



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Martin 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, im April 2008

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

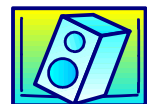
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 244: 978-3-938933-48-0

Schutzgebühr 13,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Martin Stock

Noch einmal zum Reformbedarf im "dualen Rundfunksystem": Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren?*

1. Wie sich die Zeiten ändern	3
2. Nicht leicht zu lösen: Beziehungsprobleme (öffentlich – privat) bei Quotendruck	5
3. Zur Reformperspektive angesichts der Systemprobleme	6
4. Zweierlei Risiken: Marktversagen und Politikversagen – und was das Bundesverfassungsgericht dazu sagt	8
5. Im Mittelpunkt des Reformdisput: Programmauftrag und Programmgrundsätze	14
6. Konkretisierung durch programmliche Selbstverpflichtungen	16
7. Regulierte Selbstregulierung als Mutprobe? Probleme und Chancen	18
8. Erste Realisierungsschritte	20
9. Immer noch Reformthema Nummer eins: Qualitätssicherung auf dem öffentlichen Sektor	25
10. Irritationen aus Brüssel: Der "Blaue Brief" der EU-Kommission	28
11. Die deutsche Erwiderung und der Brüsseler Beihilfekompromiss	30
12. Drei-Stufen-Test (1): Public-Value-Konkretisierung	35
13. Drei-Stufen-Test (2): Publizistischer Wettbewerb als Qualitätswettbewerb?	37
14. Ein Kooperationsmodell (Rundfunk/Presse) als Alternative?	40
15. Europäisierung – Ökonomisierung oder Konstitutionalisierung?	43
Literatur	47

* Vorabdruck eines überarbeiteten, auf den Stand von März/April 2008 gebrachten Beitrages zu Frank Werneke (Hrsg.): Die bedrohte Instanz. Positionen für einen zukunftsfähigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 2. Auflage, ver.di-GmbH Berlin, in Vorbereitung.

Martin Stock

**Noch einmal zum Reformbedarf im "dualen Rundfunksystem":
Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk –
wie können sie koexistieren?**

1. Wie sich die Zeiten ändern

Der Begriff „*Public Service*“ in der bei uns üblich gewordenen medienspezifischen Lesart stammt aus Großbritannien. Er war dort auf das klassische BBC-Modell gemünzt und wurde im Sinn einer strikten Alternative zum privatwirtschaftlich-marktorientierten Rundfunk verstanden. Hugh Carleton Greene, einer der Gründerväter des westdeutschen Nachkriegsrundfunks und dann Generaldirektor der BBC¹, konnte 1960 noch trocken bemerken, „daß der kommerzielle Rundfunk ... dazu da ist, um Waren zu verkaufen, während der dem öffentlichen Interesse dienende Rundfunk die Aufgabe hat, der Öffentlichkeit zu dienen. Der kommerzielle Rundfunk ist Teil der Geschäftswelt eines Landes. Laßt uns nicht mehr über ‚Gleichartigkeit‘ oder ‚Angleichung‘ sprechen“². Unter angelsächsischem Einfluss konnte sich hierzulande seit 1945, zuerst beim NWDR, das so umrissene gemeinnützige, gesellschaftlich-öffentliche Steuerungskonzept etablieren, und es wurde hernach schrittweise – von kurzsichtigen Parteipolitikern oft befehdet – gesetzgeberisch weiterentwickelt und verallgemeinert. Es wurde 1961 auch von der deutschen Verfassungsrechtsprechung bestätigt und 1981 in die berühmte Formel von der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) als „*dienender Freiheit*“ gefasst³.

Zu der Zeit kam auch in Deutschland der *kommerzielle Rundfunk* empor. In der medienpolitischen Arena begannen die Auseinandersetzungen über „Dienen“/„Verdienen“ – eine prekäre Alternative, welche sich aber seit dem Ludwigshafener „Urknall“ von 1984⁴ auch in der Rundfunkpraxis festsetzte. Zwar ging das Bundesverfassungsgericht anfangs wohl davon aus, dass die Privaten erstlich in Pflicht zu nehmen wären. Es eröffnete dem Gesetzgeber die Möglichkeit, sie an relativ hohe programmliche Qualitätsstandards nach Art derjenigen des öffentlichen Sektors zu binden. Von einer derartigen, auf einen beiderseits nützlichen und belebenden publizistischen Wettbewerb abzielenden Annäherung war jedoch in der Realität kaum etwas zu sehen. Politik und Praxis taten sich mit darauf gerichteten normativen Vorgaben schwer, sie gaben kom-

¹ Tracey 1982.

² Zitat bei Greene 1970, S. 62, zum Verhältnis von BBC und ITV.

³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 57, S. 295, 325 ff.

⁴ Pitzer/Scheithauer 2004.

merziellen Interessen bereitwillig Raum und neigten dazu, den Regulierungsbedarf zu unterschätzen.

Das führte zu dem, was der Rundfunkstaatsvertrag (RStV)⁵ etwas pathetisch das „*duale Rundfunksystem*“ nennt (Präambel Abs. 1), und zwar zu einem Wettbewerbssystem, in dem faktisch in der Hauptsache um die Marktanteile konkurriert wurde. Die privaten Newcomer suchten den öffentlichen Anstaltsrundfunk in einen immer schärferen Wettbewerb um die Einschaltquoten zu verwickeln. Dabei waren und sind starke regressivere Tendenzen am Werk, vor allem eine Ökonomisierung⁶, die durch andere neuere Trends (Internationalisierung, Digitalisierung, Individualisierung usw.) heute noch verstärkt wird⁷. In programmlicher Hinsicht drückt sich dies in einer inneren Erosion und Verkümmern des privaten „Contents“ aus, wie sie beispielsweise beim sog. Reality-TV zu beobachten ist und nach wie vor viel von sich reden macht. Solche Verarmungs- und Abstiegsprozesse spiegeln sich in der satirischen Rede vom privaten „*Unterschichtfernsehen*“ wider⁸.

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. (Nur) wenn ihm das gelingt und wenn er im Wettbewerb mit dem privaten Rundfunk bestehen kann, ist ein Arrangement statthaft, bei dem die privatwirtschaftlich finanzierten Programme weniger strengen Anforderungen unterliegen als die öffentlichrechtlichen. In der Verfassungsrechtsprechung trat dies als mögliche medienpolitische Option zusehends in den Vordergrund. Freilich hat das so konstruierte, in sich ungleichartige "duale System" eine schwere Hypothek zu tragen: Dem öffentlichrechtlichen Rundfunk wird ein funktionsfremder, auf die Einschaltquoten fixierter Wettbewerb aufgedrängt, dem er nur mit Mühe standhalten kann. Groß ist die Sogwirkung des kommerziellen Rundfunks, nicht zufällig wird von dem Risiko einer „*Konvergenz nach unten*“ gesprochen⁹. Haben wir es – anders als Greene es wollte – etwa doch mit einer fortschreitenden „Angleichung“ zu tun?

⁵ In der derzeit geltenden Fassung des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrags (9. RÄndStV) in Kraft seit 1.3.2007, abgedruckt in Media Perspektiven Dokumentation I/2007, S. 2 ff. Dazu Hahn/Vesting 2008.

⁶ Kiefer 2004.

⁷ Kübler 2003.

⁸ Vgl. Geertz 2005, mit der üblichen Zurückführung des Ausdrucks auf Paul Nolte/Harald Schmidt.

⁹ Vgl. schon Stock 1990, gegen die Beschönigungen bei Wolfgang Clement.

2. Nicht leicht zu lösen: Beziehungsprobleme (öffentlich – privat) bei Quotendruck

Festgehalten sei erst einmal: Beim hiesigen Public-Service-Rundfunk zeigt sich einiger Reformbedarf, und dieser kann nicht ohne Berücksichtigung des Markt-rundfunks und seiner bedenklichen Auswirkungen auf Gesellschaft und Demokratie befriedigt werden. 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 groß. Das Publikum aber ist hier wie dort der Idee nach das gleiche. ARD/ZDF sind ja auch für Rezipienten von RTL, Sat.1 usw. und für deren programmliches Wohl und Wehe verantwortlich, jedenfalls im Sinn einer Mitverantwortung nach Maßgabe des geltenden Rechts. Sie dürfen sich nicht nur an engere Info-Eliten, wohl situierte bildungs-bürgerliche Kreise, Kenner und Liebhaber künstlerischer Hochkultur wenden. Sie dürfen sich nicht nur 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 scharfe 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 immer mehr zu boulevardisieren. Das zeigt schon: Was das Publikum auf dem privaten Sektor tut bzw. was ihm dort angetan wird, wirkt sich indirekt auch auf den öffentlichen Sektor aus. Insoweit sind in der heutigen zweigeteilten Rundfunkordnung gravierende innersystemische Spannungen und Verwerfungen angelegt.

Über die Anfechtungen aus dem privat-kommerziellen Bereich werden sich die ARD-Anstalten und das ZDF unter qualitativen Gesichtspunkten, jedenfalls bei den jetzigen publizistischen 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 und Entleerungen hervorrufen, wie sie von besorgten Beobachtern mit dem Slogan „*schleichende Selbstkommerzialisierung*“ belegt werden¹⁰. Dergleichen kann grundsätzlich das gesamte Programmangebot betreffen und sich qualitäts-, zumal vielfaltmindernd auswirken. Dadurch kann nicht nur die Meinungs-, sondern auch die gegenständliche Vielfalt (vgl. § 11 Abs. 2 Sätze 3 und 4 RStV) beeinträchtigt werden.

Unterhaltungsprogramme im engeren Sinn sind im heutigen öffentlichrechtlichen Angebotsspektrum ein besonders empfindlicher Punkt, sie sind für quotenbringende „Süßstoff“-Tendenzen, fortschreitende „Pilcherisierung“ u. ä. in hohem Grad anfällig. Unterdessen zeigen sich derartige Phänomene aber auch bei *Informationsprogrammen* im engeren Sinn, als dem eigentlichen Hausgut des öffentlichrechtlichen Rundfunks. Ein immer noch aktuelles Beispiel dafür

¹⁰ Etwa Weischenberg 2004.



kann in auffälligen Vorkommnissen um die politischen Magazine der ARD 2005/2006 erblickt werden. Ausgangspunkt war ein erheblicher Quotenvorsprung des „Heute-Journals“ (ZDF) vor den „Tagesthemen“ (ARD), gegen den die ARD-Programmdirektion mittels einer Vorverlegung der „Tagesthemen“ auf 22.15 Uhr ab Anfang 2006 angehen wollte, evtl. verbunden mit einer „noch weiteren Öffnung auch zum etwas Leichterem hin“¹¹. Im Zusammenhang damit sollten alle politischen Magazine von 45 auf 30 Minuten reduziert werden. Hiergegen erhoben Redaktionsleitungen¹² und Redakteursvertretungen¹³ scharfen Protest: Es drohe ein „Sofortismus“ zu Lasten von Vertiefung und längeren Linien, zu rechnen sei mit einer Beschädigung des öffentlichrechtlichen Profils der ARD als Informationssender. Beklagt wurde auch eine „Binnenkannibalisierung“ auf dem öffentlichen Sektor (ARD vs. ZDF) als Fehlreaktion auf den Quotendruck aus dem privaten Sektor. Die WDR-Spitze legte sich für „Monitor“ ins Zeug, indem sie ein „4+2-Modell“ vorschlug, demzufolge vier Magazine – darunter das eigene – alle vier Wochen in je 60 Minuten Länge zum Zuge kommen sollten, und zwei Magazine alle zwei Wochen mit je 30 Minuten¹⁴. Damit drang sie jedoch nicht durch. Programmdirektoren und Intendanten der ARD-Anstalten entschieden sich mehrheitlich für das generelle Kürzungskonzept der ARD-Programmdirektion¹⁵. Der WDR-Rundfunkrat forderte daraufhin einhellig, den Kürzungsbeschuß zurückzunehmen, indes blieb auch diese bemerkenswerte Intervention vergeblich. An substantiellen inhaltlichen Reformvorschlägen für die politischen Magazine war kein Mangel. Dazu fehlte der ARD jedoch die Kraft¹⁶.

3. Zur Reformperspektive angesichts der Systemprobleme

Mittlerweile gibt es geradezu eine Lawine von Klagen und Anklagen wegen *Banalisierung*¹⁷ insbesondere in der Primetime in den Hauptprogrammen von ARD und ZDF. Also ist es höchste Zeit, sich zu fragen: Sind die Öffentlichrechtlichen noch gut aufgestellt oder sollten sie etwas tun, um sich wieder fit zu machen? Wie können sie aus der Defensive herauskommen? Welcherlei Reformen sollten sie anstreben? Dazu ein paar Vorbemerkungen zum systematischen Ansatz.

Wie sich eben schon gezeigt hatte, ist es ratsam, die aktuellen Reformprobleme von vornherein als *Systemprobleme* zu sehen und in Angriff zu nehmen. Dar-

¹¹ Vgl. Struve 2005.

¹² Etwa Mikich 2005a.

¹³ Siehe epd medien Nr. 12/2005, S. 16.

¹⁴ Vgl. epd medien Nr. 46/2005, S. 12 ff.

¹⁵ Vgl. epd medien Nr. 47/2005, S. 10 ff.

¹⁶ Über Struve als „geschickten Manager des Seichten“ Gäbler 2005.

¹⁷ Auch i. S. von „Proletarisierung“, so Jessen 2008: „... dann können wir uns alle Bildungsanstrengungen, alle PISA-Studien und Bologna-Prozesse schenken“. Ähnlich etwa Bertram 2006; Jürgs 2007a, 2007b, 2007c.



aufhin stellt sich zunächst die Frage: Kann das Übel noch direkt an der Wurzel gepackt und an Ort und Stelle, nämlich auf dem privaten Sektor, bekämpft werden? Wenn sich ergibt, dass dies nicht mehr möglich ist oder dass die Erfolgsaussichten jedenfalls gering bleiben, wird dann weiter zu fragen sein: Kann man indirekt, vom öffentlichen Sektor aus, eine qualitativ ansetzende wirksame Gegensteuerung betreiben? Lässt sich der Public-Service-Rundfunk so reformieren, dass er sich von innen heraus erneuern und den Marktrundfunk dadurch im Zaum halten und vielleicht sogar positiv beeinflussen kann? Eine schwierige Koexistenz bleibt dies allemal – dadurch sollten wir uns aber nicht entmutigen lassen. Man muss eben nur genauer hinsehen.

Wenn es nun zunächst um Korrekturmöglichkeiten und Reformchancen unmittelbar auf dem privaten Sektor geht, wird man in erster Linie an die *Landesmedienanstalten* denken. Sie haben das qualitative Malheur bei den Privaten mitverursacht, und damit indirekt auch dessen zunehmend dysfunktionale wettbewerbliche Auswirkungen auf die Öffentlichrechtlichen. Ungeachtet großer Geschäftigkeit an der Oberfläche haben die Medienanstalten sich in Sachen Programmqualität in rechtlicher Hinsicht in wesentlichen Punkten zurückgezogen, mit den marktmäßigen Fakten arrangiert und dem vorherrschenden Ökonomisierungsdruck gebeugt. Einfache Standortpolitik, rhetorische Eiertänze, „policy of raised eyebrows“¹⁸ usw. haben sich, mit Unterschieden dem Grade nach, überall bemerkbar gemacht. Die anhaltende Schwäche und innere Unsicherheit der allgemeinen Programmaufsicht über den kommerziellen Rundfunk – das war und ist hier ein Kernproblem. In den Medienanstalten fehlt es oftmals an eigenem Standing und der dafür erforderlichen unbeirrbareren Professionalität. Die dortige, zahlenmäßig umfängliche gesellschaftliche Kontrolle ihrerseits war bislang nicht imstande, das nötige Maß an Unabhängigkeit und gestalterischer Kraft an den Tag zu legen und dafür auch in den Direktorensetagen zu sorgen¹⁹.

Bei ARD/ZDF pflegte man jene regulatorischen Defizite bis vor ein paar Jahren eher desinteressiert zur Kenntnis zu nehmen. Manche neigten dazu, darin so etwas wie eine ferne Welt zu erblicken, mit der man glücklicherweise nur wenig zu tun habe – ein selbstzufriedener und rückwärtsgewandter, an die Zeiten des Monopolrundfunks anknüpfender Habitus. Soweit man Qualität/Quote-Probleme im eigenen Bereich überhaupt zugab und einen entsprechenden Reformbedarf diskutierte, mochte man diese Probleme doch nicht als Systemprobleme stellen und demgemäß grundsätzlich angehen. Umso leichter konnten dann irgendwelche situativen Anpassungsaktionen und ad-hoc-Eingriffe beschlossen und aneinandergereiht werden, wie z. B. im Fall der politischen Magazine der ARD.

Mag sein, dass sich hinter der Struveschen Äquilibristik auch schon ein Quäntchen Hilflosigkeit und Fatalismus verbarg. Da waren es denn doch andere Töne,

¹⁸ Vgl. Hoffmann-Riem 1996, S. 325.

¹⁹ Näher Stock 2004c, am LfR/LfM-Beispiel. Seither gab es in Düsseldorf auf Gremienebene bemerkenswerte Versuche eines Neuanfangs, die indes gegen die tieferliegenden, auch DLM-weit verfestigten Funktionsdefizite auf Direktoren- und Stabsebene noch nicht recht ankommen konnten.

als der frühere ARD-Vorsitzende und NDR-Intendant Jobst Plog 2004 sagte: Der öffentlichrechtliche Rundfunk brauche eine öffentliche Diskussion über seinen Nutzen für sozialen Zusammenhalt, Bildung, Kultur, Demokratie. Er brauche eine Vorwärtsstrategie, er müsse die Reform- und Strukturdebatten wieder selbst führen „und auch über das bedenkliche Programm der Privaten reden“²⁰.

4. Zweierlei Risiken: Marktversagen und Politikversagen – und was das Bundesverfassungsgericht dazu sagt

In der ARD werden diese Dinge mittlerweile in Theorie und Praxis wieder intensiver diskutiert. Auch beim ZDF gibt es dafür mehr und mehr Interesse²¹. Und im politischen Raum geht die Behäbigkeit ebenfalls zuende. 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. Man mag dann – auf den Privatrundfunk fokussiert – etwa überlegen, ob Großanbieter wie diejenigen der Bertelsmann-Gruppe schließlich vielleicht doch noch für eine stärker "dienende" Medienfreiheit zu gewinnen wären. Nach den bisherigen Erfahrungen ist allerdings anzunehmen, dass sich so etwas – wenn überhaupt – nicht ohne ein konsequentes gesetzgeberisches Umsteuern und eine beträchtliche Aufwertung der Privatrundfunkaufsicht erreichen ließe. Und in der Tat ist eine einschlägige Reformdebatte kürzlich in Gang gekommen²². Zu langsam, zu schwach, zu bürokratisch²³ – so schallt es den fünfzehn Aufsichtsinstanzen jetzt vielerorts entgegen. Geeignete Reformziele wären demnach: mehr unabhängige Expertise, mehr zivilgesellschaftliche Partizipation²⁴. Auch mehr oder minder rigorose Zentralisierungsvorschläge sind wieder im Schwange. Der Zehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, der sich damit beschäftigt²⁵, zeigt sich aber erst einmal vorsichtig.

²⁰ Plog 2004a. Siehe auch Pleitgen 2005a.

²¹ Der Wandel in den Funkhäusern spiegelt sich in den jeweiligen Jahrbüchern wider, zuletzt ARD Jahrbuch 07 und ZDF Jahrbuch 2007. Zur Theoriedebatte etwa Ridder u.a. 2005. Da wäre allerdings noch mehr Resonanz und kritisches Engagement zu wünschen. Die "duale Ordnung" wird in den einschlägigen wiss. Fachdisziplinen, trotz lebhaften Tagungsbetriebs und Gutachtenwesens, oftmals nur oberflächlich behandelt. Darauf wird zurückzukommen sein.

²² Etwa Holznagel u.a. 2004.

²³ Krasser 2005.

²⁴ Vgl. Stock 2004b, S. 45 ff., am Beispiel des "Medienrats" und der "Medienversammlung" der LfM NRW. Jene beiden vom Düsseldorfer Gesetzgeber damals neu erfundenen Einrichtungen erlangten allerdings in der Realität nur wenig Eigengewicht und sind mittlerweile wieder verschwunden. Daraus wäre manches zu lernen, wo es heute wieder um mehr interne/externe Expertise und deren gesellschaftliche Rückkoppelung geht, nunmehr evtl. systemüberspannend.

²⁵ Die Ministerpräsidenten haben den 10. RÄndStV am 19.12.2007 unterzeichnet. Die Neufassung soll nach Zustimmung der Länderparlamente am 1.9.2008 in Kraft treten. Text und Begründung der Novelle sind abrufbar über www.rlp.de/rlp/broker.jsp?uMen=ae548eae-0433-0116-e24b-95c3899d11eb. Dort auch zwei offiziöse erläuternde

Der öffentlichrechtliche Rundfunk wird nun nicht abwarten können, was bei jener Debatte über eine Aufsichtsreform bei den Privaten schließlich herauskommt. Nach Lage der Dinge kann er nicht darauf vertrauen, dass jetzt endlich einmal energische regulatorische Anstöße von staatlicher Seite kommen und dass sich die Gesetzgebung ernstlich um die private Programmqualität und deren Kontrolle kümmert. Eher wird damit zu rechnen sein, dass sich im Ergebnis doch wieder gegenteilige Routinen durchsetzen, kurz gesagt: Zu dem Marktversagen tritt ein Politikversagen hinzu.

Und letzteres kann bei ungünstigem Verlauf auch direkt auf den öffentlichrechtlichen Rundfunk übergreifen. Der private Lobbyismus dringt in Parteien und Staat leichter durch. Man denke nur an die „Berliner Rede“ des früheren nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Steinbrück (SPD) vom Juni 2003 mit dem Thema "Mehr Wettbewerb wagen! – Medien zwischen Markt und Staat"²⁶ und an das von ihm und seinen Unionskollegen Milbradt (Sachsen) und Stoiber (Bayern) im Herbst 2003 vorgelegte gebührenpolitisch restriktive Konzeptpapier („SMS-Papier“)²⁷, mit der Forderung nach umfangreichen Strukturveränderungen und Sparmaßnahmen für den öffentlichrechtlichen Rundfunk, deren Auswirkungen bereits bei der damals anstehenden Neufestsetzung der Rundfunkgebühr für den Zeitraum 2005 – 2008 berücksichtigt werden sollten. Dafür beriefen sich die drei Landespolitiker auf Interessen privater Rundfunkveranstalter sowie auf entsprechende, wohl als damit irgendwie parallelaufend eingeschätzte Publikumsinteressen. Sie wollten gegen wahrgenommene Benachteiligungen der Privaten im "dualen System" angehen und dazu auch an der Gebührenschraube drehen.

Jene Überlegungen fanden in der Ministerpräsidentenkonferenz einigen Anklang. Die ARD-Anstalten wandten dagegen ein, der nunmehr vorgesehene Auftrag an die KEF, die Gebühren auf der Basis beabsichtigter Strukturreformen neu zu berechnen, verkoppele die Gebührenentscheidung unmittelbar mit medienpolitischen Fragen, was mit den Grundsätzen des (ersten) Gebührenurteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22.2.1994²⁸ unvereinbar wäre. In den Staatskanzleien suchte man daraufhin nach gangbaren Wegen, um an dem Karlsruher Koppelungsverbot möglichst unauffällig vorbeizukommen. Durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde die monatliche Rundfunkgebühr schließlich zum 1.4.2005, unter Abweichung von der Bedarfsanmeldung der Anstalten (2,01 Euro) und von der – schon weit niedriger ausgefallenen – KEF-Empfehlung (1,09 Euro), nur um 88 Cent erhöht, nämlich von 16,15 auf 17,03 Euro. Die explizite Begründung der Abweichung blieb vage, sie vermied kämpferische Töne à la "SMS". Hinsichtlich finanzwirksamer Strukturreformen rückte man erst einmal das neuartige Instrumentarium rechtsverbindlicher sog.

Beiträge zum Gesamtzusammenhang: Beck 2008, Stadelmaier 2008 (aus der Raff-Festschrift).

²⁶ Steinbrück 2003.

²⁷ Stoiber u. a. 2003.

²⁸ BVerfGE 90, S. 60 ff. Dazu Goerlich 2008 m. w. N.



struktureller Selbstbindungen der Anstalten in den Vordergrund. Man wollte herausfinden, ob und inwieweit die als nötig erachteten Grenzziehungen von den Öffentlich-rechtlichen sozusagen freiwillig in Angriff genommen und kooperativ konkretisiert werden würden. Dem Staatsvertrag wurden aber auch Protokollerklärungen beigegeben, in welchen sich bereits eine härtere Gangart abzeichnete²⁹.

Dies wurde auf Länderseite als allseits akzeptabler Kompromiss bezeichnet, er fand jedoch nicht die Billigung der Rundfunkseite. Vielmehr setzten sich die Streitigkeiten vor dem *Bundesverfassungsgericht* fort. Die ARD-Anstalten, das ZDF sowie Deutschlandradio (DLR) erhoben Verfassungsbeschwerden, und sie bekamen in dem (zweiten) Gebührengesetz vom 11.9.2007³⁰ in den wesentlichen Punkten Recht. Danach verletzt die Gebührengesetzgebung durch die landesrechtlichen Zustimmungsakte zu Art. 6 Nr. 4 des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrags die Rundfunkfreiheit der Beschwerdeführer aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG³¹.

In dem Urteil wird von dem anspruchsvollen Verständnis der Rundfunkfreiheit als "*dienender Freiheit*" ausgegangen, wie es von der Karlsruher Judikatur über die Jahre hin entfaltet und immer wieder zum Vorteil des Public-Service-Rundfunks und seiner funktionellen Integrität zur Geltung gebracht worden war³². Es wird wie selbstverständlich als weiterhin maßgeblich betrachtet. Wie von selbst ergibt sich zudem: Das Funktionsgrundrecht wird auch künftighin in der Hauptsache oder nur im öffentlichen Sektor lokalisiert sein müssen, es kann seine Heimatadresse – um im Bilde zu bleiben – nach Lage der Dinge nicht wechseln, etwa in den privaten Sektor umziehen, auf beiden Seiten gleichermaßen Wohnung nehmen oder ganz und gar abwandern³³.

Zwar wird in dem diesbezüglichen Abschnitt des Urteils eingangs an frühere allgemeine Aussagen über vorteilhafte Effekte einer strukturellen Diversifizierung erinnert: "Die duale Ordnung eines Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatwirtschaftlichem Rundfunk nutzt die durch die verschiedenen Strukturen der Veranstalter ermöglichten unterschiedlichen Programmorientierungen als Beitrag zur Sicherung der Breite und Vielfalt des Programmangebots..."³⁴. Das wird aber kaum als Beschreibung des Istzustands gemeint sein.

²⁹ Der RStV und die weiteren rundfunkrechtlichen Staatsverträge i. d. F. des 8. RÄndStV sind abgedruckt in Media Perspektiven Dokumentation I/2005. Die o. g. Protokollerklärungen dort S. 27.

³⁰ www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070911_1bvr227005.html.

³¹ Näher Eifert 2007; Radeck 2007; Wiedemann 2007a; Eberle 2008; Marmor 2008; Michel 2008. Siehe auch Bachmann 2007; Stadelmaier 2007b.

³² Vgl. Hoffmann-Riem 2006 und 2007, auch zur Nutzanwendung in den anstehenden Reformfragen.

³³ Wie es sich Protagonisten des anderen Lagers gern ausmalen, etwa Degenhart 2007. Siehe auch Bullinger 2007a und 2007b, jetzt auf den Privatrundfunk fokussiert, den er "auf dem Weg zur Pressefreiheit" sieht.

³⁴ In der Absatz-Numerierung des Online-Textes Nr. 120. Dazu Hoffmann-Riem 2000, S. 292 ff. und zuletzt Schulz 2008a, S. 17 ff., basierend auf der Vorstellung, "dass



Eher wirkt es wie ein unerledigter Merkposten, ein noch zu erfüllendes Desiderat, oder auch nur ein fernes Wunschbild, eine Art Fata Morgana o. ä. Wie auch immer – jedenfalls konnte jene systemübergreifende, einen gedeihlichen publizistischen Wettbewerb beispielsweise zwischen RTL und Das Erste (ARD) oder WDR verheißende Vielfaltidee noch nicht operationalisiert werden. Die Wirklichkeit sieht unterdessen ganz anders aus, und das weiß auch das Bundesverfassungsgericht. Eine stärkere Berücksichtigung privat-kommerzieller Belange und einen grundrechtssystematischen "Paradigmenwechsel" in Richtung Marktmedienfreiheit, wie er in Erwiderung auf die Verfassungsbeschwerden von bayerischer Seite im Blick auf technische und wirtschaftliche Neuerungen der letzten Jahre gefordert worden war³⁵, hält der Erste Senat nicht für angängig. Er weist mit deutlichen Worten auf programmliche Qualitäts-, insbesondere Vielfaltprobleme bei überwiegender Marktsteuerung hin, er scheint auch die Werbefinanzierung eher skeptisch zu sehen, er benennt alte und neue Gefahren ökonomisch-publizistischer Konzentration, er warnt vor einseitiger Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung und betont ein eventuell crossmedial wachsendes Vermachtungsrisiko, gerade auch im Zeichen zunehmender Internationalisierung.

Wenn der Gesetzgeber für privatwirtschaftlichen Rundfunk gleichwohl im wesentlichen auf Marktprozesse vertraut, bringt er den Public-Service-Rundfunk in eine schwierige Lage. Er setzt ihn unvermeidlicherweise einer Reihe von Risiken und schädlichen Einwirkungen aus dem marktlichen Umfeld aus – und braucht ihn doch dringend als "Dienstleister der Demokratie"³⁶. Um so mehr muss er dafür sorgen, dass der sog. klassische Funktionsauftrag erfüllbar bleibt und verlässlich erfüllt wird. Dafür gibt ihm die Karlsruher rundfunkrechtliche Judikatur einen soliden Orientierungsrahmen an die Hand. Auch in dem neuen Urteil richtet sich das Augenmerk wieder auf die verfassungsrechtliche *Funktionsgarantie* als *Bestands- und Entwicklungsgarantie* für den öffentlichen Sektor, einschließlich der *Finanzgarantie* als Garantie einer dynamisch-bedarfsgerechten, entwicklungs-offenen Finanzierung. Davon werden auch neue Angebote und Verbreitungsformen umfasst. Alles das ist nichts prinzipiell Neues. Es sind bewährte konstitutionelle Grundsätze, wie sie zuletzt im ersten Gebührenurteil artikuliert und zusammengefasst worden waren. Sie werden jetzt im Blick auf die aktuelle Konfliktlage reformuliert und neuerlich auf den Punkt gebracht. In diesem Sinn lässt sich das Urteil vom 11.9.2007 durchaus als "*Magna Charta des öffentlichrechtlichen Rundfunks*" bezeichnen³⁷.

Schwächen der einen Säule durch Stärken der anderen ausgeglichen werden und umgekehrt".

³⁵ Kühl referiert in dem Urteil, Nr. 93.

³⁶ So Prantl 2007a, ähnlich ders. 2007b.

³⁷ So der ARD-Prozessbevollmächtigte Fritz Ossenbühl, siehe Radeck 2007. Heftige Kritik aus der Sicht von SPIEGEL/SPIEGEL ONLINE hingegen bei Darnstädt/Hipp 2007: "Dreißig Jahre zurück". Ebenso Meyer-Lucht 2007, mit aggressiven Ausfällen: "Gerichtspräsident Hans-Jürgen Papier las ein Urteil vor, das vor Rundfunk-Orthodoxie und Privatwirtschafts-Ressentiments strotzte", "seitenweise Hoffmann-Riem-



Was die hieraus abzuleitenden konkreten Anforderungen betrifft, so bleibt das zweite Gebührenurteil ebenfalls in der Kontinuität des ersten. Es betont wiederum die Bedeutung einer fachlich fundierten, relativ politikfernen Ermittlung des jeweiligen Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten als Ausprägung prozeduralen Grundrechtsschutzes. Die Weichen sollen normalerweise schon im Vorfeld der politischen Arena gestellt werden: einerseits innerhalb der Autonomiesphäre des Rundfunks, andererseits im Disput zwischen Anstalten und KEF. Der staatliche Gebührengesetzgeber soll von der KEF-Empfehlung nur unter eng gefassten Voraussetzungen nach unten abweichen können. Über zulässige und unzulässige politisch-positionale Abweichungsmaßstäbe und -gründe äußert sich der Erste Senat sehr dezidiert, zumal über etwa einfließende medienpolitische Motive: Die Gebührenentscheidung "darf nicht zu Zwecken der Programmleitung, namentlich im dualen System, benutzt werden"³⁸. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich auf die Steinbrück-Rede und das "SMS-Papier" von 2003 hingewiesen³⁹ – damit hätten jene Landesregierungen offen eine "verfassungswidrige Zwecksetzung" verfolgt. Wenn es nun in der Begründung der mit den Verfassungsbeschwerden angegriffenen restriktiven staatsvertraglichen Regelung heiße, dabei hätten die Regierungschefs der Länder "auch die aktuelle Gesamtentwicklung der Aufgaben im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien insgesamt berücksichtigt", so lasse das nicht erkennen, ob dabei gebührenrechtlich verpönte, die private Konkurrenz begünstigende medienpolitische Erwägungen wie die der drei Ministerpräsidenten leitend geworden seien. Darin wird in dem Urteil ein schwerer Mangel erblickt, welcher – neben sonstigen Begründungsdefiziten – zur Feststellung eines Grundrechtsverstoßes führt.

Damit hat sich von neuem erwiesen: In unserer "Karlsruher Republik"⁴⁰ können Belange des kommerziellen Rundfunks auf jene etwas lichtscheue Weise nicht vorangebracht werden. Heteronome "Programmleitung" zum Nachteil von ARD/ZDF/DLR – dergleichen lässt sich jedenfalls nicht mittels Gebührenverknappung betreiben. Auch anfangs widerstrebende politische Akteure beginnen diese Lektion, wie es scheint, mittlerweile zu lernen. Im Elften Rundfunkänderungsstaatsvertrag werden die Länder die KEF-Empfehlung für den Zeitraum 2009 – 2012 (Erhöhung der Rundfunkgebühr um 95 Cent auf dann 17,98 Euro) wohl unverändert übernehmen. Die Ministerpräsidentenkonferenz hat sich auf ihrer Sit-

Sound" usw. Ähnlich aus FAZ-Perspektive Hanfeld 2007. Dazu aus NDR-Sicht Hahn 2007: Eine neoliberale Kampagne, angeführt von einer "gemeinsamen Front aus EU-Kommission und Privatfunkverband VPRT". (Zu letzteren Akteuren unten 10 ff.) Dadurch wurde wieder einmal illustriert, dass und warum "vorherrschende Meinungsmacht" Privater zu besorgen wäre, wenn es nach deren Intentionen ginge.

³⁸ Nr. 131.

³⁹ Vgl. Nr. 194 im Anschluss an Nr. 21, wo das Hohe Gericht auch jenes bei Spöttern beliebte Kürzel anführt.

⁴⁰ So Prantl 2008.



zung vom 6.3.2008 bereits einhellig dafür ausgesprochen⁴¹. Die KEF ihrerseits war allerdings auch diesmal ein gutes Stück hinter der Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten (Erhöhung um 1,45 Euro) zurückgeblieben. Letztere sehen sich fühlbaren Einengungen und Sparzwängen ausgesetzt, auch soweit es nach dem Votum der unabhängigen Finanzexperten geht. Auch daran wird in den Anstalten Kritik geübt, wenn auch momentan weniger laut.

Im Übrigen mag man sich fragen, ob beschränkende strukturell wirksame Zugriffe politischer Hardliner verfassungsrechtlich gesehen größere Erfolgsaussichten haben, wenn sie außerhalb des direkten gebührenrechtlichen Kontextes unternommen werden. Das zweite Gebührenurteil enthält an der eben erwähnten Stelle⁴² eine Nebenbemerkung über bei Befolgung des Koppelungsverbots sich eröffnende größere Reformspielräume, die zu derartigen Überlegungen Anlass geben könnte. Dabei ist jedoch zu beachten: Das Urteil erschöpft sich nicht darin, dass es das Koppelungsverbot wiederholt und bekräftigt. Noch wichtiger sind die sehr kompakten allgemeinen, grundrechtssystematisch ansetzenden Ausführungen, die dafür die Grundlage bilden, etwa zur Schlüsselstellung des öffentlichrechtlichen Rundfunks im heutigen, in sich ungleichartigen "dualen System", zum näheren Verhältnis von Funktionsauftrag und Funktionsfreiheit, von gesetzlicher Rahmensetzung und Anstaltsautonomie. Demnach könnte ein sachfremdes und oberflächliches, politisch-tendenziöses Reformkonzept à la "SMS" schwerlich, auch nicht in von der Gebührenfestsetzung abgekoppelter Form, reanimiert und durchgesetzt werden – es würde spätestens wieder vor dem Bundesverfassungsgericht scheitern.

Der Public-Service-Rundfunk hat in Karlsruhe also nach wie vor einen Stein im Brett. Damit hat er auch sonst gute Chancen. Gleichwohl bleibt er – gleichsam von Natur aus – funktionell ungesichert und angreifbar, er wird in seiner besonderen Aufgabenstellung niemals gänzlich unangefochten sein können. Die kommerzielle Konkurrenz schläft nicht. In den Ländern wie auch auf nationaler, europäischer und globaler Ebene sucht sie ihre Geschäftsinteressen zur Geltung zu bringen und Rundfunk als öffentliches Gut zurückzudrängen. Sie scheut zugleich eigene effiziente, der privaten Programmqualität förderliche Bindungen und Inpflichtnahmen. Unter diesen Umständen ist nicht damit zu rechnen, dass der dysfunktionale Bias im deutschen "dualen System" in absehbarer Zeit nachlässt.

Es wäre allerdings ein großer Fehler, wollte man jene gefährliche Schiefelage nun einfach hinnehmen und den Dingen ihren Lauf lassen. Es hilft auch nicht weiter, wenn die Schwierigkeiten kurzerhand abgestritten und die Verhältnisse beschönigt werden. Nicht bloßes Lavieren und Durchwursteln ist hier angezeigt,

⁴¹ Funkkorrespondenz Nr. 11/2008, S. 19 f. Danach wollen die Regierungschefs den 11. RÄndStV auf ihrer Konferenz in Berlin am 12.6.2008 unterzeichnen. Es wird nicht damit gerechnet, dass es in den Länderparlamenten ernstliche Bedenken gegen die Novellierung geben wird. Die Neufassung könnte dann zum 1.1.2009 in Kraft treten. Dazu aus KEF-Sicht Bachmann 2007.

⁴² Nr. 194 a. E.



vielmehr wird darüber nachzudenken sein, wie sich der öffentliche Sektor von innen heraus kräftigen lässt und dem Konkurrenzdruck der Privaten dadurch leichter begegnen kann. Hierbei könnte nun auch das vorhin angesprochene offensive Konzept einer indirekten Einwirkung eine Rolle spielen: 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.

5. Im Mittelpunkt des Reformdisput: Programmauftrag und Programmgrundsätze

Wünschenswert wäre vor allem eine intensivere, das Gespür für die Risiken schärfende Reflexion über *Programmauftrag und Programmgrundsätze* im Zeichen des heutigen, ziemlich heiklen Dualismus. Dies einerseits anstaltsintern, unter Einbeziehung der Gremien und der Redakteursvertretungen, andererseits aber auch extern-öffentlich. Im Lichte solcher vertiefter Überlegungen über Normen und Fakten wären dann die bisherigen funktionalen Sollwerte zu überprüfen und nötigenfalls zu erneuern, und es wäre auch über funktionsgerechte verfahrensmäßige, organisatorische und personelle sowie last not least finanzwirtschaftliche Innovationen zu sprechen.

Etwas in dieser Richtung war vor ein paar Jahren schon in Gang gekommen. Man bemühte man sich um neue Konzepte programmlicher Qualitätssicherung, zunächst durch Selbstbindung ungefähr à la BBC⁴³, mit nachfolgender förmlicher Evaluation und Fortschreibung. Dabei wurde an das in der Fachliteratur⁴⁴ geläufige Konzept der *Ko-Regulierung* oder *regulierten Selbstregulierung* angeknüpft. Ein entsprechendes mehrstufiges Regelungs- bzw. Selbstregelungsmodell enthält § 11 RStV in der auf dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag beruhenden, seit dem 1.4.2004 geltenden Neufassung⁴⁵. Diese Vorschrift verdient unter Reformaspekten nach wie vor großes Interesse, sie sei darum etwas genauer vor Augen geführt.

Auf der ersten, oberen Regelungsebene (§ 11 Abs. 1–3 RStV) 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 nach WDR-Vorbild⁴⁶ mit der

⁴³ Dazu Woldt 2002.

⁴⁴ Etwa Hoffmann-Riem 2000; Grimm 2001; Holznagel 2001; Eifert 2002; Rossen-Staffeld 2003.

⁴⁵ Näher Stock 2004b, S. 75 ff.; Eifert 2005. Zuletzt Eifert/Eicher 2008 m. w. N.

⁴⁶ § 4 WDR-G. Dazu Stock 1986, S. 35 ff., allg. ders. 2004a.

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. Daraus folgt dann notwendigerweise 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 ein weit gefasster, freilich wenig trennscharf formulierter *Kulturauftrag*⁴⁷ hervorgehoben (Abs. 2 Satz 4).

Alles dies läuft auf eine zeitgemäß weiterzuentwickelnde Version des guten alten „*Integrationsrundfunks*“ hinaus, in klarer Abgrenzung vom kommerziellen Rundfunk. Bei letzterem hat sich, anders als es ihm im Rundfunkstaatsvertrag (Präambel Abs. 2 i.V.m. §§ 25 ff.) angesonnen wird, ein marktorientiertes Selbstverständnis durchgesetzt. Mit ihren darauf beruhenden "Geschäftsmodellen" waren RTL, Sat.1 usw. auf die sog. Spaßgesellschaft eingestellt und gerieten, als diese aus der Mode zu kommen begann, in erhebliche Turbulenzen. Im Ergebnis blieben sie aber bei ihren dürftigen Trash-Formaten, außerdem suchten sie mit einfachen Ratgebersendungen für Ernährungs-, Erziehungsfragen u. ä. Quote zu machen. Zu einer Reform an Haupt und Gliedern haben die großen privaten Anbieter wohl nicht die Kraft und Kompetenz, ebenso wenig wie die Landesmedienanstalten. Die öffentlichrechtlichen 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.

Heute zeigt sich wieder mehr Interesse 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. Also ist auch die darauf angelegte, dafür unentbehrliche *selbstständige journalistische Vermittlungstätigkeit* wieder gefragt. Hingewiesen sei nur 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 à la BILD, „German Angst“ angesichts von Globalisierungs-

⁴⁷ Vgl. Rossen-Stadtfeld 2005.



folgen, Probleme von Migration/Integration, sich häufende Krisen-Reports inklusive Auslands- und Kriegsberichterstattung, einschneidende Wirtschafts- und Sozialreformen mit ihrem journalistisch schwer zu vermittelnden Für und Wider, drohende Umweltkatastrophen usw. Im Mittelpunkt stehen nun vielerlei „*Erklär- und Orientierungsprogramme*“⁴⁸ und *wertbezogene „Kompass“-Aktivitäten*⁴⁹, neuerdings auch exemplarisch verdichtet in besonderen Themenwochen wie "Kinder sind Zukunft" (ARD)⁵⁰, "Wohngemeinschaft Deutschland – Die Woche der Integration im ZDF"⁵¹ oder demnächst "Mehr Zeit zu leben – Chancen einer alternden Gesellschaft" (ARD)⁵². Vor diesem Hintergrund wird schon etwas deutlicher, dass und inwiefern der Integrationsbegriff jetzt zu modernisieren wäre⁵³. Dies war und ist die anstehende Agenda laut § 11 Abs. 1 – 3 RStV.

6. Konkretisierung durch programmliche Selbstverpflichtungen

Bis hierher bleibt der neue Paragraph 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 betreten. Hier kommt es zu einer *prozeduralen Wendung*, wie sie zuerst 1999 in einem von der Bertelsmann-Stiftung vorgelegten Gutachten⁵⁴ vorgeschlagen worden war: Zu der vorher geschaffenen oberen, staatsvertraglichen Ebene des materiellen Programmrechts treten zwei untere, der Implementierung durch Selbstregulation und Selbstevaluation dienende anstaltliche Ebenen

⁴⁸ Vgl. Schächter 2005.

⁴⁹ Vgl. Mikich 2005b.

⁵⁰ Unter Federführung des SWR im April 2007 veranstaltet, siehe www.swr.de/contra-/id=7612nid=7612/did=2114998/8t79fx/.

⁵¹ Im November 2007 gelaufen, siehe ZDF Jahrbuch 2007, S. 91 ff. Ebd. S. 86 ff. Informationen über weitere Überlegungen und Aktivitäten von ZDF und ARD zur Entwicklung dieses immer wichtiger werdenden Programmschwerpunkts. Die ARD hat ihre Vorstellungen zum Thema Migration/Integration in einem Strategiepapier zusammengefasst, welches sie Mitte 2007 den Ministerpräsidenten der Länder vorgelegt hat, abgedruckt epd medien Nr. 70/2007, S. 21 ff. Dafür ist innerhalb der ARD der WDR federführend, der auf diesem Gebiet immer wieder besonderes Engagement zeigt und eine Vorreiterrolle übernimmt. Vgl. die vom WDR herausgegebene Dokumentation der Essener Tagung vom 23./24.11.2006: Migration und Integration – Europas große Herausforderung. Welche Rolle spielen die Medien? Dazu auch der WDR-Jahresbericht 2006, S. 68 ff. Zuletzt Zambonini/Simon 2008. Der WDR-Rundfunkrat hat dieses Engagement in einer Stellungnahme vom 17.3.2008 gebührend gewürdigt, www.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat/pressemitteilung/2008_03_17.jhtml.

⁵² Unter Federführung des WDR für den 20. bis 26.4.2008 geplant. Näheres über www.themenwoche.ard.de.

⁵³ "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. Zur "Medium und Faktor"-Funktion insoweit Dörr/Sänger 2007. Siehe auch Stock 2007, S. 32 ff., im Blick auf Islam im Rundfunk.

⁵⁴ Bullinger 1999.

hinzu. Daraus erhellt wieder: Ganz und gar irrtümlich wäre die Annahme, die Absätze 1–3 enthielten nur unsubstantielle Abstraktionen, nicht operationalisierbare Leerformeln, ältere Reminiszenzen, symbolisches Recht o.ä. Vielmehr muss nun ein daran orientiertes⁵⁵ verfassungsmäßiges und funktionsadäquates Instrumentarium der (*regulierten*) *programmlichen Selbstregulierung* entwickelt werden; insoweit eine neuartige, in der rechtswissenschaftlichen Literatur⁵⁶ aber schon vorbereitend erörterte konstruktive Aufgabe – was nicht heißt, dass es hier keinerlei Fettnäpfchen mehr gäbe.

Vorgesehen ist im Rundfunkstaatsvertrag ein den Anstalten obliegender, von ihnen relativ autonom abzuwickelnder Konkretisierungsprozess, der von § 11 Abs. 1–3 RStV 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 Begründung⁵⁷ heißt, auch Bestimmungen zu Form, Verfahren und Inhalt von „*Selbstverpflichtungserklärungen*“ enthalten. Im Vertragstext selbst erscheint letzterer Begriff nicht. Er wird hier vielmehr etwas umständlich umschrieben und mit Aussagen über Bilanzierung und Rechenschaftslegung verbunden: Die Anstalten sollen alle zwei Jahre, erstmals am 1.10.2004, 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).

Die amtliche Begründung wird deutlicher und energischer: Von den Selbstverpflichtungserklärungen würden konkrete Aussagen zu den Aktivitäten des öffentlichrechtlichen Rundfunks „in qualitativer und quantitativer Hinsicht“ erwartet. Die Erklärungen sollten so abgegeben werden, dass sie nachvollziehbar seien und im Nachhinein die Prüfung zuließen, „ob die Selbstverpflichtung in der praktischen Arbeit des Senders auch umgesetzt wurde“. Ziel sei es, „insbesondere die sendereigenen Qualitätsansprüche und deren Einhaltung zu dokumentieren“. Der Umfang einzelner Programmelemente solle benannt und geplante Veränderungen sollten frühzeitig kenntlich gemacht werden. Der Bericht solle „das besondere öffentlich-rechtliche Profil des Senders“ wiedergeben. Die

⁵⁵ Vgl. Eifert/Eicher 2008, einerseits Rnr. 49 ff., andererseits Rnr. 72 ff. Andernorts wird die prägende Kraft jener materiellrechtlichen Vorgaben oftmals unterschätzt. Die allgemein gehaltenen Formulierungen des § 11 Abs.1-3 werden nicht mehr so recht verstanden und ernst genommen, mit der Folge, dass man bei der prozeduralen und organisatorischen Umsetzung nach Abs. 4 gewissermaßen von vorn beginnen will. Dann kann man leicht auf schwankenden Boden kommen.

⁵⁶ Oben Fn. 44 und 45.

⁵⁷ Z. B. Landtag NRW, Drucksache 13/4581, S. 19 ff. Näher Stock 2004b, S. 75 ff., auch zum folgenden.



Passage endet mit einer unüberhörbaren Mahnung und Warnung: Der Bericht sei auch „Grundlage für die weitere öffentliche Befassung mit dem öffentlich-rechtlichen Programmauftrag“.

Drei Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung – also (ab) Anfang 2007 – überprüfen die Länder laut § 11 Abs. 5 RStV die Anwendung der Bestimmungen des Abs. 4. In der Begründung wird der experimentelle Zuschnitt dieses „Modells einer gestuften Aufgabendefinition“ hervorgehoben. Darum solle nach drei Jahren geprüft werden, inwieweit das in Abs. 4 festgelegte Verfahren angewandt worden sei, ob und ggf. welche Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung entstanden und welche Ergebnisse erzielt worden seien. Demnach handelt es sich um so etwas wie einen *Modellversuch*. Dazu wird auf eine dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag beigefügte einvernehmliche Protokollerklärung aller Länder⁵⁸ hingewiesen, in der sich der Kompromisscharakter und eine gewisse Labilität der gefundenen Lösung ausdrücken. Die Länder begrüßen darin die im Vorfeld der Einigung erkennbar gewordene Bereitschaft der Anstalten, „sich durch Selbstverpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit zu binden“. Sie gehen jedoch davon aus, dass die Inhalte der (seitens der Anstalten zu der Zeit wohl vorab im Entwurf den Staatskanzleien vorgelegten) Selbstverpflichtungen „auch im Hinblick auf Qualität und quantitative Begrenzung noch weiterer Präzisierung und Konkretisierung bedürfen“. Und sie behalten sich vor, zu gegebener Zeit zu prüfen, „ob die Praxis der Selbstverpflichtungserklärungen den Erwartungen an eine Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags genügt“.

7. Regulierte Selbstregulierung als Mutprobe? Probleme und Chancen

Was waren das wohl für „Erwartungen“? Darüber hatte es im Vorfeld manche Auseinandersetzungen gegeben. In der 2003 gelungenen Einigung scheint sich ein vorläufiger Mindestkonsens auszudrücken, neben dem eine Reihe von Dissensen – auch grundsätzlicher Art – latent oder offen fortbestehen. Letztere können bei ungünstigem Verlauf auch wieder anschwellen und die Szene beherrschen, d. h. der Kompromiss wird hinfällig. Das deutet sich z. B. in einer Protokollerklärung von Sachsen zum Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag an, nach der man aufgrund der Erfahrungen mit den Selbstverpflichtungserklärungen prüfen will, „ob Fernseh- und Hörfunkprogramme der in der ARD zusammengefassten Rundfunkanstalten staatsvertraglich quantitativ zu regeln sind“. Damit wird auf lenkende staatliche Eingriffe angespielt, wie sie in dem „SMS-Papier“ ventiliert worden waren. Und als Subtext ist mitzulesen: Wenn es mit den Selbstverpflichtungen nicht zur Zufriedenheit auch der besonders ARD-kritisch eingestellten Landesregierungen vorangeht, könnten diese veranlasst sein, andere Register zu ziehen. Sie könnten auf zwingende detaillierte staatsvertragliche Begrenzungen des Programmangebots dringen. Sie könnten etwa eine Verschärfung der Vorgaben des § 11 Abs. 4 RStV betreiben, und zugleich

⁵⁸ Bei Eifert/Eicher 2008 Rnr. 10.

den Ausbau des § 11 Abs. 1–3 zu einem engmaschigen, rigiden Regelwerk zum Nachteil des öffentlichen und zum Vorteil des privaten Sektors.

Das war ein Wink mit dem Zaunpfahl, und dabei sollte es nicht bleiben. Die Überprüfung gemäß § 11 Abs. 5 RStV ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Unterdessen ergaben sich erst einmal zusätzliche Komplikationen. Auf den Siebten folgte wenig später, wie vorhin gezeigt, der Achte Rundfunkänderungsstaatsvertrag, in dem – mit Schwerpunkt auf der Gebührenfestsetzung und auf diesbezüglichen *strukturellen* Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten – restriktive politische Bestrebungen wie diejenigen von Stoiber/Milbradt/Steinbrück erste Erfolge zeitigten. Und die Drohgebärden setzten sich weiter fort. Dabei ging die Initiative mehr und mehr auf die *Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission* über, als ebenso schneidig wie unsicher agierenden supranationalen Player, der die deutschen Bundesländer seinerseits voranzutreiben suchte⁵⁹. Unter diesen Umständen wollte in den Anstalten kein rechtes Vertrauen in das reflexive Steuerungsmodell aufkommen. Groß waren die Unsicherheiten, zahlreich die Zweifelsfragen:

Wie steht es näherhin mit der Praxistauglichkeit, wie mit der politischen Belastbarkeit und Konfliktresistenz des Modells? Wird es sich – bei an sich passabler Papierform nach § 11 RStV – auch in den Tiefen und Untiefen des realen "dualen Systems" halten und bewähren können? Werden sich Fremd- und Selbststeuerung adäquat miteinander verbinden lassen? Oder besteht die Gefahr, dass die (dem Rahmen nach notwendig fremdbestimmte) Selbstregulierung unversehens in *Selbststrangulierung* umschlägt? Wie, wenn sich sachfremde, von gegnerischen wirtschaftlichen und/oder politischen Interessen bestimmte Vorstellungen vom Programmauftrag des Rundfunks machtmäßig durchsetzen? Wie hoch ist das Risiko solcher misslichen Verläufe? Kann man sich auf eine derart fehlerfreundliche "gestufte Aufgabendefinition" überhaupt – sei es auch nur versuchsweise – einlassen? Hat man so etwas nötig? Regulierte Selbstregulierung als eine Art aufgedrungenes Abenteuer, als freiwillig-unfreiwillige Mutprobe für das Public-Service-Medium – wie kann das angehen? Und was sagt dazu eigentlich das Grundgesetz⁶⁰?

In alledem sind wir inzwischen glücklicherweise ein Stück weiter. Denn bekannt und mit zu bedenken ist jetzt die verfassungsrechtliche Situation nicht nur vor, sondern auch nach dem *zweiten Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts*. Dabei kommt es entscheidend auf dessen Magna-Charta-Charakter an, wie er in den grundlegenden Ausführungen zur Grundrechtslage und zur Rollenverteilung im "dualen System" zum Ausdruck kommt⁶¹. Er ist auch für den hiesigen Modellversuch einschlägig. Und zwar kann er sich gewissermaßen zivilisierend und vertrauensbildend auswirken, mit der Folge, dass die Droh-

⁵⁹ Siehe Kübler 2004; Dörr 2005; Wiedemann 2006; Eifert/Eicher 2008 Rnr. 18 ff. Das Ergebnis wird gegenwärtig für 2008/2009 angekündigt, es soll sich im Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag manifestieren. Näher unten 10 ff.

⁶⁰ Zu dem weiten Problemspektrum Goerlich/Meier 2007.

⁶¹ Siehe oben 4.

und Angstpotentiale erst einmal zurücktreten. In den Rundfunkanstalten mag man sich dann leichter tun, auch die Chancen einer stärker qualitätsorientierten Neuausrichtung nach eigenem Gusto zu sehen.

Der Handlungsdruck ist zwar nach dem eben Gesagten beträchtlich, und der Spielraum für freiwillige, auch ohne externe Pressionen in Gang kommende substantielle 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 Theoriearmut. Fühlbar und lästig ist gerade auch die medienwissenschaftliche Unterbilanz⁶². Gleichwohl sind die Anstalten mit regulierter Selbstregulierung weit besser dran als mit einer etwaigen, bei einem Scheitern des Experiments 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 Versuchsvorhaben in einigem Umfang selbst zu beeinflussen und den Ablauf mitzubestimmen.

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 Boulevardisierung entgegenarbeiten. Damit können sie sich, wenn alles gut geht, innerhalb des Spektrums unterschiedlicher ordnungspolitischer Entwürfe behaupten und selbstständig positionieren. Sie können ein eigenes Konzept des "dualen Systems" und ihrer Rolle darin entwickeln und ausprobieren. Auf diese Weise können sie zur Offensive übergehen, zunächst gegenüber Publikum und Zivilgesellschaft und dann auch gegenüber den medienpolitischen Akteuren, einschließlich derer, die neoliberalen Vorstellungen zuneigen und von einem "Paradigmenwechsel" reden. Nötigenfalls werden die Anstalten sich auch von neuem, mit guten Erfolgchancen, um verfassungsgerichtlichen Schutz und Rückhalt bemühen können.

8. Erste Realisierungsschritte

Die ARD-Hauptversammlung hat für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm *Erstes Deutsches Fernsehen* und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten, insbesondere in PHOENIX, ARTE und 3Sat, am 30.3.2004 Richtlinien gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 RStV verabschiedet⁶³. Auf deren Basis hat das Gremium am 14.9.2004 unter dem Titel „Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/2006. Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrages, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme sowie über die geplanten Schwerpunkte“ die erste Selbstverpflichtungserklä-

⁶² Ein Manko, das neuerdings wieder häufiger konstatiert und beklagt wird, etwa von Langenbucher 2008, S. 7 ff. Es besteht allerdings schon seit langem, vgl. Rossen 1992 und Stock 1992. Unterdessen behilft man sich in der Praxis mit Problemskizzen, wie sie Kammann/Jurkuhn/Wolf 2007 bieten. Einführend Kammann 2007.

⁶³ Abgedruckt ARD-Jahrbuch 04/05, S. 385 ff. und epd medien Nr. 25/2004, S. 25 ff.

rung nach § 11 Abs. 4 Satz 3 RStV auf den Weg gebracht⁶⁴. Daran anknüpfend hat es mit Beschluss vom 13.9.2006 einen ersten Rechenschaftsbericht sowie "Leitlinien und Programmschwerpunkte 2007/08" vorgelegt⁶⁵. Dazu BR-Intendant Gruber als ARD-Vorsitzender (Vorwort S. 6 f.): "Die großen Linien der Selbstverpflichtung von 2004 sind weitgehend eingehalten worden. Wo die vor zwei Jahren gesteckten Ziele noch nicht ganz verwirklicht sind, wurde dies im Berichtsteil vermerkt. Der Bericht soll nicht nur eine Leistungsschau sein, sondern auch unsere Fähigkeit zur Selbstkritik zeigen. Die Leitlinien 07/08 weisen die Richtung für die nächsten zwei Jahre. Kontinuität und Solidität sind dabei die Eckpfeiler unserer Programmperspektiven." "Wir alle ... werden uns beherzt dafür engagieren, die vor uns liegenden, von uns in diesen Leitlinien formulierten Ziele umzusetzen und auch künftig ein Programm anzubieten, das einen Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung leistet." Zur näheren Ausgestaltung der – in der Öffentlichkeit wenig bekannten, auch in Fachkreisen selten gelesenen – Richtlinien und Berichte wäre manches zu sagen, jedoch fehlt dafür hier der Raum. Abkürzend sei vermerkt: Sie sind besser als ihr Ruf. Damit hat die ARD die erste Runde der Umsetzung des § 11 Abs. 4 RStV in beachtlicher Form absolviert und befindet sich jetzt in der zweiten Runde, die turnusmäßig im Herbst 2008 endet.

Ähnlich der zeitliche Ablauf beim *Zweiten Deutschen Fernsehen*, wo jedoch Richtlinien und erste Selbstverpflichtungserklärung in den „Programm-Perspektiven des ZDF 2004–2006“ vom 10.9.2004 zusammengefasst worden sind⁶⁶. Am 15.5.2006 ist dazu in Mainz eine erste Bilanz vorgelegt worden, gefolgt von der zweiten Selbstverpflichtungserklärung, den "Programm-Perspektiven des ZDF 2007 – 2008" vom 12.10.2006⁶⁷. Nach den Worten von ZDF-Intendant Schächter (dort S. 1 f.) bilden die Programme des ZDF die Lebenswirklichkeit umfassend ab, bieten ein Forum für die Darstellung und Diskussion von Positionen, liefern aktuelles und Hintergrundwissen und "helfen den Zuschauern/innen, ihren Lebensalltag kenntnisreich, reflektiert und entspannt zu meistern". Das ZDF werde auch 2007 und 2008 seine öffentlichen Funktionen facettenreich wahrnehmen und hierzu die ganze Bandbreite der Ausdrucksformen des Fernsehens nutzen. – Im gleichen Sinn auch schon 2006, im Zuge der europaweit lebhafter werdenden *Public-Value-Debatte*, die ausführliche normativwerbende Selbstbeschreibung: Der Wert des ZDF für die Menschen in Deutschland⁶⁸, mit ungewöhnlich scharfer Kritik am konkurrierenden kommerziellen Fernsehen: Jenes verfolge Ziele, "deren Ausgangspunkt sich nicht an den Interessen der Zuschauer orientiert". Es seien vor allem die Vorgaben der Investoren und der Werbeindustrie, die dort eine Rolle spielten.

⁶⁴ Abgedruckt ARD-Jahrbuch 04/05, S. 388 ff. und epd medien Nr. 79/2004, S. 3 ff.

⁶⁵ Abrufbar über www.daserste.de/service/leitlinien.

⁶⁶ Abgedruckt epd medien Nr. 79/2004, S. 15 ff.

⁶⁷ Abrufbar über <http://unternehmen.zdf.de>. Dazu Polenz 2007.

⁶⁸ Abrufbar ebd.



Neben ARD und ZDF nimmt sich die Körperschaft *Deutschlandradio* mit ihren beiden werbefreien Informations- und Kulturprogrammen im nationalen Hörfunk vergleichsweise distinguiert und feingliedrig aus. Hier sind ältere, auf § 20 Abs. 1 DLR-StV beruhende Programmrichtlinien im Blick auf § 11 Abs. 4 RStV geändert und am 21.5.2004 neu bekannt gemacht worden⁶⁹. Im September 2004 hat der Hörfunkrat unter dem Titel „Bericht über Programmliche Leistungen und Perspektiven des Deutschlandradios 2004 – 2006“ die erste Selbstverpflichtungserklärung verabschiedet⁷⁰. Im September 2006 ist darauf ein entsprechender, bereits stärker elaborierter Bericht für 2006 – 2008 gefolgt⁷¹. Darin dokumentiert DLR sein besonderes Selbstverständnis als öffentlichrechtlicher deutschlandweiter Hörfunksender aller Bundesländer. Er gibt Rechenschaft über die Erfüllung seines Auftrags in den letzten zwei Jahren und stellt die vorgesehenen Schwerpunkte seiner künftigen programmlichen Leistungen vor. Dies in gegenständlicher Aufteilung in 20 Abschnitte, jeweils in übersichtlicher Abfolge nach dem Schema "Selbstverpflichtung 2004 – 2006", "Rückblick 2004 – 2006", "Ausblick 2006 – 2008". Die Öffentlichkeit wird betontermaßen eingeladen, "sich an diesem Prozess der selbstkritischen Reflexion mit Anregungen und Beiträgen zu beteiligen" (S. 5). Dem liegt ein differenziertes und entwicklungsoffenes, wesentlich prozedurales Reformkonzept zugrunde – eine hauseigene Ressource, mit der der Sender auch gegen die sonst zu bemerkende drückende Theoriarmut anzugehen vermag.

Ob neben der ARD mit ihren Gemeinschaftsprogrammen auch die einzelnen Landesrundfunkanstalten je für sich von § 11 RStV in Pflicht genommen werden und mit ihrem gesamten Programmangebot in Fernsehen und Hörfunk in den Modellversuch einzubeziehen sind, wird in den Anstalten unterschiedlich beurteilt. Beim *Mitteldeutschen Rundfunk* und beim *Norddeutschen Rundfunk* ist das 2003/2004 entweder bejaht worden oder man hat eine als freiwillig verstandene Erstreckung auf die eigenen Programme praktiziert. Durch § 5 Abs. 3 NDR-StV in der Neufassung von 2005 sind dem NDR dann derartige senderspezifische Programmrichtlinien und turnusmäßige Berichte jedenfalls landesrechtlich zur Pflicht gemacht worden. Andernorts liegen solchen Selbstbindungen bereits länger geltende landesrechtliche Sonderregelungen zugrunde. Das ist beim *Rundfunk Berlin-Brandenburg* der Fall, für den § 4 Abs. 6 RBB-StV bereits 2002 ein zweistufiges Selbstregulierungsverfahren nach Art des § 11 RStV statuiert hat. Ähnliches obliegt dem *Saarländischen Rundfunk* seit 2002 laut § 23 Abs. 4 SMG. Die daraufhin in Ergänzung der zentralen ARD-Aktivitäten zustande gekommenen dezentralen, für die jeweiligen Landesprogramme geltenden Richtlinien und Berichte sind für unser Thema ebenfalls von Interesse⁷². Das kann hier allerdings nur ein Merkposten sein.

⁶⁹ Z. B. MinBl. NRW 2004, S. 667.

⁷⁰ Abgedruckt epd medien Nr. 79/2004, S. 26 ff.

⁷¹ Abrufbar über www.dradio.de. Dazu Elitz/Stammler 2006. Siehe auch Stammler 2006.

⁷² Nähere Angaben in der Erstauflage, S. 21 f. Zuletzt Eifert/Eicher 2008 Rnr. 111 ff. m. w. N.

Wenigstens kurz vorgestellt sei noch eine weitere gewichtige, in den Grundzügen gleichfalls landesgesetzlich vorgegebene senderspezifische Ausprägung des reflexiven Steuerungsmodells, nämlich die des *Westdeutschen Rundfunks*. In das WDR-Gesetz ist 2004, wohl durch § 11 RStV inspiriert, ein neuer § 4a betreffend „Erfüllung des Programmauftrags“ eingefügt worden⁷³. Darin wird das smarte Modell etwas anders ausgestaltet als auf ARD-Ebene. Die Selbstverpflichtungserklärung wird, unter Verzicht auf diese sonst übliche Bezeichnung, von dem turnusmäßig wiederkehrenden Berichtswesen abgetrennt und nach Inhalt und Typus denjenigen Basisnormen angenähert, die andernorts "Programmrichtlinien" genannt werden. Der WDR trifft hiernach auf Vorschlag des Intendanten/der Intendantin "im Rahmen von Leitlinien zur Programmgestaltung (Programmleitlinien), die zu veröffentlichen und regelmäßig fortzuschreiben sind, Festlegungen zur Erfüllung des Programmauftrags" (Abs. 1 Satz 1). Die Leitlinien sollen insbesondere "Aussagen zur näheren Ausgestaltung des Programmauftrags", "Grundsätze zur Sicherung journalistischer und qualitativer Standards", "Rahmenvorgaben über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme", "Angaben über die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen", "konzeptionelle Aussagen zur Programmentwicklung und zur Stärkung des Regionalbezugs" sowie "Strategien zur Stärkung der Zuschauerbindung und -beteiligung" enthalten (Abs. 1 Satz 2). Der WDR soll alle zwei Jahre einen "Bericht über die Umsetzung der Programmleitlinien" veröffentlichen (Abs. 2 Satz 1).

Demgemäß sind in der Kölner Anstalt "*WDR-Programmleitlinien*" ausgearbeitet und vom WDR-Rundfunkrat am 27.1.2006 verabschiedet worden⁷⁴. In 10 Kapiteln werden darin zunächst übergreifende Fragenkomplexe (Qualität, Unabhängigkeit, Publikumskontakt, Regionalität) und sodann einzelne gegenständlich unterschiedene Programmbereiche (Information, Bildung und Wissen, Kultur, Service und Beratung, Unterhaltung, Kinder) behandelt, jeweils unterteilt in Aussagen zum Istzustand und zur geplanten Entwicklung in den nächsten Jahren. Hinzutreten wird demnächst ein "*Bericht über die Umsetzung der WDR-Programmleitlinien 2006/2007*", der vom WDR-Rundfunkrat am 13.2.2008 in erster Lesung behandelt worden ist und im Frühjahr 2008 verabschiedet werden soll⁷⁵. Der Bericht hält sich in Aufbau und Duktus an die Leitlinien in der Erstfassung von 2006, konzentriert sich auf die Evaluation der ersten zweijährigen Umsetzungsphase und befasst sich noch nicht weiter mit Fragen der Fortschreibung, etwa durch Ergänzung der in den Leitlinien enthaltenen Aussagen über geplante Schwerpunkte und Veränderungen. Dennoch ist auch dies ein bemerkenswertes, durchaus substantielles Dokument. Es liest sich geradezu wie ein Kompendium programmlicher Leistungen und aktueller Entwicklungsvorhaben des Public-Service-Rundfunks⁷⁶, und es ist so geschrieben, dass es

⁷³ Näher Stock 2004b, S. 88 ff.

⁷⁴ Abrufbar über www.wdr.de/unternehmen/basis_struktur/gesetz.jhtml.

⁷⁵ Abrufbar ebd.

⁷⁶ Parallel dazu kann der im Okt. 2007 vorgelegte Jahresbericht 2006 des WDR gelesen werden, mit weiteren Details und Materialien. Siehe auch Piel 2007 und 2008b.



sich auch, wie gewünscht, transparenzfördernd auswirken und zu mehr Publikumsinteresse und Publikumsbeteiligung beitragen kann.

Mithin hat der Gedanke, den Programmauftrag im Weg regulierter Selbstregulierung zu verdeutlichen, in der Praxis vielerorts Fuß gefasst. Der komplexe Reformansatz wird in den bundesweit einschlägigen Neuregelungen von ARD, ZDF und DLR aufgegriffen und versuchsweise ausgearbeitet, und ergänzend auf Landesebene bei MDR, NDR, RBB, SR und WDR. Bei BR, HR, RB und SWR sieht man, wie es scheint, keinen Anlass für zusätzliche eigene Selbstverpflichtungen, obige zentrale ARD-Erklärungen werden für ausreichend gehalten. Nichtsdestoweniger ist dies insgesamt eine Versuchsbeitragung, die sich sehen lassen kann⁷⁷.

Auf die programmlichen Selbstverpflichtungen und die Rechenschaftsberichte wird es nun entscheidend ankommen. In der Praxis war in den ersten Jahren zuweilen die Meinung zu hören, die Anstalten sollten sich gar nicht erst auf die Neuerungen einlassen, sei es mangels dringenden Handlungsbedarfs oder weil die Gefahr von Fehlentwicklungen zu groß wäre. Auch die medienrechtliche Fachwelt meinte das Thema zunächst vernachlässigen zu können. Selbst nach dem zweiten Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts wurden solche Ohne-mich-Positionen noch beibehalten. Das war jedoch, um es noch einmal zu sagen, ein schwerer Fehler. Es handelt sich bei § 11 RStV auch nicht etwa um einen Anstoß zu vermehrter apologetisch-bequemer, eher nur PR-mäßiger Selbstdarstellung. Freilich ist etwas in der propagandistischen Richtung in den bislang vorliegenden Texten dennoch zu bemerken, in der Dosierung bald stärker, bald schwächer, oftmals auch mit weniger selbstgefällig anmutenden, ersichtlich um Lernfähigkeit und Kreativität bemühten Passagen vermischt. Alles in allem dürfte letztere Einstellung mittlerweile überwiegen. Solche verbal hochfliegenden, manchmal sehr interessant und vielversprechend klingenden Bekundungen sind, wie es scheint, jetzt auch zunehmend ernst gemeint. Nach und nach wird der Operationalisierungsbedarf in seiner ganzen Größe erkannt. Man möchte die Umsetzung möglichst aus eigener Kraft betreiben und ist damit schon auf gutem Wege.

⁷⁷ In einer fortgeschrittenen, auch strukturelle und finanzielle Fragen einbeziehenden Version spielt das neue regulatorische Konzept auch bei der kürzlich auf Bundesebene, außer Reichweite des § 11 RStV, in Gang gekommenen *Deutsche-Welle-Reform* eine Rolle. In den §§ 4-4c DW-G in der Neufassung von 2005 hat der Bundesgesetzgeber auf ein Diskursprinzip gesetzt, welches in Fachkreisen anfangs oft als vorbildlich und eventuell verallgemeinerungsfähig angesehen wurde. Bei der Deutschen Welle als weltweit engagiertem Auslandssender handelt es sich allerdings nicht um Gebühren-, sondern um *Steuerfinanzierung*, und die Rundfunkanstalt bleibt letztlich von der Gunst oder Ungunst der maßgeblichen Haushaltspolitiker abhängig. Sie bekommt es direkt mit entsprechenden Wechselfällen und Umschwüngen zu tun. Und dann kann es mit dem Diskurs bald zuende sein, wie Berliner Vorkommnisse aus letzter Zeit belegen. ARD/ZDF/DLR sind in Sachen Staatsferne doch wohl besser dran. Näher Kops 2008a.

9. Immer noch Reformthema Nummer eins: Qualitätssicherung auf dem öffentlichen Sektor

Wie wird es mit dem "dualen Rundfunksystem" weitergehen? Das 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 nach § 11 RStV ernst machen und wirklich vorankommen müssen. Das ist immer noch das *Reformthema Nummer eins*: Wird der öffentlichrechtliche Rundfunk die Kraft finden, mit der "Angleichung" an den 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 Bestands- und Entwicklungsgarantie überzeugen? Und wie wird er mit den kommenden Novellierungen, Maßnahmenpaketen, Public-Value-Tests usw. umgehen? Kann er die Herausforderungen annehmen und bestehen und daraus sogar gestärkt hervorgehen?

Denkbar erscheint dies durchaus. Ein Schlüssel zum Erfolg liegt in der Beibehaltung und konsequenten Weiterentwicklung des Reformansatzes des § 11 Abs. 4 RStV in der Fassung von 2004. Einige Realisierungsschritte sind, wie gezeigt, schon getan, daraus sind vielerlei sinnvolle, innovative Projekte hervorgegangen. Mit den Worten von Eifert/Eicher: Durch die Notwendigkeit, öffentlichrechtlichen Rundfunk "in seiner Legitimation, seinen programmlichen Anforderungen und inhaltlichen Mindeststandards näher auszubuchstabieren", ist ein nachhaltiger und noch nicht zum Abschluss gekommener Diskussionsprozess angestoßen worden. Dieser Prozess findet zum einen in den Programmbereichen der Anstalten statt, die punktgenau der Frage ausgesetzt sind, worin sich die Programme des öffentlichrechtlichen Rundfunks von den Angeboten kommerzieller Anbieter unterscheiden sollten. Zum anderen sind auch die Gremien einbezogen und werden noch an manchen Stellen Präzisierungen einfordern, nachdem das Institut der Selbstverpflichtung nun in den Turnus einer zweijährigen Überprüfung – dann auch mit der Rückschau auf die früher formulierten Selbstverpflichtungen – überführt worden ist⁷⁸. So geben die Kommentatoren denn der Hoffnung Ausdruck, dass der Ansatz der regulierten Selbstregulierung in einem Lernprozess behutsam fortentwickelt werde, da er grundsätzlich die normativ wie funktional angemessenste Form der Steuerung des öffentlichrechtlichen Rundfunks darstelle⁷⁹.

Das trifft sich mit meinen Darlegungen in der Erstauflage⁸⁰ über Fragen der Programmqualität als ungeklärte Vorfragen, welche erst einmal geduldig und

⁷⁸ Eifert/Eicher 2008 Rnr. 105.

⁷⁹ Ebd. Rnr. 120.

⁸⁰ In dem ver.di-Buch S. 65 ff., in dem Arbeitspapier 204 des Instituts für Rundfunkökonomie S. 24 ff.



gründlich zu bearbeiten wären, gerade auch im Rahmen des Trial-and-Error-Prozesses nach § 11 Abs. 4 und 5 RStV. Und die Gelegenheit wird jetzt zunehmend wahrgenommen, der Lernprozess kommt tatsächlich in Gang. Noch einmal in Stichworten:

Begonnen wird bei den genannten Projekten richtigerweise meist mit Selbstvergewisserungen und vertiefenden Reflexionen über den öffentlichrechtlichen Programmauftrag und dessen normative und empirische Dimensionen unter den jetzigen, schnell sich verändernden technischen, wirtschaftlichen, sozialen, politischen, kulturellen Bedingungen in Sendern und Umfeld. Auch dabei sollte von den funktionalen Prinzipien der Karlsruher Rechtsprechung ausgegangen werden. Sie haben auf dem öffentlichen Sektor bessere Chancen als auf dem privaten, und sie sind, wie das Gebührenurteil vom 11.9.2007 wieder bekräftigt hat, keineswegs überholt und veraltet. Jedoch stellen sich im Zeichen der heutigen, schon ziemlich prekär gewordenen Konkurrenzsituation neue Konkretisierungs- und Differenzierungsprobleme. Eine einschlägige, oft benutzte beschwörende Formel lautet: „Qualität *und* Quote“, auch in Gegenüberstellung zu andersartigen, durchaus fatalen Varianten wie „Qualität *oder* Quote“, „Qualität *statt* Quote“ bzw. „Quote *statt* Qualität“ usw.

Anschaulich werden die Dinge, wenn es etwa in den ARD-Richtlinien für programmliche Selbstverpflichtungen heißt: Die Unterhaltungsangebote berücksichtigen „die Interessen aller Alters- und Bevölkerungsgruppen“, oder allgemeiner: Die Programme berücksichtigen „die Bedürfnisse von Mehrheiten und Minderheiten“⁸¹. Diese Sätze klingen zunächst salomonisch und angenehm, hinter der gefälligen Fassade verbergen sich aber ziemlich schwierige und brisante grundsätzliche Fragen. Wie steht es z. B. im näheren mit dem hiesigen *Bedürfnisbegriff*, der ja gewiss nicht jener positivistisch-platte zentrale Begriff sein kann, wie er beim Marktrundfunk gängig ist (Quote = Qualität)? Wenn es bei ARD/ZDF/DLR nicht einfach nur um die empirisch-quotenmäßig erkennbare, quantifizierbare Nachfrage gehen soll, ebensowenig aber um irgend einen normativistisch abgehobenen, sozusagen freischwebenden Qualitätsstandard, etwa mit schichtenspezifisch-minoritären oder autoritär-edukatorischen Zügen – wie müssten die Anstalten dann an die Sache herangehen⁸²?

⁸¹ A.a.O. (oben Anm. 63), unter I. (1) f) und b).

⁸² Über sog. Marktmängel Schulz 2008a, S. 17 ff. unter Hinweis auf Schulz/Held/Kops 2002, S. 58 ff. Näher Kops 2005a. Siehe auch das Gebührenurteil vom 11.9.2007, Nr. 117. Anders aus pressespezifischer Sicht Meyer-Lucht/Rott 2008, gegen "die Mär vom Marktversagen": Die Legitimation des Anstaltsrundfunks beruhe nicht auf einem "pauschalen ökonomischen Marktversagen", sondern auf "der meritorisch begründeten Vermutung einer unzureichenden Nachfrage nach gesellschaftlich wertvollen Inhalten"; solche Nachfragedefizite und Angebotslücken müssten jeweils konkret dargelegt werden, und die Anstalten müssten auf entsprechende "meritorische" Aktivitäten festgelegt und beschränkt werden. Der Bedürfnisbegriff ist indessen in jener einfachen ökonomisch-marktmäßigen Lesart rechtlich nicht anschlussfähig. "Meritorik" wird zu einem Restposten für das, was dabei – unbegriffen, unbegreiflich? – übrig bleibt und sonst ganz herausfallen würde. Dahinter steht eine unbehelfliche reduktionistische Dualismuskonzeption, wie sie vom Bundesverfassungsgericht



Allgemein lässt sich sagen: Nach den genannten Richtlinien will die ARD versuchen, Programmqualität wieder unter die Leute zu bringen und mehrheitsfähig zu machen. Sie will möglichst auch langjährige User von RTL, Sat.1 usw. dafür gewinnen und zurückholen. Durch die dortige Banalisierung verschüttete Kommunikationsbedürfnisse wären wieder zu wecken und zu pflegen, und zwar ohne dass die Anstalten den Usancen der anderen Seite zu weit entgegenkommen. Sie werden durchgängig darauf zu achten haben, zum Kommerz den nötigen Abstand einzuhalten.

Das ist ein Erfordernis, welches in der hauseigenen Theorie unbestritten ist. In der Praxis haben sich allerdings manche Abschwächungen und Abweichungen ergeben. Im quotenmäßigen Wettbewerb kann sich nur zu leicht eine flache Routine einstellen, und die Rückfallgefahr ist groß, sei es auch nur auf bestimmten als weniger exponiert erachteten Programmplätzen und Programmstrecken. Man ist also gut beraten, die Aufmerksamkeit für die elementaren normativen Dimensionen der eigenen Aufgabenstellung wieder zu schärfen. Ein Umsteuern empfiehlt sich auch aus Gründen der Selbsterhaltung: Halten die Anstalten zum Kommerz *zu wenig* Abstand und tauchen sie zu tief in die Sphäre der Boulevardisierung ein, so müssen sie damit rechnen, dass ihnen die Legitimation für die Gebührenfinanzierung über kurz oder lang eben doch aberkannt wird. Darauf wird die Lobby der Privaten dann bald dringen. Deren Einfluss ist immer noch erheblich, zumal via Brüssel.

Entsprechendes gilt jedoch auch für das andere Extrem: Hält der Public-Service-Rundfunk von jener trüben marktlichen Sphäre *zu viel* Abstand und kümmernt er sich nicht weiter um die innere Befindlichkeit der Klientelen von RTL, Sat.1 usw., so wird er schwerlich imstande sein, ein massenattraktives Programm zu machen. Er wird hieran grundsätzlich interessierte, mittlerweile aber an ein kommerzielles „Unterschichtfernsehen“ gewöhnte Mehrheiten dann nicht für sich gewinnen und zufriedenstellen können. Auch der kollektiven Abwendung bildungsferner Jugendlicher wird er so nicht begegnen können. In diesem Fall läuft er Gefahr, sich definitiv auf Minderheitenprogramme etwa für Nachrichten-Fans und das ältere Bildungsbürgertum beschränken zu müssen. Er müsste sich demnach – wie es ihm listige Ratgeber ohnehin aufschwätzen wollen – in gewisse nach und nach kleiner werdende Kulturnischen zurückziehen mit der Folge, dass ihm die Gebührenlegitimation von populistischen Politikern nun aus *diesem* Grund abgesprochen werden könnte.

Zwischen diesen beiden Grenzwerten müssen die Anstalten also heil und ganz hindurchkommen – ein vielerörtertes Balanceproblem (Stichwort: „Gratwanderung“). Es stellt sich im Programmalltag immer wieder von neuem, und es soll laut § 11 RStV an nächster Stelle in den Funkhäusern selbst in Angriff genommen und systematisch bearbeitet werden. Der Siebte Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthielt insoweit noch keine ausgefeilten normativen Vorgaben. Eine Nachjustierung, wie sie von den Ländern 2003 angekündigt wurde, könnte

soeben wieder verworfen worden ist (oben Anm. 37). Zu alledem weiterführend Kiefer 2005.



mithin sinnvoll sein. Über Verbesserungen der Qualitätsvorsorge, die in eine der nächsten RStV-Novellierungen einbezogen werden könnten, war im einzelnen Beachtliches oder jedenfalls Erwägenswertes zu hören, und jene Überlegungen sind auch heute noch aktuell, sie kommen wieder ins Gespräch⁸³.

Demnach kommt es vor allem auf ein neues Zusammenspiel von publizistischer Profession und Zivilgesellschaft bei der Konkretisierung des Programmauftrags an. Gewünscht werden beispielsweise schärfere in den Selbstverpflichtungserklärungen zu verankernde publizistische Qualitätskriterien. Angestrebt wird ein vermehrtes solche Standards gewährleistendes Engagement der zivilgesellschaftlichen Kräfte in den kollegialen Gremien, einschließlich wissenschaftsgestützter Expertise und der Bereitstellung entsprechender eigener Ressourcen und Arbeitshilfen. Auch wird – sei es fallweise nach Bedarf oder regelmäßig in festen Bahnen – an die Beteiligung unabhängigen Sachverständs gedacht, wie er sich in interdisziplinär ausgewiesenen Forschungseinrichtungen findet oder in einem eigens zu gründenden externen Think Tank o. ä. angereichert und abgerufen werden könnte. Wissenschaft als öffentlich engagiertes Vernunftpotential, gerade auch die erwähnten Kategorienfragen und die theoretische Grundlegung des Ganzen betreffend – auch da gibt es wohl noch unausgeschöpfte Möglichkeiten⁸⁴. 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 in inhaltlicher und auch verfahrensmäßiger Hinsicht eine glückliche Hand haben wird.

10. Irritationen aus Brüssel: Der "Blaue Brief" der EU-Kommission

Nach wie vor ungeklärt ist die europarechtliche Seite des Themas. Im Zusammenhang mit § 11 RStV sind erwähnenswert insbesondere die beihilferechtlichen Aktivitäten der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission und deren innerdeutsche Auswirkungen seit dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Dadurch wird die medienpolitische Diskussion auf Bundes- und Länderebene zunehmend beeinflusst. Manche Akteure scheinen davon stark verunsichert. Auch in medienrechtlicher Hinsicht wird das Klima härter. Die anstehende verfassungs- und europarechtskonforme Weiterentwicklung des neuen Steuerungsmodells im Kontext der Finanzierungsregeln wird zu dessen erster großer Bewährungsprobe⁸⁵.

⁸³ Vgl. bereits Kops 2003. Neuerdings etwa die Aufsatzreihe in epd medien 2007-2008 zu aktuellen Fragen der Gremienreform, zuerst Eumann 2007, zuletzt Hömberg 2008. Auf den Kulturauftrag und die kulturelle Tätigkeit des Rundfunks bezogene Revitalisierungskonzepte finden sich in dem Schlussbericht der Enquete-Kommission "Kultur in Deutschland" des Deutschen Bundestags, Drucksache 16/7000, S. 149 ff.

⁸⁴ Siehe auch Schulz 2008a, S. 21 ff., wo thematisch die Verbindung zu der derzeit letzten, durch EU-Interventionen ausgelösten Runde der Reformdiskussion hergestellt wird. Dazu gleich mehr.

⁸⁵ Vgl. Eifert/Eicher 2008 Rnr. 120.

Die jetzige heiße Phase begann mit dem Schreiben der GD Wettbewerb an die Bundesregierung vom 3.3.2005 zur Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland ("Blauer Brief")⁸⁶. Das Brüsseler Schreiben ging auf Beschwerden privater Unternehmen und des Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) 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.

In dem Vorbringen der Beschwerdeführer drücken sich altbekannte, vom deutschen Verfassungsrecht in der Karlsruher Auslegung abweichende Wunschvorstellungen von einer ordnungspolitischen Umorientierung aus, kurz gesagt: Dabei soll der Markt-Rundfunk groß herauskommen, er soll endlich die Hauptrolle spielen. Den Public-Service-Rundfunk glaubt man noch als eine Art Feigenblatt, Lückenbüsser, Qualitätsreserve o. ä. zu benötigen, man will ihn aber auf den sog. Funktionsauftrag in einer mehr oder minder kargen Version festlegen und bei sonstigen Aktivitäten eng an die Kandare nehmen. Dazu braucht man für den öffentlichen Sektor mehr Regulierung – woraufhin man auf dem privaten Sektor umso leichter, auch den Rechtsformen nach, meint Deregulierung betreiben zu können, bis zu presseähnlichen Freizügigkeitsgraden hin. Man ist also drauf und dran, "duale Unordnung" zu stiften. Die wettbewerblichen Aspekte eines derartigen Umschwungs bleiben unklar. Dies ist ein oberflächliches, argumentativ schwaches Reformkonzept, es wird aber vom VPRT unbekümmert verfochten, auch auf innerdeutschen Schauplätzen. Dafür will der Verband zugleich auf dem Brüsseler Umweg Punkte sammeln – so gesehen ein Fall von "Spiel über die Bande".

Die Wettbewerbsdirektion machte dabei mit. In dem "Blauen Brief" ließ sie die Bundesregierung wissen, aufgrund der vorliegenden Informationen sei die Kommission zu folgender vorläufiger Rechtsauffassung gelangt: Bei der Finanzierung durch Rundfunkgebühren handele es sich um eine staatliche Beihilfe im Sinn des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag. Das System zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Deutschland sei nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Im Einklang mit den in der *Rundfunkmitteilung*⁸⁷ enthaltenen allgemeinen Direktiven halte die Kommission aber bestimmte in dem Schreiben näher bezeichnete regulatorische Maßnahmen, wie sie teilweise auch bereits in § 11 RStV 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, das soll das Leitmotiv sein. Die

⁸⁶ Abgedruckt epd medien Nr. 21/2005. Dazu Eifert/Eicher 2008 Rnr. 18 ff. m. w. N.

⁸⁷ Mitteilung der Kommission vom 17.10.2001 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, IP/01/1429, ABI. EG 2001 Nr. C 320, S. 5.



Bemühungen des § 11 RStV um eine „hinreichend präzise Definition“ des öffentlichen Auftrags der Rundfunkanstalten werden von den Brüsseler Wettbewerbshütern im Prinzip positiv bewertet, einschließlich des Modells einer „gestaffelten Auftragsdefinition“ nach Abs. 4. Sie wollen dieses Votum aber wohl auf traditionelle Rundfunkprogramme beschränken. "Weitere Konkretisierung" des Auftrags fordern sie jedenfalls hinsichtlich der Erbringung von neuen Mediendiensten sowie des Angebots der digitalen Kanäle.

Jene ersichtlich der Brüsseler wirtschaftsrechtlichen Denkwelt entstammende, in kulturellichem Kontext ziemlich seltsam wirkende Rechtsansicht wird wesentlich von den Planungsinteressen „anderer Marktteilnehmer“ aus begründet, was von den damit apostrophierten Unternehmen und dem VPRT mit Wohlgefallen zur Kenntnis genommen und sogleich wieder durch Forderungen nach weitergehenden Einschränkungen überboten wurde.

11. Die deutsche Erwiderung und der Brüsseler Beihilfekompromiss

Wie die Bundesregierung in ihrer Erwiderung vom 6.5.2005 („Berliner Brief“)⁸⁸ in diplomatisch-verbindlicher Form darlegte, sah sie in dem Schreiben der EU-Kommission den Versuch, das – primärrechtlich verbindliche – *Amsterdamer Protokoll*⁸⁹ 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 Schreiben 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 Sinn der Public-Service-Idee aufrechtzuerhalten, nach wie vor zu kurz. Politisch-demokratische und kulturell-medienspezifische 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, ungeachtet des nachwirkenden Streits um das "SMS"-Papier, einhellig gegen den Brüsseler Zugriff. Der Größe der Herausforderung entsprechend, bestanden sie zusammen mit dem Bund auf dem nationalen Vorbehalt gemäß Amsterdamer Protokoll.

"Unbeschadet dieser Rechtsauffassung" ging die Bundesregierung allerdings vorsorglich, gleichfalls in Abstimmung mit den Ländern, auch schon im Detail auf die einzelnen Monita und Empfehlungen der GD 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, dies in der Erwartung und unter der Vorausset-

⁸⁸ Abgedruckt epd medien Nr. 38/2005. Dazu Eifert/Eicher 2008 Rnr. 28 ff.

⁸⁹ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 17.6.1997, ABl. EG 1997 Nr. C 340, S. 109. Dazu Libertus 2008, Rnr. 36 ff. m. w. N.

zung, dass damit das Beihilfeverfahren ohne gerichtliche Auseinandersetzungen über die unterschiedlichen Grundsatzpositionen zum Abschluss gebracht werden könnte. In unserem Zusammenhang ist von besonderem Interesse eine Passage, wonach die Landesgesetzgeber ihren mit dem Siebten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeschlagenen Weg fortsetzen wollen, die Rundfunkanstalten "gesetzlich anzuhalten, durch Selbstverpflichtungen ihren Auftrag weiter zu konkretisieren". Ausdrücklich begrüßt wird von der Bundesregierung, dass die GD Wettbewerb die mehrstufige Beauftragung – Gesetz, Satzung/Richtlinien, Selbstverpflichtungen – grundsätzlich für geeignet halte, die europarechtlichen Vorgaben zu erfüllen. 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".

Dies war das kontinentale medienpolitische Debut dessen, was dann als "*Drei-Stufen-Test*" oder (im Blick auf die erste Stufe) "*Public-Value-Test*" bezeichnet und von deutscher Seite zum Kernpunkt der Kompromissverhandlungen gemacht wurde. Dabei legten die Deutschen Wert darauf, das britische Design⁹⁰ nicht unbesehen zu übernehmen, vielmehr strebten sie gewisse durch eigene strengere Grundsätze bedingte, im näheren erst noch zu verabredende Modifikationen jenes Urmusters an⁹¹. Damit kam auf Länderseite auch die angekündigte Revision des Selbststeuerungsmodells gemäß § 11 Abs. 5 RStV⁹² 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. Dessen weitere Stationen waren folgende:

Nach informellen Kontakten zwischen der EU-Kommission und den deutschen Behörden erzielten die Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes und die Ministerpräsidenten Beck und Stoiber eine Grundsatzvereinbarung, welche im De-

⁹⁰ Dazu Collins 2007. Zu den jüngsten Debatten über einen evtl. aus dem systemübergreifenden Regulator Office of Communications (OFCOM) zu entwickelnden, auch mit der Förderung und Finanzierung von Public-Value-Angeboten auf kommerziellen Sendern befassten "*Public Service Publisher*" Krönig 2008.

⁹¹ Wobei öffentlichrechtliche und privat-kommerzielle Akteure verschiedene Wege gehen wollten. Siehe etwa Bauer/Bienefeld 2007; Henle 2007; Meyer 2008.

⁹² Siehe oben 6. und 7.



zember 2006 zu einer Einigung über die zukünftige Finanzierungsregelung führte. Mit Schreiben vom 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 öffentlichrechtlichen Rundfunks in Deutschland mit Bescheid vom 24.4.2007⁹³ ein. In dem Bescheid werden die deutschen Zusagen ausführlich, mit manchen pikanten Stellen, referiert und entfaltet. In dieser Form werden sie von Brüssel akzeptiert und dem sog. *Beihilfekompromiss*⁹⁴ zugrunde gelegt. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem von Deutschland vorgeschlagenen *"Prüfverfahren"*, das sich in der schließlich vereinbarten, in dem Bescheid dokumentierten Fassung folgendermaßen darstellt:

"(327) Deutschland erläuterte die vorgesehenen Maßnahmen zur Präzisierung des öffentlichen Auftrags und Beauftragung auf landesgesetzlicher Ebene, zur Prüfung und Konkretisierung durch die öffentlichen Rundfunkanstalten und zur Formalisierung durch die Länder wie folgt: (1) gesetzliche Vorschriften präzisieren den Auftrag für *'Telemedien'* und digitale Zusatzangebote unter Bezugnahme auf verbindliche Kriterien ... und legen die Kriterien fest, nach denen sich bemisst, wann ein Prüfverfahren durchzuführen ist; (2) die öffentlichen Rundfunkanstalten konkretisieren diese Kriterien und führen das Verfahren durch ... und (3) dieses Verfahren endet mit der Prüfung und Feststellung durch die Länder im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht.

(328) Deutschland hat die Einführung eines Prüfverfahrens und von Kriterien für alle neuen oder veränderten digitalen Angebote der öffentlichen Rundfunkanstalten angekündigt. Dieses Verfahren soll auch für *'mobile Dienste'* gelten. Die Länder werden das Verfahren zur Beauftragung für alle neuen Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten konkretisieren. Die öffentlichen Rundfunkanstalten werden dazu verpflichtet, für alle neuen und veränderten digitalen Angebote einen dreistufigen Test durchzuführen. Die drei Stufen werden gesetzlich festgelegt und erfordern eine Prüfung durch die Rundfunkanstalten für jedes Angebot, dass es (1) zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht, dass es (2) in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und dass (3) der Aufwand für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist. Der Begriff des publizistischen Wettbewerbs wird in der Gesetzesbegründung weiter konkretisiert, wobei folgende Punkte einzubeziehen sind: Umfang und Qualität der vorhandenen, frei zugänglichen Angebote sowie marktrelevante Auswirkungen des geplanten Angebots sowie die meinungsbildende Funktion

⁹³ IP/07/543, abrufbar über www.eiz-niedersachsen.de. Auch abgedruckt epd medien Nr. 39/2007.

⁹⁴ Vgl. Schulz 2008a, S. 4 f.: Wechselseitiges Geben und Nehmen unter Wahrung der Staatsferne des Rundfunks und seiner Bindung an die Bedürfnisse der Gesellschaft. Zu diesem Zweck hatte der Autor, wie er dort mitteilt, als Berater den deutschen Ländern den Public-Value-Test vorgeschlagen. In Kurzfassung: Schulz 2008b.



des vorgesehenen Angebots (die unterhaltende Elemente einschließen kann) angesichts bereits vorhandener Angebote.

(329) Deutschland erläuterte, dass nicht jede Änderung eines Online- oder anderen Digitalangebots diesem Verfahren unterliegt. Die staatsvertragliche Regelung wird vorsehen, dass die öffentlichen Rundfunkanstalten in Satzungen und Richtlinien transparente und überprüfbare Kriterien entwickeln und niederlegen, wann ein neues Angebot vorliegt und das beschriebene Verfahren greift. Bei der Erstellung dieser Satzungen und Richtlinien müssen die Rundfunkanstalten folgende Kriterien berücksichtigen: Die Bedeutung des Vorhabens für den publizistischen Wettbewerb, seine finanzielle Relevanz, seine geplante Dauer und inwieweit vergleichbare Angebote von den Anstalten bereits angeboten werden (d. h. welche Dienste aus Sicht der Nutzer austauschbar sind).

(330) Der Staatsvertrag wird den öffentlichen Rundfunkanstalten auferlegen, dass die Begründungen zu dem Vorhaben nach Durchführung der Prüfung hinreichend konkret sind, um der jeweils zuständigen Aufsicht, aber auch Dritten eine Beurteilung des Angebots zu ermöglichen.

(331) Dritte werden Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Der Staatsvertrag wird den internen Gremien der öffentlichen Rundfunkanstalten auferlegen, sich vor ihrer Entscheidung mit Stellungnahmen Dritter zu den marktlichen Auswirkungen zu befassen.

(332) Die Selbstverpflichtungen der öffentlichen Rundfunkanstalten für das jeweilige Angebot werden nach Genehmigung durch die Aufsichtsgremien in den amtlichen Veröffentlichungsblättern der Länder veröffentlicht. Diese werden im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht die Selbstverpflichtungen auf ihre Übereinstimmung mit dem gesetzlich festgelegten Auftrag prüfen und diese feststellen."

So viel als kleine Leseprobe zum Thema *Europäisierung des Rundfunkrechts*. Die Herangehensweise wird nicht jedermann gefallen⁹⁵. Man wird aber nicht darum herumkommen, sich damit näher zu beschäftigen. Innerhalb von zwei Jahren von dem Datum des Einstellungsbescheids ab, also bis zum 24.4.2009, muss der Staatsvertrag zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen nach einer in dem Bescheid enthaltenen konsentierten Klausel in Kraft getreten sein. "Die deutschen Behörden werden ersucht, der Kommission rechtzeitig einen Entwurf der Rechtsvorschriften zur Umsetzung der erteilten Zusagen sowie die endgültige Fassung der Neuregelung ... zu unterbreiten", so eine Schlussfloskel, die erkennen lässt: Die Wettbewerbsdirektion hat sich mit ihren Beanstandungen und Änderungsverlangen Gehör verschafft, sie hofft sich sozusagen schiedlich-friedlich in erheblichem Umfang durchzusetzen, darüber empfindet sie Genugtuung und läuft nun Gefahr, vollends das Augenmass zu verlieren.

Aufgrund dessen wird jetzt in den deutschen Ländern mit Hochdruck an dem Entwurf eines *Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrags* gearbeitet, in welchem es insbesondere um eine Änderung des § 11 RStV und um die Einfügung

⁹⁵ Vgl. Goerlich/Meier 2007, S. 895 f.; Krausnick 2007, S. 809 ff.; Wiedemann 2008. Anders aus der Sicht der EU-Kommission Antoniadis 2007. Ähnlich Thum 2007.



zusätzlicher §§ 11a – 11g in den Vertrag gehen wird⁹⁶. In der Ministerpräsidentenkonferenz soll über den Entwurf am 12.6.2008 möglichst schon eine grundsätzliche politische Einigung erzielt werden; danach ist eine Erörterung mit der EU-Kommission vorgesehen. Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle auf dem öffentlichen Sektor sollen durch die Novellierung stärker ausgeformt werden, wobei die zwecks Einstellung der Brüsseler Beihilfeuntersuchung gemachten Zusagen eingehalten werden sollen. Man hofft sie so handhaben zu können, dass diese Hervorbringung eines supranationalen gouvernementalen Verhandlungssystems "im Schatten des Rechts"⁹⁷ nicht mit dem Grundgesetz in der Karlsruher Auslegung kollidiert⁹⁸. Wer die innere Unsicherheit und Schwankungsbreite heutiger deutscher Medienpolitik kennt, wird die Entwicklung mit Unbehagen beobachten.

⁹⁶ Erste Formulierungsvorschläge bei Dörr 2008. Siehe auch Beck 2007 und 2008; Eumann 2008a. Bei Abschluss des Manuskripts (Mitte April 2008) kursierte ein Arbeitsentwurf aus den Staatskanzleien, welcher überraschend strenge inhaltliche und zeitliche Begrenzungen für Internet-Angebote von ARD und ZDF vorsah (nur "sendungsbegleitende" bzw. "programmbegleitende" Angebote "mit programmbezogenem Inhalt", nach sieben Tagen zu löschen usw.). Dergleichen wird von der EU-Wettbewerbsaufsicht keineswegs verlangt; auf den Beihilfekompromiss konnten sich die Verfasser insoweit nicht berufen, siehe Antoniadis 2007. Die Diskussion verengte sich nun zunächst auf jene – dem Drei-Stufen-Test in unklarer Weise vorgelagerten, wohl zum Teil als durch ihn überwindbar konzipierten – Restriktionen. Der Entwurf wurde auf den Mainzer Tagen der Fernsehkritik von ZDF-Intendant Schächter als einseitig pressefreundlich bezeichnet und scharf kritisiert. Ebenso der ARD-Vorsitzende und SR-Intendant Raff sowie MDR-Intendant Reiter und SWR-Intendant Boudgoust. Der SWR-Rundfunkrat protestierte gegen die Beschränkungen in einer einstimmigen Resolution vom 4.4.2008, abrufbar über www.swr.de/presseservice, dazu Boudgoust 2008, S. 8 ff. Näher epd medien Nr. 27/2008, S. 11 ff.; Nr. 28/2008, S. 12 ff.; Nr. 29/2008, S. 13 ff.; Nr. 30, S. 9 f.; Nr. 31, S. 13 f. Laut Ministerpräsident Beck war jener Entwurf unter den Länderchefs noch nicht politisch abgestimmt; die kritisierten Passagen gingen weit über das hinaus, was gemeint und politisch beabsichtigt sei. Andere Ministerpräsidenten, z. B. Beckstein (CSU), ließen sich indes positiver über solche Limitierungen vernehmen. Dazu Knott-Wolf 2008; Lilienthal 2008; Meyer 2008 ("Revanchefoul für Karlsruhe"? BDZV-Einfluss? Mangelnde Standfestigkeit?). Am 15.4.2008 wurde eine Anhörung auf Fachebene mit Beteiligung u.a. von ARD und ZDF durchgeführt. Auch mit VPRT und BDZV sollen noch Gespräche geführt werden. Die weiteren Beratungen sollen in Rundfunkkommission und Ministerpräsidentenkonferenz erfolgen. Dazu aus SPD-Perspektive Eumann 2008b, mit differenzierenden Kommentaren und dem Appell an ARD/ZDF/DLR, einen breiten gesellschaftlichen Dialog in Gang zu bringen. Dabei sollten auch die ordnungspolitischen Zusammenhänge und Hintergrundsfragen einbezogen werden.

⁹⁷ Vgl. Rossen 1999, S. 348.

⁹⁸ Anders ein vom VPRT am 19.3.2008 vorgelegter eigener Vorschlag zur Umsetzung des Drei-Stufen-Tests, abgedruckt epd medien Nr. 24-25/2008, S. 29 ff. Darin operiert der Verband z. T. jenseits der vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen und hält sich auch nicht an den Brüsseler Kompromiss. Treffend die ZDF-Stellungnahme epd medien Nr. 27/2008, S. 33 ff.

12. Drei-Stufen-Test (1): Public-Value-Konkretisierung

Mit dem Drei-Stufen-Test als Kernstück des Beihilfekompromisses wird man in Deutschland gesetzgeberisch leichter vorankommen können, wenn man dabei von der Karlsruher Rechtsprechung ausgeht und sich bemüht, in der Kontinuität des Reformansatzes gemäß § 11 RStV i. d. F. von 2004 zu bleiben. Man denke nur einmal an die vorgesehene Regelung, wonach für veränderte und neue digitale Fernsehprogramme und Telemedienangebote auf der *ersten Stufe* zu klären ist, ob das jeweils zu prüfende Angebot *"zum öffentlichen Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht"*. Dies mag sich in der Praxis als die wichtigste Stufe des Prüfverfahrens erweisen. Und hier können und müssen nationale verfassungsrechtliche Richtwerte in erheblichem Umfang Platz greifen und Kontinuität bewirken.

Das beginnt mit dem Begriff des *"öffentlichen Auftrags"*, also jenem Schlüsselbegriff, der richtig verstanden 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 in dem zitierten Satz auch bereits anklingen: Um den Test bestehen zu können, muss ein verändertes oder neues digitales Angebot den *"demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen"* der Gesellschaft entsprechen. Damit wird diejenige erst noch im einzelnen zu bestimmende, aus dem bisherigen Programmrecht zu extrahierende *Public-Value-Essenz* angesprochen, auf die es im Zeichen der Bestands- und Entwicklungsgarantie ankommt: Sie soll fortbestehen und sich weiter ausbreiten können, auch über den traditionellen Rundfunkbereich hinaus.

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* und ist auf deutschen Vorschlag in die Brüsseler Vereinbarungen übernommen worden⁹⁹. Hier dient er zur näheren Charakterisierung des – auch von der EU-Wettbewerbsdirektion zugestandenen – Funktionsauftrags der Anstalten und ist als Teil einer erneuerten und vertieften, ökonomische wie auch metaökonomische Dimensionen berücksichtigenden Funktionsbestimmung des öffentlichen Sektors im *"dualen System"* zu verstehen¹⁰⁰, durchaus à la Karlsruhe.

⁹⁹ Dass die Formulierung in dem Einstellungsbescheid, Nr. 328, auf den "Berliner Brief" zurückgeht (oben 11.), sollte bei ihrer Umsetzung im 12. RÄndStV im Auge behalten werden. Vgl. Schulz 2008a, S. 31: Gemeint ist ein entsprechendes "kommunikatives Bedürfnis" der Gesellschaft. Zum Bedürfnisbegriff auch schon oben 9.

¹⁰⁰ Vgl. Haberer 2008: "Gesellschaftliche Werte sind ein unsichtbares Geflecht aus Weltbildern, Vorbildern, Diskursen, Kommunikationsmodellen, ein Geflecht, das sich in steten Veränderungsprozessen befindet. Medien, insbesondere der Rundfunk, haben an diesen Wertschöpfungsprozessen, an der Debatte, was etwas wert ist und was weniger wert ist und was gar nichts wert ist, einen signifikanten Anteil. ... Sie

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 hinaus: Public-Value-Konkretisierung als Bewährungsprobe für das neue Steuerungsmodell, §§ 11 ff. RStV in einer demgemäß auszugestaltenden, den bisherigen Reformansatz fortführenden und behutsam verstärkenden Neufassung 2009 – wie könnte diese im Einzelnen aussehen? Das ist eine reizvolle Frage, sie ist allerdings nicht ganz leicht zu beantworten.¹⁰¹

Der Anschaulichkeit halber noch ein paar Bemerkungen zu denkbaren konkreten Szenarien. 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 Bescheids vom 22.4.2007 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 sogar 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.

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

nehmen explizit und implizit Teil an der Inszenierung von Lebensbildern, sie generieren Sehnsüchte und Wünsche, sie generieren Meinungen, sie informieren und schaffen einen großen Anteil der Informationen, mit denen die Menschen durch ihr Leben als Mensch, Konsument und Kunde und als Bürger navigieren, sie vernetzen diese Informationen, sie vermitteln also in vielen Schichten unterschiedliche Genres von Wissen: Orientierungswissen und Strukturwissen, Lebenswissen und Lebensprioritäten. Sie tun das, oder sie tun das eben nicht, bzw. sie tun das in einer bestimmten Weise, denn alles Programm vermittelt irgendwelche 'Werte', ob geplant oder ungeplant." Anhand dessen lässt sich die "Medium- und Faktor-"Funktion von neuem verdeutlichen und konkretisieren, bis in gesellschaftlich-kulturelle Tiefenschichten hinein, in denen sich der Public-Service-Rundfunk wieder stärker verankern will (oben 5 ff.). Dementsprechend heißt es in § 11 Abs. 1 Satz 1 RStV i.d.F. des 12. RÄndStV (Arbeitsentwurf): "Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, durch die Herstellung und Verbreitung seiner Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen."

¹⁰¹ Der seit Ende März 2008 von Insidern diskutierte, noch recht unfertige Arbeitsentwurf (oben Fn. 96) bleibt im Folgenden beiseite.

Gesamtergebnis gelegt. Ich beschränke mich im folgenden auf die zweite Teilprüfung, die an das nach Bestehen der ersten erteilte generelle Plazet anknüpft und speziellere wettbewerbliche Aspekte der Qualitätssicherung betrifft. Hier könnte das gedachte 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 als auf der ersten. Ob und inwieweit abweichende, negative Bewertungen unter Konkurrenzgesichtspunkten überhaupt angängig sein sollen und widerspruchsfrei begründbar sind, scheint noch klärungsbedürftig. Dies sind diffizile Vorfragen¹⁰², die sich jedoch nicht in jedem Fall stellen werden. Das wird deutlich, wenn wir die hier relevante Begrifflichkeit etwas näher in Augenschein nehmen.

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

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 Formulierungsvorschlag¹⁰³. Wie es scheint, ist dabei an folgende als typisch geltende Konstellation gedacht:

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 qualitätsfördernd auswirken¹⁰⁴. Den öffentlichen Anbieter seinerseits hält dieser Qualitätswettbewerb von Selbstkommerzialisierung ("Konvergenz nach unten") ab und veranlasst ihn, sich stattdessen in der anderen Richtung ("Konvergenz nach oben") ins Zeug zu legen. Wie der Zusatz in Nr. 328 a.E. des Bescheids vom 24.4.2007 andeutet, umfasst der hiesige Qualitätsbegriff auch die Gewährleistung freier Meinungsbildung, 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. Zusammengefasst ergibt sich:

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" kommer-

¹⁰² Näher Schulz 2008a, S. 31 ff. m.w.N.

¹⁰³ Siehe oben Anm. 99.

¹⁰⁴ Von einer "eventuellen Impulswirkung der von den Rundfunkanstalten angebotenen neuen Dienste für den gesamten Sektor" als möglicher positiver Auswirkung spricht auch Antoniadis 2007, S. 6.



ziellen Platzhaltern, und zwar um einen die Subsystemgrenzen im "dualen System" überquerenden publizistischen Qualitätswettbewerb als modellmäßigen Sollwert.

So gesehen ist auch dies erst einmal eine Denkaufgabe. Sie konfrontiert uns wieder mit den notorischen 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 Gebührenteil klingt ja die Vorstellung an, strukturelle Diversifizierung könne vielfaltfördernd zu Buche schlagen. Jedoch fehlt es noch an einer genaueren Ausarbeitung jenes Arguments¹⁰⁵. Unterdessen macht sich die vorhin konstatierte 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 im Zwölften Rundfunkänderungsstaatsvertrag in besonderem Maß¹⁰⁶.

Unter diesen Umständen werden wir 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 ist auch möglich. Die Formulierungen in den zitierten 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.

Letztere ist darauf sehr erpicht – eine Kommunikationschance, mit welcher man ebenfalls Neuland betreten würde. Die Brüsseler Abreden kommen den prozeduralen Belangen "*anderer Marktteilnehmer*" und sonstiger "*Dritter*" in unge-

¹⁰⁵ Siehe oben 4.

¹⁰⁶ Der Beihilfekompromiss wird insoweit ganz unterschiedlich gedeutet. Über seine inhaltliche, verfahrensmäßige und organisatorische Umsetzung herrschen so große Meinungsverschiedenheiten, dass noch nicht absehbar ist, was dabei schließlich herauskommen wird. In dem VPRT-Vorschlag (oben Anm. 98) beispielsweise wird die Qualitätsfrage bezüglich des privaten Sektors geflissentlich umgangen. Geprüft werden sollen platterdings die "publizistischen und marktlichen Auswirkungen" aller öffentlichen Angebote, wobei der VPRT weitgehende Mitwirkungsrechte anstrebt (unten Anm. 105). Dies vor dem Hintergrund einer privatnützigen Dualismuskonzeption, d. h. der VPRT und dessen Klientel werden an einer breiten gesellschaftlichen Legitimierung und inneren Kräftigung der öffentlichrechtlichen Konkurrenz kaum interessiert sein. Dass dieses Konzept ARD/ZDF nicht zusagt, wird weiter nicht wundernehmen: Wodurch wären die Privaten eigentlich als Garanten des qualifizierten Programmauftrags ausgewiesen? Würde man damit nicht den Bock zum Gärtner machen?

wöhnlicher Weise entgegen. Sie billigen ihnen Informations- und Artikulationsmöglichkeiten zu, die im Zuge der gesetzlichen Umsetzung nach Umfang und Reichweite demnächst näher zu bestimmen sein werden. Interessierte Unternehmen und Verbände wie der VPRT streben möglichst weitgehende Partizipationsrechte an¹⁰⁷. 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 oder jedenfalls stillhalten¹⁰⁸. 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 institutionell¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Vgl. die prozeduralen VPRT-Vorstellungen: Verbindliche Verankerung von Initiativ-/Beschwerde- und Anhörungsrechten der "betroffenen Dritten" ohne Begrenzung auf die wirtschaftlichen Auswirkungen; Transparenz des Testverfahrens in allen Schritten; alle relevanten Unterlagen, Bewertungen und Entscheidungen des Verfahrens sollen den Anhörungsberechtigten zugänglich gemacht werden.

¹⁰⁸ Sofern qualitativ vergleichbare andere Angebote, etwa in Online-Auftritten von Unternehmen der sog. Qualitätspresse, existieren oder geplant sind, wird ein ausgewiesenes Public-Value-Projekt ohne weiteres imstande sein, sie in ein beiderseits nützliches, auch metaökonomisch interessantes Wettbewerbsverhältnis hineinzuziehen. Die einen werden die Herausforderung gern annehmen, vielleicht wollen sie auch noch mehr und halten auch partielle *Kooperationen* z. B. nach WDR/WAZ-Muster (siehe unten 14.) für sinnvoll und zukunftssträchtig. Andere werden lieber auf Distanz bleiben, sie sind sich selbst genug und setzen auf leistungsfähige und marktstarke verlagseigene Internet-Portale. Einen öffentlich-privaten Qualitätswettbewerb halten sie für entbehrlich. Sie versuchen die neue Entwicklung zu ignorieren oder kritisieren sie heftig, tun indes weiter nichts dagegen. So oder so – das im Test befindliche öffentliche Angebot wird die zweite Stufe dann ohne viel Aufhebens nehmen.

¹⁰⁹ Vgl. die "Public-Value-Kommission" nach dem VPRT-Vorschlag: Je zwei Experten des Medienrechts, der Medienökonomie und der Medienwissenschaft, von den Ministerpräsidenten einvernehmlich zu ernennen, im 12. RÄndStV mit verfahrensrechtlichen Schlüsselkompetenzen auszustatten, vorerst nur beratend und gutachterlich tätig und den Anstaltsorganen zugeordnet, auf längere Sicht aber tunlichst zu einer umfassend zuständigen unabhängigen Entscheidungs- und Aufsichtsinstanz für das gesamte "duale System" auszugestalten. Dabei scheint das britische Modell eines aus dem OFCOM zu entwickelnden "Public Service Publishers" (oben Anm. 90) Parte zu stehen, das allerdings in London dem Vernehmen nach schon zu den Akten gelegt worden ist (nach Krönig 2008). Dies u. a. wegen von der BBC geltend gemachten Zweifels an der Möglichkeit hinlänglicher struktureller Absicherung der Neutralität und Objektivität eines derartigen externen Boards. Auf entsprechende Einwände trifft hierzulande, bei den Rundfunkanstalten und darüber hinaus, der VPRT-Vorschlag. Noch größer sind die Bedenken gegen ein systemübergreifend zuständiges Aufsichtsgremium aus Vertretern des öffentlichrechtlichen Rundfunks und der Landesmedienanstalten, wie es kürzlich von Ring als Alternative zur Diskussion gestellt worden ist (Ring 2008). In ARD/ZDF/DLR will man demgegenüber die Verfahrensherrschaft in vollem Umfang behalten, und dabei – wie es auch im Brüsseler Beihilfekompromiss vorgesehen ist – die Gremienverantwortung stärker als bisher ins Spiel bringen, ggf. fallweise unterstützt durch externe Expertise. In



Denn es kann Befangenheitsprobleme geben, wenn unter den "anderen Marktteilnehmern" auch solche sind, die den Konflikt suchen. Dabei mag es sich etwa um mächtige kommerzielle Anbieter handeln, welche längst auf dem Boulevard ansässig sind und da auch zu bleiben gedenken. Sie wollen nicht "in qualitativer Hinsicht" angesprochen und irritiert werden, sie scheuen qualitätsfördernde Konkurrenz und suchen schon der Qualitätsfrage als solcher zu entgehen. Darauf angelegte öffentliche Initiativen wollen sie von vornherein abblocken. Publizistischer Wettbewerb läuft nach ihrer Argumentation auf "Verdrängungswettbewerb" zu ihrem Nachteil hinaus, und dem wollen sie vorbeugen. Nach ihrer eng-defensiven, noch im alten Denken befangenen Dualismuskonzeption sollen ARD/ZDF/DFP auf den Status quo beschränkt, möglichst streng reguliert und abgeschirmt und auf längere Sicht zum "Auslaufmodell"¹¹⁰ gemacht werden. Auf der ersten Stufe des Tests wird man dann z. B. auf verstaubte "Grundversorgung"-Konzepte zurückgreifen wollen, wie sie in den 1980er Jahren gängig waren. Und die Fragestellung der zweiten Stufe geht überhaupt ins Leere. Damit stünde der Brüsseler Kompromiss insgesamt auf dem Spiel.

14. Ein Kooperationsmodell (Rundfunk/Presse) als Alternative?

Neuerdings ist von einem Wiederaufleben des – auch in früheren Jahren schon im Gespräch gewesenen, von manchen als prinzipielle Alternative zu Konkurrenzmodellen und als bessere Lösung angesehenen¹¹¹ – *Kooperationsmodells* die Rede, jetzt auf ein Zusammengehen von öffentlich-rechtlichem Rundfunk und (privater) Presse im Online-Bereich bezogen. Dabei wird als Pilotprojekt mit Schrittmacherfunktion die *Internetkooperation des WDR mit der WAZ-Mediengruppe* angesehen, wie sie am 11.3.2008 von der WDR-Intendantin Monika Piel und dem WAZ-Geschäftsführer Bodo Hombach in Düsseldorf vorgestellt worden ist¹¹². Im Beisein des Ministerpräsidenten Rüttgers, der von einer neuen Entwicklungsphase im Qualitätsjournalismus sprach und sich dabei in einer aktiven Vermittlerrolle sah, gaben Piel und Hombach erstmals Eckpunkte der ge-

diesem Sinn auch der 12. RÄndStV (Arbeitsentwurf), nach dem das zuständige Anstaltsgremium "zur Entscheidungsbildung gutachterliche Beratung durch sachverständige Dritte auf Kosten der jeweiligen Rundfunkanstalt in Auftrag geben" kann (§ 11f Abs. 5 Satz 3 RStV). Weitergehende Überlegungen z. B. bei Eumann 2008b, für eine zentrale Clearingstelle mit Koordinierungs- und Vorschlagsbefugnissen. Ob daraus doch noch so etwas wie eine Stiftung Medientest hervorgehen wird, oder eine Art Qualitäts-KEF?

¹¹⁰ Zu jenem Kampfbegriff und seinen systemischen Konnotationen treffend Lucht 2006.

¹¹¹ Zur Vorgeschichte in N.-W. Stock 1987, S. 17 ff., insb. über Veranstaltungskooperationen nach § 3 Abs. 9 i.V.m. § 45 WDR-G. Allg. zuletzt Eifert 2008 Rnr. 43 ff. m.w.N.

¹¹² Siehe die Pressemitteilung des WDR vom 11.3.2008, www.wdr.de/unternehmen/presselounge/pressemitteilungen/2008/03/20080311_pk_wdr__waz.phtml, und die Pressemitteilung der WAZ-Mediengruppe vom selben Tage, www.presseportal.de/meldung/1152306/. Dazu auch Piel 2008a sowie WDR Print Nr. 384/2008, S. 1.



planten Zusammenarbeit bekannt, mit aus gegnerischer Sicht beunruhigender Tendenz und Dynamik:

Nach dem in der Staatskanzlei unterzeichneten "Letter of Intent" will man mit der Weiterverbreitung von Fernsehbeiträgen aus der regionalen Berichterstattung beginnen, welche vom WDR rund eine Stunde nach der TV-Ausstrahlung in das eigene Onlineangebot "WDR Mediathek regional" eingestellt und zugleich für das WAZ-Internet-Portal "DerWesten.de" bereitgehalten werden. Von den Zeitungen der WAZ-Gruppe werden sie nach eigener redaktioneller Entscheidung ausgewählt und gegen eine Lizenzgebühr von der WDR-Mediagroup übernommen, sie sind dann für WAZ-Nutzer unentgeltlich, inhaltlich unverändert, mit WDR-Logo, werbefrei abrufbar. Die journalistische und redaktionelle Unabhängigkeit soll dabei allseits gewahrt bleiben. Seitens des WDR wird in dem Vorhaben betontermassen ein Beitrag zur Vielfaltförderung erblickt, im Umfang des Pilotprojekts durch Kooperation, im Übrigen durch Wettbewerb. Man zeigt sich jedoch auch für eine Zusammenarbeit mit weiteren interessierten Zeitungshäusern offen und verhandelt dem Vernehmen nach bereits mit einigen¹¹³.

Diese erste, bundesweit viel beachtete Absprache über eine öffentlich-private crossmediale Kooperation gilt nun vielerorts, bis in die Verlegerverbände hinein, als trendy und richtungweisend. Als nächster, nunmehr schon überregionaler Fall solcher Art wurde eine Kooperation ZDF – SZ angekündigt. Man versprach sich davon ein Ende der leidigen, in der "publizistischen Gewaltenteilung" älterer Provenienz angelegten Rivalitäten und Grabenkämpfe um die künftige Online-Nutzung, man hoffte auf ein schiedlich-friedliches Arrangement zum beiderseitigen Vorteil¹¹⁴. Der ZDF-Intendant rief die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger zu einer gemeinsamen "Offensive für Qualitätsjournalismus im Netz" auf¹¹⁵. Die ARD-Intendanten beschlossen ein Eckpunkte-Papier für Online-Kooperationen mit Verlagen, welches gleichfalls auf der Prämisse beruht, der Public-Service-Rundfunk und die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage hätten "eine gemeinsame Verantwortung zur Wahrung und Förderung des Qualitätsjournalismus in Deutschland"¹¹⁶. Bei den großen Verlagen fand dies indes nicht überall Bei-

¹¹³ Näher epd medien Nr. 21/2008, S. 11 f.

¹¹⁴ Vgl. Grimberg 2008a und 2008b, auch zu eher zögernden oder skeptischen Stimmen. Die ordnungspolitischen Aspekte der neuen Dynamik bedürfen noch weiterer Klärung: Werden die medientechnischen Konvergenzbewegungen den bisher geläufigen dualistischen Modellen nach und nach wie von selbst den Boden entziehen? Oder sollten wir sozusagen ordnungshalber ein "*duales Mediensystem*" anstreben, ggf. auch wieder mit den altbekannten inneren Spannungen und Verwerfungen (Boulevard- vs. Qualitätsmedien)?

¹¹⁵ Schächter 2007a.

¹¹⁶ Dokumentiert Funkkorrespondenz Nr. 11/2008, S. 44. Ein einheitliches Kooperationsmodell der ARD kann es danach allerdings nicht geben. Jedes Projekt bedürfe einer Einzelfallprüfung, wobei auch die Anforderungen des Brüsseler Bescheids vom 24.4.2007 zu beachten seien. Die Zusammenarbeit müsse "klar umrissenen Zielsetzungen der ARD dienen", vorrangig dem Ziel, "neue Nutzer und Nutzergruppen für ihre Angebote zu interessieren und dadurch ihre publizistische Relevanz zu erhöhen". Siehe auch epd medien Nr. 15/2008, S. 9.



fall¹¹⁷. In BDZV und VDZ zeigte man sich unsicher oder reserviert, manche blieben bei den altbekannten Einwänden¹¹⁸. Im Zusammenhang mit dem Eigentümerwechsel beim Süddeutschen Verlag wurde das Kooperationsprojekt ZDF – SZ, offenbar unter BDZV-Einfluss, auf Eis gelegt¹¹⁹. Unterdessen scheint das ZDF aber mit dem Holtzbrinck-Verlag über eine Video-Kooperation mit der Wochenzeitung "Die Zeit" einig zu werden¹²⁰. So gehen die Aktivitäten momentan hin und her.

Mit besonderer Schärfe wandten sich RTL und VPRT gegen die neuen Ideen. Der RTL-Bereichsleiter für Medienpolitik Tobias Schmid reagierte darauf mit der Ankündigung, sein Haus werde gegen Verlagskooperationen gebührenfinanzierter Sender zur Vermarktung von Video-Inhalten die Rechtsaufsicht anrufen. Man vermute Verstöße gegen Beihilfe- und Subventionsrecht und werde davon auch Brüssel in Kenntnis setzen¹²¹. Auch den Drei-Stufen-Test nannte er in diesem Zusammenhang, zunächst im Blick auf den WDR, als Kontrollinstrument. Ähnliches war vom VPRT zu hören¹²². Der WDR lehnte es allerdings erst einmal ab, die WAZ-Kooperation einem – bis zum Inkrafttreten der staatsvertraglichen Regelung freiwilligen – Public-Value-Test zu unterziehen, denn hier handele es sich nicht um neue oder veränderte Angebote im Sinn der Brüsseler Abreden. Das mag nun für RTL/VPRT zum Anlass werden, auf eine gegenteili-

¹¹⁷ Vgl. Burda 2007, dagegen Schächter 2007b.

¹¹⁸ Näher Funkkorrespondenz Nr. 11/2008, S. 15 ff. Siehe auch Lilienthal 2008. Danach sieht die "publizistische Empörungfront" in einem Teil des – im übrigen eher unentschiedenen oder positiv gestimmten – Verlegerlagers die Dinge folgendermaßen: "ARD und ZDF wollen die Verleger von Zeitungen und Zeitschriften mit Videoschnipseln abspesen und parallel, auf Duldung hoffend, eine eigene 'elektronische Presse' aufbauen". Insb. beim "Spiegel" gebe es Befürchtungen, man werde einem intensiveren öff.-privaten Online-Wettbewerb nicht gewachsen sein. Vgl. Meyer-Lucht 2008. Zur verfassungsrechtlichen Seite Gersdorf 2008. Anders Held 2006 und 2008. Siehe auch Hoffmann-Riem 2008.

¹¹⁹ Vgl. Funkkorrespondenz Nr. 15/2008, S. 15 f.: Ende Februar 2008 übernahm die Südwestdeutsche Medien-Holding (SWMH) die Mehrheit der Anteile beim Süddeutschen Verlag. Geschäftsführer der SWMH ist Richard Rebmann, der auch Vizepräsident des BDZV ist und die Online-Aktivitäten des öffentlichrechtlichen Rundfunks seit langem (etwa Rebmann 2003) als wettbewerbswidrige Expansion kritisiert. Er soll die bereits unterschriftsreif ausgehandelte Kooperation der SZ mit dem ZDF gestoppt haben. Die Axel Springer AG ("Die Welt", "BILD"), die ebenfalls mit dem ZDF – und auch mit der ARD – über eine Internet-Kooperation verhandelt hatte, hat die Kontakte gleichfalls abgebrochen.

¹²⁰ Vgl. ebd. Danach war das ZDF Anfang April 2008 mit rund zehn Verlagen über eine entsprechende Zusammenarbeit im Gespräch, u.a. auch – ebenso wie der WDR – mit der WAZ-Mediengruppe.

¹²¹ Näher epd medien Nr. 20/2008, S. 9 f.

¹²² Danach fehlt es dem WDR-Vorhaben schon am Public Value, es müsste bereits auf der ersten Stufe durchfallen. In diesem Sinn würden sich RTL- sowie VPRT-Vertreter demnach auch als "Dritte" in einem entsprechenden Prüfverfahren äußern. Siehe oben 13. a.E.

ge explizite Festlegung in der kommenden RStV-Novelle zu dringen, nötigenfalls auch per Vorprüfung und Beanstandung des Entwurfs durch die Europäische Kommission. Oder die Privatrundfunk-Lobby geht gleich aufs Ganze, indem sie den Brüsseler Beihilfekompromiss insgesamt angreift und die EU-Kommission bedrängt, die Public-Service-Reform top-down umzusteuern.

15. Europäisierung – Ökonomisierung oder Konstitutionalisierung?

Wie also nun – hofft der VPRT die Europäische Kommission schließlich doch noch zu einem einseitig marktliberalen Engagement zu bewegen, für die eigene Klientel und gegen die Öffentlichrechtlichen? Setzt er noch einmal auf das "Spiel über die Bande"? Will er das 1:1 von 2007 vergessen machen, will und wird er diesmal 2:0-Sieger werden?

Solche Fragen ergaben sich auch deshalb, weil die EU-Wettbewerbskommissarin Kroes Anfang 2008 im Zuge der sonstigen, generellen Brüsseler Bemühungen um State Aid reform¹²³ ein EU-weites Konsultationsverfahren zum künftigen Rahmen für die "staatliche" Finanzierung des öffentlichrechtlichen Rundfunks ankündigte und damit eine neue Anhörungsrunde eröffnete¹²⁴. Ausgehend von der Frage, ob und inwiefern die Rundfunkmitteilung von 2001¹²⁵ mittlerweile überholt und veränderungsbedürftig sei, wurden die Mitgliedstaaten und "andere interessierte Dritte" zur Äußerung bis zum 10.3.2008 aufgefordert. Die mit der Pressemitteilung vorgelegten Kommissionsdokumente, insbesondere der Fragebogen und das zugehörige erläuternde Memorandum¹²⁶, ließen erkennen, dass die Kommission weitreichende Änderungen anstrebte, wobei allerdings auch wieder erhebliche konzeptionelle Unsicherheiten anklangen¹²⁷. Nach Prüfung der eingegangenen Kommentare will die GD Wettbewerb im Lauf dieses

¹²³ Dokumentiert ec.europa.eu/comm/competition/stat_aid/reform/reform.cfm.

¹²⁴ Presseinformation vom 10.1.2008, IP/08/04, zugänglich über das Europäische Informations-Zentrum (EIZ) Niedersachsen, www.eiz-niedersachsen.de. Dazu epd medien Nr. 4/2008, S. 12.

¹²⁵ Siehe oben Anm. 87.

¹²⁶ Abrufbar a. a. O. (Anm. 124), unter Broadcasting Communication.

¹²⁷ Vgl. auch die Pressemitteilungen des EIZ Niedersachsen vom 10. und 18.1.2008, a. a. O. (Anm. 124). In letzterer Mitteilung wird auch der Beihilfekompromiss mit Deutschland vom 24.7.2007 erwähnt. Er könnte, wie es dort heißt, für das Vorhaben "die Richtung andeuten", nämlich: "Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird danach auf das für den Programmauftrag erforderliche Maß beschränkt. Kommerzielle Tätigkeiten werden klar von öffentlich-rechtlichen getrennt und marktkonform gestaltet. Die Rundfunkanstalten machen ihren Umgang mit Sublizenzen für Sportrechte transparent. Und um neue Mediendienste auf den Markt zu bringen, brauchen die Rundfunkanstalten künftig einen förmlichen Auftrag der Bundesländer. Externe Kontrollorgane sollen sicherstellen, dass diese Auflagen auch erfüllt werden." Insoweit wird auf positive Reaktionen von RTL- und VPRT-Vertretern hingewiesen. Zu noch weitergehenden Forderungen der Privaten (Werbeverbot à la Sarkozy u. ä.) äußert man sich im Prinzip wohlwollend, zeigt sich aber vorerst zurückhaltend.

Jahres einen Vorschlag für eine überarbeitete Rundfunkmitteilung vorlegen, welche dann im ersten Halbjahr 2009 angenommen werden könnte.

Dies ließ den WDR-Rundfunkrat aufmerksam und veranlasste ihn zu heftiger Kritik. In einer einstimmig angenommenen Stellungnahme vom 13.2.2008¹²⁸ wandte sich das Gremium gegen eine seiner Ansicht nach in dem Konsultationsverfahren zum Ausdruck kommende Tendenz, den öffentlichrechtlichen Rundfunk generell als "Störfall" im Wettbewerb zu betrachten, und appellierte an die Bundesländer, "unverzichtbare kulturelle Werte gegen eine bruchstückweise Vereinnahmung in die Wirtschaftsregulierung der EU zu verteidigen". In den Kommissionspapieren fehlt es, wie vom WDR-Rundfunkrat m. E. richtig gesehen wird, an einem tieferen Verständnis des Public-Value-Prinzips gemäß *Amsterdamer Protokoll*¹²⁹, und darum auch an einer angemessenen Zuordnung und Gewichtung des Public-Service-Rundfunks im "dualen System". Die nationalverfassungsrechtlichen Dimensionen des Themas werden unterschätzt, die Karlsruher Rechtsprechung zu wenig berücksichtigt. Beharrlich vernachlässigt werden neuere europa- und völkerrechtliche einschlägige Garantietatbestände, so *Art. 6 Abs. 2 Buchst. h der UNESCO-Kulturkonvention*¹³⁰, der auch EU-intern bindend ist¹³¹, d. h. zum Gemeinschaftsrecht gehört jetzt auch die dortige ausdrückliche Reverenz vor *Public Service Broadcasting*, und sie ist mit dem Amsterdamer Protokoll zusammen zu sehen und verstärkt dessen normative Kraft¹³². Dritter im Bunde ist wohl in Bälde *Art. 11 Abs. 2 der Grundrechte-*

¹²⁸ Abrufbar über www.wdr.de/unternehmen/rundfunkrat. Auch abgedruckt Funkkorrespondenz Nr. 13/2008, S. 37-39. Dazu epd medien Nr. 16/2008, S. 9 f.

¹²⁹ Oben Anm. 89. Die essentiellen demokratischen, sozialen, kulturellen Funktionen des öffentlichrechtlichen Rundfunks gemäß Amsterdamer Protokoll werden heute gern beschworen, etwa im Zuge der Auftragsbestimmung nach dem Beihilfekompromiss (oben 12.). Ihre Gewährleistung wird in der EU-Praxis aber immer noch oft, und so auch hier wieder, als ein Abwägungselement unter vielen veranschlagt. Die Funktionsgarantie bleibt inhaltlich unterbelichtet und läuft um so eher Gefahr, im Ergebnis zu kurz zu kommen. Siehe Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Köln 2004. Näher zuletzt Krausnick 2007, S. 812 f.: Doch nur symbolisches Recht?

¹³⁰ Zu dessen ungewöhnlichem Werdegang: Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Köln 2005; Stock 2007b, S. 7 ff. Die Konvention wird schon als "Magna Charta der Internationalen Kulturpolitik" bezeichnet, so von Metze-Mangold 2006. Ebenso dies./Merkel 2006. Ähnlich Pleitgen 2005b und 2007. Siehe auch Pitzer/Scheithauer 2006. Hoch greift auch Wiedemann 2007b: "Ein Kyoto-Protokoll für die Kultur". Zur völkerrechtlichen Konsolidierung des kühnen Vorhabens hat vor allem von Schorlemmer 2006 und 2007 beigetragen. Das politisch-integrative, größtenteils noch unerschlossene Potential der Kodifikation wird erkennbar in: Deutsche UNESCO-Kommission 2006 und 2007. Auch in verfassungs- und europarechtlichen Diskursen findet sie zunehmend Beachtung, siehe Di Fabio 2007, S. 6 f.

¹³¹ Das wird in der WDR-Resolution vom 13.2.2008 betont. Näher zuletzt Metze-Mangold 2008 (Statements auf einer Anhörung des Kulturausschusses des EU-Parlaments am 27.2.2008).

¹³² Die Konvention kann insoweit als "zweites Amsterdamer Protokoll" verstanden werden. Dessen Auslegung bekommt dadurch einen kräftigen neuen kulturellen Charakter.



*Charta*¹³³, der "die Freiheit der Medien und ihre Pluralität" "geachtet" wissen will und sich dabei auch seinerseits u. a. auf das Amsterdamer Protokoll stützt¹³⁴. So ergibt sich eine im Europarecht neuartige, gleichsam präkonstitutionelle Normentrias – ein interessantes und vielversprechendes, weiterer Untersuchung bedürftiges Thema. Nichts davon aber in den Kommissionsdokumenten!

Mit dem stattdessen sich abzeichnenden, auch den Drei-Stufen-Test berührenden Kommissionskonzept für eine neu gefasste allgemeine Rundfunkmitteilung würde man womöglich in die wirtschaftsrechtliche Orthodoxie des Brüsseler "Blauen Briefs" von 2005 zurückfallen. Die kompetenziellen Einwände des "Berliner Briefs" würden auf die leichte Schulter genommen, die Vereinbarungen vom 24.4.2007 in ihrer grundrechtlichen Substanz unterschätzt und verkürzt werden. Deren – ohnehin knapp terminierte – staatsvertragliche Umsetzung in Deutschland könnte dadurch weiter behindert werden.

Rückfälle in das alte Denken sind nach alledem immer möglich. Gegenwärtig kommt so etwas wieder öfter zum Vorschein. Das zeigt sich in der Verhärtung der RTL/VPRT-Opposition und auch darin, wie die EU-Kommission darauf reagiert. Dies wird uns indes weiter nicht beeindrucken können. Bemerkenswert kritisch und energisch jüngst übrigens auch die Bundestagsfraktionen von Union, SPD, Grünen und Linkspartei, deren Obleute im Europaausschuss und im Ausschuss für Kultur und Medien des Bundestags einen Boykott jenes "nahezu allein auf die ökonomischen Aspekte reduzierten" Konsultationsverfahrens bekanntgaben. Sie forderten die EU-Kommission einhellig auf, die kulturelle Bedeutung des Rundfunks im Geiste der UNESCO-Konvention ausdrücklich anzuerkennen und "zur Grundlage ihrer Rechtsauffassung zu machen"¹³⁵.

Akzent. Das wird von der EU-Kommission auch bei der Revision der Rundfunkmitteilung zu berücksichtigen sein. Vgl. Wiedemann 2007a, S. 806 und 2007b, S. 27 f.

¹³³ Jetzt in der von den Präsidenten von EU-Parlament, Rat und Kommission am 12.12.2007 in Paris unterzeichneten und feierlich proklamierten Fassung, ABl. EG 2007 Nr. C 303 vom 14.12.2007, S. 1 ff. Vermöge der Verweisung in Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union i. d. F. von Art. 1 Nr. 8 des Vertrags von Lissabon wird die Grundrechte-Charta primärrechtlich bindend werden, wenn der Lissaboner Vertrag in Kraft tritt. Das deutsche Zustimmungsgesetz (BT-Drucksache 16/8300) steht im Bundestag am 24.4.2008 zur Beschlussfassung an. Der Bundesrat will am 23.5.2008 abschließend darüber entscheiden.

¹³⁴ So die offizielle Erläuterung zu Art. 11, Nr. 2, abgedruckt ABl. EG 2007 Nr. C 303, S. 21. Zur wechsellvollen Vorgeschichte Stock 2004d m. w. N.

¹³⁵ So die Pressemitteilung der Koalitions- und Grünen-Abgeordneten vom 11.3.2008, abgedruckt Funkkorrespondenz Nr.13/2008, S. 40, unter Hinweis auf die Anhörung im EU-Parlament (oben Anm. 131). Die Fraktion der Linken veröffentlichte eine fast gleichlautende Mitteilung. In der Sache nicht unähnlich, aber gegen einen Boykott die FDP-Fraktion, die sich detailliert an dem Konsultationsverfahren der EU-Kommission beteiligte. Dazu epd medien Nr. 22-23/2008, S. 18 f. Siehe auch die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion und die Antwort der Bundesregierung zur Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland, BT-Drucksache 16/8457.



Die Public-Service-Reform mittels regulierter Selbstregulierung ist unterdessen auf gutem Wege. Mit der Public-Value-Konkretisierung in den Bahnen des Rundfunkstaatsvertrags wird man auch dann fortfahren können, wenn der Drei-Stufen-Test obligatorisch wird – immer vorausgesetzt, die deutschen Länder bleiben bei der Stange und auch die EU-Organe machen dabei mit. Europäisierung des Medienrechts kann eben nicht dessen *Ökonomisierung* bedeuten. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Das Europarecht muss entökonomisiert werden! Es muss auch kultur-, zumal medienrechtlich erschlossen und vorangebracht werden. Wie schön wäre es doch, wenn Europa endlich zu sich selbst finden könnte! *Konstitutionalisierung* ist dabei das wichtigste Stichwort¹³⁶, wenn es denn wirklich nach den "demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen" der Gesellschaft gehen soll. Und dafür brauchen wir eine vitale europäische politische Öffentlichkeit, die durch nationale und, auf längere Sicht, auch durch genuin europäische öffentliche Medien zu vermitteln wäre¹³⁷.

¹³⁶ Joerges/Mahlmann/Preuß 2008. Zur Begrifflichkeit Federmann 2007 m.w.N.

¹³⁷ Näher Franzius/Preuß 2004; Hagen 2004. Für einen über die bestehenden nationalen Öffentlichkeiten sich herstellenden, vorerst fallweise quasi-föderativen Ansatz jüngst Habermas, in: Habermas/Steinmeier 2008. Zuletzt Häberle 2008, S. 163 ff.

Literatur

- Antoniadis, Alexandra (2007): Die Konsequenzen der Beilegung des Rechtsstreits mit der Europäischen Kommission aus Sicht der Europäischen Kommission. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 235. Auch in: Kops (2008b), S. 35-41
- Bachmann, Horst (2007): Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für die KEF. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 236. Auch in: Kops (2008b), S. 97-107
- Bauer, Helmut G./Bienefeld, Anna (2007): Der Public Value Test. Ein Vergleich zwischen dem BBC-Modell und dem geplanten Verfahren beim ZDF. In: Funkkorrespondenz Nr. 49, 3-11
- Beck, Kurt (2007): Rundfunk im Spannungsfeld zwischen Karlsruhe und Brüssel. 2. Berliner Medienrede am 28.11.2007, www.ekd.de/print.php?file=vortraege/071128_beck_medienrede_berlin.html
- Beck, Kurt (2008): Gremien – fit für die Zukunft? In: Institut für Europäisches Medienrecht e.V. (Hrsg.): Rundfunk-Perspektiven. Festschrift zum 60. Geburtstag von Fritz Raff. Baden-Baden, Nomos, S. 21-26. Auch abrufbar über www.rlp.de
- Bertram, Jürgen (2006): Mattscheibe. Das Ende der Fernsehkultur. 2. Aufl. Frankfurt a. M., S. Fischer Verlag
- Boudgoust, Peter (Interview) (2008): "Das Netz ist für alle da". In: epd medien Nr. 27, S. 3-10
- Bullinger, Martin (1999): Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks. Wege zu einem Funktionsauftrag. Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung
- Bullinger, Martin (2007a): Private Rundfunkfreiheit auf dem Weg zur Pressefreiheit. Über den Einfluss von Digitalisierung und Internet. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 337-343
- Bullinger, Martin (2007b): Das teilweise Zusammenwachsen von Presse und Rundfunk und ihren Freiheiten. In: Archiv für Presserecht, S. 407-410
- Burda, Hubert (2007): Was ist Grundversorgung? ARD und ZDF dürfen die privaten Medien nicht aus dem Internet verdrängen. Sonst leidet das ganze Land. In: Die Zeit Nr. 48, S. 39
- Collins, Richard (2007): The BBC and "public value". www.m-und-k.info/MuK/hefte/Aufsatz_07_02.pdf
- Darnstädt, Thomas/Hipp, Dietmar (2007): Fernsehurteil. Dreißig Jahre zurück. In: Der Spiegel Nr. 38/2007, S. 126-128
- Degenhart, Christoph (2007): Duale Rundfunkordnung im Wandel. In: Archiv für Presserecht, Sonderheft, S. 24-33



- Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.) (2006): Übereinkommen über Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Magna Charta der Internationalen Kulturpolitik. Bonn, Deutsche UNESCO-Kommission
- Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.) (2007): Kulturelle Vielfalt – Unser Reichtum. Das Essener/Ruhr.2010 Bellini Handbuch zu Perspektiven kultureller Vielfalt. Bonn, Deutsche UNESCO-Kommission
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2007): Kultur in Deutschland. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages. Bundestags-Drucksache 6/7000 vom 11.12.2007. Erscheint auch als Buch: Regensburg, Conbrio Verlagsgesellschaft mbH. 2008
- Di Fabio, Udo (2007): Medienfreiheit – Kontinuität und Wandel. In: Archiv für Presserecht, Sonderheft, S. 3-7
- Dörr, Dieter (2005): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts. In: Media Perspektiven, S. 333-342
- Dörr, Dieter (2007): Vielfaltsicherung im bundesweiten Fernsehen. Relikt aus der analogen Welt oder unverzichtbare Grundlage der Informationsgesellschaft? In: Archiv für Presserecht, Sonderheft, S. 33-40
- Dörr, Dieter (2008): Digitalisierung und Konvergenz der Medien. Herausforderungen für Medienmärkte und deren Regulierung. www.muenchner-kreis.de/pdfs/Medienkonvergenz/Text_Panel_I_Doerr.pdf
- Dörr, Dieter/Sänger, Jessica (2007): "Medium und Faktor". Rundfunkrechtliche Grundlinien. In: epd medien Nr. 79/2007, S. 29-35
- Eberle, Carl-Eugen (2008): Das Rundfunkgebührenurteil des BVerfG vom 11. September 2007. Antworten und offene Fragen. In: ZDF Jahrbuch 2007, S. 65-69
- Eifert, Martin (2002): Konkretisierung des Programmauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Verfassungsrechtliche Verankerung, rechtliche Ausgestaltung und neue Herausforderungen der Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Baden-Baden, Nomos
- Eifert, Martin (2005): Selbstregulierung und Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41-53
- Eifert, Martin (2007): Gebührenurteil: Die Bedeutung liegt in der Kontinuität. In: Media Perspektiven, S. 602-607
- Eifert, Martin (2008): § 13 RStV, Anhang: Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. In: Hahn/Vesting (2008)
- Eifert, Martin/Eicher, Hermann (2008): § 11 RStV. In: Hahn/Vesting (2008)
- Elitz, Ernst/Stammler, Dieter (2006): Programmliche Selbstverpflichtungen und Medienqualität. Ein Projekt zur Sicherung der Qualität in den elektronischen



Medien. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 217

Eumann, Marc Jan (2007): Guter Rat. Gremienaufsicht: notwendig, aber auch reformbeürftig. In: epd medien Nr. 12/2007, S. 8-10

Eumann, Marc Jan (2008a): Nichts bleibt, wie es war – Vieles verändert sich, gute Inhalte bleiben gefragt. In: Institut für Europäisches Medienrecht e.V. (Hrsg.): Rundfunk-Perspektiven. Festschrift zum 60. Geburtstag von Fritz Raff. Baden-Baden, Nomos, S. 197-204

Eumann, Marc Jan (2008b): Wert und Stellenwert. Eine Einordnung des Entwurfs des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags aus sozialdemokratischer Perspektive. www.eumann.de/Sonstiges_2008/080411_Wert%20und%20Stellenwert.pdf

Federmann, Falco (2007): Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Überlegungen vor dem Hintergrund des andauernden europäischen Verfassungsprozesses. Lohmar– Köln, Eul Verlag

Franzius, Claudio/Preuß, Ulrich K. (Hrsg.) (2004): Europäische Öffentlichkeit. Baden-Baden, Nomos

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2007): Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quote. Die zukünftigen Herausforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dokumentation der Fachkonferenz für Rundfunk- und Verwaltungsräte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am 23. April 2007, Berlin, über www.fes.de/stabsabteilung

Gäbler, Bernd (2005): Was bewegt Günter Struve? In: Die Zeit Nr. 31/2005, S. 26

Geertz, Holger (2005): Futter für die Fernbedienten. Das Drama ist der Alltag: Hartz IV, Furz Drei und die Geheimnisse des sogenannten Unterschichtenfernsehens, in dem es nur bedingt um Bildung geht. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 89, S. 3

Gersdorf, Hubertus (2008): Legitimation und Limitierung von Textdiensten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Leitsätze zum Rechtsgutachten im Auftrag der Stiftervereinigung der Presse, abrufbar über www.bdzv.de

Goerlich, Helmut (2008): Rundfunkfinanzstaatsvertrag, Vorbemerkung. In: Hahn/Vesting (2008)

Goerlich, Helmut/Meier, Anne-Kristin (2007): Selbstverpflichtungen und Autonomie am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Zugleich zur "Neuen Steuerung" und ihrem Verfahren. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 889-898

Greene, Hugh Carleton (1970): Entscheidung und Verantwortung. Perspektiven des Rundfunks. Hamburg, Verlag Hans-Bredow-Institut

Grimberg, Steffen (2008a): Rüttgers unterstützt WDR und WAZ-Gruppe. Vielfalt in Auflösung? www.taz.de/nc/1/leben/medien/artikel/1/vielfalt-in-aufloesung&src=PR

- Grimberg, Steffen (2008b): Das Wunder von Düsseldorf. In: Journalist Heft 4, S. 55-58
- Grimm, Dieter (2001): Regulierte Selbstregulierung in der Tradition des Verfassungsstaats. In: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem. Die Verwaltung, Beiheft 4, S. 9-19
- Haberer, Johanna (2008): Programm schafft Werte. Was Rundfunkanbieter zu leisten haben. In: epd medien Nr. 28, S. 29-31
- Habermas, Jürgen/Steinmeier, Frank Walter (2008): Integration oder Devolution? Gespräch über die Zukunft der Europäischen Union am 23. November 2007 im Berliner Willy-Brandt-Haus, www.ng-fh.de/gespraech/gespraech_08_3a.html
- Häberle, Peter (2008): Europäische Verfassungslehre. 5. Auflage. Baden-Baden, Nomos
- Hagen, Lutz M. (Hrsg.) (2004): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Köln, Herbert von Halem
- Hahn, Werner (2007): Medialer Neoliberalismus. Die Entsolidarisierung am Beispiel des Rundfunks. In: Funkkorrespondenz Nr. 39/2007
- Hahn, Werner/Vesting, Thomas (Hrsg.) (2008): Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht. 2. Aufl. München, C. H. Beck
- Hain, Karl-E. (2008): Die zweite Gebührenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Kontinuität in den Zeiten der Konvergenz. In: Juristenzeitung, S. 128-135
- Hanfeld, Michael (2007): Urteil im Gebührenstreit. Intendanten in Champagnerlaune, www.faz.net/s/Rub475F682E3FC24868A8A5276D4FB916D7/Doc~E89665660464B477EAB0C2A6623EF44FF~ATpl~Ecommon~Scontent.html
- Held, Thorsten (2006): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Dienste. Ergebnisse einer Analyse des Funktionsauftrags der Rundfunkanstalten im Hinblick auf digitale Angebote jenseits des klassischen Rundfunks. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Held, Thorsten (2008): Online-Angebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Baden-Baden, Nomos
- Henle, Victor (2007): Wie testet man Public Value? Ein vergleichender Blick auf das britische Verfahren. In: epd medien Nr. 92/2007, S. 3-6
- Hömberg, Walter (2008): Sisyphosarbeit. Gremiendebatte (20): 13 Thesen zur Kontrolle des Rundfunks. In: epd medien Nr. 4/2008, S. 6-7
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1996): Regulating Media. The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. New York, London, The Guilford Press



- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000): Regulierung der dualen Rundfunkordnung. Grundfragen. Baden-Baden, Nomos
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2006): Rundfunk als Public Service. Anmerkungen zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: Medien- und Kommunikationswissenschaft, S. 95-104
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2007): Fast nichts wird so bleiben wie bisher. Anmerkungen zum Rundfunk in der Online-Welt. In: Funkkorrespondenz Nr. 28-29, S. 3-6
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (Interview) (2008): "Zu viele Eingriffe zu Lasten der Freiheit". In: Süddeutsche Zeitung Nr. 86, S. 7
- Holznagel, Bernd (2001): Regulierte Selbstregulierung im Medienrecht. In: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlass des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem. Die Verwaltung, Beiheft 4, S. 81-100
- Holznagel, Bernd u. a. (2004): Von den Landesmedienanstalten zur Ländermedienanstalt. Schlussfolgerungen aus einem internationalen Vergleich der Medienaufsicht. Münster, LIT
- Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Köln (2004): Amsterdamer Protokoll (1997) und Amsterdamer Konferenz (2004): Public-Service-Rundfunk in Europa voranbringen! Die Entwicklungsgarantie ernstnehmen und einlösen! Resolution vom 1.11.2004. In: epd medien Nr. 91, S. 10-12
- Initiativkreis Öffentlicher Rundfunk Köln (2005): Wo bleiben die Medienfunktionen in der UNESCO-Kulturkonvention? Den Public-Service-Rundfunk stärker herausstellen! Resolution vom 25.4.2005. In: epd medien Nr. 37, S. 19-21
- Jessen, Jens (2008): Dummheit in der ersten Reihe. Was ARD und ZDF wollen. In: Die Zeit Nr. 8, S. 43
- Joerges, Christian/Mahlmann, Matthias/Preuß, Ulrich K. (Hrsg.) (2008): "Schmerzhafte Erfahrungen der Vergangenheit" und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften
- Jürgs, Michael (2007a): Freie Radikale. Was wären in der ARD für Programme möglich, wenn sie ihre Struktur verändern: Eine Utopie. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 27, S. 23
- Jürgs, Michael (2007b): Da wo der Frühling erwacht. Nur die pure Lust auf Veränderung kann ARD und ZDF von innen heraus reformieren. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 63, S. 15
- Jürgs, Michael (2007c): Die Quadratur der Kreise. Thomas Schreiber vom NDR soll für die ARD die Unterhaltung koordinieren – und braucht jetzt vor allem Ideen. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 177, S. 17
- Kammann, Uwe (2007): "Offener Prozess". Grimme Institut: Studie zur Qualität öffentlicher Programme. In: epd medien Nr. 66, S. 21-28. Auch in: Friedrich-Ebert-Stiftung (2007), S. 18-34



- Kammann, Uwe/Jurkuhn, Katrin/Wolf, Fritz (2007): Im Spannungsfeld. Zur Qualitätsdiskussion öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme. Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung. Auch abrufbar über www.fes.de/stabsabteilung
- Kiefer, Marie Luise (2004): 20 Jahre privater Rundfunk in Deutschland. Versuch einer Bestandsaufnahme aus medienökonomischer Perspektive. In: Media Perspektiven, S. 558-568
- Kiefer, Marie Luise (2005): Medienökonomik. Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien. 2. Aufl. R. Oldenbourg, München/Wien
- Knott-Wolf, Brigitte (2008): Der öffentlich-rechtliche Gewissenstest. 41. Mainzer Tage der Fernsehkritik: "Ware oder Wert? – Fernsehen zwischen Cash Cow und Public Value". In: Funkkorrespondenz Nr. 14
- Kops, Manfred (2005a): Soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Nachfrage seiner Zuhörer und Zuschauer korrigieren? In: Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 341-366
- Kops, Manfred (Hrsg.) (2003): Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in gesellschaftlicher Verantwortung. Münster, LIT
- Kops, Manfred (Hrsg.) (2005b): Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Münster, LIT
- Kops, Manfred (Hrsg.) (2008a): Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Auslandsrundfunks in einer globalisierten Medienwelt. Berlin, Vistas
- Kops, Manfred (Hrsg.) (2008b): Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Berlin, Vistas
- Krasser, Senta (2005): Der Hase im Pfeffer. Zu langsam, zu schwach, zu groß – die Privatfunk-Aufseher in den Landesmedienanstalten sind unter Reformdruck. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 89, S. 17
- Krausnick, Daniel (2007): Gebührenfinanzierung unter dem Damoklesschwert. Zur Entscheidung der Europäischen Kommission vom 24. April 2007. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 806-814
- Krönig, Jürgen (2008): Das kleinere Übel. Warum es in England keine "Stiftung Medientest" geben wird. In: epd medien Nr. 28, S. 5-8
- Kübler, Friedrich (2003): Duale Rundfunkordnung? In: Ridder, Christa-Maria/Kohl, Helmut (Hrsg.): Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Symposium zu Ehren von Klaus Berg. Frankfurt a.M., Media Perspektiven, S. 18-24
- Kübler, Friedrich (2004): Europäisches Beihilferecht, Transparenzrichtlinie und Rundfunkgebühr. In: Fuchs, Andreas u. a. (Hrsg.): Wirtschafts- und Privatrecht im Spannungsfeld von Privatautonomie, Wettbewerb und Regulierung. Festschrift für Ulrich Immenga. München, C. H. Beck, S. 231-241



- Langenbucher, Wolfgang R. (2008): Der Rundfunk der Gesellschaft. Beiträge zu einer kommunikationspolitischen Innovation. Berlin, LIT
- Libertus, Michael (2008): § 13 RStV. In: Hahn/Vesting (2008)
- Lilienthal, Volker (2007): Die Selbstverpflichtungen von ARD und ZDF – eine erste Bilanz. In: Friedrich-Ebert- Stiftung (2007), S. 50-55
- Lilienthal, Volker (2008): Verstricktes Netz. Medienpolitik mutiert zur Wettbewerbspolitik. In: epd medien Nr. 30/2008, S. 3-5
- Lucht, Jens (2006): Der öffentlich-rechtliche Rundfunk: ein Auslaufmodell? Grundlagen – Analysen – Perspektiven. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften
- Marmor, Lutz (2008): Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 241. Auch in: Kops (2008b), S. 75-85
- Metze-Mangold, Verena (2006): Zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt. Welchen Spielraum lassen WTO und UNESCO für die Regulierung der audiovisuellen Medien? Thesen. In: Pitzer/Scheithauer (2006), S. 55-63
- Metze-Mangold, Verena (2008): Presentation: The Magna Charta for a Global Cultural Policy. In: European Parliament. Committee on Culture and Education. Public Hearing on the Implementation by the European Community of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. 27 February 2008, www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200803/20080310ATT23564/20080310ATT23564DE.pdf
- Metze-Mangold, Verena/Merkel, Christine M. (2006): Magna Charta der Internationalen Kulturpolitik. Die UNESCO-Kulturkonvention vor der Ratifizierung. In: Media Perspektiven, S. 362-374
- Meyer, Rudolph (2008): Falschmünzerei. Drei-Stufen-Test oder "public value" – was passt? In: epd medien Nr. 29, S. 3-6
- Meyer-Lucht, Robin (2007): Gebührenurteil. Sieg für den Staatsfunk, www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,druck-505049,00.html
- Meyer-Lucht, Robin (2008): Kooperation von WDR und WAZ. Zehn Argumente gegen den Netzklüngel, www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,540674,00.html
- Meyer-Lucht, Robin/Rott, Armin (2008): Public-Service-Journalismus. Die Mär vom Marktversagen. In: epd medien Nr. 13/2008, S. 6-9
- Michel, Eva-Maria (2005): Konvergenz der Medien. Auswirkungen auf das Amsterdamer Protokoll und das Europäische Beihilferecht. In: Multimedia und Recht, S. 284-287
- Michel, Eva-Maria (2008): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007. In: Stern (2008), S. 23-33

- Mikich, Sonia (2005a): Bewußtsein schaffen wider den Sofortismus (Interview), www.telepolis.de/r4/artikel/19/19626/1.html
- Mikich, Sonia (2005b): „Wir sind der Kompaß“ (Interview). In: WDR print Heft Juni, S. 4-5
- Piel, Monika (Interview) (2007): "Feingefühl". In: epd medien Nr. 81/2007, S. 6-14
- Piel, Monika (Interview) (2008a): Publizistische Vielfalt in NRW. www.wdr.de/themen/kultur/rundfunk02/wdr/kooperation_internet/interview.jhtml?rubrikenstyle=kultur
- Piel, Monika (Interview) (2008b): Die Bilanz der Intendantin. In: WDR Print Heft April, S. 4-6
- Pitzer, Sissi/Scheithauer, Ingrid (Hrsg.) (2004): Zwanzig Jahre nach dem Urknall. Zur Zukunft des privaten Rundfunks. Berlin, Vistas
- Pitzer, Sissi/Scheithauer, Ingrid (Hrsg.) (2006): Im Regulierungsviereck von WTO, EU, Bund und Ländern. Rundfunk im Spannungsfeld zwischen Kultur und Wirtschaft. Berlin, Vistas Verlag
- Pleitgen, Fritz (2005a): „Säule des Kulturlebens“. Zur Aufgabenstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In: epd medien Nr. 5, S. 23-31
- Pleitgen, Fritz (2005b): Von Uruguay über Paris nach Hongkong? Die audiovisuelle Industrie im Spannungsfeld zwischen Welthandel und kultureller Vielfalt. In: Archiv für Presserecht, S. 1-6
- Pleitgen, Fritz (2007): Die UNESCO-Konvention im Blick auf den audiovisuellen Sektor im europapolitischen Kontext. In: Deutsche UNESCO-Kommission (2007), S. 223-227
- Plog, Jobst (Interview) (2004): "Die schauen, als seien wir Okapis". In: Süddeutsche Zeitung Nr. 288, S. 38.
- Polenz, Ruprecht (2007): Die aktuelle Selbstverpflichtungserklärung des ZDF: Commitments für die Gesellschaft. In: ZDF Jahrbuch 2006, S. 62-65
- Prantl, Heribert (2007a): Wem das Fernsehen dient. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 103, S. 4
- Prantl, Heribert (2007b): Nährwert des Fernsehens. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 210, S. 4
- Prantl, Heribert (2008): Die Karlsruher Republik. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 20, S. 4
- Radeck, Bernd (2007): Magna Charta des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Das Gebührenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.9.2007. In: ARD-Jahrbuch 07, S. 17-22
- Raff, Fritz (2007): Qualitätsstandards für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Friedrich-Ebert- Stiftung (2007), S. 35-42



- Rebmann, Richard (2003): Online-Dienste als wettbewerbswidrige Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 182
- Ridder, Christa-Maria u. a. (Hrsg.) (2005): Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Festschrift für Marie Luise Kiefer. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften
- Ring, Wolf-Dieter (2008): Statement anlässlich der Fachkonferenz des Münchner Kreises zum Thema "Digitalisierung und Konvergenz der Medien" am 19. Februar 2008 in München, www.muenchner-kreis.de/pdfs/Medienkonvergenz/Text_Panel_I_Ring.pdf
- Rossen(-Stadtfield), Helge (1992): Rundfunkauftrag und Programmforschung – Anmerkungen zum Qualitätsverständnis und zur Untersuchungsperspektive. In: Krüger, Udo (Hrsg.): Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985-1990. Baden-Baden, Nomos, S. 45-67
- Rossen(-Stadtfield), Helge (1999): Vollzug und Verhandlung. Die Modernisierung des Verwaltungsvollzugs. Tübingen, Mohr Siebeck
- Rossen-Stadtfield, Helge (2003): Wie lassen sich öffentliche Rundfunkveranstalter in pluralen Gesellschaften weiterhin auf einen Leistungsauftrag verpflichten? In: Donges, Patrick/Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Köln, Herbert von Halem, S. 67-84
- Rossen-Stadtfield, Helge (2005): Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 201. Auch in: Kops (2005b), S. 29 ff. Gekürzt auch in: epd medien Nr. 16, S. 5-16
- Schächter, Markus (Interview) (2005): "An den richtigen Stellen muskulös". In: epd medien Nr.31, S. 3-12
- Schächter, Markus (2007a): "Offensive für Qualitätsmedien". In: epd medien Nr. 91, S. 28-31
- Schächter, Markus (2007b): Weg mit den Denkschablonen. Das Internet ist das Medium der Zukunft: Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk darf nicht die Entwicklung verbaut werden, denn es geht um mehr als Kommerz. Eine Antwort auf Hubert Burda. In: Die Zeit Nr. 50, S. 42
- von Schorlemer, Sabine (2006): Kulturpolitik im Völkerrecht verankert. In: Deutsche UNESCO-Kommission (2006), S. 40-61
- von Schorlemer, Sabine (2007): Promoting International North-South Cooperation in the Framework of the UNESCO Convention on Cultural Diversity: First Steps 2007-2010. In: Deutsche UNESCO-Kommission (2007), S. 163-172
- Schulz, Wolfgang (2008a): Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. Vorschläge zu Verfahren und Organisation des "Drei-Stufen-Tests" zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunk-



- anstellen. Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/05240.pdf
- Schulz, Wolfgang (2008b): Freiraum gestalten. Vorschläge zur Organisation des "Drei-Stufen-Tests". In: *epd medien* Nr. 9, S. 3-10
- Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Kops, Manfred (2002): Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation. Ein interdisziplinärer Versuch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Marktfähigkeit neuer Kommunikationsdienste. Baden-Baden, Nomos
- Stadelmaier, Martin (2007a): Das Spannungsverhältnis von Qualität und Quote – Die zukünftigen Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (2007), S. 11-17
- Stadelmaier, Martin (2007b): Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für die Länder. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 237. Auch in: Kops (2008b), S. 87-95
- Stadelmaier, Martin (2008): Die Rolle der Medienpolitik bei der Aufsicht im Rundfunk. In: Institut für Europäisches Medienrecht e.V. (Hrsg.): *Rundfunk-Perspektiven*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Fritz Raff. Baden-Baden, Nomos, S. 27-31. Auch abrufbar über www.rlp.de
- Stammler, Dieter (2006): Qualität als Maßstab. Überlegungen zur Förderung des Programmnieaus im Rundfunk. In: *Funkkorrespondenz* Nr. 20, S. 10-16
- Steinbrück, Peer (2003): Mehr Wettbewerb wagen! In: *epd medien* Nr. 44, S. 31-36
- Steiner, Udo (2008): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007. In: *Stern* (2008), S. 9-21
- Stern, Klaus (Hrsg.) (2008): Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung vom 11. September 2007. Round-Table-Gespräch des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln vom 8. November 2007. München, C. H. Beck
- Stock, Martin (1986): *Landesmedienrecht im Wandel. Eine Zwischenbilanz am Beispiel Nordrhein-Westfalens*. München, C. H. Beck
- Stock, Martin (1987): *Neues Privatrundfunkrecht. Die nordrhein-westfälische Variante*. München, C. H. Beck
- Stock, Martin (1990): Konvergenz im dualen Rundfunksystem? In: *Media Perspektiven*, S. 745-754
- Stock, Martin (1992): Programmauftrag und Medienforschung. Zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens. In: Krüger, Udo (Hrsg.): *Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1985-1990*. Baden-Baden: Nomos, S. 15-44. Kurzfassung in: *Media Perspektiven* 1992, S. 678-689
- Stock, Martin (2004a): Die Public-Service-Idee im deutschen Medienrecht. Anspruch und Wirklichkeit beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In: Brenner,



- Michael u. a. (Hrsg.): Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura. Tübingen, Mohr Siebeck, S. 781-821
- Stock, Martin (2004b): Das deutsche duale Rundfunksystem: Alte Probleme, neue Perspektiven. Münster, LIT
- Stock, Martin (2004c): Die Aufsichtsgremien in den Landesmedienanstalten: Energische Kontrolleure oder nur Ja-Sager? In: Hemmer, Hans Otto (Hrsg.): Wieviel Macht den Räten? Rundfunk-Aufsicht – zur gesellschaftlichen Kontrolle des Rundfunks. Marburg, Schüren, S. 83-100
- Stock, Martin (2004d): EU-Medienfreiheit – ein Grundrecht im Werden. Zum Gang der Dinge im Grundrechtskonvent (2000) und im Verfassungskonvent (2002). In: Hagen (2004), S. 77-128
- Stock, Martin (2007a): Islam im Rundfunk – wie eigentlich? Auf dem Weg zu muslimischer kommunikativer Präsenz in deutschen Rundfunkprogrammen. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 226
- Stock, Martin (2007b): Der öffentlich-rechtliche Auslandsrundfunk als Medium und Faktor der internationalen Kommunikation. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 232. Auch in: Kops (2008), S. 17-33
- Stoiber, Edmund/Milbradt, Georg/Steinbrück, Peer (2003): „Hoffen auf breite Unterstützung“. In: epd medien Nr. 89, S. 23-24
- Struve, Günter (Interview) (2005): Schweigen ist Lob. In: Funkkorrespondenz Nr. 16, S. 4-13
- Thum, Kai (2007): Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit EG-Beihilferecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 521-527
- Tracey, Michael (1982): Das unerreichbare Wunschbild. Ein Versuch über Hugh Greene und die Neugründung des Rundfunks in Westdeutschland nach 1945. Köln usw., Kohlhammer – Grote
- Weischenberg, Siegfried (2004): Goethe im Sinkflug? Eine Diagnose öffentlich-rechtlicher Wirklichkeit. In: epd medien Nr. 58, S. 7-11 und Nr. 59, S. 5-9
- Wiedemann, Verena (2006): Perspektiven europäischer Medienpolitik. Ist Brüssels Kurs schlüssig? In: Pitzer/Scheithauer (2006), S. 75-85
- Wiedemann, Verena (2007a): Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Ära in Deutschland und Europa. Überlegungen zur Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht, S. 800-806
- Wiedemann, Verena (2007b): "Ein Kyoto-Protokoll für die Kultur". Die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt. In: ARD-Jahrbuch 07, S. 23-28
- Wiedemann, Verena (2008): Die Konsequenzen der Beilegung des Rechtsstreits mit der Europäischen Kommission aus Sicht des deutschen öffentlich-

rechtlichen Rundfunks. Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 239. Auch in: Kops (2008b), S. 43-56. Gekürzt auch in: epd medien Nr. 95/2007, S. 28-35

Woldt, Runar (2002): Selbstverpflichtungen bei der BBC. Ein Modell für Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk? In: Media Perspektiven, S. 202-209

Zambonini, Gualtiero/Simon, Erk (2008): Kulturelle Vielfalt und Integration: Die Rolle der Medien. In: Media Perspektiven, S. 120-124

ISSN 0945-8999

ISBN 978-3-938933-48-0