

Rundfunk (Fernsehen, Hörfunk, Telemedien) als öffentliches und privates Gut. Das deutsche „duale Rundfunksystem“ – woher und wohin?

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. 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 britischem Einfluss entstand in Westdeutschland nach 1945 ein gemeinnütziger, gesellschaftlich-kulturell profilierter öffentlicher Rundfunk ungefähr nach dem BBC-Modell. Man sprach von „**Public-Service“-Rundfunk** und meinte damit einen öffentlichen Sektor, in dem die Medienfunktionen **in journalistischer Unabhängigkeit** wahrzunehmen wären. Es sollte sich um eine besondere publizistische Professionalität handeln, als Grundlage einer **relativen Autonomie der öffentlichen Sphäre**. Eine aufgabenadäquate und funktionsgerechte, zivilgesellschaftlich verankerte **gesellschaftliche Kontrolle** galt als notwendig. Funktionsfremde staatlich-politische Lenkungsversuche sollten aber keine Chance mehr haben. Und auch ein privatwirtschaftlich betriebener, marktorientierter Rundfunk stand den Pionieren der Gründerjahre nicht als taugliche Alternative vor Augen. **Staats- wie auch Marktgrundfunk** erschienen ihnen als überholte, unterkomplexe Fehlformen. Stattdessen strebten sie eine Medienfreiheit als **Funktionsgrundrecht mit Rundumwirkung** an, so wie sie sie zur Erfüllung eines **umfassenden Programmauftrags** à la BBC für erforderlich hielten. Später bezeichnete man dies mit Ausdrücken wie **Staatsferne** und **Marktferne**.

1.2. Der Public-Service-Rundfunk entfaltete sich zunächst im Zeichen des öffentlichen Rundfunkmonopols. Er bekam es allerdings mit mancherlei Anzweiflungen und Angriffen zu tun. Daraus ergaben sich auf Bundesebene

spektakuläre **Verfassungsprozesse**, welche wesentlich zur Herausbildung des heute geläufigen **grundrechtlichen Fundaments** beigetragen haben. 1961 wurden die neuen Ordnungsprinzipien von der Karlsruher Judikatur im sog. ersten Fernsehurteil (BVerfGE 12, S. 205 ff.) erstmals bestätigt. Sie wurden gegenüber etatistischen und partei-politischen Übergriffen in Schutz genommen, wie sie in der Adenauer-Ära drohten. 1981 wurde dieser konstitutionelle Ansatz in die berühmte Formel von der **Rundfunkfreiheit als "dienender Freiheit"** gefasst (BVerfGE 57, S. 295 ff.).

1.3. Zu der Zeit drang auch in Deutschland der **kommerzielle Rundfunk** vor, das öffentliche Rundfunkmonopol ging zu Ende. In der medienpolitischen Arena begannen die Auseinandersetzungen über "**Dienen**" oder "**Verdienen**" - eine prekäre Alternative, welche sich aber nach dem Ludwigshafener "Urknall" (Kabelpilotprojekt Ludwigshafen 1984) in der Programmpraxis zusehends bemerkbar machte. Zwar wollte das Bundesverfassungsgericht auch die Privaten ernstlich in Pflicht genommen wissen. Sie sollten an relativ hohe Vielfalts- und sonstige Qualitätsstandards nach Art derjenigen des öffentlichen Sektors gebunden werden. Damit wollte man die Voraussetzungen für einen beiderseits nützlichen und belebenden **publizistischen Wettbewerb (Qualitätswettbewerb)** schaffen. Von einer derartigen funktionellen Annäherung war jedoch im Programmalltag wenig zu sehen. Politik und Praxis suchten an den Karlsruher normativen Vorgaben irgendwie vorbeizukommen, sie gaben kommerziellen Interessen auf dem privaten Sektor bereitwillig Raum. Dabei wurden sie von entsprechend engagierten Wissenschaftlern unterstützt. Hier wirkten sich schon als **neoliberal** zu bezeichnende Strömungen in Medienökonomie und Medienrecht aus.

1.4. So sahen sich denn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit den emporkommenden privaten Veranstaltern regulatorisch zusammengebracht und mühsam verklammert in dem, was der **Rundfunkstaatsvertrag** der Bundesländer (RStV) (seit 1987) in der Fassung von 1991 das "**duale Rundfunksystem**" nennt (Präambel Abs. 1 Satz 1). In diesem kleinteiligen Vertragswerk und seinen zahlreichen, bis heute sich fortsetzenden Änderungen – derzeit gilt er in der Fassung des 19. Rundfunkänderungsstaatsvertrags (RÄndStV) von 2016 - spiegelt sich ein kompromisshaftes Nebeneinander von Öffentlich und Privat wider, welches immer wieder einmal zu Reibereien führt und neue Justierungen und Umgestaltungen erfährt.

1.5. Es handelt sich um ein **Konkurrenzsysteem**, das mit hochfliegend formulierten gesetzgeberischen Zielnormen ausgestattet ist. In ihm war bereits ein **qualitativ gewendeter, entwicklungsorientierter** Wettbewerbsgedanke angelegt. Hierzu passte die anfangs deutlich in jene Richtung gehende, reformerisch anspruchsvolle Landesgesetzgebung insbesondere in **Nordrhein-Westfalen**, mit dem 1985 neugefassten WDR-Gesetz und dem 1987 hinzugefügten Landesrundfunkgesetz (LRG NW) – ein bemerkenswertes duales Gesetzgebungswerk, das dann auch in Karlsruhe gute Figur machte (BVerfGE 83, S. 238 ff.).

1.6. Faktisch wurde allerdings bundesweit in der Hauptsache um die **Publikumsmarktanteile** und **Werbeumsätze** konkurriert. Und zwar war dies ein primär ökonomischer *Wettbewerb unter prinzipiell Ungleichen*, wie schon ein Blick auf die unterschiedlichen finanzwirtschaftlichen Grundlagen - hier vorwiegend öffentliche **Gebühren-** oder neuerdings **Beitragsfinanzierung**, dort **Werbefinanzierung** - erkennen lässt. Über daraus erwachsende Unzuträglichkeiten wird viel geredet, und der Denkbedarf ist immer noch hoch.

1.7. Das beginnt mit dem **Rundfunkbegriff**, der herkömmlich Fernsehen und Hörfunk (Radio) mit ihren "**linearen**" Angebotsstrukturen umfasst. Neuerdings wird der Rundfunkbegriff vom Gesetzgeber, wie § 2 Abs. 1 RStV zeigt, in gewissem Umfang für "**Telemedien**", d.h. "**nichtlineare**" Elemente geöffnet. Das betrifft auch das Public-Service-Modell, das man insoweit behutsam, unter Wahrung der Essentialien, um Elemente von **Individualisierung** ergänzen will - oder kündigt sich darin doch schon eine finale Transformation an? Sollten wir nun in Richtung eines privatisierten **Marktmodells für alle** aufbrechen?

1.8. Wer neoliberal optiert, wird auf letzteres hinauswollen. Dabei hat indes auch das Grundgesetz ein Wort mitzureden. Es ist eben jene besondere Grundrechtslogik Karlsruher Provenienz, die sich immer noch als Basis und Ausgangspunkt anbietet, wenn es um heutigen Innovationsbedarf unter Wahrung der Kontinuität im Grundsätzlichen geht. Die Public-Service-Idee konkurriert aber jetzt mit allerlei anderen, bald stärker marktorientierten, bald eher bürokratisch-dirigistischen ordnungspolitischen Ansätzen. Wenn sie ihre fortdauernde Vitalität erweisen will, wird sie sich auf solche modellmäßigen Vielfalts- und Wettbewerbssituationen einstellen müssen. Da ist noch viel zu tun.

2. Einige Schwierigkeiten mit dem kommerziellen Rundfunk

2.1. Im bundesweiten Programmalltag nimmt sich die heutige duale Ordnung weniger innovativ und lebendig aus, als es mit den rechtlichen Bemühungen seit den 1980er Jahren angestrebt worden war. Das betrifft vor allem das regulatorische Konzept eines an einem **umfassenden Programmauftrag** orientierten **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.

2.2. Private 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 (**Digitalisierung, Globalisierung, Boulevardisierung, 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.

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 Mangelercheinungen 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 dann mehrfach bekräftigt worden ist. Von Länderseite ist sie ausdrücklich im **Rundfunkstaatsvertrag** verankert worden (Präambel Abs. 4), sie gehört – ebenso wie der dortige qualitätsorientierte Wettbewerbsgedanke (ebd. Abs. 2) – zu den systemischen Grundlagen des Regelwerks.

2.4. Das hört sich passabel an, es ist jedoch keine Selbstverständlichkeit. 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 ohne weiteres 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 und ZDF sind ja auch für Rezipienten von RTL und ProSieben/Sat 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 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 mentalen 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 innere Spannungen und Labilitäten angelegt, welche sich neuerdings auch schon in populistischen parteipolitischen Vorstößen ausdrücken, begleitet von diversen interessengeleiteten, mit Verfallsprognosen für das duale System gesättigten Gutachten.

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 wurden. Dergleichen kann grundsätzlich das gesamte Programmangebot betreffen und sich qualitäts-, zumal vielfaltmindernd auswirken. Dadurch kann nicht nur die Meinungs-, sondern auch die gegenständliche Vielfalt beeinträch-

tigt werden, bis zur „latente(n) Gefahr der Entlegitimierung, ja der Selbstzerstörung des öffentlichen Rundfunks in der Konkurrenz mit den privaten Sendern“ (so *Langenbucher*). „ARD und ZDF sind auf dem besten Weg, sich selbst abzuschaffen – mit einem Programm, das die Privaten kopiert und nichts mehr riskiert“ (*Lebert/Willeke*, *Die Zeit* Nr. 9/2009, S. 13 ff.) – so tönte es den Sendern aus dem Blätterwald, auch aus der sog. Qualitätspresse, oft entgegen. Vorgehalten wurde ihnen zumal eine schwindende eigene Jugend-, Pop-, Unterhaltungskompetenz light.

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 zu Ende. 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 Einlassungen ist allerdings anzunehmen, dass sich so etwas – wenn überhaupt – nicht ohne ein konsequentes, bereits bei den medienökonomischen Grundlagen ansetzendes gesetzgeberisches Umsteuern und eine beträchtliche Stärkung der Privatrundfunkaufsicht erreichen ließe.

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, in Krisenzeiten auch wieder gern unter der Rubrik „öffentliche Aufgabe“. Angesichts sinkender Werbeerträge wurde in der Branche auch bereits über entsprechende öffentliche Finanzhilfen, Anreizgelder u.ä. diskutiert. Man scheute indes eigene effiziente, der privaten Programmqualität förderliche Bindungen und normative Inpflichtnahmen. Unter diesen Umständen ist nicht damit zu rechnen, dass die dysfunktionalen Effekte im deutschen dualen System in absehbarer Zeit überwunden werden können.

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. Vielmehr 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. 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. 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) analysieren und einschätzen. Auch die Grundsatzprobleme in dualen Ordnungen werden sich so in Angriff nehmen lassen. Alles dies bleibt auch unter Konvergenzbedingungen relevant. Auch bei fortschreitender technikinduzierter Individualisierung werden

sich öffentliche Räume und demokratisch-diskursive Potentiale, wie sie das Gemeinwesen braucht, nicht wie von selbst entwickeln und die heutigen AV-Medien entbehrlich machen können.

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) – was kann getan werden, um eine Medienfreiheit und Medienverantwortung im Sinne des konstitutionellen Grundkonsenses zu fördern? Was folgt aus diesem Funktionsauftrag, wenn es beispielsweise um nichtlineare „Telemedien“ als tragfähige zweite Säule und um einen entsprechenden „**Telemedienauftrag**“ der Öffentlich-Rechtlichen geht? Und sodann um die Vielfaltgewährleistung mit all ihren alten und neuen Facetten: Um eine funktionsadäquat weit gefasste, informatorisch ergiebige und demgemäss journalistisch vermittelte **innere Meinungsvielfalt** als Kernpunkt? Um **gegenständliche Vielfalt** gemäss dem heute üblichen vierteiligen Aufgabenkanon („**Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung**“)? Und last not least um den **Kulturauftrag** als Spezifikum des öffentlichen Sektors? Dazu ist jetzt manches Ungewöhnliche zu hören, bis zu dem staatsvertraglichen Stoßseufzer hin: „Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen“ (§ 11 Abs. 1 Satz 5 RStV). Darin spiegeln sich reale Unsicherheiten und Besorgnisse wider, wie sie vorhin schon erwähnt worden sind. Halten wir erst einmal fest:

4.4. Im Lichte vertiefter Überlegungen über Normen und Fakten werden die bisherigen funktionalen Sollwerte 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, andererseits aber auch extern-öffentlich.

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** angeknüpft. Ein entsprechendes mehrstufiges Regelwerk enthielt § 11 RStV in der seit 2004 geltenden Fassung. Das war und ist eine Innovation, welche großes Interesse verdient. Um sie genauer vor Augen zu führen, fehlt es hier allerdings an Raum. Abkürzend sei vermerkt:

4.5. Alles dies läuft auf eine zeitgemäß weiterzuentwickelnde Version des guten alten „**Integrationsrundfunks**“ hinaus. 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 gerade auch um den **Bildungsauftrag** des Rundfunks in einem wohlverstandenen weiteren Sinn. Also ist auch die darauf angelegte, dafür unentbehrliche **selbständige journalistische Vermittlungstätigkeit** wieder gefragt. Damit sind wir wieder bei den Essentialien des heutigen und künftigen öffentlichen Sektors angekommen.

4.6. 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 und kollektive Angstpotentiale angesichts von Globalisierungsfolgen, sich häufende Krisen-Reports inklusive Auslands- und Kriegsberichterstattung, einschneidende Finanz-, Wirtschafts-, Sozialreformen mit ihrem journalistisch schwer zu vermittelnden Für und Wider, drohende Umweltkatastrophen, und last not least Probleme von **Migration/Integration**, wie sie sich in den Funkhäusern neuerdings häufen und zu Konkretisierungen des obigen allgemeineren Integrationsbegriffs führen, so beim WDR auf einem kürzlich eigens veranstalteten „Integrationsgipfel“. Im Mittelpunkt stehen nun solche **wertbezogene „Kompass-“ Aktivitäten** (*Mikich*), und man arbeitet an vielerlei „**Erklär- und Orientierungsprogrammen**“ (*Schächter*). Das ist die anstehende Agenda laut § 11 Abs. 1–3 RStV. Dies ist auch gemeint, wenn in § 11 Abs. 1 Satz 1 „**die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft**“ angesprochen und als Richtwerte des Medienauftrags herausgestellt werden.

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

Zum Reformbedarf angesichts neuer Herausforderungen

5.1. 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 ernstmachen und wirklich vorankommen müssen. Das ist immer noch das Reformthema Nummer eins: Wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Kraft finden, mit der Annäherung 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? Kann er die Herausforderungen annehmen und bestehen und daraus sogar gestärkt hervorgehen?

5.2. Die Bundesländer haben 2016 eine Arbeitsgruppe mit der Bezeichnung „**Auftrag und Strukturoptimierung der Rundfunkanstalten**“ eingesetzt. Damit wird an frühere ähnliche Initiativen („SMS-Papier“, „Beermann-Papier“) angeknüpft, die mit ihren restriktiven Zielsetzungen viel von sich reden gemacht hatten. Auch jetzt scheint man in den fraglichen Staatskanzleien vor weitreichenden Eingriffen, womöglich bis zu flächendeckenden Senderfusionen hin, nicht zurückzusehen. Die Funkhäuser sehen sich in prekäre Einsparungs-Dispute hineingezogen. Demgegenüber suchen sie, wie es scheint, auf der Beibehaltung und konsequenten Weiterentwicklung des hier umrissenen programmlichen Reformansatzes zu bestehen. Das mit gutem Grund.

Dabei kommt es vor allem auf den **Magna-Charta-Charakter** der einschlägigen Karlsruher Grundsatzurteile – zuletzt des ZDF-Urteils von 2014 (BVerfGE 136, S. 9 ff.) - an, wie er in deren Ausführungen zur Grundrechtslage und zur Rollenverteilung im dualen System zum Ausdruck kommt. Er kann sich gewissermaßen zivilisierend und vertrauensbildend auswirken. 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.

5.3. 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 hiermit weit besser dran als mit einer etwaigen politisch oktroyierten Fremdregulierung. Sie haben sozusagen den ersten Zugriff, was die Zuordnungsprobleme von Öffentlich und Privat und die Lösungsmöglichkeiten betrifft.

5.4. 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 wieder aus der Defensive herauskommen.

5.5. Dafür wird es vor allem auf ein neues Zusammenspiel von publizistischer Profession und **Zivilgesellschaft** bei der Konkretisierung des Funktionsauftrags ankommen. Angestrebt werden sollte zudem ein vermehrtes die entsprechenden Standards gewährleistendes Engagement der gesellschaftlichen Kräfte in den kollegialen Gremien, beginnend mit der Bereitstellung hinreichender eigener Ressourcen und Arbeitshilfen. Dies betrifft auch die Organstrukturen und Interorganverhältnisse in den Anstalten, Fragen der ARD-Reform u.ä.

5.6. 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 Möglichkeiten. Alles dies sind geeignete

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