

Universität Bielefeld ■ Postfach 10 01 31 ■ 33501 Bielefeld

Telefon: (0521) 106 4390 (d.)
(0521) 121 995 (p.)
Telefax: (0521) 106 154390

E-Mail: martin.stock@uni-bielefeld.de

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Bielefeld, 31.8.2009

**13. Rundfunkänderungsgesetz
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 14/9393
Öffentliche Anhörungen des Hauptausschusses am 3.9.2009**

Schriftliche Stellungnahme



Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Einladung zu den Anhörungen des Hauptausschusses zu dem Regierungsentwurf eines 13. Rundfunkänderungsgesetzes Drucksache 14/9393 danke ich Ihnen und nehme sie gern an.

Hier schicke ich Ihnen eine schriftliche Stellungnahme zur **Novellierung des WDR-Gesetzes nach Art. 1 des Regierungsentwurfs**. Im Mittelpunkt meiner Überlegungen steht die landesrechtliche Umsetzung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags, einschließlich verfassungs- und europarechtlicher Aspekte. Dabei kommt auch das duale Rundfunksystem insgesamt ins Blickfeld. Das betrifft also auch das Landesmediengesetz NRW als eine Art Gegenstück zum WDR-Gesetz.

Vor diesem Hintergrund wäre dann noch auf einzelne besonders ins Auge fallende Vorschläge zur Änderung des Landesmediengesetzes nach Art. 2 des Regierungsentwurfs einzugehen. Jedoch fehlte mir die Zeit, dies genauer auszuarbeiten und in die schriftliche Stellungnahme einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen

Martin Stock

**Zur Novellierung des WDR-Gesetzes
durch das 13. Rundfunkänderungsgesetz (Regierungsentwurf)
nach den Vorgaben des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags**

Inhaltsübersicht

1. *Wie die Public-Service-Idee im Lande Fuß fasste*
2. *Einige Schwierigkeiten mit dem kommerziellen Rundfunk*
3. *Qualitätssicherung im dualen System – wie eigentlich?*
4. *Ein konstitutioneller Ansatz: Gewährleistung der „Medium- und Faktor-“Funktion*
5. *Programmauftrag und Programmgrundsätze als Basisnormen,
Konkretisierung im Weg regulierter Selbstregulierung (seit 2004)*
6. *Irritationen aus Brüssel (seit 2007): Was bringt der Beihilfekompromiss mit sich?*
7. *Drei-Stufen-Test (1): Public-Value-Konkretisierung unter Unsicherheit*
8. *Drei-Stufen-Test (2): Publizistischer Wettbewerb als Qualitätswettbewerb?*
9. *Und wie ist die Public-Service-Idee jetzt situiert?
Zum Reformbedarf angesichts neuer Herausforderungen*

1. Wie die Public-Service-Idee im Lande Fuß fasste

1.1. Unter angelsächsischem Einfluss konnte sich in Westdeutschland nach 1945, zuerst beim NWDR, ein Public-Service-Rundfunk ungefähr à la BBC etablieren. Das hierzulande damals neuartige, der Idee nach relativ staats- und auch marktferne Steuerungskonzept wurde hernach schrittweise gesetzgeberisch weiterentwickelt und verallgemeinert. Es wurde 1961 auch von der deutschen Verfassungsrechtsprechung bestätigt¹ und 1981 in die berühmte Formel von der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) als »dienender Freiheit« gefasst.² Darin drückt sich eine besondere Wertschätzung dieses gemeinnützigen, gesellschaftlich-öffentlichen Medienmodells aus. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk als "Rundfunk der Gesellschaft"³ – das war und ist hiernach eine verfassungsrechtlich verankerte, für den demokratischen Prozess wesentliche kommunikativ-kulturelle Errungenschaft.⁴

1.2. Dieses moderne, durchaus avancierte Public-Service-Medium stößt aber nicht überall auf Wohlgefallen. Immer wieder hat es mit konzeptionellen Unsicherheiten, Anzweiflungen, Gegenkräften zu tun. Anfangs betraf dies vor allem die *Staatsferne*, als Regierungs- und auch Parteienferne. Später traten dann, zunehmend mit dem Emporkommen der privatwirtschaftlichen Konkurrenz in den 1980er Jahren, Probleme der *Marktferne* in den Vordergrund. In der medienpolitischen Arena begannen damals die Auseinandersetzungen über »Dienen/Verdienen« – eine fragwürdige Alternative, welche sich aber als überaus zählebig erwies.

1.3. Festgehalten sei erst einmal: Das Bundesverfassungsgericht ging davon aus, dass auch die Privaten ernstlich in Pflicht zu nehmen wären. Es eröffnete dem Gesetzgeber die Möglichkeit, sie an relativ hohe Qualitätsstandards nach Art derjenigen des öffentlichen Sektors zu binden. Dabei dachte es an eine Annäherung, welche über kurz oder lang auf einen beiderseits

¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 12, S. 205, 260 ff. (Erstes Fernsehurteil).

² BVerfGE 57, S. 295, 320 ff. (FRAG-Urteil).

³ Langenbucher, Der Rundfunk der Gesellschaft, Berlin 2008.

⁴ Näher Stock, Die Public-Service-Idee im deutschen Medienrecht, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Festschrift für Badura, Tübingen 2004, S. 781 ff. Zum zeitgeschichtlichen Hintergrund Prantl/Probst (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Wohlstand. Wie Deutschland wurde, was es ist, München 2009.

nützlichen und belebenden *publizistischen Wettbewerb (Qualitätswettbewerb)* hinauslaufen könnte, im Unterschied zu einem primär *ökonomischen Wettbewerb* um Publikumsmarktanteile und Werbeumsätze.⁵

1.4. Etwas von jener ziemlich kühnen regulativen Idee klang **denn** auch in dem *Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag, RStV)* von 1987 an, der das »*duale Rundfunksystem*« als Rechtsfigur einführte (Präambel Abs. 1) und bundesweit erstmals einheitlich konturierte.⁶ In ihm war bereits ein qualitativ **gewendeter**, entwicklungsorientierter Wettbewerbsgedanke angelegt (vgl. Präambel Abs. 2). **Hierzu** passte die anfangs deutlich in jene Richtung gehende, reformerisch anspruchsvolle Landesgesetzgebung insbesondere in Nordrhein-Westfalen, mit dem 1985 neugefassten *WDR-Gesetz (WDR-G)*⁷ und dem 1987 hinzugefügten *Landesrundfunkgesetz (LRG NRW)*⁸ – ein bemerkenswertes duales Gesetzgebungswerk, das dann auch in Karlsruhe gute Figur machte.⁹

1.5. Die beiden Landesgesetze wurden im weiteren Verlauf, **den** jeweiligen Änderungen des Rundfunkstaatsvertrags folgend, von Zeit zu Zeit novelliert. Dem WDR-Gesetz¹⁰ und dem Landesmediengesetz¹¹ stehen mit dem Regierungsentwurf eines *13. Rundfunkänderungsgesetzes*¹² momentan wieder mehr oder minder tiefgreifende Änderungen bevor, vor allem zur Umsetzung des *12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags*.¹³ Dessen bewegte Vorgeschichte und machtpolitischer Kompromisscharakter¹⁴ – bei anhaltendem Richtungsstreit, was Inhalt und Bedeutung der in Brüssel getroffenen Absprachen im Detail **betrifft**, z.B. die maßgebliche Interpretation gewisser Schlüsselbestimmungen – ist noch **unvergessen**. Davon kann auch die nunmehr beginnende landesrechtliche Umsetzung nicht **unberührt** bleiben. Da wird noch einiges aufzuarbeiten sein. Und wie kommt die Public-Service-Idee dabei **weg**? Das bleibt in al-

⁵ Diesbezügliche Distinktionen enthält vor allem der 1987 ergangene Baden-Württemberg-Beschluß BVerfGE 74, S. 297, 331 ff. Damit erledigten sich privatnützig-restriktive, einem **Qualitätswettbewerb** hinderliche Ausdeutungen des Begriffs der öffentlichen „*Grundversorgung*“, wie sie seit dem Niedersachsen-Urteil von 1986, BVerfGE 73, S. 118, 152 ff., aufgekommen waren. Näher Grimm, *Verfassungsrechtliche Perspektiven einer dualen Rundfunkordnung, Rundfunk und Fernsehen 1987*, S. 25 ff.; Stock, *Rundfunkrecht und Wettbewerbsrecht im dualen Rundfunksystem*, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, Baden-B. 1988, S. 35 ff. m.w.N.

⁶ Vesting, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht*, Erster Teil, 2. Aufl. München 2008, RStV Einf. Rdnr.1 ff.; Hahn/Witte, ebd. Präambel Rdnr. 14 ff.

⁷ Dazu Stock, *Landesmedienrecht im Wandel. Eine Zwischenbilanz am Beispiel Nordrhein-Westfalens*, München 1986, S. 24 ff.

⁸ Dazu Stock, *Neues Privatrundfunkrecht. Die nordrhein-westfälische Variante*, München 1987. Eine spätere Revision setzte auch terminologisch an: Aus dem Landesrundfunk- wurde das *Landesmediengesetz (LMG NRW)*, siehe sogleich.

⁹ Die beiden Kodifikationen waren 1991 Gegenstand des Nordrhein-Westfalen-Urteils BVerfGE 83, S. 238 ff. Dazu die Prozessdokumentation von Pieper/Hadamik (Hrsg.), *Das WDR-Gesetz und das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalen vor dem Bundesverfassungsgericht*, Baden-B. 1993.

¹⁰ Das WDR-G gilt gegenwärtig i.d.F. der Bekanntmachung vom 25.4.1998 (GV. NRW. S. 265), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.11.2004 (GV. NRW. S. 770).

¹¹ LMG NRW i.d.F. der Bekanntmachung vom 2.7.2002 (GV. NRW. S. 334), zuletzt geändert durch das 12. Rundfunkänderungsgesetz vom 5.6.2007 (GV. NRW. S. 192).

¹² 13. RÄndG-E LT-Drucks. 14/9393. Erste Lesung: LT NRW, Plenarprot. 14/127 vom 25.6.2009, S. 14764 ff.

¹³ Der RStV gilt derzeit i.d.F. des Art. 1 des 12. RÄndStV (u.a. GV. NRW. 2009, S. 199), in Kraft seit 1.6.2009. Die geltende Fassung ist in übersichtlicher Form abgedruckt in *Media Perspektiven Dokumentation I/2009*, S. 2 ff.

¹⁴ Der 12. RÄndStV war von den Ministerpräsidenten nach längerem Bargaining, mit der EU-Kommission und dann auch untereinander, am 18.12.2008 beschlossen worden. Text und Begründung abrufbar über www.rlp.de. Im Landtag NRW von der Landesregierung eingebracht Drucks. 14/8630. Erste Lesung Plenarprot. 14/119 vom 19.3.2009, S. 13805 ff. Beschlussempfehlung des Hauptausschusses LT-Drucks. 14/8897. Zweite Lesung und Zustimmung Plenarprot. 14/120 vom 1.4.2009, S. 13945 ff. Näher unten 6. ff., auch zu verfassungs- und europarechtlichen Aspekten.

ledem m.E. die entscheidende Frage. Im Landtag gab es auch darauf unterschiedliche Antworten.¹⁵ Sehen wir etwas genauer hin.

2. Einige Schwierigkeiten mit dem kommerziellen Rundfunk

2.1. Eines ist auf den ersten Blick zu erkennen: Im bundesweiten Programmalltag nimmt sich die heutige duale Ordnung weniger innovativ und lebendig aus, als es mit den erwähnten rechtlichen Bemühungen seit den 1980er Jahren angestrebt worden war. Das betrifft vor allem das regulatorische Konzept eines publizistischen Qualitätswettbewerbs. Politik und Praxis taten sich mit darauf gerichteten verbindlichen Vorgaben von vornherein schwer, sie gaben wirtschaftlichen Interessen bereitwillig Raum und neigten dazu, den Steuerungsbedarf zu unterschätzen. Die Verfassungsrechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 GG wurde nicht geduldig und gründlich analysiert und von innen heraus weitergedacht. Das zweigeteilte Rundfunkwesen blieb unterdessen in den ordnungspolitischen Grundlagen ungesichert. Es litt an einem irgendwie gearteten, weitgehend theorieleeren Neben- oder Gegeneinander von Öffentlich und Privat, wobei faktisch eben doch in der Hauptsache um Publikumsmärkte und Werbegelder konkurriert wurde.¹⁶

2.2. Die privaten Großanbieter suchten den öffentlichen Rundfunk in einen immer schärferen Wettbewerb um die Einschaltquoten zu verwickeln. Dabei machte und macht sich eine *Ökonomisierung* bemerkbar, die durch andere neuere Trends (Internationalisierung, Individualisierung als Banalisierung usw.) heute noch verstärkt wird. In programmlicher Hinsicht drückt sich das in einer inneren Labilität und Auszehrung wesentlicher Teile des kommerziellen Contents aus, gegen die noch kein Kraut gewachsen ist.¹⁷

2.3. Daraufhin pflegt sich der Blick wieder auf den öffentlichen Sektor zu richten. Ihm soll es obliegen, das verfassungsrechtlich geforderte qualifizierte Programmangebot – ungeachtet der Mangelerscheinungen bei den Privaten – auch tatsächlich zu erbringen und es konsequent weiterzuentwickeln und zu optimieren. Dabei soll er durchgängig auf dem Pfad öffentlich-rechtlicher Tugend bleiben. Insoweit kann er sich auf die *Bestands- und Entwicklungsgarantie* stützen, wie sie von den Karlsruher Richtern schon früh statuiert und erst kürzlich, insbesondere in dem (zweiten) Gebührenurteil von 2007,¹⁸ wieder bekräftigt worden ist.¹⁹ Von Ländersseite ist sie ausdrücklich im Rundfunkstaatsvertrag (Präambel Abs. 4) verankert worden,

¹⁵ Oben Anm. 12 und 14. Siehe auch Krautscheid, Bald gibt es keine Ausreden mehr, Funkkorrespondenz Nr. 24/2009; Eumann, Kein Aufbruch in Sicht, ebd. Nr. 28/2009.

¹⁶ Zwischenbilanz bei Stock, Das deutsche duale Rundfunksystem: Alte Probleme, neue Perspektiven, Münster 2004.

¹⁷ Näher Stock, Noch einmal zum Reformbedarf im "dualen Rundfunksystem": Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 244, Köln 2008, auch zum folg. (danach zitiert). Ähnlich auch in: Werneke (Hrsg.), Funk und Fernsehen für alle. Für einen zukunftsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Hamburg 2008, S. 47 ff. In dem ver.di-Reader finden sich auch zahlreiche weitere kritische und nachdenkliche Stimmen. Wie sich versteht, wird diese Sichtweise aber nicht überall geteilt.

¹⁸ BVerfGE 119, S. 181, 214 ff. (Erster Senat), im Anschluss an das erste Gebührenurteil von 1994, BVerfGE 90, S. 60, 94 ff. Dazu Radeck, Magna Charta des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ARD (Hrsg.), ARD-Jahrbuch 07, Hamburg 2007, S. 17 ff.; Eberle, Das Rundfunkgebührenurteil des BVerfG vom 11. September 2007, in: ZDF (Hrsg.), ZDF-Jahrbuch 2007, Mainz 2008, S. 65 ff.; Wiedemann, Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Ära in Deutschland und Europa, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2007, S. 800 ff.; Eifert, Gebührenurteil: Die Bedeutung liegt in der Kontinuität, Media Perspektiven 2007, S. 602 ff.; Stern (Hrsg.), Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007, München 2008; Badura, Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bieten Rundfunk und Telemedien an, Archiv des öffentlichen Rechts 134 (2009), S. 214 ff.

¹⁹ Im gleichen Sinn 2008 erneut BVerfGE 121, S. 30, 50 ff. (Zweiter Senat) in einem Urteil über Grenzen der Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkunternehmen nach hess. Privatrundfunkrecht.

sie gehört – ebenso wie der dortige qualitätsorientierte Wettbewerbsgedanke (Präambel Abs. 2) – zu den systemischen Grundlagen des Regelwerks.

2.4. Dies hört sich passabel an, es ist jedoch keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Denn die so angelegte duale Ordnung hat es mit Interdependenzen und Wechselwirkungen zu tun, wie man sie früher nicht kannte. Der öffentliche Sektor kann von dysfunktionalen Entwicklungen auf dem privaten Sektor eben nicht unberührt bleiben. Die Veranstalter, insbesondere deren publizistisch-professionelle Grundsätze und Ressourcen, sind zwar hier und dort nicht von gleicher Art, ganz im Gegenteil: Die Unterschiede sind von Rechts wegen immer noch groß. Das Publikum aber ist hier wie dort der Idee nach das gleiche. ARD/ZDF sind ja auch für Rezipienten von RTL/ProSiebenSat.1 und für deren programmliches Wohl und Wehe verantwortlich, jedenfalls im Sinn einer Mitverantwortung nach Maßgabe des geltenden Rechts. Sie können sich nicht nur an engere Info-Eliten, wohl situierte bildungsbürgerliche Kreise, Kenner und Liebhaber künstlerischer Hochkultur wenden. Sie dürfen sich nicht auf entsprechende minoritäre Neben- und Spartenprogramme konzentrieren und die traditionellen Haupt- und auch Landesprogramme darüber vernachlässigen. Gerade bei den massenattraktiven Programmen treffen sie allerdings auf die ungleiche kommerzielle Konkurrenz, sie bekommen es mit den simplen Usancen und Prägungswirkungen der anderen Seite zu tun und sind der Versuchung ausgesetzt, auch ihr eigenes Angebot zu trivialisieren. Das zeigt schon: Was das Publikum auf dem privaten Sektor tut bzw. was da mit ihm gemacht wird, wirkt sich indirekt auch auf den öffentlichen Sektor aus. Insoweit sind in der heutigen zweigeteilten Rundfunkordnung gravierende innere Spannungen und Verwerfungen angelegt.

2.5. Über die Anfechtungen aus dem privat-kommerziellen Bereich werden sich die ARD-Anstalten und das ZDF unter qualitativen Gesichtspunkten, jedenfalls bei den jetzigen journalistischen Stärkeverhältnissen, weiter keine grauen Haare wachsen lassen müssen. Unter Quotenaspekten bleiben sie jedoch angreifbar. Insoweit haben sie es mit einem stetigen Anpassungsdruck zu tun. Dieser kann Abflachungen hervorrufen, wie sie von besorgten Beobachtern mit Stichworten wie "Abwärts-Konvergenz", „schleichende Selbstkommerzialisierung“ belegt werden. Dergleichen kann grundsätzlich das gesamte Programmangebot betreffen und sich qualitäts-, zumal vielfaltmindernd auswirken. Dadurch kann nicht nur die Meinungs-, sondern auch die gegenständliche Vielfalt beeinträchtigt werden, bis zur "latente(n) Gefahr der Entlegitimierung, ja der Selbstzerstörung des öffentlichen Rundfunks in der Konkurrenz mit den privaten Sendern".²⁰ "ARD und ZDF sind auf dem besten Weg, sich selbst abzuschaffen – mit einem Programm, das die Privaten kopiert und nichts mehr riskiert"²¹ – so oder ähnlich tönt es den Sendern aus dem Blätterwald, auch aus der sog. Qualitätspresse, oft entgegen.²² Vorgehalten wird ihnen zumal eine schwindende Jugend-, Pop-, Unterhaltungskompetenz light.²³

²⁰ So Langenbucher (Anm. 3), S. 8.

²¹ Lebert/Willeke, Unser Gott, die Quote, Die Zeit Nr. 9 vom 19.2.2009, S. 13 ff. Angekündigt wird das Dossier dort mit dem Aufmacher: "Warum ist das Fernsehen nicht besser?" Und die Antwort lautet: "ARD und ZDF sind mutlos geworden. Sie schielen auf die Quote wie die Privaten auch. Und Qualität findet nur in Nischen statt. Die Verantwortlichen wollen sich gar nichts anderes mehr vorstellen." (S. 1).

²² Über „Mut“ der ARD am Beispiel der Kooperation mit dem Pro-Sieben-Moderator Stefan Raab beim Eurovision Song Contest mit fragwürdigen Komplimenten Hoff, „Na also, geht doch“, SZ Nr. 165 vom 21.6.2009, S. 15. Anders Ridder, Das öffentlich-rechtliche Systemversagen, epd Kirche und Rundfunk Nr. 57-58/2009, S. 4 f. unter Hinweis auf § 11 Abs. 1 Satz 5 RStV, wo umständehalber jüngst etwas eigentlich Selbstverständliches normiert worden ist: „Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“ Siehe unten 4.3.

²³ Dazu aus WDR-Sicht Kulenkampff (Interview), Ich wundere mich nur, Funkkorrespondenz Nr. 28/2009.

3. Qualitätssicherung im dualen System – wie eigentlich?

3.1. In der ARD werden diese Dinge mittlerweile in Theorie und Praxis wieder intensiver diskutiert. Auch beim ZDF gibt es dafür mehr und mehr Interesse. Und im politischen Raum geht die Behäbigkeit ebenfalls zuende.²⁴ Wenn man die Probleme der Qualitätssicherung nun beim Namen nennen und strukturell wenden will, wird man das duale System insgesamt auf den Prüfstand stellen müssen.

3.2. Man mag dann – auf den Privatrundfunk fokussiert – überlegen, ob Großanbieter wie diejenigen der Bertelsmann-Gruppe schließlich vielleicht doch noch für eine stärker »dienende« Medienfreiheit zu gewinnen wären. Nach den dortigen Einlassungen²⁵ ist allerdings anzunehmen, dass sich so etwas – wenn überhaupt – nicht ohne ein konsequentes, bereits bei den medienökonomischen Grundlagen ansetzendes gesetzgeberisches Umsteuern und eine beachtliche Aufwertung der Privatrundfunkaufsicht erreichen ließe.²⁶

3.3. Der Public-Service-Rundfunk bleibt unvermeidlicherweise exponiert und angreifbar, er wird in seiner besonderen Aufgabenstellung niemals gänzlich unangefochten sein können. Die private Konkurrenz schläft nicht. In den Ländern wie auch auf nationaler, europäischer und globaler Ebene sucht sie ihre Geschäftsinteressen zur Geltung zu bringen, im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise auch wieder gern unter der Rubrik "öffentliche Aufgabe". Angesichts sinkender Werbeerträge wird in der Branche auch bereits über entsprechende öffentliche Finanzhilfen diskutiert. Man scheut indes eigene effiziente, der privaten Programmqualität förderliche Bindungen und Inpflichtnahmen.²⁷ Unter diesen Umständen ist nicht damit zu rechnen, dass der dysfunktionale Bias im deutschen dualen System in absehbarer Zeit nachlässt.

3.4. Es wäre jedoch ein großer Fehler, wollte man die missliche Situation nun einfach hinnehmen und den Dingen ihren Lauf lassen. Es hilft auch nicht weiter, wenn die positionalen Schwierigkeiten irgendwie überspielt und die Verhältnisse beschönigt werden.²⁸ Vielmehr

²⁴ Vgl. Kammann/Jurkuhn/Wolf, Zur Qualitätsdiskussion öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme, Berlin 2007.

²⁵ Etwa Zeiler, "Ein Stück Public Service", epd medien Nr. 48/2008, S. 26 ff.: RTL leiste eine Art "Sozialarbeit" und nehme damit eine „öffentliche Aufgabe“ wahr.

²⁶ Über Media Governance als „Mitrudern“ insoweit Hoffmann-Riem, „Nachvollziehende Medienregulierung“, epd medien Nr. 56/2009, S. 21 ff. Aufschlussreich z.B. die Vorgänge um die kürzlich von RTL ausgestrahlte sog. Coachingshow „Erwachsen auf Probe“, die in der Öffentlichkeit heftige Proteste hervorrief, dokumentiert in Funkkorrespondenz Nr. 24/2009. Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) der Landesmedienanstalten bezeichnete die ersten Folgen der Show als „ethisch und pädagogisch unverantwortlich“, stuft sie aber als rechtlich zulässig ein. Dazu der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN „Kinder in Medienproduktionen besser schützen“, LT NRW, Drucks. 14/9425, eingebracht Plenarprot. 14/127 vom 25.6.2009, S. 14841 ff. Allg. Weiß/Gäbler/Sänger, Fernsehen als Lebenshilfe, in: ALM (Hrsg.), Fernsehen in Deutschland 2008, Berlin 2009, S. 153 ff. m.w.N.

²⁷ Vgl. Schmid/Gerlach, Gute Inhalte, schlechte Inhalte, epd medien Nr. 16/2009, S. 3 ff., wo für "gesellschaftspolitisch erwünschte", aber marktmäßig nicht refinanzierbare Programmformate verstärkte indirekt finanziell wirksame öffentliche Förderung reklamiert wird. Das materielle Programmrecht und die Programmaufsicht sollen hingegen noch weiter zurückgenommen werden, sie werden immer noch als zu streng empfunden. Entsprechende Unterstützungs- und Deregulierungsbegehren machen auf Medienkongressen neuerdings häufiger von sich reden, etwa auf dem DLM-Symposium 2009, dokumentiert bei Pitzer/Scheithauer (Hrsg.), Lost in Transition. Überlebensstrategien für das private Fernsehen, Berlin 2009.

²⁸ Vgl. die Warnungen vor einem inhaltlich exklusiven, nichtsdestoweniger aber auch den Klientelen der Boulevardsender aufgedrungenen "Oberschichtenfernsehen" bei Herres, Nicht alles für alle, epd medien Nr. 10/2009, S. 3 ff. Ähnlich ders., Luft zum Atmen, Funkkorrespondenz Nr. 7/2009. Diese Variante sozialer Exklusion wäre m.E. nicht weniger untunlich und verderblich als die umgekehrte (nur noch "Unterschichtenfernsehen" für alle). Auch ein schichtenspezifisch arbeitsteiliger vertikaler Dualismus (ARD/ZDF bzw. 3sat, Arte, Phoenix für die

wird darüber nachzudenken sein, wie sich der öffentliche Sektor von innen heraus revitalisieren und kräftigen lässt und dem Druck der Privaten dadurch leichter begegnen kann. Vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre – in voller Kenntnis der vorhandenen Risiken, bei realistischer Einschätzung der eigenen Möglichkeiten – eine qualitativ ansetzende programmliche Gegensteuerung zu betreiben. Er wird in der Karlsruher Rechtsprechung denn auch dementsprechend ermutigt, stellenweise auch ermahnt und mit bestimmten aktuellen Fragen der Qualitätssicherung betreffenden Arbeitsaufträgen versehen.

4. Ein konstitutioneller Ansatz: Gewährleistung der „Medium- und Faktor-“Funktion

4.1. Zu beginnen ist demnach bei dem sog. *Funktionsauftrag* der Rundfunkanstalten und dessen systemischen Dimensionen, ihn gilt es genauer zu verstehen und konkreter zu bestimmen. Daraus lassen sich dann entsprechende Folgerungen für funktionsadäquate Strukturentscheidungen ziehen.²⁹ Wünschenswert ist vor allem eine intensivere, das Gespür für die Risiken schärfende Reflexion über den Programmauftrag angesichts kommender Veränderungen. Am WDR-Beispiel: Einschlägig sind § 4 und § 5 WDR-G, beginnend mit dem „*Medium- und Faktor-*“Prinzip des § 4 Abs. 1 Satz 1, das auf der Verfassungsrechtsprechung beruht.³⁰ Es kehrt auch in § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV wieder und ist, richtig verstanden, für alles weitere grundlegend.

4.2. Denn das kann nicht oft genug wiederholt werden: Angesetzt werden sollte bei einer möglichst breiten und realistischen Aufgabenreflexion, wobei auch die andersartige, privatnützig-marktbasierte massenmediale Umwelt klar ins Auge gefasst werden sollte. Sie lässt sich in ihrem Tun und Lassen aus der Nähe beobachten, und sie lässt sich anhand vergleichender typologischer Überlegungen (Integrations-/Marktmodell, binnen-/außenplural)³¹ analysieren und einschätzen. Auch die lange verschleppten, heute wieder dringlich gewordenen wettbewerblichen Grundsatzprobleme in dualen Ordnungen³² werden sich so in Angriff nehmen lassen. Alles dies bleibt auch unter Konvergenzbedingungen relevant. Auch bei fortschreitender technikinduzierter Individualisierung³³ werden sich öffentliche Räume und de-

„Hochkultur“, RTL usw. bleiben vorerst draußen oder arbeiten im Souterrain) wäre als Lösung der Qualitätssicherungsprobleme untauglich. Wie aber nun „mischen“? Und was heißt heute „integrieren“?

²⁹ Badura (Anm. 18), S. 244 ff. Näher Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 11 Rdnr. 1 ff.

³⁰ Dazu Stock (Anm. 7), S. 35 ff. Mit dem 13. RÄndG-E soll die Meinungsbildungsfreiheit als Richtwert der „Medium- und Faktor-“Funktion präzisiert werden, indem in § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G hinter dem Wort „freier“ die Wörter „individueller und öffentlicher“ eingefügt werden. Das entspricht durchaus dem Karlsruher Ansatz. Siehe schon Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Baden-B. 1988.

³¹ Näher Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, München 1985, S. 325 ff. m.w.N. Dort auch mehr zur Rolle der (den Rechtsformen nach fast durchweg außenpluralen) privaten Zeitungs- und Zeitschriftenpresse in früheren Umbruchsphasen. Auch daraus lässt sich jetzt manches lernen. Über heutige pressenspezifische expansive Strategien und Argumente Rossen-Stadtfeld, Audiovisuelle Bewegtbildangebote von Presseunternehmen im Internet: Presse oder Rundfunk? München 2009, S. 13 ff., gegen Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Berlin 2009, S. 69 ff., 103 ff. Solche Verteilungskämpfe verstehen sich vor dem Hintergrund wachsender Zweifel an der Zukunft von journalistischem Professionalismus bisheriger Art im Printbereich. Etwa Weichert/Kramp, Das Verschwinden der Zeitung? Berlin 2009. Weniger pessimistisch aus FAZ-Perspektive D’Inka, „Dienstleistung des Erklärens“, epd medien Nr. 54/2009, S. 20 ff. Aus SZ-Sicht Prantl, Journalismus zwischen Morgen und Grauen, www.netzwerkrecherche.de/docs/nr-JT_090606_rede_prantel.pdf. Über fünf Modelle, „wie die Zeitungsbranche gerettet werden kann“, zusammenfassend Weichert/Kramp, Eine Art Marshallplan, Die Zeit Nr. 29 vom 9.7.2009, S. 50.

³² Siehe oben 1.3.

³³ Dazu Michel, Die Individualisierung der Medien – Herausforderungen und Chancen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 251, Köln 2009.

mokratisch-diskursive Potentiale, wie sie das Gemeinwesen braucht, nicht wie von selbst entwickeln und die heutigen Print- und AV-Medien entbehrlich machen können.³⁴

4.3. Die jetzige Krisenlage scheint sich vielmehr dahin auszuwirken, dass wieder mehr über medienvermittelte Öffentlichkeit und deren elementare Voraussetzungen nachgedacht wird: Rundfunk *"als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit"* (so § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G i.d.F. des 13. RÄndG-E) – was kann getan werden, um eine Medienfreiheit und Medienverantwortung im Sinne des konstitutionellen Grundkonsenses zu fördern?³⁵ Was folgt aus diesem Funktionsauftrag, wenn es beispielsweise um den einfachgesetzlichen *Rundfunkbegriff* geht³⁶ bzw. um nichtlineare „*Telemedien*“ als tragfähige „zweite Säule“ und um einen entsprechenden „*Telemediauftrag*“ der Öffentlich-Rechtlichen?³⁷ Und sodann um die Vielfaltgewährleistung mit all ihren alten und neuen Facetten: Um eine funktionsadäquat weit gefasste, informativ-ergiebige und demgemäss journalistisch vermittelte innere *Meinungsvielfalt* als Kernpunkt? Um *gegenständliche Vielfalt* gemäss dem heute üblichen vierteiligen Aufgabenkanon („*Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung*“)?³⁸ Und last not least um den *Kulturauftrag* als Spezifikum des öffentlichen Sektors?³⁹ Dazu ist jetzt manches Ungewöhnliche zu hören, bis zu dem staatsvertraglichen Stoßseufzer hin: „Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.“⁴⁰ Darin spiegeln sich reale Unsicherheiten und

³⁴ Vgl. nur Engesser/Wimmer, Gegenöffentlichkeit(en) und partizipativer Journalismus im Internet, Publizistik 2009, S. 43 ff.; Schmidt/Frees/Fisch, Themenscan im Web 2.0., Media Perspektiven 2009, S. 50 ff.

³⁵ Zur Grundrechtstypik zuletzt Rossen-Stadtfeld, Anforderungen des Dreistufentests an die Gremien: eine rundfunkrechtliche Einordnung, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 253, Köln 2009. Ähnlich auch in: Kops (Hrsg.), Der Dreistufentest als Chance für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Berlin 2009, S. 26 ff. Vorabdruck in epd medien Nr. 33-34/2009, S. 23 ff.

³⁶ Vgl. schon Stock (Anm. 7), S. 30 ff., zum Zusammenhang von Rundfunkbegriff und Rundfunkaufgabe. Heute dreht sich der Streit um § 2 Abs. 1 und 3 RStV i.d.F. des 12. RÄndStV, auf den § 1 Abs. 4 WDR-G i.d.F. des 13. RÄndG-E verweist. Zur vorletzten Version der staatsvertraglichen Begriffsbestimmung Schulz, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 2 Rdnr. 10 ff., 40 ff. Zur europarechtlichen Seite Michel, Senden als konstitutiver Bestandteil des Rundfunkbegriffs? Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 2009, S. 453 ff.

³⁷ Vgl. Held, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), Anhang zu § 11 Rdnr. 1 ff., 58 ff. m.w.N. Jüngst Badura (Anm. 18); Rossen-Stadtfeld (Anm. 31). Aus WDR-Sicht Michel, Europarechtlich nicht geboten, verfassungsrechtlich bedenklich. Der Telemediauftrag im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in: Politik und Kultur Sept./Okt. 2008, S. 20. Anders aus Verlegerperspektive Heinen, Die Diskussion fängt gerade erst an, ebd. S. 20 f. Zum weiteren Fortgang etwa Hain, Die zeitlichen und inhaltlichen Einschränkungen der Telemediaangebote von ARD, ZDF und Deutschlandradio nach dem 12. RÄndStV, Baden-B. 2009.

³⁸ Vgl. § 11 Abs. 1 Satz 4 RStV, mit der Erweiterung der älteren sog. Aufgabentrias um das zusehends wichtiger werdende eigenständige vierte Auftragssegment „*Beratung*“. Daran soll nunmehr auch § 4 Abs. 2 Satz 2 WDR-G angepasst werden. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn dafür gesorgt wird, dass dies nicht auf Misslichkeiten à la „Erwachsen auf Probe“ (oben Anm. 26) hinausläuft. Näher Hömberg, Ratlose Ratgeber? Communicatio Socialis 2009, Heft 1, S. 3 ff.; Renner, Expansion der Ratgeber- und Lebenshilfeformate im Fernsehen, ebd. S. 21 ff. Allg. Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 11 Rdnr. 60 f.

³⁹ Vgl. die „Beiträge insbesondere zur Kultur“ nach § 11 Abs. 1 Satz 4 RStV. Ähnlich § 4 Abs. 2 Satz 3 WDR-G, indes ohne das Wort „insbesondere“. Dazu Rossen-Stadtfeld, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 201, Köln 2005. Auch in: Kops (Hrsg.), Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Münster 2005, S. 29 ff. Gekürzt auch in epd medien Nr. 16/2005, S. 5 ff. Dort auch mehr zum Verhältnis von Kultur- und *Bildungsauftrag*. (Zu letzterem unten 5.6.)

⁴⁰ So § 11 Abs. 1 Satz 5 RStV i.d.F. des 12. RÄndStV, der laut Begründung „eine qualitative Abgrenzung von Angeboten anderer Anbieter“ zum Ziel hat; beim öffentlichen Rundfunk sollten „Trivialisierung und Boulevardisierung als programmliche Instrumente zur Erreichung von Massenattraktivität“ vermieden werden. Auffällig auch die „Begriffsbestimmungen“ von Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung in § 2 Abs. 2 Nr. 14–17 RStV, die ähnlich motiviert sind. Sie wollen anhand eilig formulierter „insbesondere“-Aufzählungen vorankommen und der Qualitätsvorsorge dienen. In das WDR-Gesetz soll dies nicht explizit übernommen werden, es gilt aber der Sache nach auch hier. Vgl. allg. § 1 Abs. 4 i.d.F. des 13. RÄndG-E, der Begründung zufolge

Besorgnisse wider, wie sie vorhin schon erwähnt worden sind. So etwas sollte in den Anstalten nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Halten wir erst einmal fest:

4.4. Im Lichte vertiefter Überlegungen über Normen und Fakten werden die bisherigen funktionalen Sollwerte durchgängig zu überprüfen und nötigenfalls zu erneuern sein, und es wird auch über funktionsgerechte programmliche, verfahrensmäßige, organisatorische, personelle, finanzielle Arrangements und innovative Reformkonzepte zu sprechen sein. Dies einerseits anstaltsintern, unter Einbeziehung von Redakteuren und Redakteurvertretungen,⁴¹ andererseits aber auch extern-öffentlich.

5. Programmauftrag und Programmgrundsätze als Basisnormen, Konkretisierung im Weg regulierter Selbstregulierung (seit 2004)

5.1. Etwas in dieser Richtung war vor ein paar Jahren schon in Gang gekommen. Man bemühte sich um neue Wege programmlicher Qualitätssicherung, zunächst anhand öffentlicher *Selbstverpflichtungen* der Veranstalter kraft Rundfunkautonomie, mit nachfolgender förmlicher Rechenschaftslegung und regelmäßiger Fortschreibung. Dabei wurde an das in der Fachliteratur geläufige Konzept *regulierter Selbstregulierung*⁴² angeknüpft. Ein entsprechendes mehrstufiges Regelwerk enthielt § 11 RStV in der vorletzten, seit 2004 geltenden Fassung.⁴³

5.2. Jenes Konzept hatte sein Charakteristikum darin, dass neben *materialen* versuchsweise auch gewisse *prozedurale* Steuerungselemente eingeführt wurden und möglichst funktionsgerecht miteinander kombiniert werden sollten. In § 11 Abs. 1-3 RStV 2004 wurde ein weit gefasster gesetzlicher *"Auftrag"* normiert, hieran sollten – modellmässig stimmig, sozusagen maßgeschneidert – die *Satzungen/Richtlinien und Berichte* auf Anstaltsebene laut § 11 Abs. 4 anknüpfen. Dadurch wurden in Landesrecht und Anstaltspraxis vielversprechende Reforminitiativen wie diejenigen nach § 4a WDR-G ausgelöst. Das war und ist eine Innovation, welche großes Interesse verdient.⁴⁴ Sie sei darum etwas genauer vor Augen geführt:

5.3. Auf der ersten, oberen Regelungsebene (§ 11 Abs. 1-3 RStV 2004) treffen wir wieder auf die eben schon erwähnten Basisnormen. Hier finden sich allgemein gehaltene normative Vorgaben für Hörfunk- und Fernsehprogramme, mit denen an die in spezielleren Staatsverträgen und Landesrundfunkgesetzen enthaltenen Aussagen über *Programmauftrag und Programmgrundsätze* angeknüpft und so etwas wie ein übergreifender Allgemeiner Teil des materiellen Programmrechts geschaffen wird. Das beginnt, wie erwähnt, mit der Karlsruher „*Medium- und Faktor-*“Formel (Abs. 1 Satz 1), mit der das funktionale Grundrechtskonzept des Bundesverfassungsgerichts in Erinnerung gerufen wird. Das strenge Konzept wird ohne weiteres übernommen und bekräftigt.

eine „Kollisionsnorm“. Dazu allg. Huber, Der Anwendungsvorrang der Staatsverträge, in: Knothe/Pothast (Hrsg.), Festschrift für Drewitz, Baden-B. 2009, S. 75 ff.

⁴¹ Z.B. nach §§ 30 bis 32 WDR-G und dem WDR-Redakteurstatut von 1987. Dazu Stock, Innere Medienfreiheit – Ein modernes Konzept der Qualitätssicherung, Baden-B. 2001.

⁴² Hoffmann-Riem, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-B. 2000; Holznagel, Regulierte Selbstregulierung im Medienrecht, Die Verwaltung, Beiheft 4, 2001, S. 81 ff.; Rossen-Stadtfeld, Wie lassen sich öffentliche Rundfunkveranstalter in pluralen Gesellschaften weiterhin auf einen Leistungsauftrag verpflichten? In: Donges/Puppis (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 67 ff.; Eifert, Selbstregulierung und Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Ridder/Langenbucher/Saxer/Steininger (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 41 ff. Siehe aber auch Hoffmann-Riem (Anm. 26).

⁴³ Beruhend auf dem 7. RÄndStV (u.a. GV. NRW. 2004, S. 34), in Kraft seit 1.4.2004.

⁴⁴ Siehe Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 11 Rdnr. 72 ff. Über Probleme und Chancen des so angestoßenen Reformdisputus ausführlich Stock (Anm. 17), S. 14 ff. Ebd. S. 23 f. zum bisherigen § 4a WDR-G.

5.4. Daraus folgt dann wie von selbst die Festschreibung einer *meinungsmäßigen inneren Vielfalt* (Abs. 3), welche in der einen oder anderen Weise das gesamte Programmangebot durchziehen und prägen soll. Dem entspricht die Statuierung *gegenständlicher Vielfalt* (Abs. 2 Satz 3), wobei „Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung“ ohne Vorrangregeln, feste Quotierungen, tageszeitliche Bindungen, Festlegungen nach der jeweiligen Programmkategorie o. ä. nebeneinandergestellt werden. Jedoch wird ein territorial weit ausgreifender *qualifizierter Informationsauftrag* besonders betont, mit der zusätzlichen Maßgabe, dass dadurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und "der gesellschaftliche Zusammenhalt in Bund und Ländern" gefördert werden sollen (Abs. 2 Sätze 1 und 2). Außerdem wird der eben schon berührte weit gefasste, freilich wenig trennscharf formulierte *Kulturauftrag* (Abs. 2 Satz 4) in diesem Zusammenhang wichtig.

5.5. Alles dies läuft auf eine zeitgemäß weiterzuentwickelnde Version des guten alten „*Integrationsrundfunks*“ hinaus, in klarer Abgrenzung vom privatwirtschaftlichen Rundfunk. Bei letzterem hat sich, anders als es ihm im Rundfunkstaatsvertrag (Präambel Abs. 2 i. V. m. §§ 20 ff.) angesonnen wird,⁴⁵ ein ökonomisch-marktorientiertes Selbstverständnis durchgesetzt. Damit sind die großen privaten Anbieter mittlerweile in erhebliche Turbulenzen geraten. Zu einer Reform an Haupt und Gliedern haben sie bislang aber, wie es scheint, nicht die Kraft und Kompetenz, und wohl auch nicht die Landesmedienanstalten.⁴⁶ Die öffentlich-rechtlichen Funkhäuser haben in dieser Lage immer noch die Chance, dem ein grundsätzlich anderes, im Ausgangspunkt normatives Funktionsverständnis entgegenzusetzen, wie es in den Grundzügen in der Verfassungsrechtsprechung herausgearbeitet worden ist. Es bedarf allerdings der Fortschreibung.

5.6. Heute zeigt sich wieder mehr Verständnis für die damit gemeinte Pluralität und Öffentlichkeit: für mediale Erschließung, Interpretation, Verdichtung, Diskursivität, individuelle und kollektive Identitätsfindung und Erneuerung, wie sie in der Karlsruher Formel von der „*freien Meinungsbildung*“ beschlossen liegt. Bei Lichte besehen geht es dabei vor allem auch um den *Bildungsauftrag* des Rundfunks in einem wohlverstandenen weiteren Sinn.⁴⁷ Also ist auch die darauf angelegte, dafür unentbehrliche *selbstständige journalistische Vermittlungstätigkeit*

⁴⁵ Vgl. Bumke/Schulz, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 20 Rdnr. 1 ff., auch zur verfassungsrechtlichen Seite. Siehe auch Kübler, Medien, Menschenrechte und Demokratie, Heidelberg 2008, S. 60 ff., 247 ff.

⁴⁶ Siehe oben 3. Unter den Medienanstalten macht sich allerdings ein wachsendes Ungenügen bemerkbar. Ein Beispiel aus Düsseldorf: Die Medienkommission der Landesanstalt für Medien NRW (LfM) fasste am 28.8.2009 den Beschluss, ein Forschungsprojekt „Skandalisierung und Provokationen als Quotenbringer in Zeiten rückläufiger Werbeeinnahmen – Analyse aktueller Castingshow- und Reality-Doku-Formate“ zu vergeben, www.lfm-nrw.de/presse/index.php3?id=673. Das versteht sich als Reaktion auf die krisenhaften Zuspitzungen bei RTL (oben Anm. 26 und 27). Zum LRG/LMG NRW und zu dessen Handhabung durch die LfR/LfM wäre im näheren manches zu sagen, jedoch fehlt dafür hier der Raum.

⁴⁷ Siehe oben Anm. 39. In § 4 WDR-G soll im Zuge der jetzigen Novellierung ein neuer Abs. 4 eingefügt werden, welcher „Angebote der Wissensvermittlung und Weiterbildung insbesondere in den Bereichen Wissenschaft und Technik, Kultur und Religion, Geschichte und Gesellschaft, Politik und Wirtschaft sowie Sprache“ betrifft und als Teil des Programmauftrags besonders hervorhebt. Gedacht ist dabei auch an Informations- und Bildungsangebote zwecks „Stärkung der Medienkompetenz“ und „Förderung der sozialen und gesellschaftlichen Integration“. Das ist eine interessante, durchaus aktuelle Akzentsetzung. – Die bisherigen „Bildungssendungen mit Schulcharakter“ sollen angesichts der Internet-Entwicklung entfallen, § 3 Abs. 4 WDR-G soll aufgehoben werden. Zur Vorgeschichte Stock (Anm. 7), S. 70 ff.

wieder gefragt.⁴⁸ Damit sind wir wieder bei den Essentialien des heutigen und künftigen öffentlichen Sektors angekommen.

5.7. Hingewiesen sei nur noch einmal auf Phänomene und Schwerpunkte wie Wiederkehr der Religion(en), den History-Boom als Streben nach Selbstvergewisserung und Wiederaneignung von Vergangenen, den Mangel an Visionen – und stattdessen politische Nostalgien und plötzliche Umschwünge, sog. Erregungsdemokratie, „German Angst“ angesichts von Globalisierungsfolgen, Probleme von Migration/Integration, sich häufende Krisen-Reports inklusive Auslands- und Kriegsberichterstattung, einschneidende Finanz-, Wirtschafts-, Sozialreformen mit ihrem journalistisch schwer zu vermittelnden Für und Wider, drohende Umweltkatastrophen usw. Im Mittelpunkt stehen nun vielerlei „Erklär- und Orientierungsprogramme“⁴⁹ und wertbezogene „Kompass-“ Aktivitäten⁵⁰, neuerdings auch exemplarisch verdichtet in besonderen Themenwochen wie "Kinder sind Zukunft" (ARD 2007), "Wohngemeinschaft Deutschland – Die Woche der Integration im ZDF" (2007), "Mehr Zeit zu leben – Chancen einer alternden Gesellschaft" (ARD 2008), „Ist doch Ehrensache! Wie Menschen sich für die Gesellschaft engagieren“ (ARD 2009).⁵¹ Vor diesem Hintergrund wird schon etwas deutlicher, dass und inwiefern der Integrationsbegriff jetzt zu modernisieren wäre.⁵² Das ist die anstehende Agenda laut § 11 Abs. 1–3 RStV 2004. Dies ist auch gemeint, wenn in § 11 Abs. 1 Satz 1 „die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft“ angesprochen und als Richtwert des Medienauftrags herausgestellt werden.⁵³

5.8. Bis hierher bleibt die Auftragsbestimmung dem Wortlaut nach in bekannten Bahnen. Das Normengeflecht bleibt locker. Gegenteiligen, stärker einengenden Bestrebungen wird nicht gefolgt. Rundfunkrechtliches Neuland wird dann in § 11 Abs. 4 RStV 2004 betreten. Hier kommt es zu der *prozeduralen Wendung*: Zu der vorher geschaffenen oberen, staatsvertraglichen Ebene des materiellen Programmrechts treten zwei untere, der Implementierung durch Selbstregulation und Selbstevaluation dienende anstaltliche Ebenen hinzu. Daraus erhellt wieder: Ganz und gar irrtümlich wäre die Annahme, die genannten Basisnormen enthielten lediglich ältere Reminiszenzen, symbolisches Recht, nicht operationalisierbare Leerformeln o.ä. Vielmehr musste nun ein daran orientiertes⁵⁴ verfassungsmäßiges und funktionsadäquates Instrumentarium der (*regulierten*) *programmlichen Selbstregulierung* entwickelt werden; in-

⁴⁸ Vgl. die „Grundsätze zur Sicherung journalistischer und qualitativer Standards“ als Element innerer Qualitätssicherung laut § 4a Abs. 1 Satz 2 WDR-G.

⁴⁹ Vgl. Schächter (Interview), „An den richtigen Stellen muskulös“, epd medien Nr. 31/2005, S. 3 ff. 2005. 2005.

⁵⁰ Vgl. Mikich (Interview), „Wir sind der Kompass“, WDR Print Heft Juni 2005, S. 4 f.

⁵¹ Näheres über www.themenwoche.ard.de.

⁵² Siehe auch die Programmgrundsätze des § 5 Abs. 3 WDR-G, u.a. auf Förderung der europäischen Integration abzielend. Mit dem 13. RÄndG-E soll dort, § 11 RStV folgend, auch der „gesellschaftliche Zusammenhalt“ als weiterer zu fördernder Solidarzweck eingefügt werden. "Medien – Kitt der Gesellschaft? Integration zwischen Qualität und Quote", so war eine Tagung der Akademie für Politische Bildung Tutzing (28.-30.9.2007) betitelt, die sich diesen Dingen erneut zuwandte, dokumentiert in epd medien Nr. 79/2007. Zusammenfassend Lilienthal, Integration als Programmauftrag, Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 9-10/2009, S. 6 ff.

⁵³ So i.d.F. des 12. RÄndStV, wo diese Bedürfnisbegriffe zudem in § 11f Abs. 4 Satz 2 begegnen und, aus obigem Kontext heraus verstanden und angemessen gewichtet, für den Drei-Stufen-Test prägend sein werden. Darauf beziehen sich § 3 Abs. 5 Satz 2 und § 4a Abs. 1 Satz 3 WDR-G i.d.F. des 13. RÄndG-E, im Blick auf Web-Radio- und Telemedien-Tests. Siehe unten 7.

⁵⁴ Vgl. Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 11, einerseits Rdnr. 49 ff., andererseits Rdnr. 72 ff. Andernorts wurde die prägende Kraft jener materiellrechtlichen Vorgaben oftmals unterschätzt. Die allgemein gehaltenen Formulierungen des § 11 Abs. 1-3 wurden nicht mehr so recht verstanden und ernstgenommen, mit der Folge, dass man bei der prozeduralen und organisatorischen Umsetzung nach Abs. 4 gewissermaßen von vorn beginnen wollte. Dann kann man leicht auf schwankenden Boden kommen.

soweit eine nicht ganz einfache Aufgabe, welche in der Praxis mit unterschiedlichem Eifer und Erfolg in Angriff genommen wurde.

5.9. Vorgesehen ist ein den Anstalten obliegender, von ihnen relativ autonom abzuwickelnder Konkretisierungsprozess, der von § 11 Abs. 1–3 RStV 2004 ausgehen soll, und auch von den davon unberührt bleibenden spezielleren staatsvertraglichen und landesgesetzlichen programmrechtlichen Vorschriften. Hieran anknüpfend sollen die Anstalten „zur näheren Ausgestaltung ihres jeweiligen Auftrags“ *Satzungen oder Richtlinien* erlassen, welche rechtsverbindlichen Charakter erhalten und in den Amtsblättern publiziert werden sollen (Abs. 4 Sätze 1 und 2). Neben einer genaueren, regelmäßig fortzuschreibenden Ausarbeitung des Programmauftrags sollen diese anstaltseigenen Rechtsvorschriften, wie es in der amtlichen Begründung⁵⁵ heißt, auch Bestimmungen zu Form, Verfahren und Inhalt von „*Selbstverpflichtungserklärungen*“ enthalten. Die Anstalten sollen alle zwei Jahre einen „Bericht über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen“ veröffentlichen (Abs. 4 Satz 3). Ähnlich § 4a WDR-G, mit hier nicht zu erörternden geringfügigen Modifikationen. Abkürzend sei vermerkt: Die darauf beruhenden Richtlinien- und Berichtsaktivitäten⁵⁶ stellen für unser Thema eine wahre Fundgrube dar. Das wird allerdings noch nicht überall eingesehen und anerkannt.

5.10. Die staatsvertraglichen Vorgaben sind durch den 2009 in Kraft getretenen, jetzt zur landesrechtlichen Umsetzung anstehenden 12. RÄndStV zum Teil umgestaltet worden. An die Stelle des materiell-programmrechtlichen Rahmens des § 11 Abs. 1-3 RStV a.F. ist derjenige des § 11 Abs. 1-2 n.F. getreten. Statt des früheren § 11 Abs. 4 begegnet in der Neufassung ein verselbstständigter § 11e mit der Überschrift „Satzungen, Richtlinien, Berichtspflichten“. Die Veränderungen wirken auf den ersten Blick unauffällig, modellmässig scheinen sie in den bisherigen Bahnen zu bleiben. Hier heißt es allerdings achtzugeben. § 11e RStV ist eingebettet in das komplexe und unübersichtliche sonstige Regelwerk der §§ 11 bis 11f n.F., über deren Modell- und Verfassungsverträglichkeit noch beträchtliche Unsicherheit herrscht.⁵⁷ Und wie wird der 13. RÄndG-E dieses Regelungspaket in das WDR-Gesetz übertragen? Wie weit wird die Änderung in der praktischen Handhabung tatsächlich gehen? Lässt sie sich so praktizieren, dass sie mit dem Public-Service-Mandat vereinbar bleibt und eventuell, bei günstigem Verlauf, sogar zu dessen innerer Kräftigung beiträgt? Das ist in alledem der entscheidende Punkt, und es ist auch ein Politikum. Dazu sei noch einmal an Anlass und Werdegang des 12. RÄndStV erinnert.

⁵⁵ Z. B. LT NRW, Drucks. 13/4581, S. 19 ff. Näher Stock (Anm. 16), S. 75 ff., auch zum folg.

⁵⁶ Zu den „*WDR-Programmleitlinien*“ in der ersten, vom WDR-Rundfunkrat am 27.1.2006 auf den Weg gebrachten Fassung näher Stock (Anm. 17), S. 23 f., auch zu dem „*Bericht der Intendantin über die Umsetzung der WDR-Programmleitlinien 2006/07*“, der vom Rundfunkrat am 13.2.2008 in erster Lesung behandelt und am 26.5.2009 auf der Grundlage einer ausführlichen Stellungnahme des Programmausschusses zur Kenntnis genommen wurde. Darauf folgten die Programmleitlinien in der vom Rundfunkrat am 19.9.2008 beschlossenen fortgeschriebenen Fassung (abrufbar über www.wdr.de/unternehmen/senderprofil). Im Zuge der Novellierung soll auch hierzulande zu der sonst üblichen Bezeichnung „*Programmrichtlinien*“ übergegangen werden, § 4a Abs. 1 Sätze 1 und 2 WDR-G i.d.F. des 13. RÄndG-E.

⁵⁷ Vgl. Schulz, *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung*, Berlin 2008. Kurzfassung auch in *Media Perspektiven* 2008, S. 158 ff. Ähnlich Schulz, *Freiraum gestalten*, epd medien Nr. 9/2008, S. 3 ff. Scharfe Kritik etwa bei Hahn, *Die fleißigen Lobbyisten*, Funkkorrespondenz Nr. 49/2008. Im übrigen oben Anm. 37.

6. Irritationen aus Brüssel (seit 2007): Was bringt der Beihilfekompromiss mit sich?

6.1. Das künftig maßgebliche, konzeptionell unfertig wirkende Arrangement ist aus der szt. von Länderseite angekündigten Überprüfung des reflexiven Steuerungsmodells nach drei Jahren⁵⁸ hervorgegangen. Dabei war die Initiative zunächst mehr und mehr auf die *Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission* übergegangen, als primär ökonomisch und wirtschaftsrechtlich argumentierenden und agierenden supranationalen Player, der sich mit den meta-ökonomischen Grundlagen medienvermittelter öffentlicher Kommunikation immer wieder schwer tut.⁵⁹ Dadurch wurde die medienpolitische Diskussion auf Bundes- und Länderebene erheblich beeinflusst. Manche Akteure schienen davon stark verunsichert. Auch in medienrechtlicher Hinsicht wurde das Klima härter. Die europarechtskonforme Weiterentwicklung des neuen Steuerungsmodells nach § 11 RStV 2004 wurde als dessen erste große Bewährungsprobe bezeichnet.⁶⁰

6.2. Die heisse Phase begann mit dem Schreiben der EU-Kommission an die Bundesregierung vom 3.3.2005 zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (»Blauer Brief«).⁶¹ Das Brüsseler Schreiben ging auf Beschwerden des *Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT)* und privater Unternehmen zurück, denen zufolge sich bestimmte aus ARD/ZDF-Sicht der nachhaltigen Erfüllung des Programmauftrags dienende, von der nationalen Bestands- und Entwicklungsgarantie umfasste Reformvorhaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Verhältnis zur kommerziellen Konkurrenz als europarechtswidrig darstellen. Das Beihilferegime des EG-Vertrags soll ihnen im Wege stehen.

6.3. Die Wettbewerbsdirektion ließ die Bundesregierung nun wissen, aufgrund der vorliegenden Informationen sei die Kommission zu folgender vorläufiger Rechtsansicht gelangt: Bei der Finanzierung durch Rundfunkgebühren handele es sich um eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EGV. Das System zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland sei nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Allerdings halte die Kommission bestimmte in dem Schreiben näher bezeichnete regulatorische Maßnahmen, wie sie teilweise auch bereits in § 11 RStV 2004 angelegt seien, für geeignet, die dargelegten Bedenken auszuräumen. »Klare Definition des öffentlichen Auftrags«, »klare Beauftragung der Rundfunkanstalten«, »angemessene nachträgliche Kontrolle hinsichtlich der Erfüllung des Auftrags« usw. – so lauten hier die Kennworte. Jene ersichtlich der Brüsseler wirtschaftsrechtlichen Denkwelt entstammende, in kulturell-medienrechtlichem Kontext ziemlich ungewohnt wirkende Rechtsansicht wird wesentlich von den Planungsinteressen »anderer Marktteilnehmer« aus begründet.

6.4. Wie die Bundesregierung in ihrer Erwiderung vom 6.5.2005 (»Berliner Brief«)⁶² darlegte, sah sie in dem Schreiben der EU-Kommission den Versuch, das – primärrechtlich verbindliche – *Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten*⁶³ interpretativ zu entleeren und den öffentlichen Sektor in der digitalen Ära, insbesondere im Online-Bereich, seines besonderen Schutzes zu berauben. In der in dem Brüsseler Schrei-

⁵⁸ Vgl. § 11 Abs. 5 RStV 2004 (2009 als vollzogen erachtet und aufgehoben).

⁵⁹ Statt aller Hagen (Hrsg.), Europäische Union und mediale Öffentlichkeit, Köln 2004.

⁶⁰ Vgl. Eifert/Eicher, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 11 Rdnr. 120.

⁶¹ Abgedruckt epd medien Nr. 21/2005. Näher Eifert/Eicher, aaO. Rdnr. 18 ff.

⁶² Abgedruckt epd medien Nr. 38/2005. Näher Eifert/Eicher, aaO. Rdnr. 28 ff.

⁶³ Protokoll vom 17.6.1997, ABl. EG 1997 Nr. C 340, S. 109. Das Protokoll soll fürs erste, bis zu einer weiterreichenden Lösung per EU-Grundrechtscharta/Lissabonner Vertrag, als eine Art Schutzschild gegen überschießende Brüsseler Ökonomisierungsbestrebungen dienen. Näher Libertus, in: Hahn/Vesting (Anm. 6), RStV § 13 Rdnr. 36 ff. m.w.N., auch zu dem deutschen Anteil an Entstehung und Fortbestand dieser wichtigen Bestimmung.

ben dominierenden Perspektive des wirtschaftsrechtlichen Konkurrentenschutzes komme der eigentliche Sinn und Zweck des angegriffenen Verhaltens der deutschen Rundfunkanstalten, nämlich auch in Zukunft ein qualifiziertes, auf das große Publikum und dessen Kommunikationsgrundrechte ausgerichtetes Angebot im Sinne der Public-Service-Idee aufrechtzuerhalten, nach wie vor zu kurz. Politisch-demokratische und kulturell-medien-spezifische Dimensionen des Themas träten in dem »Blauen Brief« hinter der ökonomisch-wettbewerblichen Argumentation zurück. Demgegenüber bleibe man in Deutschland bei der Ansicht, in der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks liege weder jetzt noch künftig, per Bestands- und Entwicklungsgarantie, eine die EU-Kompetenz begründende Beihilfe im Sinn des Art. 87 Abs. 1 EGV. – Auch die deutschen Länder wandten sich einhellig gegen den Brüsseler Zugriff. Der Größe der Herausforderung entsprechend, bestanden sie zusammen mit dem Bund auf dem nationalen Vorbehalt gemäß Amsterdamer Protokoll.

6.5. »Unbeschadet dieser Rechtsauffassung« ging die Bundesregierung vorsorglich, gleichfalls in Abstimmung mit den Ländern, auch schon im Detail auf die einzelnen Monita und Empfehlungen der Generaldirektion Wettbewerb ein. Sie wies auf eine Reihe von diesbezüglichen Maßnahmen hin, die in Deutschland bereits eingeleitet worden seien, und übermittelte Vorschläge für weitere, demnächst zu beschließende Maßnahmen. In unserem Zusammenhang ist von besonderem Interesse eine in dem "Berliner Brief" enthaltene Passage, wonach die Landesgesetzgeber ihren mit dem 7. RÄndStV eingeschlagenen Weg fortsetzen wollten, die Rundfunkanstalten »gesetzlich anzuhalten, durch Selbstverpflichtungen ihren Auftrag weiter zu konkretisieren«. Die Länder würden dieses Verfahren stärker ausformen und vorsehen, dass für neue oder veränderte Aktivitäten Selbstverpflichtungen von den Gremien zu beraten und zu genehmigen seien. Zusätzlich werde der Staatsvertrag die Vorgabe enthalten, dass die Selbstverpflichtungen deutlich machten, »inwieweit die Aktivität (1) zum Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht und (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt«. Zudem werde obligatorisch gemacht werden, dass die Anstalten (3) den Aufwand konkretisierten, der für die Erbringung des Angebots vorgesehen sei. Die staatsvertragliche Regelung werde die Vorgabe vorsehen, dass die genannten Begründungen »hinreichend konkret sind, um der internen und externen Aufsicht, aber auch Dritten eine Beurteilung des Angebots zu ermöglichen«.

6.6. Dies war das kontinentale medienpolitische Debüt dessen, was dann als »Drei-Stufen-Test« bezeichnet und von deutscher Seite zum Kernpunkt der Kompromissverhandlungen gemacht wurde. Damit kam auf Länderseite auch die Revision des Selbststeuerungsmodells gemäß § 11 Abs. 5 RStV 2004 in Gang, freilich unter direkter Beteiligung nicht nur der Bundesregierung, sondern auch der EU-Kommission. Hinter den Vertretern der europäischen Wirtschaftsbürokratie sind zudem »Dritte« wie die Beschwerdeführer mitzudenken, d.h. indirekt war auch die kommerzielle Konkurrenz an dem Aushandlungsprozess beteiligt.⁶⁴

6.7. Dessen weitere Stationen waren folgende: Nach informellen Kontakten zwischen der EU-Kommission und den deutschen Behörden erzielten die Wettbewerbskommissarin Kroes und die Ministerpräsidenten Beck und Stoiber eine Grundsatzvereinbarung, welche im Dezember 2006 zu einer Einigung über die zukünftige Finanzierungsregelung führte. Mit Schreiben vom

⁶⁴ Wobei sich neben dem VPRT, wie es scheint, auch BDZV und VDZ in Brüssel zunehmend engagierten. Sie drangen auf "Presseschutz" auch im Blick auf Online-Portale von sog. seriösen Zeitungen und Zeitschriften. Angesichts der Krisen-Szenarios (oben Anm. 27 und 31) suchte man den Schulterchluss gegenüber ARD/ZDF. Als denkbare ordnungspolitische Alternative kam unterdessen aber auch ein Kooperationsmodell Rundfunk/Presse ins Gespräch, wie es sich erstmals in der Internetkooperation von WDR und WAZ-Mediengruppe verkörperte. Näher Stock (Anm. 17), S. 40 ff.

28.12.2006 unterbreitete die Bundesregierung der Kommission förmliche Zusagen der Länderseite, die geltende Regelung demgemäß zu ändern. Dadurch sah die Kommission ihre beihilferechtlichen Bedenken ausgeräumt. Sie stellte die Untersuchung betreffend die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit Bescheid vom 24.4.2007 (»Einstellungsbrief«)⁶⁵ ein. In dem Bescheid werden die deutschen Zusagen ausführlich, mit manchen pikanten Stellen, referiert und entfaltet.⁶⁶ In dieser Form werden sie von Brüssel akzeptiert und dem sog. *Beihilfekompromiss* zugrunde gelegt.

6.8. Aufgrund dessen wurde dann von den deutschen Ländern der 12. RÄndStV ausgearbeitet und am 18. 12. 2008 von der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen.⁶⁷ Darin geht es insbesondere um die Änderung des § 11 RStV und um die Einfügung des zusätzlichen Normenpakets der §§ 11a-11f in den Vertrag. Qualitätsmanagement und -kontrolle auf dem öffentlichen Sektor sollen durch die Novellierungen stärker ausgeformt werden, vor allem die weitere Erschließung des Internets durch den Public-Service-Rundfunk betreffend. Dabei sollen die zwecks Einstellung der Brüsseler Beihilfeuntersuchung gemachten Zusagen eingehalten werden. Man hofft sie so handhaben zu können, dass ihre Umsetzung nicht mit dem Grundgesetz in der Karlsruher Auslegung kollidiert.⁶⁸ Ob man damit auf einem gangbaren Weg ist, wird indes vielerorts bezweifelt. Dazu in gebotener Kürze ein paar weitere Bemerkungen, wobei wir uns auf den Drei-Stufen-Test und die ihm zugrunde zu legenden Vorstellungen vom öffentlichen Auftrag und von öffentlich-privatem Wettbewerb konzentrieren.

7. Drei-Stufen-Test (1): Public-Value-Konkretisierung unter Unsicherheit

7.1. Mit dem Drei-Stufen-Test als Kernstück des Beihilfekompromisses wird man in Deutschland leichter vorankommen können, wenn man dabei an der Karlsruher Rechtsprechung maßnimmt und sich bemüht, in der Kontinuität des Reformansatzes gemäss § 11 RStV i.d.F. von 2004 zu bleiben. Dies betrifft vor allem die erste und die zweite Stufe, sie stehen darum nachfolgend im Vordergrund. Dabei wird von den Formulierungen des Brüsseler "Einstellungsbriefs" und des 12. RÄndStV ausgegangen. Auf Ergänzungen, Abweichungen, undeutliche Wendungen, überschießende Ausdeutungen, Auslegungsstreitigkeiten usw., wie sie sich dann in Deutschland im Zuge der Novellierungsaktionen in großer Zahl ergeben haben, kann hier nur im Vorbeigehen hingewiesen werden. Dazu gibt es mittlerweile mehrere medienrechtlich und medienökonomisch ansetzende Gutachten und vielerlei sonstige Expertisen und kontroverse Einschätzungen, wobei sich eine Zweiteilung ungefähr à la „duals System“ abzeichnet: Hier sozusagen ein öffentlicher,⁶⁹ dort ein privater Sektor.⁷⁰ Herausgegriffen seien ein paar besonders interessante Punkte.

⁶⁵ Abgedruckt epd medien Nr. 39/2007.

⁶⁶ Vgl. Rdnr. 327 bis 332, nachzulesen auch bei Stock (Anm. 17), S. 32 f. Es handelt sich um ein Lehrstück in Media Governance, siehe Hoffmann-Riem (Anm. 26).

⁶⁷ Siehe oben Anm. 14.

⁶⁸ So dann wohl auch die Positionierung der Landesregierung NRW bezüglich des 13. RÄndG-E, siehe etwa Krautscheid (Anm. 15).

⁶⁹ Genannt seien noch folgende Publikationen: Kops/Sokoll/Bensinger, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Gutachten erstellt für den WDR-Rundfunkrat, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 252, Köln 2009; Sokoll, Der neue Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Neue Juristische Wochenschrift 2009, S. 885 ff.; Wiedemann, Wie die Anstalten die Entscheidungen ihrer Gremien zum Dreistufentest vorbereiten und begleiten sollten. Arbeitspapiere aaO., Heft 257, Köln 2009, auch in: Kops (Hrsg.), Der Dreistufentest als Chance für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Berlin 2009, S. 101 ff. In jener Tagungsdokumentation auch der Beitrag von Rossen-Stadtfeld (Anm. 35) und weitere Stimmen zu Gremienfunktionen, so Grätz, Wie die Gremien die Anforderungen des Dreistufentests bewältigen können, S. 113 ff. Anders die Herangehensweise bei Schmidt/Eicher, Drei-Stufen-Test für Fortgeschrittene, epd medien Nr. 45-46/2009, S. 5 ff. Zu europa- und verfassungsrechtlichen Aspekten Hain (Anm. 37), Rechtsgutachten für ARD, ZDF und Deutschlandradio, Baden-B. 2009.

7.2. Auf der *ersten Stufe* ist laut Beihilfekompromiss zu klären, ob das jeweils zu prüfende veränderte oder neue Angebot⁷¹ "zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht«. Im wesentlichen ebenso der deutsche Gesetzgeber.⁷² Dies mag sich in der Praxis als die wichtigste Stufe des Prüfverfahrens erweisen.

7.2. Das beginnt mit dem Begriff des "*Auftrags*", also jenem Schlüsselbegriff, der hierzulande in § 11 RStV beheimatet ist und dem "*Programmauftrag*" bisheriger Provenienz entspricht, nur dass er auch bestimmte »nichtlineare« Angebote umfassen und in die Agenda der Anstalten im Internet-Zeitalter einbeziehen soll. Dies nach Maßgabe von Kriterien, wie sie schon in § 11 Abs. 1 Satz 1 begegnen, und dann noch einmal in § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 1: Um in dem Prüfverfahren auf der ersten Stufe erfolgreich zu sein, muss ein verändertes oder neues digitales Angebot den "*demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen*" der jeweiligen "Gesellschaft" entsprechen. Damit wird diejenige erst noch im einzelnen zu bestimmende, aus dem bisherigen Programmrecht zu gewinnende Public-Value-Essenz angesprochen, auf die es im Zeichen der verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie ankommt: Sie soll fortbestehen und sich weiter verbreiten können, auch über den traditionellen Rundfunkbereich hinaus.

7.3. Um diese Essenz zu gewinnen, kann von dem hiesigen *Bedürfnisbegriff* mit seinen drei sehr gewichtigen, auf tragende konstitutionelle Prinzipien bezogenen Attributen ausgegangen werden. Er stammt in dieser Form aus dem *Amsterdamer Protokoll*⁷³ und ist auf deutschen Vorschlag in den Beihilfekompromiss übernommen worden. Dort dient er zur näheren Charakterisierung des – auch von der EU-Wettbewerbsdirektion zugestandenen – Funktionsauftrags der Anstalten. Und von Amsterdam aus ist er nun via Brüssel gewissermaßen in das deutsche Medienrecht zurücktransformiert worden. Er findet sich einerseits in dem Stufendesign nach § 11f RStV wieder, andererseits in der neugefaßten Auftragsnorm des § 11 RStV.⁷⁴ An letzterer Stelle verbindet er sich in bemerkenswerter Weise mit dem "Medium- und Fak-

⁷⁰ Dörr, Das Verfahren des Drei-Stufen-Tests, Stellungnahme angefertigt im Auftrag des VPRT, Hekt. 2009, Zusammenfassung in epd medien Nr. 52/2009, S. 26 ff.; Dewenter/Haucap, Ökonomische Auswirkungen von öffentlich-rechtlichen Online-Angeboten, Gutachten im Auftrag des VPRT, Hekt. 2009, Zusammenfassung in epd medien Nr. 60/2009, S. 23 ff. Dazu Doetz (Interview), „Ich bin gegen Denkverbote“, epd medien Nr. 59/2009, S. 3 ff. .Siehe auch Schmid/Gerlach, Balance und Messbarkeit, Funkkorrespondenz Nr. 25/2009. Deziert kritisch und ablehnend Knothe, Schwer nachvollziehbar, epd medien Nr. 60/2009, S. 5 ff.; Wiedemann, Kein Einfallstor für Marktprimat, epd medien Nr. 68/2009, S. 3 ff. Dort auch mehr zum Sachstand in den jeweils involvierten Anstalten.

⁷¹ Wobei sich das Prüfverfahren nach dem 12. RÄndStV hauptsächlich auf *Telemedien* bezieht. Hinsichtlich digitaler *Rundfunkprogramme* (Fernsehen und Hörfunk), wie sie nach den Brüsseler Absprachen ebenfalls dem Drei-Stufen-Test unterzogen werden könnten, hat Deutschland stattdessen größtenteils, bis auf ein paar wohl als nebensächlich erachtete zusätzliche Internet-Radio-Projekte, für das "*geschlossene System*" gemäß §§ 11b und 11c optiert. Durch den kodikatorischen Zugriff meinten die Beteiligten gewissen dem Testverfahren zugeschriebenen Risiken einer Benachteiligung je eigener und einer Bevorzugung gegnerischer Interessen vorbeugen zu können. Man mochte sich diesbezüglich nicht auf das "*offene System*" einlassen – eine vorsichtige Haltung, wie sie sich auch in mancherlei weiteren dessen tatbestandlichen Einzugsbereich beschränkenden Vorkehrungen ausdrückt. Dazu gehören die zeitlichen und gegenständlichen, z.T. hochproblematischen Abgrenzungsversuche in § 11d Abs. 2 Satz 1, etwa der Ausschluss "*nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote*".

⁷² Das Erfordernis, dass das geplante Angebot "vom Auftrag umfasst ist", wird in § 11f Abs. 4 Satz 1 n.F. vor die Klammer gezogen. Es betrifft jedenfalls auch die Prüfung, "inwieweit das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft entspricht", gemäß Satz 2 Nr. 1. Dieser Sachzusammenhang zeigt sich auch schon in § 11 Abs. 1 Satz 1 (siehe oben 5.7.).

⁷³ Wo er unter Zutun der deutschen Seite verankert worden war (oben Anm. 63).

⁷⁴ Näher zu diesen Zusammenhängen Schulz (Anm. 57).

tor-"Prinzip.⁷⁵ Dergestalt ist er als Teil einer erneuerten und vertieften, ökonomische wie auch metaökonomische Dimensionen berücksichtigenden Funktionsbestimmung des öffentlichen Sektors im dualen System zu verstehen, durchaus à la Karlsruhe.

7.4. Man kann dabei mithin an die deutsche Verfassungsrechtsprechung anknüpfen, die indes keine fertigen Lösungen anbietet. Vielmehr läuft sie auf eine Art (Weiter-)Denkaufgabe und Arbeitsauftrag für Länder- und Anstaltspraxis hinaus: Public-Value-Konkretisierung als Bewährungsprobe für das neue Steuerungsmodell, §§ 11 ff. RStV in einer demgemäß ausgestalteten, den bisherigen Reformansatz fortführenden und behutsam verstärkenden Neufassung – ist es das, was wir jetzt vor uns haben?

7.5. Überschlägig lässt sich sagen: Unter den eben umrissenen Voraussetzungen werden qualifizierte öffentliche Projekte im Drei-Stufen-Test im Prinzip gute Erfolgsaussichten haben. Nehmen wir einmal an, ein solches Vorhaben präsentiert sich auf der ersten Stufe für unvoreingenommene Beurteiler einleuchtend als Teil des heutigen und künftigen öffentlichen Auftrags. Ein gesellschaftlicher Mehrwert im Sinn des Amsterdamer Protokolls und des Brüsseler Beihilfekompromisses wird ihm weithin zugetraut, auch in emanzipierten und kritikfreudigen, auf ein selbstständiges Urteil bedachten Kontrollgremien. Nichtsdestoweniger kommen auch Punkte zur Sprache, in denen noch Zweifel und Unsicherheiten bestehen und weitere Diskussion für nötig gehalten wird. Auch das ist ja Sinn und Zweck des Verfahrens. Ein auf seine spezifische Legitimation und Kompetenz pochender Rundfunk- bzw. Fernseh- bzw. Hörfunkrat wird durchaus auch die eine oder andere Änderung wünschen. Es kann auch vorkommen, dass er ein Vorhaben gänzlich ablehnt und dafür Gründe anführt, welche unter Sachkundigen jedenfalls als diskutabel gelten. Darüber wird man sich dann zu verständigen haben.

8. Drei-Stufen-Test (2): Publizistischer Wettbewerb als Qualitätswettbewerb?

8.1. Wenn das Projekt die erste, ziemlich hohe Hürde genommen und das Public-Value-Attest erlangt hat, ist damit auch schon die Grundlage für ein positives Gesamtergebnis gelegt. Wir beschränken uns im folgenden auf die auf der *zweiten Stufe* anzustellende zusätzliche Teilprüfung, die an das nach Bestehen der ersten erteilte generelle Plazet anknüpft und speziellere wettbewerbliche Aspekte der Qualitätssicherung betrifft. Hier mag das geplante Projekt eher auf Widerstand stoßen, wobei aber je nach den Umständen ganz unterschiedliche Verläufe denkbar sind. Normalerweise wird auf der zweiten Stufe nicht anders votiert werden können als auf der ersten. Ob und inwieweit abweichende, negative Bewertungen unter Konkurrenz Gesichtspunkten überhaupt angängig wären und widerspruchsfrei begründbar sind, scheint noch klärungsbedürftig.⁷⁶ Dies sind diffizile Vorfragen, die sich jedoch nicht in jedem Fall

⁷⁵ Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote die gedachte qualifizierte Vermittlungsfunktion wahrzunehmen "und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen". Von hier aus interpretiert und verdeutlicht, gewinnt auch § 11f an Substanz. Dies kann sich auch in weiteren schwierigen Punkten als nützlich und heilsam erweisen, angefangen bei dem *Angebotsbegriff* selbst und dessen Verträglichkeit mit bisher maßgeblichen, strukturprägenden Begriffen wie "*Gesamtprogramm*". Dysfunktionale Kleinteiligkeit, instrumentalisierende Praktiken, Zerstückelungs-, Verdinglichungs-, Aneignungstendenzen usw. mögen sich dann eher erkennen und abwehren lassen. Das betrifft auch Beutezüge und Landnahmen Dritter, wie sie manchmal von sich reden machen.

⁷⁶ Hierher gehört auch die *Gewichtungs- und Abwägungsproblematik*, die sich in der deutschen Fassung dadurch verschärft, dass die Anforderungen der einzelnen Stufen hiernach wohl dem Grade nach unterschiedlicher Erfüllung fähig sein sollen und jeweils mehr oder minder weitgehend erfüllt sein können ("inwieweit", "in welchem Umfang" ...). Um so leichter könnten einzelne für sich gesehen geeignet erscheinende legitimierende Argumentationen als relativ leichtgewichtig beurteilt und unversehens "weggewogen" werden. Dabei häufen sich die unbestimmten Rechtsbegriffe, und es stellt sich stets auch die Frage nach der mediengerechten Bemessung und Ausfüllung der Beurteilungsspielräume. Damit wiederum hängt die Frage nach dem entsprechenden verfahrens-

stellen werden. Das wird erkennbar, wenn wir die hier relevante Begrifflichkeit etwas näher in Augenschein nehmen.

8.2. Auf der zweiten Stufe des Prüfverfahrens ist nach den Brüsseler Vereinbarungen zu klären, ob das jeweilige Angebot „in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt“. Auch dies beruht auf einem deutschen Formulierungsvorschlag, wie er sich nun auch in § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 i.V.m. Satz 3 RStV widerspiegelt. Wie es scheint, ist dabei an folgende als typisch geltende Konstellation gedacht:

8.3. Eines oder mehrere frei zugängliche privat-kommerzielle Angebote sind bereits am Markt. Das veränderte oder neue öffentliche Angebot tritt hinzu und hat gewisse „marktrelevante Auswirkungen“, es mischt sich auf seine Weise ein und kommt quasi-„marktlich“ daher. Und zwar trägt es dazu bei, dass ein *Wettbewerb* zustande kommt bzw. verstärkt wird, welcher als primär *publizistisch* (also nicht primär ökonomisch) zu bezeichnen wäre, dies in *qualitativer* (nicht nur quantitativ-quotenmäßiger) Hinsicht, d.h. er kann sich auf das vorgefundene Marktsegment bei günstigem Verlauf qualitätsfördernd auswirken. Den öffentlichen Anbieter seinerseits hält dieser Qualitätswettbewerb von Selbstkommerzialisierung (Abwärts-Konvergenz) ab und veranlasst ihn, sich stattdessen in der anderen Richtung (Aufwärts-Konvergenz) ins Zeug zu legen. Wie der Zusatz in Nr. 328 a.E. des Brüsseler Einstellungsbescheids andeutet, umfasst der hiesige Qualitätsbegriff auch die Gewährleistung *freier Meinungsbildung*,⁷⁷ d.h. er ist derselbe wie auf der ersten Stufe, und diesbezüglich kann der neue Anbieter auch auf dem zerfurchten Gelände „*unterhaltender Elemente*“ Pluspunkte sammeln.⁷⁸ Zusammengefasst ergibt sich:

8.4. Es handelt sich um ein marktrelevantes, annäherungsweise als nichtklassisch-wettbewerblich zu kennzeichnendes Verhältnis zwischen dem öffentlichen Newcomer und einem oder mehreren von dessen Einstieg „betroffenen“ kommerziellen Platzhaltern, und zwar um einen die Subsystemgrenzen im dualen System überquerenden *publizistischen Qualitätswettbewerb* als modellmäßigen Sollwert.

8.5. So gesehen ist auch dies erst einmal eine Denkaufgabe. Sie erinnert uns wieder an die leidigen öffentlich-privaten Beziehungsproblemen im heutigen Dualismus. Verlangt sind praxistaugliche, sei es auch nur versuchsweise zu verwendende neuartige Lösungskonzepte, über deren Merkmale wir erst noch Näheres herausfinden müssen. Auch insoweit kann an verfassungsgerichtliche Überlegungen angeknüpft werden. Im zweiten Karlsruher Gebührenurteil klingt ja die Vorstellung an, strukturelle Diversifizierung könne vielfaltfördernd zu Buche schlagen. Jedoch fehlt es noch an einer genaueren Ausarbeitung jenes Arguments. Unterdessen macht sich die oft beklagte allgemeine Theoriearmut auch hier unangenehm bemerkbar. So häufen sich denn die Detailkontroversen über Normen und Fakten. Oberflächliche Behauptungen, illusionäre Doktrinen, interessengeleitetes Agitieren und Eifern usw. – dergleichen ist hier an der Tagesordnung. Darunter leidet die Diskussion über die nähere Ausgestaltung der zweiten Prüfungsstufe laut 12. RÄndStV in besonderem Maß.

organisations-, personalrechtlichen Reformbedarf zusammen. Auch insoweit bezweckt das Gesetz einen neuen Aufbruch. Stattdessen droht momentan allerdings ein Rückfall in frühere, schon für überwunden gehaltene machtpolitische Attitüden und Einseitigkeiten. Näher zuletzt Wiedemann (Anm. 70) m.w.N.

⁷⁷ Dort ist von einer "meinungsbildenden Funktion" die Rede. Ebenso daraufhin in § 11f Abs. 4 Satz 3 RStV. Über die unglückliche, an Außenpluralismus und Tendenzbindung erinnernde Wortwahl lässt sich hinwegkommen, wenn mitbedacht wird, was § 11 Abs. 1 Satz 1 dazu sagt (oben 4.1.).

⁷⁸ Im gleichen Sinn, jetzt aber generell gewendet und für den öffentlichen Sektor insgesamt i.S. einer Sollvorschrift maßgeblich § 11 Abs. 1 Satz 6 RStV über ein „öffentlich-rechtliches Angebotsprofil“ auch von Unterhaltung. Siehe oben Anm. 22 und 40.

8.6. Unter diesen Umständen wird man auf dem öffentlichen Sektor zu konzeptioneller Selbsthilfe schreiten müssen, beginnend mit dem Bemühen um weitere typologische Unterscheidungen und Ausdifferenzierungen in den Bahnen des wohlverstandenen funktionalen Ansatzes. Das ist nach dem eben Gesagten dringend nötig, und es scheint auch möglich. Die Formulierungen in den Brüsseler Abreden halten diese Möglichkeit offen, bei Lichte besehen haben sie geradezu Aufforderungscharakter: Selbstverpflichtung als Gelegenheit, einmal etwas Neues zu versuchen. Es besteht also Denk-, Gesprächs-, Lernbedarf, dies übrigens auch dann, wenn dabei die kommerzielle Konkurrenz mit am Tisch sitzt.

8.7. Letztere ist darauf sehr erpicht – eine Kommunikationschance, mit welcher man ebenfalls Neuland betritt. Die Brüsseler Abreden kommen den prozeduralen Belangen „anderer Marktteilnehmer“ und sonstiger „Dritter“ in ungewöhnlicher Weise entgegen. Sie billigen ihnen Informations- und Artikulationsmöglichkeiten zu, die im Zuge der gesetzlichen und anstaltlichen Umsetzung nach Umfang und Reichweite näher zu bestimmen sind. Interessierte Unternehmen und Verbände wie VPRT, BDZV, VDZ streben möglichst weitgehende Partizipationsrechte an. Hier heißt es indes achtzugeben: Ein lobbyistischer Input kann sich auf den Innovations-Output nur zu leicht negativ auswirken. Konzeptionelle Fortschritte scheinen möglich, wenn sich auch die Privaten bewegen. Soweit das aber nicht der Fall ist, wird ein Reformvorhaben nur dann vorankommen können, wenn sich dafür anderweitig genug Unterstützung findet und wenn Dritte keinerlei rechtliche oder faktische Vetomacht haben, weder verfahrensmäßig noch institutionell.

9. Und wie ist die Public-Service-Idee jetzt situiert?

Zum Reformbedarf angesichts neuer Herausforderungen

9.1. Wie es mit dem deutschen dualen Rundfunksystem weitergehen wird, hängt wesentlich von den Verhältnissen auf dem öffentlichen Sektor ab. Bei der bisherigen, äußerlich immer noch komfortablen Situation kann es auf die Dauer nicht bleiben. Wer nicht an den Rand gedrängt werden will, wird mit der Qualitätssicherung – auch mit derjenigen nach §§ 11 bis 11f RStV – ernstmachen und wirklich vorankommen müssen. Das ist immer noch das Reformthema Nummer eins: Wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Kraft finden, mit der Angleichung an den privat-kommerziellen Rundfunk aufzuhören? Wird er imstande sein, das große Publikum wieder mehr als bisher für sein besonderes Angebot einzunehmen? Wird er auch die zahlreichen Kritiker und enttäuschten Liebhaber in gewinnender Weise anzusprechen wissen? Kann er auch die politischen Entscheider beeindrucken und vom fortdauernden Sinn der verfassungsrechtlichen Bestands- und Entwicklungsgarantie überzeugen? Und wie wird er mit den Neuerungen umgehen, die der 12. RÄndStV mit sich bringt? Kann er die Herausforderungen annehmen und bestehen und daraus sogar gestärkt hervorgehen?

9.2. Ein Schlüssel zum Erfolg liegt in der Beibehaltung und konsequenten Weiterentwicklung des programmlichen Reformansatzes der regulierten Selbstregulierung. Einige Realisierungsschritte sind schon getan. Begonnen wird dabei richtigerweise mit Selbstvergewisserungen und vertiefenden Überlegungen über den öffentlich-rechtlichen Auftrag und dessen normative und empirische Dimensionen unter den jetzigen, schnell sich verändernden Rahmenbedingungen in Sendern und Umfeld, wohlgernekt einschließlich der Nutzung von Telemedien. Hierbei ist von den funktionalen Prinzipien der Karlsruher Rechtsprechung auszugehen. Sie haben auf dem öffentlichen Sektor bessere Chancen als auf dem privaten, und sie sind, wie das Bundesverfassungsgericht kürzlich wieder bekräftigt hat, keineswegs überholt und veraltet.

9.3. Dabei kommt es vor allem auf den *Magna-Charta-Charakter* des zweiten Gebührenurteils an, wie er in dessen Ausführungen zur Grundrechtslage und zur Rollenverteilung im dua-

len System zum Ausdruck kommt.⁷⁹ Er kann sich gewissermaßen zivilisierend und vertrauensbildend auswirken, mit der Folge, dass die Droh- und Angstpotenziale erst einmal zurücktreten. Dadurch würde sich überhaupt erst der Weg zu einer neuerlichen ernsthaften Beschäftigung mit der Frage eröffnen, was denn nun unter öffentlich-privatem "publizistischem Wettbewerb" zu verstehen sein könnte und was dazu von den Rundfunkanstalten "in qualitativer Hinsicht" beizutragen wäre (vgl. § 11f Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 RStV). In den Anstalten mag man sich dann leichter tun, auch die Chancen einer stärker qualitätsorientierten Neuausrichtung nach eigenem Gusto zu sehen.

9.4. Der Handlungsdruck ist zwar nach dem eben Gesagten beträchtlich, und der Spielraum für freiwillige, auch ohne externe Pressionen in Gang kommende substanzielle Reformprozesse ist noch unausgelotet. Man befindet sich eben auf unübersichtlichem Terrain. Man bekommt es mit verschiedenen, richtungsmäßig bald so und bald anders eingefärbten Dualismus-Konzepten zu tun, bei fortdauernder medienwissenschaftlicher Unterbilanz. Gleichwohl sind die Anstalten mit regulierter Selbstregulierung weit besser dran als mit einer etwaigen, bei einem Scheitern des Beihilfekompromisses denkbaren von der EU-Kommission oktroyierten durchgängigen Fremdregulierung. Sie haben sozusagen den ersten Zugriff, was die Zuordnungsprobleme von Öffentlich und Privat und die Lösungsmöglichkeiten betrifft. Denn sie sind rechtlich imstande, dieses wichtige Entwicklungsvorhaben in einigem Umfang selbst zu beeinflussen und den Ablauf mitzubestimmen.

9.5. Dabei sollten sie sich wieder auf ihre eigenen Kräfte besinnen, auf die politische Herausforderung selbstbewusst reagieren und daraus etwas lernen. Sie sollten also ihr funktionelles Spezifikum (»Medium und Faktor«) hervorkehren und der Banalisierung entgegenarbeiten. Damit könnten sie sich innerhalb des Spektrums unterschiedlicher ordnungspolitischer Entwürfe behaupten und selbstständig positionieren. Sie könnten ein eigenes Konzept des dualen Systems und ihrer Rolle darin entwickeln und ausprobieren. Auf diese Weise könnten sie endlich wieder aus der Defensive herauskommen.

9.6. Dafür wird es vor allem auf ein neues Zusammenspiel von publizistischer Profession und Zivilgesellschaft bei der Konkretisierung des Funktionsauftrags ankommen. Wünschenswert sind beispielsweise genauere und trennschärfere in den Selbstverpflichtungserklärungen zu verankernde publizistische Qualitätskriterien. Angestrebt werden sollte zudem ein vermehrtes solche Standards gewährleistendes Engagement der gesellschaftlichen Kräfte in den kollegialen Gremien, beginnend mit der Bereitstellung hinreichender eigener Ressourcen und Arbeitshilfen.⁸⁰ Dies betrifft auch die Organstrukturen und Interorganverhältnisse in den Anstalten, Fragen der ARD-Reform u.ä. Im übrigen wird – sei es fallweise nach Bedarf oder regelmäßig in festen Bahnen – für die Beteiligung unabhängigen externen Sachverständs zu sorgen sein, wie er sich in interdisziplinär ausgewiesenen Forschungseinrichtungen entwickeln und anreichern könnte. Wissenschaft als öffentlich engagiertes Vernunftpotential, gerade auch die theoretische Grundlegung des Ganzen betreffend – auch da gibt es noch unausgeschöpfte Mög-

⁷⁹ Siehe oben Anm. 18. Auch das Lissabon-Urteil des BVerfG (Zweiter Senat) vom 30.6.2009, abrufbar über www.bverfg.de, mag übrigens bei mediengerechter Interpretation in obiger Richtung zu Buche schlagen. Vgl. Hatzinger, EKD-Europa-Informationen Nr. 129, S. 2 ff.

⁸⁰ Dazu jetzt § 11e Abs. 1 Satz 2 RStV, umgesetzt in § 15 Abs. 18 WDR-G i.d.F. des 13. RÄndG-E: „Die Unabhängigkeit der Entscheidungen des Rundfunkrats ist organisatorisch und finanziell sicherzustellen.“ Näheres wird hiernach auf Satzungsebene zu regeln sein. Der Gesetzgeber zeigt sich recht wortkarg. Ähnlich hinsichtlich der Ergänzung des § 15 Abs. 3 WDR-G um die vier zusätzlichen Sitze nach Nr. 18 bis 21 des Entwurfs: Damit werde im Hinblick auf die Beanspruchungen durch den Drei-Stufen-Test eine stärkere Berücksichtigung von gesellschaftlichen Gruppen aus den Bereichen Wirtschaft und Technik angestrebt, so die Begründung. Hier wären genauere Darlegungen zum Verhältnis von Sachverstand und Interesse veranlasst (allg. § 15 Abs. 12 WDR-G).

lichkeiten. Alles dies sind geeignete Bausteine für eine Fortentwicklung der Public-Service-Idee. Und da bleibt noch viel zu tun.⁸¹ Zu hoffen ist, dass man dabei eine glückliche Hand haben wird.

⁸¹ Näher zu alledem Lilienthal (Hrsg.), *Professionalisierung der Medienaufsicht*, Wiesbaden 2009. Jüngst ders., *Die Anforderungen des Drei-Stufen-Tests an die Gremien. Eine kommunikationswissenschaftliche Einschätzung*, bei Kops (Anm. 69), S. 63 ff. Dort auch sonstige weiterführende Beiträge und Diskussionen, auf die hier in toto verwiesen sei.