben der Gebührenfinanzierung sind in der Praxis durch Vermietung von Sendezeiten Werbeeinnahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk denkbar. Zulässig ist es, wenn der Gesetzgeber die Möglichkeit von Werbeeinnahmen beschränkt. Der Schutz der Rundfunkfreiheit erstreckt sich nicht auf einzelne Formen der Finanzierung⁶⁸, ein Anspruch des

⁶⁵ vgl. BVerfGE 83, 238, 310

⁶⁶ BVerfGE 83, 238, 311

⁶⁷ BVerfGE 87, 181, 199 f.

⁶⁸ BVerfGE 87, 181, 200

öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf Partizipation an der Werbefinanzierung lässt sich nicht ableiten. Ein vollständiger Ausschluss von Werbung erscheint problematisch, da die Konkurrenzfähigkeit gegenüber den privaten Anbietern bestehen bleiben muss, wenn nicht die Anforderungen der Rundfunkfreiheit verfehlt werden sollen⁶⁹.

Weitere Formen der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind ebenfalls denkbar und werden wahrgenommen, wie der Verkauf von Produktionen an andere Sender. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass auch Randnutzungen und damit auch bestimmte Formen des Merchandising als Einnahmequellen von der Rundfunkfreiheit geschützt sind, sofern diese im Zusammenhang mit der Rundfunkfreiheit stehen⁷⁰.

(3.2) „Von wesentlicher Bedeutung für den Bestand und die Eigenart privaten Rundfunks wie für die Gegenstände und den Inhalt seiner Programme ist ferner die Finanzierung der Veranstaltung von Rundfunksendungen. (...) Eine mehr oder minder weitgehende Kommerzialisierung ist - nicht nur bei einer Vollfinanzierung durch Werbung - zwangsläufig mit der Konzeption verbunden (...). Dies kann jedoch (...) hingenommen werden, da die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen unverkürzt in den Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten Ausdruck findet.“⁷¹

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass im Fall einer Zulassung privaten Rundfunks diesem auch seine Finanzierung ermöglicht werden müsse. Ihm den Zugang hierzu zu versperren, würde ihn im wirtschaftlichen Ansatz verhindern. Privater Rundfunk könnte dadurch ausgeschlossen werden, was der generellen Zulässigkeit des privaten Rundfunks entgegensteht⁷².

Neben dem eigenen Finanzaufkommen des Veranstalters werden auch andere Formen der Finanzierung aus Entgelten, Spenden und Werbung als verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet⁷³.

Ein mögliches Übermaß an Werbung werde grundsätzlich bereits durch die Zuschauerakzeptanz reguliert, denn die mit Werbung überfrachteten Programme würden nicht mehr vom Zuschauer angenommen. Weiteren Gefährdungen durch

⁶⁹ BVerfGE 90, 60, 92

⁷⁰ vgl. BVerfGE 87, 181, 200

⁷¹ BVerfGE 73, 118, 178 f.

⁷² vgl. BVerfGE 73, 118, 157

⁷³ BVerfGE 73, 118, 178 ff.

Einfluss kommerzieller Interessen auf das Programm könne durch organisatorische Vorschriften begegnet werden, die gegebenenfalls einer Nachbesserung bei veränderten Umständen bedürften⁷⁴.

Das Bundesverfassungsgericht schreibt kommerziellen Programmen durch die Werbefinanzierung verursachte Unzulänglichkeiten zu, vor allem unabwendbare Abflachungen und Verengungen. Werbefinanzierung könne aber auch Vorteile für die Programmgestaltung haben. Durch die Vielzahl von Einnahmequellen wird eine einseitige Abhängigkeit verhindert und zugleich die Programmgestaltungsfreiheit der Rundfunkanstalten gestärkt⁷⁵.

(4) Struktur: Anstalten des öffentlichen Rechts versus Wirtschaftsunternehmen
(4.1) „(...) Von der Bundesverfassung [ist es] nicht gefordert, dass Veranstalter von Rundfunksendungen nur Anstalten des öffentlichen Rechts sein können. Auch eine rechtsfähige Gesellschaft des privaten Rechts könnte Träger von Veranstaltungen dieser Art sein, wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichend Gewähr bieten, dass in ihr (...) alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen (...).⁷⁶“

Für die Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter wurde die Rechtsform der Anstalten des öffentlichen Rechts gewählt nach dem Vorbild der British Broadcasting Corporation (BBC), um einer einseitigen politischen Ausrichtung oder Kommerzialisierung vorzubeugen. Das Bundesverfassungsgericht konstatierte, dass diese öffentlich-rechtliche Rechtsform nicht zwingend, auch nicht im Grundgesetz, vorgeschrieben sei⁷⁷.

Der öffentliche Rundfunk muss aber so organisiert sein, dass alle in Betracht kommenden Kräfte in seinen Organen Einfluss haben und dass der Einfluss dieser Organe wiederum sicher gestellt ist, so dass diese Kräfte im Gesamtprogramm zu Wort kommen können⁷⁸.

Bei allen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gibt es Aufsichtsgremien, Rundfunk- und Verwaltungsräte, die als Vertretung der gesellschaftlich wichtigen Gruppen gedacht sind und der Vielfaltsicherung dienen sollen. Deren wahrzunehmenden Aufgaben sind in Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen niedergelegt.

⁷⁴ BVerfGE 73, 118, 180

⁷⁵ BVerfGE 83, 238, 310 f.; 87, 181, 202

⁷⁶ BVerfGE 12, 205, 262

⁷⁷ BVerfGE 12, 205, 262

⁷⁸ vgl. BVerfGE 12, 205, 263; 57, 295, 325; 73, 118, 153

Die Rundfunkräte sind primär für die Wahl, Beratung und Entlassung des Intendanten zuständig, der wiederum letztlich für das Programm verantwortlich ist. Außerdem überwachen sie die Einhaltung der Richtlinien für das Programm und die plurale Programmgestaltung. Die Zusammensetzung der Rundfunkräte wird in den Staatsverträgen und Rundfunkgesetzen in unterschiedlicher Weise geregelt.

Die Verwaltungsräte wiederum kontrollieren die wirtschaftliche Tätigkeit der Rundfunkanstalt und die Geschäftsführung des Intendanten.

In der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) haben sich der Auslandsrundfunk Deutsche Welle und die neun Landesrundfunkanstalten zusammengeschlossen, um gemeinsame Hörfunk- und Fernsehprogramme zu veranstalten. Zu den Landesrundfunkanstalten gehören alle Sendeanstalten des öffentlichen Rechts, die für ein oder mehrere Bundesländer Programme veranstalten⁷⁹.

Im Gegensatz zur föderalistisch organisierten ARD ist das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) zentralisiert aufgebaut mit Sendezentrum in Mainz.

Die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten bieten daneben auch Gemeinschaftsprogramme und Spartenkanäle an.

Für den Programminhalt ist einerseits staatliche Kontrolle vorgesehen, andererseits herrscht weitgehende staatliche Unabhängigkeit. Das Bundesverfassungsgericht hat genau festgelegt, in welchem Umfang der Staat die Anstalten beeinflussen darf, zum einen hinsichtlich des Inhalts zum anderen für die Staatsaufsicht über die Rundfunkanstalten.

Inhalte und Formen von Sendungen sind grundsätzlich der Entscheidung durch die Rundfunkanstalten vorbehalten. Der Gesetzgeber darf allerdings ein Programmgerüst vorgeben. Anzahl und Umfang der Programme können vom Gesetzgeber bestimmt werden, soweit er dadurch die Grundversorgung ermöglicht. Verfassungswidrig wären dagegen detaillierte inhaltliche Vorgaben der Programme, die nicht lediglich den Grundversorgungsauftrag umschreiben. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unterliegen einer staatlichen „beschränkten“⁸⁰ Rechtsaufsicht⁸¹. Sie sind nur einer begrenzten staatlichen

⁷⁹ BR (Bayerischer Rundfunk); hr (Hessischer Rundfunk); MDR (Mitteldeutscher Rundfunk); NDR (Norddeutscher Rundfunk); RB (Radio Bremen); RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg); SR (Saarländischer Rundfunk); SWR (Südwestrundfunk); WDR (Westdeutscher Rundfunk);

⁸⁰ BVerfGE 57, 295, 326; 73, 118, 153; Dörr (2000), S.36 f.

Kontrolle zugänglich. Eine Fachaufsicht wäre aus Gründen der verfassungsrechtlichen Garantie der Rundfunkfreiheit nicht verfassungsgemäß. Mit Rücksicht auf das Prinzip der Staatsfreiheit hinsichtlich der Programmgestaltung hat der Staat auch bei der Rechtsaufsicht Zurückhaltung zu üben.

(4.2) „Es bedarf (...) einer positiven Ordnung (...), materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen [sind] erforderlich, die an der Aufgabe der Rundfunkfreiheit orientiert und deshalb geeignet sind zu bewirken, was Art. 5 Abs. 1 GG gewährleisten will. (...) zu den erforderlichen gesetzlichen Regelungen privaten Rundfunks gehört [auch] die Normierung einer begrenzten Staatsaufsicht (...)“⁸²

Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein duales System, hat er auch privaten Veranstaltern eine gesicherte Rechtsposition einzuräumen. Insbesondere der von der Zulassung privatwirtschaftlicher Rundfunkveranstalter erwartete positive Effekt des Wettbewerbs für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung muss gewährleistet werden. Dies ist nur zu erreichen, wenn die Ausgestaltung des privaten Rundfunks nicht an eine bestimmte Rechtsform gebunden wird, sondern vielmehr nur einer privatwirtschaftlichen und privatverantwortlichen Betriebsführung unterworfen ist⁸³. Bei den Rundfunkunternehmen handelt es sich mithin um privatrechtliche Unternehmen.

Um die Anforderungen an den privaten Rundfunk zu gewährleisten, muss dieser allerdings der staatlichen Zulassung unterworfen werden⁸⁴ und zumindest eine begrenzte Staatsaufsicht über die privaten Sender vorgesehen werden⁸⁵.

Solange nicht jedem Bewerber der Zugang eröffnet werden kann, muss der Zugang zur Veranstaltung privater Rundfunksendungen geregelt werden⁸⁶.

Auswahlregelungen müssen getroffen werden, welche den Bewerbern gleiche Chancen eröffnen⁸⁷. Für die Entscheidung muss ein rechtsstaatliches Verfahren

⁸¹ Ausnahme: §1 Abs. 1 S.2 HR-G schließt Rechtsaufsicht über den hr ausdrücklich aus keine eindeutige Regelungen bei SFB, SDR, BR (Art.13 Abs.3 BR-G nur Haushaltsführung BR)

⁸² BVerfGE 57, 295, 320 und 326

⁸³ vgl. BVerfGE 73, 118, 159

⁸⁴ Ausnahme: Bagatellrundfunk

⁸⁵ Schulze-Fielitz, in Dreier, Art.5 I/ II, Rndr. 208

⁸⁶ vgl. BVerfGE 57, 285, 326; 73, 118, 153 f.; Schulze-Fielitz, in Dreier, Art.5 I/ II, Rndr. 208

⁸⁷ BVerfGE 73, 118, 154

vorgesehen werden⁸⁸. Die Überprüfung der Antragsteller darf nur im Hinblick auf die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit erfolgen⁸⁹, um die Entstehung einer vorherrschenden Meinungsmacht zu verhindern⁹⁰ und zugleich ein Gesamtangebot inländischer Programme zu gewährleisten, das der bestehenden Meinungsvielfalt tatsächlich und im wesentlichen entspricht⁹¹.

Die Länder sind dieser Forderung mit der Verabschiedung der Rundfunkstaatsverträge und den Landesmediengesetzen nachgekommen, in denen die Landesmedienanstalten für Zulassung und Kontrolle privater Rundfunkunternehmen in der dualen Rundfunkordnung vorgesehen sind.

Die fünfzehn Landesmedienanstalten⁹² sind als unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung gegründet worden. Mit dieser Organisationsform soll die notwendige Distanz zur staatlichen Verwaltung und mithin Staatsfreiheit gewährleistet werden. Eine Fachaufsicht über die Anstalten selbst ist ausgeschlossen, allenfalls eine beschränkte Rechtsaufsicht des Staates ist vorgesehen⁹³. Die unabhängige Finanzierung der Anstalten ist durch eine Teil der Rundfunkgebühren gesichert (§ 40 Abs. 1 RSTV), sie können aber auch von den privaten Rundfunkunternehmen Gebühren und Abgaben erheben (z.B. § 46 Abs.3 LMedienG BaWü; § 65 Abs.3 LRG NW).

Der innere Aufbau ist im wesentlichen gleich und besteht aus einem Hauptorgan, auch Gremium genannt⁹⁴, und einem Exekutivorgan. Einige Landesmediengesetze sehen noch ein weiteres Organ für wirtschaftliche Angelegenheiten vor⁹⁵. Nach § 35 Abs.2 RStV sind auch die KEK und die KDLM Organe der Landesmedienanstalten, die im Bedarfsfall tätig werden („Wanderorgane“). Bei der Zusammensetzung der Hauptorgane besteht die Möglichkeit eines pluralistischen Modells oder eines kollegialen Sachverständigenmodells. Überwiegend⁹⁶ werden in den

⁸⁸ BVerfGE 57, 295, 326

⁸⁹ BVerfGE 57, 295, 326

⁹⁰ BVerfGE 73, 118, 160

⁹¹ BVerfGE 57, 295, 325; 73, 118, 153

⁹² Baden-Württemberg: LfK; Bayern: BLM; Berlin-Brandenburg: MABB; Bremen: BREMA; Hamburg: HAM; Hessen: LRP Hessen; Mecklenburg-Vorpommern: LRZ; Niedersachsen: NLM; Nordrhein-Westfalen: LfM; Rheinland-Pfalz: LMK; Saarland: LMS; Sachsen: SLM; Sachsen-Anhalt: MSA; Schleswig-Holstein: ULR; Thüringen: TLM

vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Landesmedienanstalt>

⁹³ Vahrenhold, S.116

⁹⁴ ALM Jahrbuch 1997/ 1998 S. 48; Wagner, S.114

⁹⁵ ALM Jahrbuch 1997/ 1998 S. 48

⁹⁶ Ausnahmen: Berlin-Brandenburg und Baden-Württemberg
Besonderheit: Hamburger Mischmodell

Landesmediengesetzen pluralistisch besetzte Gremien vorgesehen, die den Rundfunkräten der Landesrundfunkanstalten nachgebildet sind⁹⁷.

Aufgabe der Landesmedienanstalten ist die externe Kontrolle über die privaten Rundfunkveranstalter, insbesondere die Überwachung der Einhaltung der Programmvorschriften. Bei Verstößen werden diese seitens der zuständigen Landesmedienanstalt festgestellt, beanstandet und die Unterlassung derselben gefordert. Bei schwerwiegenden Verstößen kann als ultima ratio sogar die Zulassung widerrufen werden (vgl. z.B. § 11 HPRG; § 14 LRG RhPf).

(5) Zusätzliche Elemente des „dualen Systems“

Der Gedanke der Sicherung der Meinungsvielfalt liegt nicht nur dem dualen System als solchen zugrunde, sondern in abgewandelter Form auch seinen Teilelementen. In der öffentlich-rechtlichen Säule besteht ein publizistischer Wettbewerb zwischen ARD und ZDF. Zusätzlich sollen die in der ARD verbundenen unterschiedlichen Anstalten Mitgaranten für die Pluralität sein. Bei der privatwirtschaftlichen Säule wird die Vielfaltsicherung in der Anbieter- und Programmvielfalt sowie deren Konkurrenz untereinander gesehen.

2.3 Das „duale System“ im europäischen Raum

Durch den Abbau von Freizügigkeitsschranken im europäischen Binnenmarkt und die gleichzeitige Entwicklung im technologischen Bereich entkoppelte sich der Kommunikationsraum mehr und mehr von den nationalen Grenzen und öffnete sich immer deutlicher für den europäischen und internationalen Wettbewerb.

„Rundfunk kennt keine Grenzen“. Die Zunahme von überwiegend privaten Anbietern auf dem Rundfunkmarkt veranlasste den deutschen Gesetzgeber entsprechend zu reagieren. Nicht nur die Einführung des privatwirtschaftlichen Rundfunks war Folge dieser Entwicklung im Medienbereich, sondern auch die Ausgestaltung der beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung und ihr Verhältnis zueinander wurden dadurch wesentlich geprägt⁹⁸. Die duale Rundfunkordnung hat Deutschland das dichteste Sendernetz und das vielseitigste Programmangebot in Europa gebracht⁹⁹.

Der Zugang zu einer Vielzahl von Medien fördert den Pluralismus nachhaltig, birgt aber zugleich die Gefahr einer begrenzten nationalen Steuerungsmöglichkeit

⁹⁷ Hesse, DÖV 1986, S. 186

⁹⁸ Mestmäcker, S. 13; Dörr/ Hümmerich, S. 190

⁹⁹ Dörr (2004), S.159

dieser Einflüsse. Das Bundesverfassungsgericht konstatierte deshalb, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk erhalten bleiben müsse, um den klassischen Rundfunkauftrag zu gewährleisten. In dieser Funktion käme ihm nicht nur Bedeutung für die Meinungs- und politische Willensbildung zu, sondern auch eine kulturelle Verantwortung¹⁰⁰. Diese Aufgabe werde in Anbetracht der Erweiterung des privatwirtschaftlichen Rundfunkangebotes und des stetig an Bedeutung gewinnenden europäischen Rundfunkmarktes umso essentieller für den Erhalt von nationalem Rundfunk und der demokratischen Ordnung. Diese besondere Verantwortung, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen des europäischen Geschehens zukomme, wird von dem Bundesverfassungsgericht als weitere Rechtfertigung herangezogen für dessen besondere Aufgabe, die Gewährung der Grundversorgung, dessen Bestandsgarantie und nicht zuletzt dessen Eigenart, namentlich die Finanzierung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss ein Programmangebot erbringen können, das dem Wettbewerb mit den privaten Veranstaltern insbesondere den unzähligen europäischen kommerziellen Sendern standhält¹⁰¹. Rundfunk sei eben keine Ware, die nach dem *laissez-faire* Prinzip ausschließlich dem freien Spiel des Marktes überlassen werden könnte.

Die Europäisierung des Rundfunks förderte die Entstehung einer dualen Rundfunkordnung nicht nur in Deutschland, vielmehr besteht die Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern in unterschiedlicher Ausgestaltung in den meisten Mitgliedstaaten. Das auf zwei Säulen basierende Rundfunksystem gehört heute zum Standard für die Medienordnung Europas. Die Mehrheit der heutigen dualen europäischen Rundfunksysteme hat sich aus dem Public Service Modell entwickelt¹⁰². Die Entwicklung der dualen Rundfunksysteme ist in den europäischen Ländern noch nicht abgeschlossen. Die Veränderungen erfolgen grundsätzlich evolutiv, indem einige Parameter der Rundfunkordnung verändert werden. Aber auch gravierende Änderungen lassen sich verzeichnen, die die Gewichtung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern verschieben. Bei dieser Umgestaltung der dualen Rundfunkordnungen spielt das Europarecht, insbesondere das Recht der Europäischen Gemeinschaft einen spürbaren Einfluss auf die Medienordnungen der Mitgliedstaaten.

¹⁰⁰ BVerfGE 74, 297, 324; 90, 60, 90

¹⁰¹ BVerfGE 90, 60, 90

¹⁰² Ausnahmen: Luxemburger Rundfunksystem schon zu Beginn privatrechtlich organisiert
England, kennt seit 1956 das duale Rundfunksystem

Diese sind von den länderspezifischen Traditionen und Eigenheiten beeinflusst, die innerhalb des europäischen Raumes auch erhalten bleiben sollen. Die aus der Verschiedenheit der nationalen Rundfunkordnungen folgenden nichtdiskriminierenden Beschränkungen des grenzüberschreitenden Rundfunks können nur durch Rechtsangleichung beseitigt werden.

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wurde mittlerweile die Behandlung des Rundfunks als Dienstleistung¹⁰³ und mithin die Anwendbarkeit der Dienstleistungsvorschriften des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich anerkannt. Allerdings bleibe der Ausdruck der Kultur unverkennbar.

Die Schaffung einer umfassenden europäischen Medienordnung verbietet sich aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Gemeinschaft darf gemäss Art.5 Abs.1 EGV nur in den Rechtsmaterien regelnd tätig werden, in denen ihr vertraglich die entsprechenden Kompetenzen eingeräumt wurden. Weder in den bestehenden Verträgen noch in dem Konventsentwurf des Verfassungsvertrages wird der Europäischen Gemeinschaft ein derartiger Rechtsetzungsauftrag für diese Materie zugewiesen. Mithin fällt die Ausgestaltung der Medienordnung grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten¹⁰⁴.

Durch die allgemeinen europarechtlichen Regelungen sind allerdings vereinzelt einige Materien geregelt, die für das Medienrecht von Bedeutung sind und mittelbaren Einfluss auf dieses ausüben. Dies ergibt sich aus der kulturellen und wirtschaftlichen Doppelnatur der Medien¹⁰⁵. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes im Wege der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Vertrages führt dazu, dass selbst kulturelle Tätigkeiten in dem Maße, in dem sie zugleich einen wirtschaftlichen Einschlag aufweisen, dem Vertrag nicht prinzipiell entzogen werden können¹⁰⁶.

So sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verantwortlich für den Schutz und die Sicherung des Pluralismus in den Medien. Diese Wirkung soll durch die

¹⁰³ zu erwähnen sei der Fall Sacchi, EuGH vom 30. 4. 1974 – Rs.155/ 73 – Slg. 1974, 409 (432 Ziff. 1 des Tenors) Ausstrahlung von Fernsehsendungen fällt unter die Vorschriften über Dienstleistungen (Art.59 bis 66)

¹⁰⁴ Vgl. Grünbuch zu Leistungen der Daseinsvorsorge 2003 Europäische Kommission

¹⁰⁵ Verteidiger der kulturpolitischen oder demokratischen Komponente: s. Gulich, S.18
Verteidiger der gemeinschaftsfreundlichen Komponente: ebenda

¹⁰⁶ Roth, ZUM 1989, S. 103 f.

allgemeinen europäischen Regeln verstärkt, durch einzelne Regelungen der Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ gefördert und gesichert werden¹⁰⁷.

Des Weiteren wird der Europäischen Kommission durch die Verträge das Recht und die Pflicht eingeräumt, den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt im Hinblick auf eine Verfälschung desselben durch missbräuchliche Praktiken zu kontrollieren. Hierin liegt Konfliktpotential für die Ausgestaltung des dualen Systems im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Durch die primäre Finanzierung aus Gebühren, ist eine Wettbewerbsverzerrung vorprogrammiert. Eine solche ist allerdings solange hinzunehmen, wie dies zur Erfüllung des Funktionsauftrags unvermeidlich erscheint, nicht hingegen zur Kompensation unnötiger Kosten seitens des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Inhalt und Ausgestaltung des Funktionsauftrags sind allerdings den Mitgliedstaaten überlassen, da es sich hierbei um die Erfüllung wirtschaftlicher, sozialer und vor allem kultureller Bedürfnisse handelt, ebenso wie die Wahl des Finanzierungsmodus. Der Europäischen Kommission bleibt mithin lediglich die Überprüfung, ob ein solcher Funktionsauftrag ausreichend festgelegt wurde, die Wahrnehmung desselben auf einen kompetenten, ständig überprüften Verantwortlichen übertragen wurde und die Finanzierung sich im Rahmen dieses Auftrages bewegt. Nur so kann dem freien Wettbewerb des europäischen Binnenmarktes ausreichend Rechnung getragen und eine ausreichende Transparenz gewährleistet werden.

Die Notwendigkeit eines Handelns der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Rundfunkwesens bekräftigte die Kommission in ihrem Weißbuch „Vollendung des Binnenmarktes der Kommission an den Europäischen Rat“¹⁰⁸.

Die Europäische Kommission verabschiedete eine Mitteilung über ihre Politik im audiovisuellen Bereich und setzte Schwerpunkte für die Ergänzung des rechtlichen Rahmens, die Entwicklung und Einführung einer europäischen und einheitlichen Fernsehtechnologie der Zukunft sowie die Förderung der europäischen Programmindustrie¹⁰⁹.

Die Grünbücher „Fernsehen ohne Grenzen“ und „Grünbuch über Urheberschaft“ zeigten Wirkungen auf die Rundfunkordnungen ebenso wie einige Entschei-

¹⁰⁷ Dörr/ Dreher, S. 87

¹⁰⁸ Weißbuch vom 14.06.1985, Dok, KOM (85) 310 endg.

¹⁰⁹ Kommission der EG, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament über die Politik im audiovisuellen Bereich, Dok. KOM (90) 78 endg. vom 21.02.1990, S. 35

dungen des EuGH, in denen sich dieser mit Rundfunkfragen beschäftigte. Vor allem das Fernsehübereinkommen des Europarates¹¹⁰ und die EG-Fernsehrichtlinie¹¹¹ haben Bedeutung für die Entwicklung des bundesrepublikanischen Rundfunksystems erlangt.

Für den sich entwickelnden europäischen Wettbewerb im Fernsehen wurden gewisse Mindeststandards vor allem hinsichtlich der Finanzierung und des Jugendschutzes festgelegt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in Europa ergab sich die Notwendigkeit einer Anpassung des Rundfunkstaatsvertrages, in dem die europäischen Regelungen über den grenzüberschreitenden Rundfunk einbezogen wurden und die eingetretene Medienentwicklung Berücksichtigung fand.¹¹² Mit dem Vierten Rundfunkänderungsvertrages wird in erster Linie EU-Recht umgesetzt¹¹³.

Anzupassen war das deutsche Rundfunkrecht auch an die vom Europäischen Parlament und dem EU-Rat beschlossene Richtlinie zur Änderung der Fernsehrichtlinie¹¹⁴. Seit dem 01.01.2001 trat der fünfte Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Kraft, dessen zentrale Modifizierung war die Anpassung der Rundfunkgebühr im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag.

Die bisherigen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft zielten vorrangig auf eine Stärkung der privatwirtschaftlichen Anbieter ab, die Zulässigkeit einer dualen Rundfunkordnung wurde allerdings noch nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr in ihrem Bestand bestärkt¹¹⁵.

Mithin bestehen derzeit eine Reihe von gemeinsamen europäischen Elementen der Rundfunkordnungen, aber noch keine europäische Rundfunkordnung. Allenfalls Ziele werden durch europäisches Recht und Rechtsprechung normiert: die gegenseitige Öffnung der fortbestehenden Rundfunkordnungen der Mitgliedstaaten und die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft vor Verfälschungen schützen soll. Bei der Verwirklichung dieses Ziels, eines Binnenmarktes für den Rundfunk, begünstigt der Vertrag nicht nur private, sondern auch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter sowie deren Tätigkeiten.

¹¹⁰ Höfing/ Möwes/ Pechstein, Teil C, S.42 ff.

¹¹¹ Höfing/ Möwes/ Pechstein, Teil B, S.28 ff.

¹¹² Kreile, ZUM 1991, S.569 ff.

¹¹³ Ring, ZUM 2000, S.177; Hesse, ZUM 2000, S.183 f.

¹¹⁴ Richtlinie 97/ 36/ EG vom 30. Juni 1997

¹¹⁵ Protokoll zum Amsterdamer Vertrag; vgl. auch Herrmann (1992), S.15

Auch in Zukunft wird die Europäisierung und Internationalisierung weiterhin eine bedeutsame Rolle für die Entwicklung der Medienordnungen und der beiden Säulen der dualen Rundfunkordnung spielen. Europa soll mehr und mehr auch politisch und kulturell enger zusammengeführt werden.

3. Das „duale System“ in der schweizerischen Rundfunkordnung

3.1 Die Genese des „dualen Systems“

Verfassungsrechtlich stützte sich die Gesetzgebung für elektronische Medien und mithin der Programmdienst der nationalen Rundfunkorganisation zunächst auf Art. 36 BV und wurde aus dem Post- und Telegraphenregal abgeleitet. Erst am 2. Dezember 1984 wurde der Radio- und Fernsehartikel von Volk und Ständen angenommen nach zwei gescheiterten Vorlagen in den Jahren 1957 und 1976. Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Vorlagen wurde in dem neuen Art. 55 bis BV der medienrechtliche Aspekt vor den technischen Aspekt gesetzt. Art. 55 bis wurde praktisch unverändert als Art. 93 in die Bundesverfassung von 1999 übernommen.

Grundlage ist eine umfassende und ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung der schweizerischen Radio- und Fernsehordnung¹¹⁶. In dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen bleiben Radio und Fernsehen unabhängige Institutionen, die ihr Programm autonom gestalten können. Sie werden lediglich zur Erfüllung eines Leistungsauftrags verpflichtet, der die publizistische Grundversorgung der Schweiz gewährleisten soll. Nach Art. 93 Abs. 2 BV tragen Radio und Fernsehen zur Bildung, kulturellen Entfaltung und zur freien Meinungsbildung aber auch zur Unterhaltung¹¹⁷ bei. Dabei ist der Auftrag eher als Wirkungsauftrag denn als Programmauftrag zu verstehen, die Veranstalter sollen bestimmte Publikumszustände durch ihr Angebot erzeugen. Diese Verpflichtung besteht nicht nur gegenüber dem Publikum, sondern auch gegenüber den Kantonen und dem Land, deren Bedürfnisse und Besonderheiten berücksichtigt werden sollen.

Aus der politischen und kulturellen Funktion wird auch die Pflicht abgeleitet, dass alle Gebiete der Schweiz, insbesondere auch Rand- und Bergregionen, Programme empfangen und Gegenstand der programmlichen Darstellung sein sollen. Die schweizerische Verfassung versteht den Rundfunk vorrangig als Dienst für die Allgemeinheit und stellt das Publikum in den Mittelpunkt. Die Priorität liegt

¹¹⁶ Grob, ZStöR 1994, S.37 f.; Rehbinder, S. 45

¹¹⁷ Schnürmann/ Nobel, S.85

in der Sicherung der Vielfalt des schweizerischen Mediensystems und nicht in der Schaffung wirtschaftlichen Wettbewerbs.

Die Struktur der Radio- und Fernsehlandschaft wird dadurch allerdings nicht seitens der Verfassung vorgegeben. Die Organisation kann hingegen aus einem starken öffentlichen Veranstalter, einem marktwirtschaftlichen Teil oder einem Mischsystem bestehen, solange von diesem Mediensystem als solchem der geforderte Leistungsauftrag umfassend gewährleistet wird. Der Staat trägt die Verantwortung für die Erfüllung der Verfassungsaufgabe durch gesetzliche Vorgaben und seine Verwaltungstätigkeit. Letztere umfasst vor allem die Vergabe von Konzessionen und seine Aufsichtstätigkeit.

Zunächst war die „einfachrechtliche“ Grundlage vorrangig von Verordnungen und Konzessionen geprägt, die das Recht der elektronischen Medien regelten. In einigen anderen Gesetzen wurden zwar Rahmenbedingungen mit geregelt, ein Radio- und Fernsehgesetz trat allerdings erst am 1. April 1992 in Kraft.

Die Schweizerische Rundspruchgesellschaft spielte eine dominante Rolle in der schweizerischen Medienordnung. Historisch gesehen ist sie ein Zusammenschluss von Radiovereinen aus den Zwanzigerjahren des letzten Jahrhunderts. 1931 kam es zur Gründung dieser föderalistisch aufgebauten Dachorganisation aus verschiedenen schweizerischen regionalen Gesellschaften¹¹⁸. Die Regionalgesellschaften der deutschen und französischen Schweiz unterteilen sich wiederum in einzelne Mitgliedgesellschaften. Im Jahr 1931 erhielt die SRG erstmals ihre Sendekonzession vom Bund, die im Verlauf der kommenden Jahre in modifizierter Form mehrmals erneuert wurde. Die SRG-Konzession enthält ein detailliertes Regelungssystem durch umfassende Statuten, Weisungen und Programmgrundsätze. Die Abänderungen einzelner Bestimmungen und Inhalte der Konzessionen erfolgte, um sie an Veränderungen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht anzupassen. 1957 gewährte der Bundesrat der SRG erstmals eine Fernsehkonzession. Sie trat am 1. Januar 1958 in Kraft.

1960 wurde die «Schweizerische Rundspruchgesellschaft» in «Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft» umbenannt. Die Abkürzung SRG blieb bestehen. 1999 gab sich die SRG den neuen Namen SRG SSR idée suisse. „Idée

¹¹⁸ Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz RDSR
Société de radio-télévision suisse romande RTSR
Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana CORSI
Cuginanza rumantscha radio e televisium CRR

suisse“ soll dabei nicht weiter nur für einzelne Impulsprogramme stehen, sondern zur Qualitätsmarke für den Service public der SRG SSR werden.

Die SRG wurde beauftragt, die Vollversorgung der Schweiz mit dem Programmangebot im Radiobereich und seit 1964 auch der Fernsehversorgung zu übernehmen und blieb zunächst der einzig legitime Anbieter in der Schweiz. Die Verantwortung für Errichtung, Ausbau und Betrieb der Sendestationen wurde den PTT-Betrieben übergeben.

Drei Gründe hatten zur Einführung des Treuhandmodells in der Schweiz geführt: die Frequenzknappheit, die hohen Kosten für Infrastruktur und Produktion, aber auch ein drohender Verlust der Programmqualität. Es wurde angenommen, rein kommerzielle Programme würden von Massenattraktivität und Mehrheitsfähigkeit dergestalt gesteuert, dass ein gewisser Qualitätsstandard nicht aufrecht erhalten werden könne. Programme die nur von Minderheiten konsumiert werden, wie kulturelle Sendungen und politische Hintergrundsendungen, träten zurück oder würden gänzlich verschwinden.

Erst in den siebziger Jahren wurden Versuchskonzessionen vergeben an lokale Kabelfernsehprogramme und damit der Markt für andere Anbieter neben der SRG geöffnet. Durch die fortschreitende Entwicklung im technischen Bereich und die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten durch gezielt eingestrahelte Radioprogramme in die Schweiz wurde der Bundesrat veranlasst, am 7. Juni 1982 die Verordnung über lokalen Rundfunk (RVO) zu erlassen. Diese wurde zunächst auf zehn Jahre befristet und nach einer Revision im Jahre 1987 verlängert. Auf Basis dieser Verordnung wurden 269 Gesuche gestellt. Von diesen wurden 60 Radio-, Fernseh- und Bildschirmtext-Veranstalter 1983 zugelassen für die Veranstaltung von lokalem, von der SRG unabhängigem Rundfunk. Sie durften ihr Programm erstmals auch durch Werbung finanzieren¹¹⁹. Die Veranstalter wurden aber zugleich in ihrer Konzession zur Erbringung eines Leistungsauftrages verpflichtet. Die RVO wurde stark kritisiert aufgrund dieser Öffnung des Marktes für private Anbieter und dem Überschreiten der dem Bundesrat zustehenden Gesetzgebungskompetenzen vor allem im Bereich der Programmvorschriften.

Bei der RVO sollte es sich auch nur um eine vorübergehende Lösung handeln, die an eine Begleituntersuchung gekoppelt war. Mit Hilfe dieser Untersuchung sollten

¹¹⁹ AS 1982, 1149

Erfahrungen für künftige Gesetzgebungserfordernisse und –möglichkeiten im Bereich des Rundfunkwesens erlangt werden.

Die weiterschreitende Liberalisierung des Rundfunks in den Nachbarländern der Schweiz und die fortschreitende Entwicklung im technischen Bereich veranlasste den Bundesrat dazu, Ende der siebziger Jahre eine Expertenkommission mit der Aufgabe der Entwicklung eines Mediengesamtkonzepts zu beauftragen. Die Vorschläge dieser Kommission flossen in einen bundesrätlichen Gesetzesentwurf vom 21. Juni 1987 ein¹²⁰, dem RTVG.

Das 1991 in Kraft getretene RTVG wurde 1993 im Rahmen des „Eurolex“-Pakets von den eidgenössischen Räten modifiziert und 1997 an das revidierte Fernmeldegesetz angepasst. In seinen wesentlichen Grundzügen blieb es allerdings vollumfänglich erhalten.

Erst im Oktober 1998 startete Tele 24 als erster Schweizer Fernsehveranstalter mit einem privaten Programm auf sprachregional-nationaler Ebene. Im März 1999 erhielten TV 3 und RTL/ ProSieben die Konzession vom Bundesrat. Alle drei Versuche scheiterten aus wirtschaftlichen Gründen.

Seit dem 1. Dezember 2003 ging U1 TV Station¹²¹ mit einem Testprogramm auf Sendung, am 1.3.2004 startete das reguläre Programm. U1 TV Station ist ein nationales Privatfernsehen, welches auf die deutsche Schweiz ausgerichtet ist. Zurzeit wird U1 TV Station auf dem analogen Kabel-TV-Netz der Cablecom verbreitet (ca. 1.2 Mio Haushalte). Des Weiteren hat U1 TV einen Vertrag mit Swisscom abgeschlossen, wodurch weitere 500.000 Haushalte erreicht werden. Die zukünftigen Entwicklungen in diesem Marktbereich bleiben abzuwarten.

3.2 Die aktuelle Ausgestaltung des „dualen Systems“

(1) Das Drei-Ebenen-Modell

Blieb die genaue Ausgestaltung der Rundfunkordnung in der Schweizer Verfassung noch offen¹²², wurde mit dem RTVG von 1991 der Rundfunkmarkt für private Anbieter geöffnet und das SRG-Monopol gelockert. Die Schweizer Rundfunkgesetzgebung strebte eine umfassende Gestaltung der Rundfunklandschaft an, so dass seit dem Erlass des RTVG die Rundfunkordnung von diesem geprägt

¹²⁰ BBl 1987 III 689 ff.

¹²¹ U steht für Unterhaltung

¹²² Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel (Art. 55 bis BV), S. 47

wird. Als Vorbild sollte bei der Ausgestaltung der schweizerischen Medienordnung das holländische Vereinsmodell dienen¹²³.

Wie in fast allen europäischen Ländern sollte ein duales Rundfunksystem eingeführt werden, allerdings in der abgeschwächten Form eines Drei-Ebenen-Modells. Das Modell geht von verschiedenen Medienmärkten aus, in die sich die Rundfunklandschaft untergliedert. Dabei handelt es sich um die lokalen/ regionalen, nationalen und internationalen Versorgungsgebiete. Diese Medienordnung entsprach weitgehend dem historisch gewachsenen föderalistischen Aufbau im Lande und wurde lediglich dergestalt gesetzlich fixiert. Für die unterschiedlichen Ebenen werden unterschiedliche Regelungen getroffen.

Zunächst ist eine lokal/ regionale Ebene vorgesehen, auf der ein freier marktwirtschaftlicher Wettbewerb zwischen privaten Veranstaltern herrschen soll. Der Begriff „lokal“ bezeichnet dabei das Versorgungsgebiet eines Radiosenders, der Begriff „regional“ das eines Fernsehsenders. Eine „Verfälschung“ des Wettbewerbs um die Werbemittel wird gemäß Art. 17 Abs. 2 RTVG nur in Ausnahmefällen zugelassen: sofern ein ausreichendes öffentliches Interesse an einem Programm besteht, dem Veranstalter aber nicht die ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, kann diesem ein gewisser Anteil der Empfangsgebühren zustehen.

Eine Regulierung des Marktes ergibt sich auch aus dem Gestaltungsinstrument der Konzessionsvergabe. Zum einen dürfen nur so viele Veranstalter auf dem Markt zugelassen werden, wie dieser wirtschaftlich fassen kann. Den zugelassenen Veranstaltern soll der Kostendruck genommen werden, so dass der ihnen vorgegebene Beitrag zum Leistungsauftrag uneingeschränkt erfüllt werden kann. Des Weiteren können die vergebenen Konzessionen mit Auflagen versehen werden, die ebenfalls regulierend wirken.

Auf der nationalen/ sprachregionalen Ebene besitzt die SRG eine weitgehenden Schutz vor Konkurrenz, um den Grundversorgungsauftrag umfassend erfüllen zu können. Die Ausgestaltung entspricht zwar keiner monopolistischen Stellung der SRG, aber einer marktbeherrschenden. Art. 31 RTVG bildet hierbei die

¹²³ NR Müller, Aargau, in Amtliche Bulletin NR 1989, S.1590; SR Leuenberger, Solothurn, in Amtliche Bulletin NR 1989, S.1595

„Schlüsselstelle“¹²⁴ im Gesetz. In diesem ist zwar die Möglichkeit der Zulassung von anderen Veranstaltern auf dieser Ebene unter bestimmten Voraussetzungen enthalten, allerdings dürfen diese die Erfüllung des Leistungsauftrags seitens der SRG nicht beeinträchtigen.

Eine Durchbrechung des Ebenenmodells liegt in dem Vertragsmodell gemäß Art.31 Abs.3 i.V.m. Art.25 Abs.3 RTVG, das eine Zusammenarbeit der SRG mit anderen privaten Veranstaltern vorsieht. Zugunsten des wirtschaftlichen Wettbewerbs kann auf dieser „vierten Senderkette“ ein gemeinsames Fernsehprogramm veranstaltet werden, was in sogenannten Zusammenarbeitsverträgen geregelt und dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden muss.

Auf der internationalen Ebene wiederum sind keinerlei Beschränkungen für die Veranstalter vorgesehen. Der SRG steht in diesem Bereich gemäß Art. 35 RTVG gerade kein Anspruch auf eine Konzession zu. Vielmehr besteht hier, wie auf der lokalen/ regionalen Ebene, ein regulierter Markt.

(2) Auftrag: Service public versus Mindeststandard

(2.1) Als Service public werden „gemeinwohlorientierte Leistungen bezeichnet, die für das Zusammenleben in modernen demokratischen Gesellschaften wichtig oder notwendig sind“¹²⁵. Dazu zählen unter anderem Bildung, Gesundheitswesen, Telekommunikation, Post, Verkehr und eben auch die Medien, die mit einigen dieser Gebiete in engen Zusammenhang stehen. Soweit diese Leistungen nicht über den Markt alleine ausreichend sicher gestellt werden können, hat der Staat für die Sicherstellung und Regelung Sorge zu tragen.

Im Medienbereich wird dabei von dem Gedanken ausgegangen, dass „alle Gebiete angemessen versorgt werden“¹²⁶ sollen und „eine ausreichende Grundversorgung (...) in der Schweiz gewährleistet sein“¹²⁷ muss, so dass grundsätzlich alle Veranstalter zu Service-public-Leistungen verpflichtet werden. Der jeweilige Beitrag zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags wird von der wirtschaftlichen Marktaufteilung geprägt.

Der SRG kommt dabei als „öffentlich-rechtlicher“ Rundfunk die Garantie des Service public zu. Dieser besteht aus zwei Komponenten: der Grundversorgung

¹²⁴ BR Ogi in Amtliche Bulletin NR 1989, S.1663

¹²⁵ Loretan, Medienheft 14, 2000 S. 4

¹²⁶ Botschaft zum E-RTVG, S.1575

¹²⁷ Botschaft zum E-RTVG, S.1571

und dem Leistungsauftrag. Die Grundversorgung, auch als äußerer Service public bezeichnet, umfasst gleichwertige Programme für alle Regionen wie auch einen Sprachaustausch durch den Empfang fremdsprachiger SRG-Programme in anderssprachigen Landesteilen. Die innere Komponente bezieht sich auf die Programminhalte. Gemäß Art. 26 Abs.2 RTVG muss die SRG in der Gesamtheit ihrer Programme die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen. Sie wird mit der Aufgabe konfrontiert, die kulturelle Entfaltung auf regionaler Ebene zu gewährleisten durch die Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse und Besonderheiten, zugleich aber auch die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit zu stärken. Diese Rundfunkordnung ist direkt an die Grundlagen des Staatsverständnisses der Schweiz gekoppelt¹²⁸.

So ist die SRG gemäß ihrem Konzessionsauftrag verpflichtet, Vollprogramme in den drei Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch herzustellen und zusätzlich die vierte Landessprache, Rätoromanisch, angemessen zu berücksichtigen. Daneben sind kulturelle, religiöse oder andere gesellschaftliche Minderheitenprogrammen zu veranstalten, um eine ausreichende Programmvielfalt zu ermöglichen und den Eigenheiten des Landes ausreichend Rechnung zu tragen. Der nähere Umfang und die Ausgestaltung der programmlichen Vorschriften werden in der Konzession der SRG konkretisiert. Zugleich muss der SRG ein gewisser Spielraum eingeräumt werden, um deren Rundfunkfreiheit und Autonomie als Veranstalter nicht zu verletzen. In Art. 3 KSRG werden deshalb die Themenkreise nicht einzeln umschrieben.

Im Gegensatz zu den anderen Veranstaltern hat die SRG gemäß Art. 27 RTVG nicht nur ein Recht diese Leistungen zu erbringen, sondern eine Pflicht.

Durch die zunehmende Kommerzialisierung des Rundfunks sollen die Sendungen nicht nur alle gesellschaftspolitischen, kulturellen und unterhaltenden Aspekte enthalten, sondern auch programmliche Defizite der anderen, kommerziellen Veranstalter ausgleichen.

Aus dieser bedeutenden Funktion für das Rundfunksystem wird die Sonderstellung und Privilegierung der SRG im Rahmen der Finanzierung und der Konzessionsvergabe abgeleitet.

(2.2) Den privaten Anbietern wird zwar die möglichst umfassende Erfüllung des Auftrags für Radio und Fernsehen nahe gelegt. Für die freie Meinungsbildung soll

¹²⁸ Meier, Medienheft Dossier 21, 2004, S. 6

die Vermittlung vielfältiger, umfassender und sachlicher Information auch bei ihnen im Vordergrund stehen. Gleichzeitig sollen Beiträge zur Unterhaltung und Kultur im ausreichenden Umfang bedacht werden.

Aufgrund ihrer Art der Finanzierung und der daraus resultierenden kommerziellen Abhängigkeit von Publikumsgeschmack und Wirtschaftsinteressen werden aber zugleich Unzulänglichkeiten bedacht. Die umfassende und detaillierte Ausgestaltung der Rechte und Pflichten des „öffentlich-rechtlichen“ Rundfunks erlaubt eine solche Liberalisierung für die kommerziellen Anbieter. Ein gewisser Mindeststandard soll stets aufrechterhalten und die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet werden. Gleichzeitig braucht aber ein vielfältiges Angebot, in dem alle relevanten politischen und gesellschaftlichen Gruppen zu Wort kommen, nicht von einem Anbieter allein aufrecht erhalten zu werden, vielmehr kann dies durch die Gesamtheit aller Programme in einem Versorgungsgebiet erfolgen. Dem Einzelnen obliegen im übrigen die sich aus den jeweils einschlägigen gesetzlichen und vor allem konzessionellen Vorgaben ergebenden Verbindlichkeiten.

(3) Finanzierung: Gebühren versus Werbeeinnahmen

(3.1) Die SRG sieht sich als gemischtfinanziertes Non-Profit-Unternehmen, das sich vorrangig aus Gebühreneinnahmen aber auch aus kommerziellen Erträgen finanziert.

Der SRG kommt im RTVG eine Sonderstellung zu, mit der sie gesetzlich zur Gewährleistung des Grundversorgungsauftrags verpflichtet wird und zugleich eine Klammer- und Integrationsfunktion wahrnehmen soll¹²⁹. Um die Gewährleistung dieser Aufgabe erfüllen zu können, hat die SRG grundsätzlich einen Anspruch auf den Erhalt von Empfangsgebühren gemäß Art.17 Abs.1 RTVG/ Art.10 KSRG. Der Bundesrat bestimmt die Höhe der Rundfunkgebühr formell auf dem Verordnungsweg¹³⁰. Eine Anpassung der Gebühren bedarf einer Revision der entsprechenden Bestimmungen¹³¹.

Des weiteren wird der SRG in Fernsehprogrammen¹³² die ergänzende Finanzierung aus Werbe- und Sponsorgeldern nicht verwehrt.

¹²⁹ Schürmann/ Nobel, S.145

¹³⁰ Art. 55 Abs. 2 RTVG

¹³¹ Art. 101 RTVV

¹³² Werbung in den Radioprogrammen der SRG ist ausgeschlossen gemäß Art. 11 KSRG

(3.2) Privaten Veranstaltern wird grundsätzlich die ausschließliche Finanzierung aus Werbeeinnahmen und Sponsorengelder zugedacht. Die Ausstrahlung ist allerdings an gewisse inhaltliche und zeitliche Bedingungen gebunden, die für Werbesendungen in Art. 18 RTVG und für das Sponsoren von Sendungen in Art. 19 RTVG festgelegt wurden.

(3.3) Eine Durchbrechung dieses Grundprinzips der Finanzierung und mithin des dualen Systems als solchen findet sich in Art. 17 Abs.2 RTVG/ Art. 10 Abs.2 RTVV in der Form des Gebührensplittings. Durch die Zahlung eines Teils der Empfangsgebühren an private Programmveranstalter soll eine qualitative Verbesserung der lokalen Medienberichterstattung erzielt werden. Diese Ausnahme-situation soll nicht einer verfehlten Unternehmenspolitik von Veranstaltern entgegenwirken, sondern schlechte Rahmenbedingungen kompensieren¹³³. Namentlich lokale und regionale Anbieter können diesen Teil am Ertrag der Empfangsgebühren ausnahmsweise erhalten, wenn in ihrem Empfangsgebiet keine ausreichende Finanzierungsmöglichkeit besteht und an dem zu finanzierenden Programm ein besonderes öffentliches Interesse besteht¹³⁴. Diese beiden Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Ein zu finanzschwaches Versorgungsgebiet findet sich in den meisten Rand- und Bergregionen der Schweiz. Diese sind auf die Unterstützung nahezu angewiesen als „Entschädigung“ für fehlende Einwohner im Konzessionsgebiet, mangelnde Zentralität oder aufgrund der verstärkten Konkurrenzsituation zu ausländischen Sendern. Hieraus wird ein Sockelbetrag ermittelt, zu dem außerordentliche Verbreitungskosten als Entschädigung für die bauliche Abdeckung eines topographisch weitläufigen oder schwierigen Gebiets hinzutreten. Ferner werden Programmleistungen berücksichtigt, die zur Erhöhung der publizistischen und kulturellen Vielfalt beitragen. Die Höhe der jeweiligen Geldbeträge wird bei Lokalradios von der BAKOM berechnet. Bei den Lokalfernsehstationen werden der Ermittlung grundsätzlich ähnliche Kriterien zugrunde gelegt wie bei den Lokalradios. Ging der Bundesrat bei Verabschiedung des Gesetzes von einer Ausnahme-situation aus, werden mittlerweile über die Hälfte der privaten Radiostationen und

¹³³ Dumermuth, FN 267

¹³⁴ Art. 17 Abs. 2 RTVG; Art.10 Abs. 3 RTVV

ungefähr ein Viertel der Lokalfernseher durch diese Gebührenanteile finanziell unterstützt¹³⁵.

Daneben besteht die Möglichkeit, eine Finanzhilfe des Bundes zu erhalten. Dabei handelt es sich nicht um Gebühren, sondern um Gelder aus dem Bundesetat. Diese Möglichkeit wird durch Art. 20 Abs. 1 RTVG auf der internationalen Ebene eröffnet. Hiernach kann der Bund diese Finanzhilfe gewähren, wenn ein besonderes öffentliches Interesse an der Veranstaltung von Programmen und Sendungen besteht und diese Leistung ansonsten nicht in befriedigender Weise erbracht werden könnte.

(4) Struktur

Die Konzessionspflicht für Radio- und Fernsehveranstalter in der Schweiz gemäß Art. 10 RTVG soll als Gestaltungsinstrument die Regulation der Rundfunklandschaft im Sinne des verfassungsrechtlichen Auftrages ermöglichen. Vor allem soll dadurch einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Anbietern vorgebeugt werden, der aufgrund der kleinstaatlichen Struktur der Schweiz befürchtet wird. Der Markt Rundfunk soll in Bahnen gelenkt werden, die zwar einen Wettbewerb grundsätzlich erlauben, auf der anderen Seite aber diesen dergestalt einschränken, dass den privaten Anbietern die Beachtung publizistischer und den Leistungsauftrag tragender Grundsätze erleichtert wird. Durch die gesetzlich vorgesehene Zurückhaltung der Konzessionsbehörde bei Vergabe der Konzessionen wird ein gewisser Schutz vor Konkurrenz in dem jeweiligen Versorgungsgebiet erreicht. Für die Vergabe der Konzession ist grundsätzlich der Bundesrat zuständig, er kann diese Aufgabe aber auch delegieren. Insbesondere bei Konzessionen für die Veranstaltung regionaler und lokaler Programme kann diese Aufgabe auf das Departement übertragen werden, das dann auch für Änderungen und Einschränkungen bis hin zum Entzug der Konzession verantwortlich ist.

Bei der Konzessionierung werden sowohl wirtschaftliche Kriterien, als auch Bedürfnisse im Rahmen des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrages herangezogen.

In formeller Hinsicht muss die erteilte Konzession den Mindestanforderungen von Art. 3 Abs. 1 RTVV genügen.

¹³⁵ Economiesuisse Dossierpolitik, 2004, S.3

In der Konzession können weitergehende Regelungen zur Erfüllung des Programmauftrages und Auflagen vor allem hinsichtlich der Werbung dem Empfänger auferlegt werden.

Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) prüft als Regulierungsbehörde die Beachtung der konzessionellen Vorgaben und wacht darüber, dass die rechtlichen Bestimmungen im Bereich Werbung und Sponsoring eingehalten werden.

Selbst die SRG bedarf einer Konzession, auf die sie allerdings gemäß Art. 26 Abs.1 RTVG einen Anspruch hat.

Die jeweils zuständige Behörde kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen, die sich für den Konzessionär aus dem Zusammenspiel von gesetzlichen und in der Konzession enthaltenen Vorschriften ergeben. Zur Wahrung der Autonomie der Veranstalter ist allerdings eine Zweckmäßigkeitkontrolle oder gar eine Einwirkung auf dem Gebiet der Programmgestaltung von staatlicher Seite ausgeschlossen (Art. 56 RTVG).

Für die Programmaufsicht wird ein Beschwerdeverfahren zur Behandlung von Beanstandungen des Programms vorgesehen vor einer unabhängigen Ombudsstelle oder weitergehend der Beschwerdeinstanz. Die UBI (Unabhängige Beschwerdeinstanz) prüft auf die Beschwerde hin, ob in einzelnen Sendungen der SRG oder anderer Veranstalter rechtliche Minimalstandards unterschritten wurden.

Daneben bestehen bei der SRG Publikumsräte, die eine Programmbeobachtung vollziehen und dazu Stellung beziehen.

Bei einer Rechtsverletzung erfolgt ein Hinweis der Aufsichtsbehörde bzw. der UBI an den jeweiligen Veranstalter. Dieser hat dann geeignete Vorkehrungen zu treffen, die Rechtsverletzung zu beheben oder zu vermeiden. Über die getroffenen Maßnahmen hat er Bericht zu erstatten. Die Aufsichtsbehörde kann weitergehend vom Konzessionär die Ablieferung der durch die Verletzung erzielten Einnahmen an den Bund verlangen. Eine Möglichkeit, die als administrative Maßnahme für die Programmaufsicht nicht vorgesehen ist. Für tiefgreifendere Maßnahmen müssen sowohl die Aufsichtsbehörde als auch die UBI das Departement anrufen. Dies kann geeignete Maßnahmen gegenüber dem Konzessionär ergreifen, u.a. die Konzession mit Auflagen versehen oder gänzlich widerrufen, als ultima ratio.

(4.1) 1991 unterzog sich die SRG einer umfassenden Strukturreform. Das gesamtschweizerische Unternehmen organisierte sich als privater Vereinsverband und strukturierte sich wie eine aktienrechtliche Holding. Im darauf folgenden Jahr traten die neuen Statuten in Kraft. Durch diese Reorganisation baute die SRG ihre organisatorische Unabhängigkeit aus gegenüber dem politischen System und gab sich eine handlungsfähigere und professionellere Struktur.

Die SRG bleibt privatrechtlich organisiert, als eine Gesellschaft des privaten Rechts und keine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ist eine verwaltungsunabhängige Organisation, die aber zugleich öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllt¹³⁶. Ihre Sonderstellung wird gesetzlich und durch die Konzession ausgestaltet.

Die Struktur der SRG ist historisch gewachsen und entspricht den regionalen Besonderheiten der Schweiz. Ihre Unternehmenseinheiten sind selbständig und in den einzelnen Sprachregionen der Schweiz verankert, wo die Radio- und Fernsehprogramme entstehen. Für die Aktivitäten, die nicht unmittelbar mit dem Service-public-Auftrag zusammenhängen, aber dessen Erfüllung unterstützen, bestehen Tochter- und Beteiligungsgesellschaften.

Die interne Struktur muss dergestalt organisiert sein, dass die Unabhängigkeit der SRG gewahrt werden kann und zugleich alle relevanten Gruppen in ihr vertreten werden.

Sie untergliedert sich einerseits in eine professionelle Organisation, die für den Programmdienst zuständig ist.

Die Trägerschaft wiederum befasst sich mit der umfassenden Repräsentation der Programminteressen des Publikums und den institutionellen Faktoren wie Politik, Kultur oder Religion. Eine Untergliederung der Trägerschaft ergibt sich aufgrund der ihr angehörenden Gesellschaften, die den vier in der Schweiz vorhandenen Sprachregionen entstammen; den deutsch-, französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Regionen. Wobei aufgrund einer Minderheitenpflege die Mehrheitsregion der Deutschschweiz die französischen, italienischen und rätoromanischen Programme finanziell mittragen. Die Trägerschaft ist ein Verband von Vereinen i.S.d. Art. 60 ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, deren Mitglieder Einfluss auf die SRG nehmen wie die Aktionärinnen und Aktionäre einer Aktiengesellschaft.

¹³⁶ BGE 97 I 733, BGE vom 17.10.1980, in ZBl 1982; Schürmann/ Nobel, S. 153

Die Organe der Gesellschaft auf nationaler Ebene sind der Zentralrat unter der Leitung des Präsidenten, der Verwaltungsrat, der Generaldirektor und die Kontrollstelle.

Der Zentralrat ist das oberste Organ der SRG. Er lässt sich mit der Aktionärsversammlung einer Aktiengesellschaft vergleichen und hat Kontrollfunktion. Er genehmigt den Geschäftsbericht, die Jahresrechnung und das Geschäftsreglement und entscheidet über Anträge, welche die Konzessionen oder die Empfangsgebühren betreffen.

Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung und unterstützt den Generaldirektor bei der Entwicklung und Umsetzung der Unternehmensstrategien.

In den Sprachregionen entsprechen die Regionalräte und deren Ausschüsse dem Zentralrat und dem Verwaltungsrat. Weitere Organe sind die Publikumsräte und die von ihnen gewählten Ombudsstellen.

Das Departement ist für die Aufsicht über die Tätigkeit der SRG, insbesondere der Finanzkontrolle, und über deren medienpolitische Stellung zuständig.

(4.2) Die Organisation der privaten Anbieter ist diesen überlassen, sofern sie eine Geschäftsordnung erlassen, aus der die Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeit eindeutig hervorgeht. Dem Alleinanbieter eines Versorgungsgebietes der Schweiz kann allerdings die Organisation einer repräsentativen Trägerschaft und einer beratenden Programmkonzession auferlegt werden, um aufgrund seiner monopolistischen Stellung dennoch eine ausreichende Pluralität zu gewährleisten.

(5) Das „duale System“ im europäischen Raum

Die Schweiz hat sich an das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989 gebunden. Im August 1999 erklärte die Schweiz die vorläufige Anwendbarkeit des Protokolls zur Änderung des EÜGF. Das Parlament stimmte der Ratifikation zu¹³⁷. Dadurch wird auch für die Schweiz die Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen verbindlich, sofern diese Programme einen Minimalstandard bezüglich Inhalt, Werbung und Sponsoring aufweisen. Die Schweizer Delegation konstatierte Unzulänglichkeiten des Übereinkommens. Zum einen fehle es an einer umfassenden Regulierung für die Fernsehprogramme, so wird eine Konzessionierung von Veranstaltern nicht berücksichtigt. Des weiteren befasse sich das Übereinkommen nicht mit grenz-

¹³⁷ Botschaft des Bundesrates vom 6. Dezember 1999, BBl 2000, 1291

überschreitenden Fernsehprogrammen.¹³⁸ Ein Problem stellte es für die Schweiz auch dar, dass es ihr verwehrt wurde, sich gegen die Verbreitung von Werbefenstern aus anderen Mitgliedstaaten zu wehren und ihre strengen Vorgaben in diesem Bereich zu unterlaufen drohten. Allein Art. 16 EÜGF bietet einen geringen Schutz, indem sich solche Werbefenster an die Werbebestimmungen des Landes richten müssen, für das sie bestimmt sind.

3.3 Vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Ausprägungen des „dualen Systems“ im Rahmen der Revision des RTVG

Die Medienlandschaft in der Schweiz hat sich im Laufe der letzten Jahre aufgrund der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung ebenfalls grundlegend verändert. Die Möglichkeit der Digitalisierung von Daten bewirkt eine fortschreitende „Konvergenz“ von Rundfunk, Telekommunikation und Informatik. Hinzu kommt auch hier eine fortschreitende Internationalisierung der Rundfunkstätigkeit, die den verstärkten Eintritt ausländischer Konkurrenten auf dem schweizerischen Markt und eine Vervielfachung des Programmangebotes mit sich brachte. Eine umfassende Gestaltung der schweizerischen Rundfunklandschaft durch die Erteilung von Konzessionen wurde nahezu unmöglich. Viele der in der Schweiz empfangbaren Programme bedürfen aufgrund der Ansässigkeit der Anbieter in Nachbarländern keiner schweizerischen Konzession. Das aufwändige Konzessionierungsverfahren und auch die strengeren Regelungen für Werbung und Sponsoring benachteiligen die schweizerischen Veranstalter dergestalt, dass ihre Konkurrenzfähigkeit zu ausländischen Anbietern stark eingeschränkt wird. Diese Tendenzen machen eine Revision des geltenden Radio- und Fernsehgesetzes erforderlich. Das 1991 unter anderen Umständen und Zielsetzungen erlassene RTVG biete keine ausreichende Garantie mehr für die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Es bedürfe vielmehr neuer medienpolitischer Ansätze und Konzepte¹³⁹ und einer gesetzlichen Grundlage, die diese auf längere Sicht wirkungsvoll sichere.

(1) Bundesrat: Vorentwurf des RTVG

¹³⁸ Botschaft des Bundesrates vom 16. Oktober 1990, BBl 1990 III 929

¹³⁹ Bänninger, Medienheft Dossier 21, S.11; ders., Medienheft 14, S.23; Meier, Medienheft Dossier 21, S.5;

Der Bundesrat hat auf Grundlage des Aussprachepapiers über die Grundzüge der künftigen Radio- und Fernsehgesetzgebung vom 19. Januar 2000¹⁴⁰ eine medienpolitische Grundsatzdiskussion geführt, die in einem Vorentwurf des RTVG mündete.

(1.1) Zunächst gibt der Bundesrat in dem VE-RTVG den umfassenden Gestaltungsanspruch des Staates für die Rundfunkordnung auf. Vielmehr soll nur noch ein ordnungspolitischer Rahmen erlassen werden, der im übrigen flexiblere Ausführungsbestimmungen enthalten soll und einer Liberalisierung des Rundfunkmarktes keine Grenzen mehr setze. Das System war bisher durch politische Instanzen gesteuert worden in einem geschlossenen Treuhandsystem. Dies wurde durch eine umfassende Ausstrukturierung der Aufgaben und Organisation des Service public für und in der schweizerischen Rundfunklandschaft erreicht. Zugleich wurde eine Politik der Abschottung gegenüber ausländischen, meist europäischen Anbietern verfolgt. Die Einflüsse internationaler Konkurrenz nahmen auf dem relevanten Markt dergestalt zu, dass dieses in sich geschlossene Rundfunksystem durch nationalstaatliche Steuerung in absehbarer Zeit auf dem deregulierten Rundfunkmarkt nicht mehr aufrecht erhalten werden könne. Vor diesem Hintergrund werde ein Paradigmenwechsel erforderlich. Es bedürfe einer liberalen Ordnung, in der freier Wettbewerb den staatlich geordneten ersetze. Die künstlich erhaltenen räumlichen Begrenzungen des Sendegebietes durch das Drei-Ebenen-Modell müssten aufgegeben werden. Das Nebeneinander von Service-public-Veranstalter und Privaten sei neu zu gestalten. Die Kombination von Markt- und Treuhandmodell soll stärker ausgeprägt werden und die Modelle sich dadurch umfassender ergänzen¹⁴¹. Ein reines Marktmodell sei nach Auffassung des Bundesrates auf jeden Fall nicht in der Lage, der Aufgabe des Service public umfassend Rechnung zu tragen.

(1.2) Die Gewährleistung des Service public stehe im Vordergrund als konstitutives Element des neuen, dualen Systems. Durch eine präzise Fassung des Service public Begriffs komme ihm eine ordnende Wirkung zu. Dabei sei der Service public umfassend zu verstehen¹⁴², er trage zur öffentlichen Meinungsbildung bei und habe Integrationsfunktion. Dadurch komme ihm eine wichtige

¹⁴⁰ <http://www.bakom.ch/imperia/md/content/deutsch/aktuel/1.pdf>

¹⁴¹ vgl. TA vom 21. Januar 2000, S.9; zum dualen System vgl. Ackeret, S.5 ff.

¹⁴² Erläuterungen VE-RTVG S.14 f.

Funktion für die Gesellschaft, den Staat und die Demokratie zu. Nicht zuletzt beinhalte er aber auch Beiträge zu Kultur und Unterhaltung.

Der Service public müsse als verfassungsmäßiges Ziel vorrangig durch spezielle Institutionen gewährleistet werden. Dies entspreche einer Verpflichtung der SRG zur Erfüllung des Leistungsauftrages. Nur so könnten langfristig die Leistungen des Rundfunks für den Einzelnen und die Gesellschaft garantiert werden in qualitativ hochwertiger Ausführung und für alle Regionen.

Das neue RTVG soll der SRG zugleich eine dynamische Positionierung ermöglichen, indem der Service public flexibel ausgelegt werde. Dadurch wird der SRG vom Bundesrat eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zugesichert im Rahmen des Programmauftrages.

An private Anbieter seien dagegen geringere Anforderungen im Hinblick auf den Service public zu stellen in Form einer Entbindung der privaten von besonderen Leistungsaufträgen¹⁴³. Nur dadurch könne deren Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt ermöglicht werden.

(1.3) Aus dem umfassenden Leistungsauftrag der SRG leitet der Bundesrat eine Finanzgarantie ab¹⁴⁴, der SRG stünden die Gebühren zu. Hierfür führt der Bundesrat zwei Argumente an, die eine solche Privilegierung für notwendig erachten lassen. Die Ressourcenknappheit des kleinstaatlichen und begrenzten schweizerischen Rundfunkmarktes sowie die finanziell aufwendige Versorgung der sprachregional aufgesplitteten Regionen und kleineren Räume der Schweiz. An der Regelung der Gebührenfestsetzung hält der VE-RTVG fest¹⁴⁵, als medienpolitische Entscheidung solle diese bei der Landesregierung bleiben¹⁴⁶. Der Vor-Entwurf sieht allerdings vor, dass der Bundesrat bei seiner Entscheidung die Empfehlungen der Kommission, des Beirats und des Preisüberwachers zu berücksichtigen habe, ist an diese aber nicht gebunden. Abweichende Entscheidungen sollen allerdings zumindest öffentlich zu begründen sein¹⁴⁷.

Neben dieser Gebührenfinanzierung soll zwar weiterhin die Möglichkeit bestehen, über den Leistungsauftrag hinausgehende Programme und Angebote durch kommerzielle Mittel zu finanzieren. Hier wird der Handlungsspielraum der SRG

¹⁴³ Art. 3 ff VE-RTVG

¹⁴⁴ Art. 17 ff VE-RTVG

¹⁴⁵ Art. 78 Abs. 1 VE-RTVG

¹⁴⁶ Botschaft zum E-RTVG S.1643

¹⁴⁷ Art. 78 Abs.3 VE-RTVG

allerdings erheblich eingeschränkt durch restriktive Werberegungen, Werbeverbote vor allem für Tabak, Alkohol und Sponsoringverbote.

Von der Möglichkeit des Gebührensplittings kommt der Bundesrat in dem neuen Entwurf ab¹⁴⁸. Einzig Radioveranstalter mit Standortnachteilen sollen durch Subventionen unterstützt werden, nicht indes aber lokale Fernsehstationen¹⁴⁹.

Gleichzeitig sollen die Finanzierungsmöglichkeiten für private Veranstalter erweitert werden durch eine Liberalisierung und Anpassung der Werberegeln an den europäischen Standard¹⁵⁰, insbesondere die Aufhebung des Werbeverbots für Tabak und Alkohol. Dies erfolgt unter gleichzeitiger Beschränkung der kommerziellen Möglichkeiten der SRG¹⁵¹. Diese assymetrische Regulierung zugunsten der privaten Anbieter soll ausreichende wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten für diese verschaffen unter Ausschaltung der Konkurrenz durch die SRG auf dem kleinen Markt der Schweiz. Dadurch soll das Bestehen gegen die ausländische Konkurrenz ermöglicht werden.

(1.4) Die Organisationsform der SRG soll weiterhin offen bleiben, sofern ihre Autonomie und Unabhängigkeit gewährleistet bleibt.

Die Garantie für die Erfüllung des Service public Auftrages soll in der neueren Ordnung durch ein weiteres Instrument erlangt werden, die Einsetzung eines unabhängigen SRG-Beirates¹⁵². Dieser soll die Programme der SRG überwachen und so die Erfüllung des Auftrages einfordern und überprüfen können. Über die Ergebnisse sollen Konzessions-, Aufsichtsbehörde und nicht zuletzt die Öffentlichkeit informiert werden, ob diesen Ansprüchen ausreichend Rechnung getragen werde. Allerdings hat der Beirat kein Weisungsrecht, er soll vielmehr die gesellschaftliche Diskussion über den Service public anregen.

Auch den privaten Veranstaltern wird bei der Organisationsform Gestaltungsspielraum überlassen. Eine Liberalisierung soll durch die Überarbeitung der Konzessionsvoraussetzungen erreicht werden, die zu vereinfachen sind und den Marktzutritt erleichtern sollen¹⁵³. Einer Konzession bedürftigen zukünftig nur noch

¹⁴⁸ Bundesrat, Aussprachepapier S.22

¹⁴⁹ Bundesrat, Aussprachepapier S.22

¹⁵⁰ Art. 8 f. VE-RTVG

¹⁵¹ Art. 28 VE-RTVG

¹⁵² Art. 30 ff VE-RTVG

¹⁵³ Art. 19 VE-RTVG

Anbieter, die einen Anteil aus den Empfangsgebühren beziehen wollen oder einen gesicherten Zugang zur Verbreitungsinfrastruktur anstreben.

(2) Vernehmlassungsverfahren

Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) wurde beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für das RTVG durchzuführen. 194 Vernehmlassungsadressaten, insbesondere Kantone, politische Parteien und interessierte Organisationen wurden eingeladen, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Die Bedeutung dieser bevorstehenden Entscheidung spiegelt sich anhand der Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen wieder, insgesamt 206, und den Vernehmlassenden, darunter die Antworten aller Kantone und neun eidgenössischer Parteien¹⁵⁴. Eine eingehende Diskussion wichtiger aktueller Themen wie den Service public, Funktion und Ausgestaltung der SRG sowie künftige Entwicklungen im Medienbereich wurde entfacht im Rahmen dieser Novellierung des RTVG.

Der VE-RTVG wird zwar allgemein begrüßt, einzelne Aspekte bleiben aber heftig umstritten, gerade was die Umsetzung der einzelnen Zielvorgaben betrifft.

(2.1) Die gesetzten Ziele und die Grundidee eines dualen Systems finden seitens der meisten Parteien, Kantone der deutschsprachigen Schweiz und zahlreicher Verbände positive Resonanz.

Das vorgesehene Modell des dualen Rundfunks sichere einen umfassenden Service public durch die SRG, der eine programmlich qualitative Grundversorgung gewähre. Dies mache es unbedenklich, daneben den Zugang für private Anbieter stärker zu öffnen¹⁵⁵, deren Konzessionsvoraussetzungen zu vereinfachen und dem Marktrundfunk eine komplementäre Funktion zuzuweisen. Auf nationaler Ebene werde diese Ausgestaltung für die schweizerischen Verhältnisse am ehesten gerecht, insbesondere dessen Kleinstaatlichkeit und Diversität der mehrsprachigen Rundfunkmärkte. International werde dadurch ein konkurrenzfähiger Schweizer Rundfunk geschaffen, der im Rahmen der anstehenden Liberalisierung auf dem relevanten Markt bestehen könne.

¹⁵⁴http://www.bakom.ch/de/radio_tv/allgemeines/revision_rtvg/vernehmlassung/stellungnahmen/index.html

¹⁵⁵ Vernehmlassungsantwort economie suisse S.2

(2.2) Nahezu einhellig anerkannt wird die Stärkung des schweizerischen Service public durch eine vorrangige Zuweisung dieser Aufgabe an die SRG. Inhaltlich umfassende und gleichwertige Programme für alle Sprachregionen, die auch flächendeckend empfangbar sind, könnten nur über den nationalen Veranstalter sicher gestellt werden. Gerade aufgrund der topographischen Besonderheiten der Schweiz spiele für ländliche und abgelegene strukturschwache Regionen die Gewährleistung eine zentrale Rolle¹⁵⁶. Der Leistungsauftrag entspreche gerade einem Service au public, also einem Auftrag an der Gesellschaft als Element zur Wahrung der nationalen Identität für die multikulturelle Schweiz¹⁵⁷. Dessen Organisation und Qualität lägen im Interesse des Staates und der Konsumenten¹⁵⁸. Allerdings wird teilweise eine noch stärkere Inpflichtstellung und die Ablegung einer Rechenschaft über die Programmleistungen der SRG gegenüber der Öffentlichkeit gefordert, als sie in dem Vorentwurf angedacht ist¹⁵⁹.

Bei den privaten Anbietern könne dann auf die Erteilung von Leistungsaufträgen und auf eine Konzessionierung zugunsten einer Meldepflicht verzichtet werden. Sie sollen vielmehr einen komplementären Beitrag zum Gesamtsystem der Medien leisten. Allein an programmliche Mindeststandards für die Einhaltung elementarer journalistischer Sorgfaltspflichten bleiben sie gebunden. Dadurch soll eine Qualitätssteigerung des Gesamtangebotes gewährleistet werden.

(2.3) Der Grundsatz „Die Gebühren der SRG, die Werbung den Privaten“¹⁶⁰ sei der richtige Ansatz für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Medien in der Schweiz. Das Modell ordne den privaten Veranstaltern mehr wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu, wie er für den zukunftsorientierten Bestand des schweizerischen Rundfunkmarktes von Bedeutung sei. Allerdings dürfe damit keine Gebührenerhöhung einhergehen, auch nicht zur Kompensation des Sponsoringverbots der SRG, zur Finanzierung des Beirats oder der vorgesehenen Subventionierung der Medienforschung¹⁶¹. Von einigen wird vielmehr sogar eine massive Reduzierung von 30 bis zu 50 % gefordert¹⁶².

¹⁵⁶ Vernehmlassungsantwort Bauernverband S. 1

¹⁵⁷ Vernehmlassungsantwort FDP S. 3

¹⁵⁸ Vernehmlassungsantwort CVP S. 2

¹⁵⁹ Vernehmlassungsantwort Basel Land S. 3

¹⁶⁰ Vernehmlassungsantwort VSP S.2

¹⁶¹ Vernehmlassungsantwort GPS S. 2; Vernehmlassungsantwort SGV S. 4

¹⁶² Vernehmlassungsantwort SVP S. 6; Vernehmlassungsantwort SGV S. 4

Uneinheitlich wird die de facto Abwendung von dem Gebührensplitting beurteilt. Diese wird teilweise als notwendig erachtet. Aufgrund der kleinstaatlichen Struktur der Schweiz bestünden nur knappe Ressourcen, dies betreffe auch die Empfangsgebühren. Zur Sicherstellung eines umfassenden Service public dürften diese nicht zu stark zersplittert werden, also einer Vielzahl von Veranstaltern zugesprochen werden. Um dem internationalen Wettbewerb gerecht zu werden müssten die finanziellen Mittel im eigenen Land auf einen Anbieter konzentriert werden¹⁶³.

Die Gegenansicht stützt ihre Argumentation auf die topographischen Gegebenheiten vor allem in den Berg- und Randgebieten der Schweiz, die einen Anspruch auf eine den Bedürfnissen der Bevölkerung und der kulturellen Vielfalt des Landes entsprechenden Radio- und Fernsehversorgung hätten. Eine solche sei indes nur dann zu gewährleisten, wenn die Mehraufwendungen, wie sie durch die erschwerten Ausstrahlungsbedingungen sowie die kulturell und sprachlich vielfältigen Programme hervorgerufen würden, durch Splittinggebühren finanziell kompensiert werden könnten. Diese Regionen und sprachlichen Minderheiten bedürften einer Subventionierung, um nicht benachteiligt zu werden, so dass an der bisherigen Regelung und Finanzierung festzuhalten sei, zumindest für Veranstalter in Berg- und Randgebieten¹⁶⁴ bzw. für regionale Fernseh- und Radioanbietern¹⁶⁵. Erst dadurch könne eine Qualitätserhaltung der Service public Leistung erreicht und einem weiter fortschreitenden Konzentrationsprozess entgegengewirkt werden. Das Gebührensplitting orientiere sich gerade an den Interessen der Konsumenten, die eine Empfangsgebühr entrichten und keine SRG-Gebühr¹⁶⁶.

Eine fehlende Anpassung an die europäischen Maßstäbe bestehe im Bereich der Werbe- und Sponsoringordnung. Der Vorentwurf wendet grundsätzlich die europäischen Minimalstandards an nach dem EÜGF, schränkt die Werbe- und Sponsoringfreiheit aber in einzelnen Bereichen ein, vor allem bei den Werbeverboten. Bei diesem Themenkomplex spricht sich die weitaus größere Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmern für eine dementsprechend stärkere Liberali-

¹⁶³ Vernehmlassungsantwort CVP S. 2

¹⁶⁴ Vernehmlassungsantwort SGV S. 4

¹⁶⁵ Vernehmlassungsantwort CVP S. 3

¹⁶⁶ Vernehmlassungsantwort CVP S. 3

sierung aus und die Lockerung der Werbeordnung¹⁶⁷. Für alle Programmveranstalter wird zumindest eine konsequente Anwendung der europäischen Minimalbestimmungen gefordert. Dies würde auf einen Wegfall der Werbeverbote für Alkohol, Politik und Religion hinauslaufen¹⁶⁸. Zwar enthält Art. 15 EÜGF für das Fernsehen (nicht das Radio) Einschränkungen für die Alkoholverbung, doch lässt es die Alkoholverbung im Grundsatz zu. In der Schweiz verbietet das Alkoholgesetz die Fernseh- und Radiowerbung für Spirituosen schlechthin (Art. 42 b Abs.3 lit a AlkG). Der werbenden Wirtschaft und den Bedürfnissen der Veranstalter würde damit nicht ausreichend Rechnung getragen¹⁶⁹. Dies bewirke eine Diskriminierung der schweizerischer Produzenten und Sendeanstalten¹⁷⁰. Eine Benachteiligung der einheimischen Veranstalter zugunsten ausländischer Anbieter mit schweizerischen Werbefenstern wäre ungerechtfertigt und könne nicht Ziel des Gesetzgebers sein.

Eine unterschiedliche Behandlung von SRG und den anderen Anbietern wird allerdings allgemein anerkannt um die Funktionsfähigkeit des dualen Systems zu gewährleisten¹⁷¹. Diese asymmetrische Ausgestaltung mit strengeren Bestimmungen für die SRG sei aufgrund der faktisch gesamten Zuteilung der Empfangsgebühren an diese gerechtfertigt¹⁷².

Einige sprechen sich sogar für eine noch weitergehende Liberalisierung aus, eine analoge Anwendung der für die Presse geltenden Regelungen.¹⁷³

Allerdings besteht auch eine klare Gegenströmung, die gerade in diesem Bereich von einer grundlegenden Liberalisierung Abstand nimmt und die Aufrechterhaltung dieser Restriktionen aus Gründen des Konsumentenschutzes (Alkohol, Tabak, verschreibungspflichtige Heilmittel) bzw. staatspolitischen Aspekten (Politik, Religion) fordert¹⁷⁴ zumindest aber eine Geltung für alle Veranstalter gleichermaßen¹⁷⁵. Im Rahmen einer Abwägung der unterschiedlichen Belange sei eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit aufgrund der bei einer Liberalisierung eintretenden unerwünschten Folgen gerechtfertigt¹⁷⁶.

¹⁶⁷ Vernehmlassungsantwort economie suisse S. 6

¹⁶⁸ differenzierend Vernehmlassungsantwort CVP S. 5

¹⁶⁹ Vernehmlassungsantwort FDP S. 4

¹⁷⁰ Vernehmlassungsantwort SW S. 7

¹⁷¹ Vernehmlassungsantwort VSP S. 3

¹⁷² Vernehmlassungsantwort Basel Land S. 4

¹⁷³ Vernehmlassungsantwort economie suisse S. 6

¹⁷⁴ Vernehmlassungsantwort FRC S.2; Vernehmlassungsantwort ACSI S. 3

¹⁷⁵ Vernehmlassungsantwort Basel Stadt S. 5

¹⁷⁶ Vernehmlassungsantwort Bern S. 3

(2.4) Die vorgeschlagene Umgestaltung der Behördenorganisation wird unterschiedlich aufgefasst.

Die organisatorische und programmliche Autonomie der SRG wird eingeschränkt. Die Umgestaltung der Kommission bringe behördenseitig eine Vereinfachung des Vollzugs des RTVG mit sich und trage der Konvergenz Rechnung, zugleich stelle dies aber auch die Gefahr einer Machtkonzentration¹⁷⁷ und Zentralisierung dar¹⁷⁸. Die Übertragung von umfangreichen richterlichen und legislativen Kompetenzen an eine Behörde ist rechtsstaatlich problematisch. Die Konzentration einer Vielzahl von Aufsichts-, Kontroll- und Eingriffsvorschriften führe zu einer Vermischung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen müsse deshalb eingeschränkt werden und zugleich ein umfassender Rechtsschutz vorgesehen werden¹⁷⁹.

In der Einschränkung und Regulierung der SRG durch den Staat, vor allem durch die Wahl der gesamten SRG-Oberleitung durch den Bundesrat, wird überwiegend eine Schwächung der geplanten Organisation gesehen¹⁸⁰. Diese stelle dann nur noch eine „de facto Anstalt des Bundes“ dar¹⁸¹. An der Wahl seien deshalb zumindest die Kantone¹⁸² zu beteiligen oder es sei eine institutionalisierte Publikumsvertretung als Korrelat zu dem Service public einzurichten¹⁸³. Dies garantiere die Verankerung der SRG in den Landesteilen und Regionen. Vereinzelt wird sogar die Aufrechterhaltung der bisherigen Trägerschaft gefordert¹⁸⁴, die mit einer basisnahen und föderalistischen Organisationsstruktur dem verfassungsrechtlichen Auftrag eher entspreche.

Die Einsetzung einer externen und unabhängigen Kontrollstelle in Form des SRG-Beirats, die auf die Überwachung und Überprüfung der Erfüllung des Service public Auftrags achtet, wird teilweise als sinnvoll erachtet¹⁸⁵.

Einige verlangen dann aber eine stärkere Partizipation der Regionen und Gebietskörperschaften bei der Gestaltung der Organisationsstrukturen und bei der Bestellung der Organe¹⁸⁶.

¹⁷⁷ Vernehmlassungsantwort CVP S. 6

¹⁷⁸ Vernehmlassungsantwort LPS S. 2

¹⁷⁹ Vernehmlassungsantwort economie suisse S. 8

¹⁸⁰ (Vernehmlassungsantworten der meisten Kantone, CSP, FDP, LPS, SVP, SP)

¹⁸¹ Vernehmlassungsantwort Aarau S. 5

¹⁸² Vernehmlassungsantwort SVP S. 9; Vernehmlassungsantwort Zürich S. 3

¹⁸³ Vernehmlassungsantwort Aarau S. 5

¹⁸⁴ Vernehmlassungsantwort Graubünden S. 5

¹⁸⁵ Vernehmlassungsantwort EVP S. 4

¹⁸⁶ Vernehmlassungsantwort Graubünden S. 5

Kritisiert werden auch die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten durch den Beirat, weshalb diese Konstruktion als Kontrollgremium zur Qualitätssicherung nicht zu überzeugen vermöge¹⁸⁷.

Zum Teil wird eine Einführung generell abgelehnt, ein solcher Beirat sei vollkommen überfordert mit der zeitaufwendigen Überwachung sämtlicher Radio- und Fernsehprogramme der SRG. Ein Gremium könne weder allen vier Sprachregionen¹⁸⁸ noch den regionalen Vielfältigkeiten¹⁸⁹ gerecht werden.

Zwei Fronten haben sich bei der Diskussion um die Regelungen für das Programmangebot der SRG herausgebildet. Wirtschaftsverbände¹⁹⁰ und die Werbewirtschaft¹⁹¹ fordern eine gesetzliche Beschränkung des Angebots um weitergehende Freiheiten für die privaten Anbieter eröffnen zu können. Andere warnen hingegen vor derartigen Beschränkungen und Verboten. Diese seien wettbewerbsrechtlich und medienpolitisch abzulehnen. Gerade bei Sparten- und Zielgruppenprogrammen, sowie Regionalprogrammen wird eine negative Wirkung, gar Behinderung des Service public erwartet. Es müsse möglich bleiben, auch regionale Programmfenster oder sogar Vollprogramme anzubieten insbesondere in Gebieten, in denen es keine privaten Anbieter gäbe¹⁹². Auch eine Anpassung an die sich ständig wandelnden Hör- und Sehgewohnheiten des Publikums könnten nur ohne diese Beschränkungen erfolgen¹⁹³.

(2.5) Auf dem beschränkten schweizerischen Markt bestehe auf der einen Seite ein nationales Konkurrenzverhältnis zwischen SRG und den privaten Veranstaltern und auf der anderen Seite eine internationale Konkurrenz zu den ausländischen Anbietern. Der Vorentwurf konzentriere sich primär auf die Regelung des nationalen Marktes und vernachlässige die Wirkungen der internationalen Einflüsse. Durch die auferlegten Einschränkungen der privaten Programmveranstalter können diese der europäischen Konkurrenz nicht Stand halten. Die Sendebedingungen und Programmgestaltung der internationalen Anbieter entziehen sich der schweizerischen Einflussnahme und werden vorrangig durch die europäischen

¹⁸⁷ Vernehmlassungsantwort FDP S. 6

¹⁸⁸ Vernehmlassungsantwort SP S. 5

¹⁸⁹ Vernehmlassungsantwort LPS S. 2

¹⁹⁰ Vernehmlassungsantwort Sat 1 Schweiz S. 8; Vernehmlassungsantwort PRS S. 4, 34 f.

¹⁹¹ Vernehmlassungsantwort SWA S. 3

¹⁹² Vernehmlassungsantwort SP S. 4; Vernehmlassungsantwort Luzern S. 3

¹⁹³ Vernehmlassungsantwort Solothurn S. 2

Bestimmungen reguliert. Beschränkungen der privaten schweizerischen Anbieter, die über den europäischen Mindeststandard hinausgehen, benachteiligen diese in ihrem wirtschaftlichen Bestand nachhaltig.

(2.6) Grundlegende Vorbehalte gegenüber dem vorgesehenen dualen System wurden insbesondere aus den Bereichen der Westschweiz geäußert. Es handele sich dabei um rein theoretisches Denken, das nicht den schweizerischen Gegebenheiten entspreche, wie den kleinstaatlichen Dimensionen, der ökonomischen und sprachlichen Vielfalt. Den einzelnen Sprachregionen könnte nicht mehr ausreichend Rechnung getragen werden. Gerade kleinere Sprachregionen würden erheblich benachteiligt. Lokale und regionale Medien würden sich nicht mehr halten können. Der Service public würde erheblich beeinträchtigt, da Informationen über Themen aus dem Lokal- und Regionalbereich unterbesetzt würden¹⁹⁴. Für die Gewährleistung eines umfassenden Service public bedürfte es als Ergänzung zu den überregionalen Programmen vor Ort agierender und von dort berichtender Veranstalter¹⁹⁵. Die Eigenheiten der 26 souveränen Kantone und der vier Sprachregionen würden verloren gehen¹⁹⁶. Der kulturelle Föderalismus würde weitestgehend dadurch verdrängt¹⁹⁷. Für das demokratische, ökonomische und soziale Leben dieser Regionen würde dies einen tiefgreifenden Eingriff bedeuten¹⁹⁸. Mit dem neu geordneten dualen System würde die wichtige und zentrale Rolle der regionalen und lokalen Medien für den Pluralismus verkannt¹⁹⁹.

Kritik kommt insbesondere aus der französischen und italienischen Schweiz²⁰⁰, die als Minderheitenregionen befürchten, mit den getroffenen Regelungen werde ein Abbau des Service public einhergehen, der gerade ihre Regionen beträfe. Der Kanton Graubünden geht sogar soweit zu äußern, dass ein konsequentes duales System aus föderalistischen Gründen nicht möglich sei. Im Fernsehbereich funktioniere das System nicht, die SRG werde bereits durch Gebühren und Werbung finanziert. Beim Radio stünde einer Umsetzung entgegen, dass Veranstalter in topographisch schwer zugänglichen Gebieten, insbesondere den Bergregionen der Schweiz, zu wenig Chancen hätten, sich einen ausreichend großen

¹⁹⁴ Vernehmlassungsantwort Jura S. 1, 2

¹⁹⁵ Vernehmlassungsantwort Valais S. 6

¹⁹⁶ Vernehmlassungsantwort RRR S. 2

¹⁹⁷ Vernehmlassungsantwort Genf S. 3

¹⁹⁸ Vernehmlassungsantwort Jura S. 2

¹⁹⁹ Vernehmlassungsantwort Valais S. 6

²⁰⁰ Vernehmlassungsantwort Tele Ticino S. 2; Vernehmlassungsantwort Ticino S. 1

Werbemarkt zu eröffnen, um ihr Bestehen sichern zu können. Ein Verschwinden derselben bzw. eine Übernahme durch finanzstarke städtische Unternehmen sei vorprogrammiert²⁰¹. Bei dem Kanton Graubünden handelt es sich um eine Berg- und Randregion, die zugleich dreisprachig ist, so dass sich hier die Bedenken kumulieren. Mithin wird eine Rücksichtnahme auf die föderalistische Struktur gefordert und damit auf die kantonalen Bedürfnisse, insbesondere der strukturschwachen Berg- und Randregionen. Alle vier Landessprachen seien gleich zu behandeln und die sprachlichen Minderheiten ausreichend zu berücksichtigen. Die Darstellung des Landes müsste in seiner Vielfalt erhalten bleiben und die vielfältigen Meinungen sachgerecht zum Ausdruck kommen²⁰².

(3) Bundesrat: Entwurf des RTVG

Das Ergebnis der Konsultationen diskutierte der Bundesrat am 21. November 2001 und beauftragte das UVEK mit dem E-RTVG. Die Gesetzesbotschaft wurde dann am 18. Dezember 2002 zur parlamentarischen Behandlung an den Nationalrat und den Ständerat überwiesen.

An dem Kernanliegen, einen starken Service public zu sichern und die Vorschriften für die privaten Programmveranstalter zu lockern, wird festgehalten.

Zugleich trägt der Entwurf aber den Ergebnissen der Vernehmlassung Rechnung und unterscheidet sich in vielen zentralen Punkten vom Aussprachepapier und dem VE-RTVG. Der Bundesrat wollte ursprünglich keine Regelung mehr, die eine umfassende Gestaltung der Rundfunklandschaft anstrebte und alle Veranstalter zu Service public Leistungen verpflichtete²⁰³. Hiervon kam der Bundesrat ab, was insbesondere auf die Lobbyarbeit der SRG zurückzuführen sein dürfte²⁰⁴. Diese befürchtete unter anderem auch, durch die Schaffung eines Beirats und des Radiowerbeverbotes in ihrer Entwicklung eingeschränkt zu werden²⁰⁵.

Das ursprüngliche Ziel, den Begriff des Service public klar zu strukturieren und präzise zu fassen, um anhand dessen ein echtes duales System zu verwirklichen, wird durch die Anpassung verfehlt. Der Grundbegriff wird verwässert und ihm seine ordnende Wirkung genommen²⁰⁶.

²⁰¹ Vernehmlassungsantwort Graubünden S. 2, 4

²⁰² Vernehmlassungsantwort Graubünden S. 3, 8

²⁰³ Bundesrat Aussprachepapier S. 6

²⁰⁴ TA, 30. November 2002, S.9

²⁰⁵ NZZ, 24. November 2002, S.11

²⁰⁶ Meier, Medienheft Dossier 21, 2004, S. 6

Die SRG soll weitaus weniger in ihren unternehmerischen Freiheiten als noch im VE-RTVG eingeschränkt werden²⁰⁷. Das Verbot der Veranstaltung von Spartenprogrammen und Radiowerbung für die SRG erfolgt nicht mehr auf gesetzlicher Ebene, sondern auf verwaltungsrechtlichem Wege im Rahmen der Konzessionierung²⁰⁸.

Der E-RTVG macht aber nicht nur Zugeständnisse an die SRG, sondern auch an die Anliegen privater Anbieter. Der Forderung, dass die Unterstützung für lokal-regionale Privatveranstalter aus Gebührengeldern nicht geschmälert, sondern ausgebaut werde, um Service-public-Leistungen auch im Nahbereich zu fördern²⁰⁹, kam der Bundesrat nach. Besondere publizistische Leistungen auf der lokal-regionalen Ebene sollen dadurch ermöglicht werden, dass private Radio- und Fernsehveranstalter ebenfalls einen Anteil aus dem Ertrag der Empfangsgebühren erhalten (Gebührensplitting). Allerdings soll die Ausrichtung der Gelder zielgerichteter erfolgen, vor allem soll die finanzielle Unterstützung auf eine begrenzte Zahl von Privatveranstaltern konzentriert werden, die Leistungsaufträge zu erfüllen haben. Dies bedeutet wiederum eine Unterteilung der Schweiz in regionale Gebiete und die Rückkehr zu einem Konzessionierungssystem. In den Regionen sollen Konzessionen ausgeschrieben werden, die an die Erfüllung eines regionalen Service public Auftrages geknüpft sind (Service Public Régional)²¹⁰. Rundfunkgebühren erhalten allerdings nur Veranstalter, die in einem Gebiet senden, in dem die Erfüllung des Leistungsauftrages aus finanzieller Sicht nur schwer möglich ist. Insgesamt sieht der Gesetzesentwurf für die Unterstützung von privaten Radio- und Fernsehveranstaltern eine Höchstgrenze von 4 % des Gebührenertrags vor²¹¹. Die Anzahl gebührenfinanzierter Fernsehsender soll auf höchstens zwölf begrenzt werden²¹². Veranstalter, die einen Service public Auftrag in kommerziell erträglichen Gebieten erfüllen, werden nicht durch Rundfunkgebühren mitfinanziert²¹³. Eine weitere Klasse von privaten Anbietern müssen weder einen Service public erbringen, noch sind sie in ihrer Programmgestaltung

²⁰⁷ Botschaft zum E-RTVG S.1602 ff.

²⁰⁸ vgl. Botschaft zum E-RTVG, S.1627 f. (Radiowerbung)
vgl. Botschaft zum E-RTVG, S. 1608 (Spartenprogramme)

²⁰⁹ Botschaft zum E-RTVG, S. 1618 ff.

²¹⁰ Botschaft zum E-RTVG S. 1619 f

²¹¹ Art. 50 Abs. 1 E-RTVG

²¹² Botschaft zum E-RTVG S. 1620

²¹³ Art. 53 E-RTVG

gebunden²¹⁴, so dass sie keine Gebührengelder erhalten. Nur letztere bedürfen keiner Konzession und müssen ihren Markteintritt lediglich anmelden²¹⁵. Diese Ausweitung des Gebührensplittings ist auf lokaler Ebene als Paradigmenwechsel von einem vertikalen zu einem horizontalen Ordnungsmodell zu werten²¹⁶. Nicht nur ein Veranstalter soll künftig mit der Grundversorgung beauftragt werden, sondern eine Vielzahl, die je einen Teilbereich des Service public abdecken und gemeinsam die Grundversorgung gewährleisten. Der Bundesrat verzichtet nur noch auf die Inpflichtnahme sämtlicher privater Anbieter. Der Systemwechsel wird damit begründet, dass die privaten Veranstalter auf lokaler Ebene einen erheblichen Beitrag zum Service public und mithin zur Meinungsvielfalt leisten²¹⁷.

Anstelle einer klaren Trennung zwischen gebühren- und werbefinanzierten Rundfunkanbietern mit entsprechend unterschiedlichen Funktionen im Mediensystem sollen die elektronischen Medien künftig großflächig subventioniert und mit Leistungsaufträgen gesteuert werden. Die Einführung eines reinen dualen Systems aus zwei völlig unterschiedlichen Rundfunksektoren wird aufgegeben und der Rundfunk vorrangig mit öffentlichen Geldern finanziert.

(4) Der Nationalrat

Im Verlauf des Jahres 2003 diskutierte die Kommission KVF-N während insgesamt neun Sitzungen die RTVG-Botschaft und empfahl dem Nationalrat verschiedene Retouches am Entwurf.

In der Detailberatung wurden zahlreiche Einzel- und Minderheitsanträge gestellt, über die zu entscheiden war und die zu einigen Retouches der Vorlage führten.

(4.1) Der Nationalrat unterstützte weitgehend die grundlegenden Tendenzen des Revisionsentwurfs, vor allem den Service public im Rundfunk zu stärken durch eine Zuweisung des Leistungsauftrags an die SRG.

(4.2) Die Begrenzung der Anzahl von SRG-Programmen wurde abgelehnt und zugleich der Programmauftrag der SRG noch erweitert, um die Möglichkeit der Veranstaltung von regionalen Programmfenstern (Art. 29 Abs.2 E-RTVG).

(4.3) Zur Aufrechterhaltung der kulturellen Vielfalt und dem Ausgleich zwischen den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz sei eine Subventionierung aus den

²¹⁴ Weber (2003), S.195

²¹⁵ Botschaft zum E-RTVG S.1667

²¹⁶ vgl. Weber (2000), S. 43 ff.; Ackeret, S. 5 ff.

²¹⁷ Botschaft zum E-RTVG, S. 1601, 1607

Empfangsgebühren unabdingbar. Die Rückweisungsanträge seitens der Fraktionen der SVP und der FDP, beinhalteten sogar eine weitergehende Liberalisierung und warfen der Vorlage eine Überregulierung vor.

Beim Gebührensplitting hielt der Rat am Erhalt der Subventionierung privater Anbieter aus Gebühren fest, sofern diese einen Leistungsauftrag erfüllen. Für die Unterstützung regionaler und lokaler Radio- und Fernsehveranstalter forderte er sogar eine Subventionsintensivierung.

Retouchen wurden vorwiegend im Abschnitt über Werbung und Sponsoring vorgenommen. Für Werbefenster ausländischer Fernsehveranstalter gelten dabei die restriktiven Regelungen der SRG, denen mithin politische, religiöse und Alkoholwerbung untersagt werde. Diese Entscheidung erfolgte trotz der bestehenden Bedenken, eine solche Regelung könne die Verletzung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen mit sich bringen. Für die privaten Veranstalter sollte das Werbeverbot für Alkohol aufgehoben werden, damit schloss sich der Rat der Ansicht des Bundesrats und der Kommissionsminderheit an. Auch politische und religiöse Werbung dürfe zukünftig von privaten Sendern ausgestrahlt werden.

(4.4) Bei der Behördenorganisation sprach sich der Nationalrat für die bestehende Ordnung aus und folgte nahezu diskussionslos der von der Kommission vorgeschlagenen Ablehnung des SRG-Beirats. Die Einrichtung von Publikumsräten lehnte er allerdings strikt ab, ebenfalls eine seitens der nationalrätlichen Kommission vorgesehene Änderung zu diesem Sujet.

In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz mit einer eindeutigen Mehrheit angenommen²¹⁸.

(5) Ständerat

Der Ständerat beriet in der Frühjahrssession 2005 über das neue RTVG und bekundete nahezu unstrittig sein Eintreten dazu.

(5.1) Das grundsätzliche Anliegen der Stärkung des SRG und die damit einhergehende Zuweisung und Ausgestaltung des Leistungsauftrags unterstützte er genauso umfassend wie der Nationalrat. Allerdings nahm er in vielen Detailregelungen Änderungen des Beschlusses des Nationalrats vor.

(5.2) Bei den regionalen Programmangeboten schloss er sich dem Bundesrat an, dass die Einfügung regionaler Fenster genehmigt werden müsse. Verschärft

²¹⁸ 137 zu 26 Stimmen und 19 Enthaltungen

gleichfalls diese Regelung durch die Forderung zeitlicher Begrenzung und Sponsoringverbot für diese Angebote.

(5.3) Beim Gebührensplitting wurde nach umfassenden Beratungen und Abstimmungen zwischen fünf zur Debatte stehenden Ansätzen zuletzt der Variante Vorzug gewährt, wonach die Höhe des Anteils privater Veranstalter an den Empfangsgebühren 3 – 5 % beträgt für Lokalradios und 2 - 5 % für Lokalfernsehen.

Am auffälligsten wird die Abkehr von der nationalrätlichen Entscheidung bei den Bestimmungen zur Werbung. Der Ständerat plädiert hier für das Verbot von Werbung mit religiösen und politischen Inhalten. Im Bereich der Alkoholwerbung dürften nur Spots für Bier und Wein ausgestrahlt werden, allerdings nicht von den Sendern der SRG. Auf besondere Werbe- und Sponsoringbedingungen für ausländische Fernsehfenster privater Anbieter wurde indes verzichtet, wie es der Nationalrat erwogen hatte.

(5.4) Bei der Behördenorganisation schließt sich der Ständerat vollumfänglich dem Beschluss des Nationalrat an, die Einführung eines Beirats konsequent abzulehnen.

In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz ohne Gegenstimme angenommen²¹⁹.

(6) Das Differenzbereinigungsverfahren

Die Beschlüsse von National- und Ständerat weichen dergestalt voneinander ab, dass nunmehr das Differenzbereinigungsverfahren stattfindet. Die Kommission des Nationalrates hat in drei Sitzungen die einzelnen Unterschiede beurteilt und abschließend am 28. Juni 2005 dem Gesamtrat einen Vorschlag vorgelegt. Sie folgte überwiegend dem Nationalrat und nicht der Entscheidung des Ständerates. Im Rahmen des regionalen Angebots der SRG wird die Version des Nationalrates zugrunde gelegt, dass regionale Programmfenster in Radio und Fernsehen möglich sind. Der Entscheid soll beim Bundesrat durch Konzession liegen, nicht beim Departement, wie es der Ständerat vorschlug. Zumindest was das Sponsoringverbot in diesen Fenstern angeht, wird der Ansicht des Ständerates Rechnung getragen.

Im Rahmen des Gebührensplittings wird eine Art Kompromiss zwischen den Vorschlägen von Bundesrat, Nationalrat und Ständerat versucht. Der Anteil der privaten Veranstalter am Ertrag der Empfangsgebühren soll genau 4 % für Radio

²¹⁹ 23 zu 0 Stimmen

und Fernsehen betragen. Bundesrat und Nationalrat hatten sich für höchstens 4 % ausgesprochen, der Ständerat sah 3-5 % für Radio und 2-5 % für Fernsehen vor. Für das Werbeverbot wird eine neue Bestimmung in Art.10 Abs.1 E-RTVG vorgeschlagen unter Streichung des Art. 16 Abs.4 E-RTVG²²⁰. Darin wird ein Werbeverbot für alkoholische Getränke nicht nur für Werbefenster in ausländischen Programmen und die SRG proklamiert, wie es der Nationalrat vorsah, sondern zusätzlich für sprachregionale und nationale Fernsehprogramme. Das grundsätzliche Werbeverbot politischer und religiöser Werbung wird in seiner Formulierung vom Bundesrat übernommen, dem sich der Ständerat angeschlossen hatte. Ergänzend wird für die politische Werbung lediglich eine Ausnahme für Privatradios aufgenommen.

Bei der Behördenorganisation und dem Verzicht auf einen Beirat gab es keinerlei Differenzen zwischen den Auffassungen von National- und Ständerat, letzterer hatte sich vollumfänglich dem Beschluss des Nationalrats angeschlossen.

(7) Weiterer Ablauf

Nach der Diskussion und Abstimmung im ersten Rat befasst sich die vorberatende Kommission des Ständerats mit den noch verbleibenden Differenzen und stellt ihrem gesamten Rat ebenfalls einen Antrag.

Wenn es nach drei Beratungen immer noch unterschiedliche Versionen des neuen RTVG geben sollte, tritt die Einigungskonferenz zusammen – sie besteht aus Mitgliedern der beiden Kommissionen von National- und Ständerat – und sucht einen Kompromiss. Der schließlich gefundene Kompromissvorschlag kommt in beiden Räten zur Schlussabstimmung. Diese wird für das RTVG je nach Ablauf des Differenzbereinigungsverfahrens für September/ Oktober oder November/ Dezember 2005 erwartet. Nach Ablauf der Referendumsfrist von drei Monaten nach der Schlussabstimmung und einer eventuell stattfindenden Volksabstimmung wird das Inkrafttreten des RTVG kaum vor Mitte 2006 erwartet.

4. Vergleichende Betrachtung der „dualen Systeme“

4.1. Historische und gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Rundfunkordnungen verlief in den demokratischen europäischen Staaten gleichförmig. In der Anfangsphase bestand ein öffentlich-rechtlich

²²⁰ Art. 16 Abs.4 E-RTVG Ausdehnung der Werbe- und Sponsoringschranken für die SRG auch auf ausländische Fensterprogramme

strukturierter Anbieter für ein Abdeckung des gesamten Rundfunkprogramms²²¹. Im weiteren Verlauf wurde von wirtschaftlichen und politischen Kreisen für die Abschaffung dieses Quasi-Monopols plädiert und die Öffnung für private Anbieter gefordert.

Auf die schweizerische und deutsche Rundfunkordnungen wirken grundsätzlich ähnliche technologische, wirtschaftliche und internationale Faktoren. Dennoch bedeutet dies nicht zugleich auch die selben Auswirkungen auf das jeweilige System. Die Kommunikations- und Medienpolitik hängt vielmehr sehr stark auch von der spezifischen Eigenart des jeweiligen Landes ab.

In Deutschland waren es zunächst die Besatzungsmächte, die das Rundfunksystem und strenge rundfunkrechtliche Regulativen vorgaben. Nach 1945 fiel die Entscheidung für die Organisation des Rundfunks in der Rechtsform öffentlich-rechtlicher Anstalten, um der einseitigen politischen Ausrichtung und Kommerzialisierung vorzubeugen. Diese wurden nach dem Vorbild der British Broadcasting Corporation (BBC) errichtet. Es sollte verhindert werden, dass der Rundfunk wie zur Zeit des nationalsozialistischen Regimes zentral gesteuert wurde. Abgelehnt wurde ein Rundfunk wie in den USA, für eine Werbefinanzierung bestünde in der Nachkriegszeit keine stabile wirtschaftliche Basis.

Bindende Vorgaben von außen bestanden für die Schweiz nicht, vielmehr entsprach die Medienordnung dem historisch gewachsenen föderalistischen Aufbau. Lediglich das holländische Vereinsmodell diente als Vorbild für die endgültige gesetzliche Ausgestaltung²²².

Im übrigen prägt die bestehende Referendumsdemokratie in der Schweiz das Rundfunksystem. Diese Art von politischen System setzt ein reiches Informationsangebot voraus, was zugleich durch viele staatspolitische Auflagen gesichert werden soll. Dies steht einem völlig freien Markt entgegen. Ergänzend tritt die Leitidee der Minoritätenpflege hinzu, die vielfältige publizistische Selbstdarstellungsmöglichkeiten verlangt.

In der Schweiz werden aufgrund der Entdifferenzierung der Presse zusätzlich auch kompensatorische Leistungen vom Rundfunk erwartet.

²²¹ Ausnahmen: Luxemburger Rundfunksystem schon zu Beginn privatrechtlich organisiert
England, kennt seit 1956 das duale Rundfunksystem

²²² NR Müller, Aargau, in Amtliche Bulletin NR 1989, S.1590; SR Leuenberger, Solothurn, in Amtliche Bulletin NR 1989, S.1595

Die Gesetzgebungskompetenz im Rundfunkbereich ist in Deutschland Sache der Länder gemäß Art.70 GG. Die einzelnen Länder wurden schon unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg mit allen Kompetenzen im Rundfunkbereich ausgestattet, dem Bund fehlt eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung²²³.

Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist in der Schweiz hingegen Sache des Bundes.

Dieser Unterschied hat wesentliche Auswirkungen auf die rundfunkrechtlichen Regelungen. In Deutschland wurden von allen²²⁴ bzw. mehreren²²⁵ Bundesländern Staatsverträge unterzeichnet, die eine weitgehende Vereinheitlichung der Regelungen ermöglichen sollten. Daneben haben einzelne Länder jeweils eigene Landesrundfunkgesetze zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erlassen, die den Rundfunkstaatsvertrag in Einzelheiten ergänzen und ausgestalten. Viele landesrechtliche Rundfunkgesetze enthalten darüber hinaus Vorschriften für die Privatsender. Teilweise sind die Regelungen für private Sender nachträglich in einem gesonderten Landesmediengesetz getroffen worden. Der Schwerpunkt der Gesetzgebung liegt im Rundfunkbereich also bei den Bundesländern, seitens des Bundes existieren nur Rechtsvorschriften zur Regelung des sendetechnischen Bereichs.²²⁶

Alle wesentlichen Rahmenbestimmungen des Medien- und Rundfunkrechts in der Schweiz stammen vom Bund. Das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) ist der rechtliche Rahmen für die elektronischen Medien in der Schweiz. Das RTVG ist von der schweizerischen Bundesversammlung beschlossen worden und untersteht dem fakultativen Referendum. Gestützt auf Artikel 74 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen wurde vom Schweizerischen Bundesrat die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) erlassen. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, gestützt auf die Artikel 48 Abs. 3 und 58 Abs. 4 der Radio- und Fernsehverordnung vom 6. Oktober 1997 (RTVV), hat am 4. Dezember 1997 die Verordnung über das Inkasso der Radio- und Fernsehempfangsgebühren verabschiedet. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und

²²³ weder durch Art. 73 Nr.7 GG (ausschließliche) noch Art.74 Abs.1 Nr.11 GG (konkurrierende)

²²⁴ Rundfunkstaatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, ARD-Staatsvertrag, ZDF-Staatsvertrag, DLR-Staatsvertrag

²²⁵ MDR-Staatsvertrag, NDR-Staatsvertrag, SWR-Staatsvertrag

²²⁶ Fernsehsignalübertragungsgesetz – FÜG

Kommunikation (UVEK) ist eines der sieben Departemente in der Schweiz und jeweils einer der Bundesräte steht dem Departement vor.

Zwar wurde das RTVG ebenso wie die einfachgesetzlichen deutschen Regelungen den sich verändernden rechtlichen Umständen angepasst, allerdings orientiert es sich noch an der Technologie der achtziger Jahre. Es wurde für den analogen Rundfunk konzipiert und berücksichtigt noch nicht die digitale Verbreitung und Konvergenz, im Gegensatz zu vielen der deutschen Regelungen²²⁷.

Auch im Bereich der Konzessionierung ergeben sich aufgrund der Kompetenzzuweisung Unterschiede.

In den Landesmediengesetzen sind die Zulassungsvoraussetzungen privater Rundfunkveranstalter festgelegt und vorrangig das Lizenzierungsmodell etabliert. Die Zulassung, der ein privater Anbieter bedarf zur Veranstaltung von Rundfunk, wird von der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt erteilt.

In der Schweiz ist der Bundesrat oberste Konzessionsbehörde gemäß Art.10 RTVG, er kann allenfalls diese Aufgabe auf andere Behörden delegieren. Dies gilt sowohl für den "öffentlich-rechtlichen" (SRG) als auch für die privaten Anbieter.

4.2. Die spezifischen Besonderheiten des schweizerischen Rundfunkmarktes

In dieser Hinsicht weist die Schweiz spezifische Besonderheiten auf im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern wie Deutschland. Im mehrsprachigen, föderalistischen Kleinstaat Schweiz treten aufgrund dessen topographischer Eigenart Besonderheiten auf, die starken Einfluss auf die Ausgestaltung und Entwicklung der Rundfunklandschaft haben. Dies hängt vor allem mit der schwierigen Finanzierung von privatem Fernsehen im schweizerischen Markt zusammen, der neben der starken Auslandsorientierung des Publikums durch Marktkleinheit und Ressourcenknappheit gekennzeichnet ist. Auf der anderen Seite war das Ziel der Politik, die kulturelle Souveränität, Identität und Integrität der Schweiz best möglich aufrecht zu erhalten.

(1) Auslandsabhängigkeit

²²⁷ u.a. Mediendienste-Staatsvertrag der Bundesländer; Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz des Bundes

In keinem anderen europäischen Land ist die Auslandsorientierung des Radio- und Fernsehpublikums so ausgeprägt wie in der Schweiz. Dieses Phänomen entsteht dadurch, dass jede schweizerische Sprachregion an ein gleichsprachiges Land unmittelbar angrenzt. Diese sind nicht nur wesentlich größer²²⁸, sondern bieten auch eine Vielzahl von Programmen in der jeweiligen Landessprache. Bedingt durch die Übertragung mittels Frequenzen orientiert sich der Rundfunk nicht an Landesgrenzen, sondern ist vielmehr grenzüberschreitend.

Bereits 1987 als der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen präsentierte, bestand Konkurrenz für die SRG auf dem schweizerischen Markt vor allem in Form der deutschen Programme ARD, ZDF, BR 3, SW 3²²⁹. Diese konnten das schweizerische Publikum über so genannte Gemeinschaftsantennen erreichen. Hinzu kamen 16 ausländische Satellitenprogramme, deren Einspeisung in die Kabelnetze die Bundesbehörde zugelassen hatten.

Das Gesamtangebot an in der Schweiz empfangbaren ausländischen Fernsehprogrammen ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Dies ist vor allem zurückzuführen auf die technischen Errungenschaften auf dem Gebiet der Kabel- und Satellitenverbreitung. Mehr als 90 % der schweizerischen Haushalte verfügen bereits über einen Kabelanschluss. Die Kabelnetze sind mithin nahezu flächendeckend und verbreiten rund fünfzig ausländische Programme. Neben den nachbarstaatlichen Programmen besteht auch der vermehrte Zugang zu internationalen Satellitenprogrammen, was einen terrestrischen Frequenz-Overspill gerade in den grenznahen Einzugsgebieten der Schweiz bewirkt. In der Primetime (18-23 Uhr) entfallen in jeder der drei Sprachregionen über die Hälfte des Fernsehkonsums auf die ausländischen Programme. Den Konsum über 24 Stunden betrachtet, besteht der Anteil ausländischer Programme sogar bei rund zwei Dritteln²³⁰. Entfielen im Jahr 2001 fast 60 % der Nutzungszeit auf ausländische Programme, so erhöhte sich die Zahl im Jahre 2002 bereits auf 62 %²³¹. Diese Publikumsanteile ausländischer Anbieter bedeuten einen europäischen Spitzenwert.

Verstärkt wird diese Tendenz durch den hohen Anteil von in der Schweiz ansässigen Ausländern, die ursprünglich aus den angrenzenden Nachbarländern

²²⁸ Bevölkerung BRD und Österreich 91 Mio. – deutschsprachige Schweiz 5,1 Mio.
Bevölkerung Frankreich und Belgien (frz.) 63 Mio. – französischsprachige Schweiz 1,8 Mio.
Bevölkerung Italien 58 Mio. – italienischsprachige Schweiz 0,3 Mio.

Botschaft zum E-RTVG S. 1769

²²⁹ Daneben auch Frankreich (TF 1, A 2, FR 3)

Österreich (ORF 1, ORF 2)

²³⁰ Economiesuisse Dossierpolitik, 2004, S.4

²³¹ Economiesuisse Dossierpolitik, 2004, S.4

stammen. Diese konsumieren überwiegend ihre heimischen Medien, um über die Vorgänge im eigenen Land informiert zu bleiben.

Ferner nimmt die Kanaltreue und Identifikation der Jugendlichen mit den einheimischen Programmen ab. Bei diesen nehmen ausländische Programme einen überdurchschnittlichen Stellenwert ein.

Die Internationalisierung verunmöglicht ferner eine umfassende politische Gestaltung der schweizerischen Rundfunklandschaft, da sich der größte Teil der in der Schweiz empfangbaren Programme der schweizerischen Konzessionshoheit entzieht. Als rechtlich und faktisch nicht realisierbar hat sich auch eine Politik der Abschottung erwiesen. Noch im Jahre 1994 hatte der Bundesrat aus Rücksicht auf die SRG ein Gesuch des deutschen Veranstalters RTL für ein schweizerisches Programmfenster abgelehnt. Unter dem Eindruck der aus der Schweiz nicht beeinflussbaren deutschen Werbefenster hat aber auch später eine Liberalisierung der Konzessionspraxis stattgefunden, die auch zur Zulassung von zwei deutschen Programmfenstern (RTL/ Pro 7, Sat 1) geführt hat.

Die Konkurrenz ausländischer Programme mit schweizerischen Anbietern bedeutet zugleich einen weiteren negativen Effekt für den schweizerischen Rundfunkmarkt, mit der Konsequenz eines asymmetrischen Marktes.

Während die ausländischen Programme mehr und mehr Aufmerksamkeit in der Schweiz erlangen, steht diesem keine vergleichbare Entwicklung der schweizerischen Beiträge entgegen. Die schweizerischen Programme erwecken im Ausland kaum Interesse. Selbst wenn versucht wird zur Entfaltung der europäischen Identität vermehrt schweizerische Beiträge nach außen zu tragen, behalten Kleinstaatenergebnisse hinsichtlich ihres Nachrichtenwertes dennoch geringe Bedeutsamkeit²³². Ein schweizerischer Veranstalter muss sogar zur Etablierung seines Programms im europäischen Sprachraum weitgehend auf schweizerische Inhalte verzichten und sich an das europäische Publikum richten.

Dies führt insgesamt zu einer negativen Kommunikations- und Medienbilanz der schweizerischen Programme.

²³² Meier/ Bonfadelli/ Schanne S.371

Die hohe Präsenz ausländischer Programme hat zugleich einen negativen Effekt auf den Inhalt der Angebote. Um gegen die kommerziellen Programme der ausländischen Konkurrenz bestehen zu können, stellen inländische Anbieter auf massenattraktivere Angebote um. Dieser Anpassungsdruck besteht erst recht aufgrund der Strukturschwäche der Schweiz gegenüber dem europäischen Machtzentrum an Medienmärkten.

(2) Marktgröße

Der schweizerische Medienmarkt kann zwar als kaufkräftig beurteilt werden, ist aber zugleich zehnmal kleiner als der deutsche. Dazu teilt er sich in vier sprachregionale Märkte, die sich aufgrund ihrer ausgesprochenen Kleinheit und sprachlichen Segmentiertheit durch eine kostspielige Medienversorgung auszeichnen. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den ausländischen Märkten. Fernsehen in der Schweiz ist immer Regionalfernsehen. Das Tessin weist beispielsweise ein zahlenmäßig kleineres Publikum auf, als dies bei mehreren deutschschweizerischen Veranstaltern von Regionalfernsehen der Fall ist.

Gesellschaftliche Minderheiten können keine ausreichende Nachfrage nach Medienleistungen hervorbringen, um ihren publizistischen Bedürfnissen entsprechend versorgt zu werden. Die SRG muss als öffentlicher Anbieter eine unverhältnismäßig größere Programmleistung erbringen, gemessen an den verfügbaren Mitteln, als die Rundfunksysteme der einsprachigen, bevölkerungsreicheren Nachbarstaaten.

Große Unterschiede bestehen zwischen den sprachregionalen Märkten im Hinblick auf ihre Erträge. Die SRG muss zum Beispiel die Mittel umverteilen, um in den Minderheitenregionen französisch-, italienisch- und rätoromanischsprachige Schweiz gleichwertige Programme wie in der Deutschschweiz anbieten zu können.

Dem kleinräumigen Rezipientenmarkt steht ein finanziell schwacher Werbe- und Sponsoringmarkt gegenüber. Dies versetzt die Veranstalter in eine wettbewerbsmäßig schlechte Ausgangslage, da sie im Vergleich zu der ausländischen Konkurrenz über stark eingeschränkte Finanzierungsmöglichkeiten verfügen. Die ausländischen Veranstalter finanzieren sich in vielfach größeren Märkten und verfügen demzufolge über erheblich größere Budgets. Die große Zahl auslän-

discher Programme wiederum führt auch zu einer Marktsättigung gerade in massenattraktiven Bereichen wie Unterhaltung.

(3) Ressourcenknappheit

Das kleinstaatliche Rundfunksystem hat im besonderen Maße auch mit Ressourcenknappheit zu kämpfen. Die eingeschränkte Verfügbarkeit von Kapital, Know-how und professionell ausgebildeten Arbeitskräften verhindert den Aufbau einer leistungsfähigen Medienindustrie, die in der Lage wäre, die einheimischen Rundfunkkanäle mit Eigenproduktionen zu versorgen, die zugleich programmlich attraktiv sind.

Die Kleinheit der Verhältnisse bei gleichem Versorgungsanspruch wie in Großgesellschaften bzw. sogar größerem aufgrund der Vielsprachigkeit verschärft die Knappheitsproblematik. Die Knappheit der wirtschaftlichen Ressourcen betrifft vor allem die kleineren Sprachregionen und macht sich dort bei der Entwicklung und dem Vollzug von Projekten bemerkbar.

Der schweizerische Fernsehwerbemarkt gab im Jahr 2001 jährlich netto weniger als 500 Millionen Franken her, von denen die SRG bereits über 300 Millionen Franken abschöpfte. Zudem akquiriert seit Mitte der neunziger Jahre ein großer Teil der deutschen Privatsender in der Schweiz Fernsehwerbung für Werbefenster, welche sich exklusiv an das schweizerische Publikum richten²³³ und technisch nur in der Schweiz empfangen werden können. Auf diese Weise fließen mittlerweile mehr als 20 % der schweizerischen Fernsehwerbegelder nach Deutschland und seit 2001 auch nach Frankreich ab.

Das geringe wirtschaftliche Potenzial in den kleinen schweizerischen Märkten schlägt sich auch in den Jahresumsätzen der Veranstalter nieder. Der Umsatz des größten schweizerischen Fernsehveranstalters (SF DRS 1 und 2) wird von privaten und öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern des Auslands um ein Vielfaches übertroffen²³⁴.

Das große Programmaufkommen stützt sich mutmaßlich auch nicht auf eine überproportional hohe Zahl von schweizerischen Rundfunktalenten im Gegensatz zu

²³³ Dörr/ Kopp S. 24 f.

²³⁴ vgl. Haas, S.16

den bevölkerungsreicheren Nachbarstaaten. In die Ausbildung qualifizierter Kräfte können nicht so viele Mittel investiert werden, wie es erforderlich wäre. Diese werden größtenteils aus den Nachbarstaaten akquiriert, was nicht unbedingt finanziell vorteilhaft ist.

(4) Hohe Produktionskosten

Die Produktionskosten im Hochlohnland Schweiz sind im Vergleich zu anderen Industriestaaten höher und erschweren dadurch die Finanzierungsbedingungen. Die Veranstaltung von Programmen bleibt trotz fallender Kosten für technische Produktions- und Verbreitungsmittel teuer aufgrund des steigenden Investitions- und Betriebsaufwandes. Dafür verantwortlich sind unter anderem auch die erhöhten Ansprüche des Publikums an professionell gemachte Programme und die immensen Kosten für Film- und Sportrechte. Diese hohen Fixkosten zwingen die Veranstalter dazu, ihre Programme an eine Mehrheitspublikum in großen Märkten zu richten. Unter Druck geraten dabei Sendungen, die hohe Produktionskosten verursachen und sich an ein Minderheitspublikum richten.

Gerade im Nachrichtenbereich ist es schwierig, die eigene Perspektive umfassend im Programm darzubringen und die Bedürfnisse und Interessen der gesamten Schweiz im Programm umfassend zu Wort kommen zu lassen. Werte, Ideen und Interessen können nicht ausreichend berücksichtigt werden²³⁵. Um die wesentlichen Informationssendungen dennoch aufrechterhalten zu können, werden die Bedürfnisse nach Unterhaltung kostengünstiger durch Importprodukte abgedeckt.

(5) Auswirkungen

Diese Gesetzmäßigkeiten des Rundfunkmarktes machen es schwer, unter kommerziellen Bedingungen Programme in der Schweiz und für die Schweiz zu veranstalten. Um dennoch einen umfassenden Service public gewährleisten zu können, werden die beschränkten schweizerischen Ressourcen auf die SRG gebündelt. Dies wiederum bedeutet eine erschwerte Lage für den Marktzutritt und die Veranstaltung von Programmen für andere private Anbieter.

Bis heute ist es nicht gelungen auf sprachregionaler Ebene private schweizerische Fernsehvollprogramme zu etablieren. Die Veranstalter waren aus ökonomischen Gründen gezwungen, die Sendetätigkeit nach relativ kurzer Zeit einzustellen (Tele 24, TV 3) oder konnten den Betrieb gar nicht erst aufnehmen (Tell TV).

²³⁵ Saxer, E 152

Alle Versuche schweizerischer Unternehmen, sich außerhalb ihres Heimatmarktes zu positionieren, sind ebenfalls bislang gescheitert. Finanzkräftige Unternehmen verdrängten diese oder aber gliederten sie unternehmerisch ein.

4.3. Die einzelnen Elemente der Rundfunkordnung

(1) Das duale System

In Deutschland besteht seit 1984 ein duales System aus öffentlich-rechtlichem und privaten Rundfunk.

In der Schweiz wurde zwar die Verbreitung „privaten Rundfunks“ bereits Anfang der achtziger Jahre lanciert und proberechtliche Verordnungen erlassen.

Verfassungsrechtlich wurde erst 1984 und gesetzlich sogar erst 1992 die Existenz und die Verbreitung „privaten Rundfunks“ erlaubt. Erst im Oktober 1998 startete Tele 24 als erster Schweizer Fernsehveranstalter mit einem privaten Programm auf sprachregional-nationaler Ebene.

Damit wurde der Übergang zu einem dualen System zwar frühzeitig eingeleitet, die gesetzliche Basis aber erst viel später geschaffen. Dafür entstand ein eigener Fernseh- und Rundfunkartikel, der sehr detailliert ausgestaltet wurde.

Obwohl die rechtlichen Voraussetzungen für privates Fernsehen geschaffen waren, konnte sich neben der SRG kein weiteres nationales Fernsehprogramm etablieren. Nach dem Ende von RTL/ ProSieben Schweiz, Tele 24 und TV 3 gibt es in der Schweiz kein unabhängig operierendes sprachregionales Privatfernsehen mehr, abgesehen von Spartenprogrammen.

Seit dem 1. Dezember 2003 ging U1 TV Station als nationales Privatfernsehen auf Sendung. Allein die Kooperation mit den beiden deutschen Sendern TV München und TV Berlin ermöglicht zur Zeit die Ausstrahlung. Mit diesen Stationen werden Programmbestandteile, vor allem im Bereich der Unterhaltung, ausgetauscht.

Damit ist U 1 in der Lage ein möglichst attraktives Programm zu relativ niedrigen Kosten zu zeigen.

Von der deutschen und der schweizerischen Rundfunkpolitik werden gleichsam zwei Hauptziele angestrebt: Einerseits die Sicherung der Grundversorgung bzw. des Service public und andererseits ein Wettbewerb zwischen mehreren inländischen Programmveranstaltungen als Faktor für eine bessere Meinungs- und

politische Willensbildung. Die Ausrichtung eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist in beiden Systemen das zentrale Anliegen²³⁶.

Die deutsche Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann mit der schweizerischen aber nicht gleichgesetzt werden. Die SRG als „öffentlich-rechtlicher“ Anbieter ist gerade keine Körperschaft des öffentlichen Rechts, sondern privatrechtlich organisiert.

Den öffentlich-rechtlichen Anbietern ist aber eine starke Stellung inne, wobei der SRG sogar ein eigenes Kapitel im RTVG gewidmet wird.

Daneben wurde in Deutschland zur Erreichung der Ziele ein duales System von öffentlichen und privaten Programmveranstaltern etabliert, bei dem mehrere etwa gleich starke Veranstalter in Konkurrenz treten. Neben dem Zusammenschluss zur ARD 1950 existiert auf öffentlich-rechtlicher Seite seit 1961 das ZDF, so dass zwei nationale Vollprogramme bestehen. Diese sind aufgrund des großen Marktes auch wirtschaftlich funktionsfähig.

Das schweizerische System ist hingegen kein duales System in seiner reinen Form, um den verfassungsrechtlichen Auftrag der Sicherung des Service public zu gewährleisten. Der schweizerische Rundfunkmarkt sei aufgrund seiner Eigenart nicht geschaffen, einen derartigen Wettbewerb finanziell zu tragen. Dies bedeute auch, dass mehrere, etwa gleich starke, schweizerische Konkurrenzveranstalter zu klein seien, um sich gegen die ausländische Konkurrenz behaupten zu können. Durch die Ausbildung des Drei-Ebenen-Modells soll eine frontale Konkurrenz zwischen SRG und den anderen Anbietern vermieden werden. Die schweizerischen Kräfte sollen gebündelt werden. Die Stärkung der SRG zu einem „Monopolisten“ soll zu einer Stärkung der Service public Aufgabe führen. Mehrere ähnlich starke, gebührenfinanzierte Veranstalter würden eine unzumutbare Mehrbelastung des schweizerischen Gebührenzahlers mit sich bringen. Für die umfassende Sicherung des Service public werden auf der lokalen Ebene durch das geltende Recht auch kleinräumige und oft wenig effiziente Marktstrukturen gefördert.

Mithin besteht das duale System in der Schweiz nur in der abgeschwächten Form eines staatlich geordneten Wettbewerbs²³⁷.

²³⁶ vgl. Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abl. C 320 vom 15.11.2001, S.5, Ziffer 2

²³⁷ BBl 1987 III 713

Das Departement UVEK hatte mit seiner Vorlage die Einführung eines dualen Systems, wie es die Nachbarstaaten aufweisen, angestrebt. Danach sollte die SRG als alleinige Service-public-Anbieterin in die gesetzliche Pflicht genommen werden, den Leistungsauftrag zu gewährleisten. Die privaten Anbieter hätten zwar keine Gebührenanteile mehr erhalten im Gegenzug wären ihnen aber weitere Spielräume zugestanden worden, insbesondere durch die Ersetzung der staatlichen Konzessionierung durch ein einfaches Zulassungsverfahren. Dadurch wäre ein echtes duales System mit zwei unterschiedlichen Rundfunksektoren entstanden. Der aktuelle Gesetzesentwurf kehrt allerdings von diesem Bestreben wieder ab und wendet sich in seinen Grundzügen eher dem bestehenden System zu.

(2) Der Auftrag

Das Bundesverfassungsgericht weist im Rahmen seiner Rechtsprechung dem deutschen öffentlichen Rundfunk eine weit gefasste Funktion zu. Das bedeutet keine Beschränkung auf Information, Bildung und Kultur, sondern auch Gestattung der Ausstrahlung massenattraktiver Angebote. Der Grundversorgungsauftrag umfasst Programme für die Gesamtheit der Bevölkerung, welche in voller Breite des klassischen Rundfunkauftrages informieren und die essentiellen Funktionen des Rundfunks für eine demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben erfüllen²³⁸.

Die Schweizer Verfassung folgt im Grundsatz dieser Definition. Der Gesetzgeber formuliert in Art. 93 RTVG den Grundversorgungsauftrag umfassend, aber abstrakt. Daneben wird dieser in der Konzession seitens des Bundesrates konkretisiert. Diese enthält in Art. 3 einen Programmauftrag der SRG, der die grundlegenden Prinzipien festlegt. Insbesondere soll die SRG mit ihren Programmen zu einer allgemeinen, vielfältigen und sachgerechten Information zur freien Meinungsbildung insbesondere für das politische Verständnis beitragen. Daneben sollen kulturelle Werte, bildende Inhalte und Unterhaltung vermittelt werden. Andererseits wird aber auch die Eigenheit des schweizerischen Rundfunkmarktes mit seinen kleinen sprachregional aufgesplitterten Teilen besonders berücksichtigt. Die sprachregionale Versorgung und unterschiedliche Kultur steht im Vordergrund. Dies ist sowohl in Art.93 Abs.2 BV als auch in Art.3 KSRG verankert. Ein weites Service public Verständnis schlägt sich auch im neuen Entwurf nieder. (Art. 26 E-RTVG).

²³⁸ BVerfGE 73, 118, 158; Dörr (1991), S.50

Die Notwendigkeit eines breit gefassten Service public anerkennt auch die Europäische Kommission²³⁹.

In Deutschland ist lediglich dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Grundversorgungsauftrag zugedacht. Privaten Anbietern kommt nur eine „Ergänzungsversorgung“ zu, die weiterhin den Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt sichern soll.

In der Schweiz hingegen werden grundsätzlich alle Veranstalter zu Service public Leistungen verpflichtet. Nach dem Konzept des RTVG 1991 ist es Sache der Behörde, mit der Erteilung der Konzessionen dafür zu sorgen, dass der Leistungsauftrag der Verfassung und des Gesetzes insgesamt erfüllt werden.

Der SRG als „öffentlichrechtlichem“ Anbieter kommt dabei aber die Garantie desselben aufgrund der konzessionellen Vorgaben zu. Neben eines gewissen Mindeststandards ergeben sich die den einzelnen privaten Anbietern obliegenden Aufgaben im Rahmen der Erfüllung des Service public aus den gesetzlichen und konzessionellen Vorgaben.

(3) Die Finanzierung

Die grundlegende Tendenz der vorrangigen Finanzierung „öffentlich-rechtlicher“ Anbieter durch Rundfunkgebühren und der privaten durch Werbung und Sponsoring ist bei beiden „dualen Systemen“ zu konstatieren. Allerdings sind unterschiedliche Durchbrechungen dieser Aufteilung und Ausgestaltung den Systemen immanent.

Im Aussprachepapier wurden alternative Finanzierungsmodelle wie die Produzentenfinanzierung oder die Finanzierung verschiedener Service-Public-Veranstalter noch angedacht²⁴⁰, aber letztlich verworfen²⁴¹.

Die Rundfunkgebühr wurde in Deutschland und in der Schweiz aus dem Post- und Telegrafemonopol abgeleitet.

Die fernmeldetechnische Betrachtung gab das Bundesverfassungsgericht bereits Ende der fünfziger Jahre auf²⁴². Man geht heute davon aus, dass die Rundfunk-

²³⁹ vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abl. C 320 vom 15.11.2001, S.5 ff., Ziff. 33

²⁴⁰ Bundesrat, Aussprachepapier S.14

²⁴¹ Weber (2000), S.54; Erläuterungen VE-RTVG, S.13 ff.; Bundesrat, Aussprachepapier S.14

²⁴² Vgl. Ipsen, S. 60 ff; Herrmann S.703

gebühr von der Rundfunkgesetzgebungskompetenz miterfasst ist²⁴³. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Rechtfertigung der Rundfunkgebühr in der Grundversorgung begründet, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk erbringt²⁴⁴.

Das Bundesgericht leitet hingegen weiterhin die Rechtsnatur der Rundfunkgebühr aus Art. 93 BV, also der Monopolstellung des Bundes hinsichtlich des Empfangs von Radio- und Fernsehprogrammen, ab. Der Monopolinhaber kann eine Abgabe verlangen für die Teilhabe Dritter an der monopolisierten Tätigkeit. Somit qualifiziert das Bundesgericht die Empfangsgebühren als eine verfassungsrechtlich gestützte Regalabgabe, der keine synallagmatische Gegenleistung gegenübersteht²⁴⁵. Demnach muss bei der Festlegung der Gebührenhöhe nicht das Kostendeckungsprinzip, sondern das Äquivalenzprinzip beachtet werden. An dieser Rechtsprechung wird selbst nach Inkrafttreten des Radio- und Fernsehartikels festgehalten²⁴⁶, der neue Art. 93 BV regle nur die programmlichen Aspekte, Art. 92 BV hingegen die fernmeldetechnischen.

Der Gebührenfestsetzungsprozess ist in der Schweiz weit weniger differenziert ausgestaltet als in Deutschland. Die deutsche Regelung verfolgt das klare Ziel, die Möglichkeit einer Einflussnahme des Staates auf die gebührenfinanzierten Rundfunkanbieter auf ein Minimum zu reduzieren. Außerdem sind die für die Festsetzung der Gebührenhöhe verantwortlichen Gremien an Berechnungsgrundlagen gebunden.

Die Schweizer Regelung hingegen lässt dem Bundesrat bei der Bemessung weitgehend freie Hand. Da die SRG und die übrigen gebührenfinanzierten Anbieter in der Schweiz wesentlich auf die Gebühren angewiesen sind, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat die Höhe der Gebühren und damit die Haupteinnahmequelle der betroffenen Veranstalter als Druckmittel verwenden könnte²⁴⁷. Dies würde die Unabgängigkeit der Medien vor staatlicher Einflussnahme gefährden und somit im Widerspruch zur Medienfreiheit stehen²⁴⁸. Die Veranstalter ihrerseits könnten von sich aus ihr Programm und ihre Berichterstattung nach den Vorstellungen des Bundesrates ausrichten, um von einer positiven Grundeinstellung zu profitieren²⁴⁹.

²⁴³ Jarren, S. 152

²⁴⁴ BVerfGE 90, 60, 105

²⁴⁵ BGE 101 Ib 468; 109 Ib 305; 121 II 183

²⁴⁶ Medialex 2/95, S.109

²⁴⁷ Weber (2000) S.181; Riklin S. 43 f., 55; Rostan S.193; Dumermuth, Rndr. 258; EBU S.11

²⁴⁸ Vonlanthen S. 501; Krummenacher S.148 f. dieser sieht allerdings nur private Anbieter gefährdet

²⁴⁹ Dumermuth, Rndr. 258

Im Entwurf wird daran festgehalten, allerdings soll zumindest die Empfehlung von Kommission, Beirat und dem Preisüberwacher zukünftig bei der Entscheidung zu berücksichtigen sein. Darin ist zumindest der Ansatz sichtbar, auch in der Schweiz der Möglichkeit der Einflussnahme des Staates über die Gebührenfinanzierung entgegenzuwirken.

Die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Rundfunkgebühren und für den gesamten Gebühreneinzug ist der Rundfunkgebührenstaatsvertrag. Dieser bestimmt in § 2 Abs.2 RGebStV, dass jeder Rundfunkteilnehmer grundsätzlich für jedes von ihm zum Empfang bereitgehaltene Rundfunkempfangsgerät eine Grundgebühr und für das Bereithalten jedes Fernsehgerätes jeweils zusätzlich eine Fernsehgebühr zu entrichten hat. Wenn hiernach Grundgebühren für Hörfunkgeräte zu entrichten sind, sind weitere Grundgebühren für Fernsehgeräte nur zu entrichten, soweit die Zahl der von einem Rundfunkteilnehmer bereitgehaltenen Fernsehgeräte die Zahl der Hörfunkgeräte übersteigt.

Anders als in Deutschland ist die Gebühr in der Schweiz nicht pro Empfangsgerät geschuldet, sondern pro Haushalt oder Gewerbebetrieb. Jeder Haushalt mit einem Radio- und/ oder Fernsehgerät ist gemäß Art. 55 RTVG (Art. 44 RTVV) von Gesetzes wegen verpflichtet, Empfangsgebühren zu zahlen. Meldepflichtig ist, wer Radio- oder Fernsehempfangsgeräte zum Betrieb vorbereitet oder betreibt²⁵⁰. Wer meldepflichtig ist, ist in der Regel auch gebührenpflichtig²⁵¹. Die Rundfunkgebühr knüpft an das Betreiben eines Empfangsgerätes an.

Unverändert bleibt gemäß E-RTVG das Anknüpfen an die Meldepflicht und das Festhalten an der Abgabe pro Haushalt und nicht pro Empfangsgerät²⁵².

Deutschland und die Schweiz sehen einen Finanzausgleich zwischen den finanzstärkeren und den kleineren Rundfunkanstalten bzw. Regionalgesellschaften vor, um diesen eine umfassende Programmgestaltung zu ermöglichen.

Die Gebührenfinanzierung privater Anbieter ist in den meisten Ländern Europas nicht vorgesehen. In Deutschland schließt der Rundfunkstaatsvertrag einen Gebührenanteil privater Veranstalter ausdrücklich aus, § 43 RStV. Von dieser Regelung sind lediglich offene Kanäle sowie nichtkommerzielle lokale und regionale

²⁵⁰ Art. 61 RTVG; Art. 41 RTVV

²⁵¹ Umkehrschluss aus Art. 45 Abs.1 RTVV

²⁵² Botschaft zum E-RTVG S. 1724 f.

Anbieter ausgenommen, § 40 RStV. In der Praxis hat diese Bestimmung allerdings kaum Bedeutung²⁵³. In Deutschland liegt mithin eine nahezu ausschließliche Anbieterfinanzierung vor, die Hauptverpflichtung der Grundversorgung wird einer nationalen Institution zugedacht, die auch die Gebühren erhält.

In der Schweiz können private Anbieter hingegen einen Anteil an den Radio- und Empfangsgebühren erhalten, wenn auch nur Veranstalter unterstützt werden, bei denen kumulativ die in Art. 9 Abs.3, Abs.4 RTVV präzisierten Voraussetzungen vorliegen²⁵⁴.

Der E-RTVG hält am Grundsatz des Gebührensplittings fest, dies soll zumindest bei Standortnachteilen weiterhin ausnahmsweise vorgesehen bleiben.

Im Mai 2002 stellte die EBU eine Untersuchung zur Höhe der jährlichen Gebühren für den Radio- und Fernsehempfang in den einzelnen europäischen Ländern vor²⁵⁵.

Die deutsche Rundfunkgebühr liegt bereits im oberen Bereich der europäischen Skala. Dafür stehen aber auch die größte Anzahl gebührenfinanzierter Hörfunk- und Fernsehprogramme zur Verfügung.

Die Rundfunkgebühr in der Schweiz liegt dennoch höher als in Deutschland²⁵⁶ und rangierte direkt hinter Island an zweithöchster Stelle²⁵⁷. Die SRG rechtfertigt die im europäischen Schnitt hohen Gebühren mit der kleinen Bevölkerung der Schweiz, dem mehrsprachigen Programmangebot und dem kleinen Werbemarkt²⁵⁸.

Die öffentlich-rechtlichen Anbieter in Deutschland verfügen aufgrund der wesentlich höheren Anzahl an Gebührendahlern und dem nahezu ungeteilten Erhalt des Ertrages über ein erheblich größeres Jahresbudgets allein für die Fernsehtätigkeit, als die SRG für die Finanzierung all ihrer Radio- und Fernsehprogramme zusammen.

²⁵³ vgl. Hahn/ Vesting/ Merten Rndr. 14, 16 zu § 40 RStV

²⁵⁴ BBl. 1987 III 721

²⁵⁵ Zysset, S.5

²⁵⁶ 66,24 € pro Jahr für Radio/ 204,36 € pro Jahr für Fernsehen/ 204,36 € gesamt

Die Grundgebühr: 5,52 Euro 2. Die Fernsehgebühr: 11,51 Euro § 8 RFinStV

²⁵⁷ privat: 165 SFr pro Jahr für Radio/ 274,80 SFr pro Jahr für Fernsehen/ 439, 80 SFr gesamt

gewerblich: 218,40 SFr pro Jahr für Radio/ 364,20 pro Jahr für Fernsehen/ 582,60 SFr gesamt

²⁵⁸ Porträt der SRG, S. 44

Grundsätzlich dürfen sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz die öffentlich-rechtlichen Anbieter sich auch über Werbung mitfinanzieren. Allerdings besteht eine asymmetrische Werberegung zum Nachteil der öffentlich-rechtlichen Anbieter.

Für Fernsehveranstalter in Deutschland bedeutet das gemäß §15 RStV unter anderem nur zwanzig Minuten Werbung in den Fernsehprogrammen der ARD und ZDF täglich und ein Werbeverbot ab zwanzig Uhr. Im Rahmen der Umsetzung der EG-Fernsehrichtlinie wurde in Deutschland von der Möglichkeit der Inländerdiskriminierung, also der Geltung von strengeren Regelungen für die eigenen Veranstalter, Gebrauch gemacht. So wurde die Fernsehwerbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in einem Ausmaß begrenzt, die nur von Großbritannien übertroffen wird. Eine derart starke kommerzielle Beschränkung der SRG ist nicht vorgesehen. Dies wird hingenommen, da ansonsten allein ausländische Programme mit ihren auf die Schweiz ausgerichteten Werbefenstern profitieren würden.

Politische Werbung ist sowohl in Deutschland als auch der Schweiz ausgeschlossen. Problematischer ist dies im Bereich der Alkoholwerbung. Diese ist in Deutschland grundsätzlich erlaubt, in der Schweiz besteht indes bisher ein Werbeverbot. Dem Bedürfnis für eine solche Restriktion steht entgegen, dass Werbung für alkoholische Getränke in den Massenmedien, vor allem im schweizerischen Fernsehen im Rahmen ausländischer Programme, täglich dem Schweizer Bürger präsent ist. Zuschauer in der deutschsprachigen Schweiz widmen über ein Drittel ihres Fernsehkonsums für die deutschen Programme.

Noch deutlicher werden diese Widersprüchlichkeiten bei dem direkten Vergleich des deutschen Senders Sat 1, in dem Alkoholwerbung gestattet ist, mit Sat 1 (Schweiz) AG als Programmfenster, das auf dem gleichen Kanal ausgestrahlt wird, bei dem diese Art der Werbung untersagt ist.

Generell führt der Zugriff der ausländischen Veranstalter auf das Werbepotential in der Schweiz laut Prognos-Studie zu einem gesättigten Markt²⁵⁹. Wesentliche Elemente, die privates werbefinanziertes Fernsehen in anderen Ländern erfolgreich gemacht haben, sind in der Schweiz durch die ausländischen Privatsender bereits abgedeckt. Schon heute fließen mehr als 20 Prozent der schweizerischen

²⁵⁹ Prognos-Studie, S.43

Werbeaufwendungen im Fernsbereich zu den deutschen Werbefenstern, die sich exklusiv an die Schweiz richten²⁶⁰. Für die potentiellen Werbeauftraggeber erscheinen die deutschen Privatsender mit ihren Werbe- und Programmfenstern attraktiver, als die Werbung in schweizerischen Sendern.

(4) Die Struktur

Für die Organisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter wurde die Rechtsform der Anstalten des öffentlichen Rechts gewählt. Das BVerfG stellte 1987 in einem Urteil fest, dass diese Rechtsform nicht zwingend vorgeschrieben ist, auch nicht im Grundgesetz. Demnach wäre auch eine andere Rechtsform möglich, wie zum Beispiel in der Schweiz.

Die SRG ist privatrechtlich organisiert wie eine aktienrechtliche Holding, erfüllt aber öffentlich-rechtliche Aufgaben. Die Sonderstellung einer verwaltungsunabhängigen Organisation, die öffentliche Aufgaben erfüllt, wird ihr allerdings erst durch das Gesetz und die Konzession zgedacht.

Mithin lassen sich die öffentlich-rechtlichen Veranstalter nicht wirklich einander gegenüberstellen. Allerdings wird die SRG aufgrund der öffentlichen Aufgabe vielfach mit öffentlich-rechtlichen Anbietern gleichgestellt, so dass dennoch ein vergleichender Blick auf einige markante Aspekte gerichtet werden soll.

In der ARD haben sich die öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen, wohingegen sich die Trägerchaft der SRG aus vier Regionalgesellschaften zusammensetzt. Diese entsprechen den einzelnen Sprachregionen aber nicht unmittelbar den Kantonen. Auch in den Mitgliedsgesellschaften liegt der Schwerpunkt der Zuordnung im Bereich der sprachlichen Ebene. So hat sich die Radio- und Fernsehgenossenschaft Deutschfreiburg u.a. der RDRS angeschlossen, für den Kanton Freiburg besteht aber zugleich auch die Zugehörigkeit zur RTSR.

Die ARD-Satzung ist das Gründungsdokument der ARD, die sich die beigetretenen Rundfunkanstalten gegeben haben. In insgesamt neun Paragraphen setzt sie den Rahmen für die interne Zusammenarbeit fest und regelt die Vertretung der ARD nach außen.

²⁶⁰ Programm- und Werbefensterbilanz 1999 bis 2001 (Prozent Nettoeinnahmen) 1999 Abfluss 27 % (von 85,6 Mio. Franken) 2000 24 % (von 101,1 Mio.) 2001 30 % (von 95,3 Mio.)
economiesuisse, Dossierpolitik 2004, S.3

Die SRG bedarf einer Konzession, in der unter anderem der Programmauftrag festgelegt und näher ausgestaltet wird. Auf die Erteilung der Konzession hat sie allerdings gemäß Art. 26 Abs.1 RTVG einen Anspruch.

Grundsätzlich besteht für die SRG andererseits auch die Möglichkeit ganz oder teilweise auf die Konzession zu verzichten. Dies hätte einen Wegfall des Service-public-Garanten zur Folge. Um diesem entgegen zu wirken, wird die SRG gemäß Art. 18 KSRG verpflichtet, den Sendebetrieb während einer angemessenen Übergangsfrist aufrecht zu erhalten.

Für private Anbieter ist eine Zulassung seitens der Landesmedienanstalten in Form einer Lizenz oder Konzession erforderlich. Die Einzelheiten des Lizenzierungsverfahrens sind in den jeweiligen Landesmedien- bzw. Landesrundfunkgesetzen geregelt. Für den Anbieter besteht eine Auskunfts- und Vorlagepflicht gemäß § 21 RStV. Er muss ferner nach den Rundfunkgesetzen die Gewähr dafür bieten, dass er das Programm unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften veranstalten wird und in der Lage ist, die Veranstaltung zu finanzieren. Liegen die Zulassungsvoraussetzungen vor, so besteht letztlich aus der Rundfunkfreiheit ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung.

Private Anbieter müssen in der Schweiz ebenfalls ein Konzessionierungsverfahren durchlaufen als Fall eines präventiven Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt. Die grundsätzlichen Zulassungsvoraussetzungen sind denen im deutschen Verfahren ähnlich (vgl. Art.11 RTVG), allerdings ist es aufwendiger und langwieriger. Ferner müssen die Veranstalter Konzessionsabgaben entrichten für das jeweilige Kalenderjahr. Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf die Gewährung einer Konzession. Sie werden auf Gesuch hin erteilt (vgl. Art.10 RTVG/ Art.5 RTVV). Ausnahmsweise besteht dieser Anspruch, wenn das RTVG dem Veranstalter einen solchen zuerkennt, wie der SRG.

Die Erteilung von Rundfunkkonzessionen soll nach dem RTVG-Entwurf in die Hand einer unabhängigen Kommission gelegt werden. Eine Ausnahme gilt allerdings für die Konzession der SRG. Die Ausgestaltung des Leistungsauftrages der SRG ist durch eine politische Behörde, den Bundesrat, vorzunehmen. Eine vergleichbare Kompetenzaufteilung zwischen staatlichen und unabhängigen Behörden im Rundfunkbereich kennt Deutschland auch.

Im Rundfunkstaatsvertrag gibt es ergänzend zu den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften eine rundfunkrechtliche Konzentrationsregelung. Das Kernstück dieser Regelung zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk bildet § 26 RStV. Demzufolge darf ein Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstalten, es sei denn, es erlangt dadurch eine vorherrschende Meinungsmacht. Dies wird vor allem vermutet, wenn ein Zuschaueranteil von mehr als 30 % oder unter bestimmten Voraussetzungen von 25 % vorliegt. Für die Überwachung und Beurteilung ist die KEK zuständig.

Das RTVG enthält kein eigentliches rundfunkrechtliches Instrumentarium zur Bekämpfung der Medienkonzentration. Die Vorgaben im Rahmen der Konzession schreiben lediglich vor, dass durch eine Erteilung die Angebots- und Meinungsvielfalt im Versorgungsgebiet nicht gefährdet werden dürfe (Art. 11 Abs.1 RTVG). Allerdings konnten in der Praxis dadurch Konzentrationsphänomene in der vergangenen Zeit weder verhindert noch rückgängig gemacht werden. Die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften sichern nur den wirtschaftlichen nicht indes den publizistischen Wettbewerb.

Die Regelungsbehörden sollen im Rundfunkbereich Staatsunabhängigkeit aufweisen, wie es nicht nur national sondern auch im europäischen Rahmen vorgegeben wird.²⁶¹

Die Programmkontrolle für die öffentlich-rechtlichen Anbieter soll in Deutschland durch den Rundfunkrat, also intern gewährleistet werden. Dieser soll die in der Gesellschaft bestehende Meinungsvielfalt zum Ausdruck bringen und damit die Vielfaltsicherung binnenplural sichern. Aus Gründen der Staatsfreiheit des Rundfunks ist die Beteiligung von Staatsvertretern zu beschränken, kann aber nicht umfassend ausgeschlossen werden. Ein zumindest mittelbarer Einfluss des Staates bleibt dadurch in den Kontrollgremien möglich. Des weiteren kommt dem Rundfunkrat als zentrale Aufgabe die Beratung des Intendanten in Programmfragen zu, hierzu kann er Beschlüsse fassen. Aufgrund der beratenden Funktion kommt diesen allerdings keine rechtliche Bindungswirkung zu. Dem Rundfunkrat wird

²⁶¹ Empfehlung Rec (2000) 23 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten vom 20. Dezember 2000 betreffend die Unabhängigkeit und die Funktion der Regelungsbehörden im Rundfunkbereich

demzufolge bei der Überwachung des Intendanten vielfach eine wirksame Durchsetzung aberkannt und auch die Staatsferne bemängelt²⁶².

Diese Probleme werden in der privaten Säule anders gelöst. Die staatliche Aufsicht über die privaten Anbieter erfolgt extern durch die jeweils zuständige Landesmedienanstalt. Die Landesmedienanstalten sind zwar rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts und somit Teile des Staates. Durch die verfassungsrechtlich verankerte Rundfunkfreiheit ist staatlicher Einfluss auf den Rundfunk indes auszuschließen. Dies gilt auch für Aufsichtsfunktionen der Landesmedienanstalten. Eine stark ausgeprägte Eigenständigkeit im Verhältnis zum Staat soll die ausreichende Unabhängigkeit und Staatsferne gewährleisten. Sie sind nicht Teile der mittelbaren Staatsverwaltung, sondern besitzen das Recht zur Selbstverwaltung und Autonomie. Aus der Aufgabe und dem Pluralitätsgebot ergibt sich auch, dass die Entscheidungen von staatsfern und plural zusammengesetzten Gremien getroffen werden sollen, um die gesamtgesellschaftlich bedeutsame Funktionsfähigkeit des privaten Rundfunks im allgemeinen Interesse sicher zu stellen.

Bisher ist es weitgehend die SRG selbst, welche selbständig den Konzessionsauftrag konkretisiert und beurteilt, ob sie durch ihre Programme den gesetzlichen Auftrag erfüllt. Die Publikumsräte und die UBI wiesen dabei bisher wenig Relevanz auf.

Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Staatsunabhängigkeit des Rundfunks ergeben sich aufgrund der Konzessionierung und Beaufsichtigung der Rundfunkveranstalter durch Regierung und Verwaltung. Eine erste Maßnahme zur Verbesserung dieser Ausgestaltung des Systems war die Ausgliederung der Programmaufsicht aus der Verwaltung durch Übertragung dieser Funktion auf die UBI. Diese Aufsplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht führte allerdings zu Zuständigkeitsproblemen zwischen der Beschwerdeinstanz und dem BAKOM. Bei Schleichwerbung überprüft die BAKOM die Einhaltung der Werbevorschriften seitens des Veranstalters. Die UBI hingegen ist zuständig für die Feststellung, ob dadurch Programmbestimmungen verletzt wurden oder nicht. Beansprucht ein Dritter Zugang zur Sendung bleibt die Verwaltung zuständig.

²⁶² vgl. Hoffmann-Riem (Medien 2000), S. 11 f.

Selbst wenn zugleich Probleme der Programmgestaltung auftreten, ist die UBI nicht zuständig, da es sich nicht um „ausgestrahlte Sendungen“ handelt.

Die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten zeigen sich an den zahlreichen Entscheidungen des Bundesgerichtshofes, der sich häufig mit der Kompetenzabgrenzung zu befassen hatte²⁶³.

Des Weiteren ist vorrangig Verwaltungsstrafrecht anzuwenden, was eine Erschwerung der Aufsichtstätigkeit zur Folge hat. Wegen des aufwendigen und komplizierten Verfahrens wird eine rasche Reaktion der Aufsichtsbehörde nahezu unmöglich. Dies wiederum trägt der dynamischen Veränderung der Medien nicht ausreichend Rechnung.

Die Einsetzung eines unabhängigen SRG-Beirates zur Überwachung sämtlicher Radio- und Fernsehprogramme der SRG, wie sie in dem Aussprachepapier des Bundesrates noch vorgesehen war, ist in den europäischen dualen Systemen eher selten²⁶⁴.

(5) Die Stellung im europäischen Raum

Eine umfassende Regelung der Rundfunklandschaft im Sinne der nationalen Interessen ist nicht mehr möglich, da die Ordnungen Teil der europäischen Rundfunkmärkte sind, die sich über Sprachen definieren und an den Landesgrenzen nicht Halt machen. Der Globalisierungstrend bedeutet für beide Länder gleichermaßen ein Spannungsverhältnis zu den klassischen Zielsetzungen der nationalen Rundfunkpolitik. Die Bindungen und Begrenzungen der nationalen Handlungsmöglichkeiten durch internationale Abkommen und Mitgliedschaft in internationalen Organisationen werden immer zahlreicher.

Durch die stärkere internationale Verbreitung audiovisueller Produkte ist es aber für Kleinststaaten wie die Schweiz deutlich schwieriger, die eigene kulturelle Identität innerhalb ihrer Rundfunk- und Medienordnung angesichts geringerer Marktanteile zu bewahren²⁶⁵. Die Schweiz wird von drei Nachbarstaaten umrahmt, die demselben Sprachraum angehören, darunter auch Deutschland.

²⁶³ vgl. BGE 125 II 624 ff.; BGE 126 II 7 ff.; BGE 126 II 21 ff.

²⁶⁴ Ausnahme z.B. Großbritannien: Board of Governors, ein Gremium der BBC, das eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt und als Aufsichts- und Kontrollinstanz zwischen Programmaufsicht und Unternehmensleitung agiert

²⁶⁵ ähnlich Kleinsteuber/ Thomaß, S.104

Bei der Etablierung der dualen Rundfunkordnung in Europa spielte die Schweiz keine Pionierrolle. Da man sich von einem Zugang zu dem europäischen Markt allerdings Lukrativität erhofft, orientieren sich Kleinstaaten wie die Schweiz verstärkt an dessen Entwicklungen und passen sich den veränderten Bedingungen an. So ist unter anderem festzustellen, dass sie in der Übernahme europäischer Rahmenbedingungen und deren Umsetzung oft den europäischen Staaten voraus ist. Die Ratifikation des EÜGF erfolgte bereits am 09. Oktober 1991 (Inkrafttreten 01. Mai 1993) wohingegen Deutschland erst am 22. Juli 1994 ratifizierte (Inkrafttreten 1. November 1994). Zugleich bewahrt sich die Schweiz aber auch ihre landeseigenen Bestimmungen im Hinblick auf die Werberegelungen und erklärt sich nur unter einem Vorbehalt mit dem EÜGF einverstanden. In ihrem Hoheitsgebiet dürfe man sich der Weiterverbreitung von Programmen widersetzen, die Werbung für alkoholische Getränke in Übereinstimmung mit Art. 15 II des EÜGF enthalten, auch wenn diese Weiterverbreitung lediglich schweizerisches Recht verletze.

Insgesamt bleibt die Schweiz in ihrer Mitgestaltung an der europäischen Entwicklung im Medienbereich jedoch eingeschränkt, trotz ihrer aktiven Rolle im Europarat.

5. Endergebnis

Das duale System in seiner endgültigen oder ultimativen Form gibt es nicht und wird es wohl auch nie geben. Rundfunksysteme sind vielmehr dynamisch und den vielfältigsten Einflüssen ausgesetzt.

Ausgehend von den spezifischen politischen und kulturellen Kontexten, aus denen die Rundfunkordnungen historisch gewachsen sind, wird der Medienbereich durch technologische und wirtschaftliche Entwicklungen geprägt.

Auch die Einflüsse aus dem Ausland sind nicht zu unterschätzen. Im Rahmen der Europäisierung führt dies vermehrt zu einer Polarität. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines vereinten Europas im Hinblick auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes stehen im Widerspruch zum Erhalt der politischen Souveränität und kulturellen Identität des eigenen Landes im Medienbereich.

Auf die jeweiligen Bedürfnisse versucht der Gesetzgeber durch Änderung des Rechtsrahmens entsprechend zu reagieren. Ständig werden neue Lösungen und

Lösungsansätze gesucht für neu auftretende Probleme, um den rechtlichen Rahmen zu harmonisieren und idealisieren.

Der Rundfunk soll dergestalt gelenkt werden, dass er seiner Aufgabe gerecht wird ohne zugleich zu engen Schranken ausgesetzt zu sein.

Mit dieser Arbeit sollte keine Wertung der beiden dargestellten Systeme erfolgen oder gar eine Präferenz der einen gegenüber der anderen Rundfunkordnung herausgearbeitet werden. Vielmehr wurden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgezeigt, die diesen Systemen immanent sind. Trotz der verwandten tendenziellen Ausrichtung, des Dualismus, wirken die differierenden Ausgangslagen und landesspezifischen Eigenheiten dergestalt auf die Rahmenbedingungen, dass sich spezifische Ausprägungen ergeben.

Somit wird deutlich, dass ein duales System nicht in zwei Ländern gleich gut funktionieren kann aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten. Teilweise können zwar entwickelte Konzepte auf andere Systeme erfolgreich angewendet werden, gegebenenfalls aber nur in abgewandelter und angepasster Form.

Eines ist gewiss, so viele Ausformungen des Dualismus es gibt, so viele Meinungen werden dazu vertreten. Dies wird besonders in der medienpolitischen Diskussion zum neuen RTVG sichtbar.

Die zukünftige Entwicklung der Medienordnungen ist und bleibt schwer prognostizierbar. Im Rahmen des Entwicklungsprozesses geht es gerade nicht um die Umsetzung eines systematisch entwickelten Konzepts, sondern vielmehr um eine Herausbildung in verschiedenen Schritten. So könnte es zukünftig grundsätzlich zu einer stärkeren Ausprägung des dualen Systems kommen ebenso wie zu einer vollständigen Abkehr von diesem. Entwicklungen und Tendenzen in diesem Bereich gerade in Anbetracht der Neuen Medien bleiben mithin abzuwarten.