

**„Dienende Freiheit“  
Die Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks  
für die Gesellschaft und die Verantwortung der Gesellschaft  
für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

**I. Zur Erinnerung: Verfassungsrechtliche Grundsätze**

1. Öffentliche Kommunikation – vom Grundgesetz geschützt

a) Die Rundfunkfreiheit ist nach der Verfassungsrechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG eine „*dienende Freiheit*“. Diese wohl auf Konrad Hesse zurückgehende Begriffsschöpfung des FRAG-Urteils von 1981 (BVerfGE 57, S. 295, 319 ff.) wird heute manch einem überraschend erscheinen: Eine „*dienende Freiheit*“ als veritables Grundrecht – ist das nicht ein Widerspruch in sich selbst? Die Begrifflichkeit von 1981 wirkt heute eher paradox und jedenfalls hintergründig. Ihr argumentativer Kontext ist nicht mehr jedermann geläufig. Was mit ihr gesagt sein soll, sei nun zunächst in großen Zügen dargelegt, indem einige weitere charakteristische Wortwendungen und Zitate aus der Karlsruher Judikatur hinzugenommen und einführend systematisiert werden. Inhalt und Bedeutung dieses anspruchsvollen, einer älteren Public-Service-Idee verpflichteten regulatorischen Ansatzes werden sich weiter erschließen, wenn wir dann an späterer Stelle vom Allgemeinen zum Besonderen kommen und auf Normen, Fakten und Reformprobleme im Zeichen des „*dualen Rundfunksystems*“ eingehen, insbesondere in dessen Ausgestaltung in Nordrhein-Westfalen. Im Ergebnis wird die Lehre von der „*dienenden Freiheit*“ dabei recht gut wegkommen, sie wird sich als immer noch modern und verfassungsrechtlich fest verankert erweisen.

b) Die Freiheit des Rundfunks dient nach der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts der *freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung*. Freie Meinungsbildung vollzieht sich hiernach in einem *Prozess der Kommunikation*, der darin besteht, dass Meinungen frei geäußert, zur Kenntnis genommen und von den jeweiligen Zuhörern und Zuschauern als Material und Impuls für die eigene Meinungsbildung (und ggf. nachfolgende -äußerung) genutzt werden. Indem Meinungs- und Informationsfreiheit als *Jedermannsrechte* betätigt werden und im Rahmen öffentlicher Dispute – auch mit wechselnden Rollen, bei offenem Zugang – ineinandergreifen, entsteht der Idee nach jenes öffentliche Kontinuum, das freie Meinungsbildung möglich macht. Dieser Kommunikationsprozess wird vom Grundgesetz in der Karlsruher Auslegung geschützt.

2. Auch die Vermittlungsfunktion des Rundfunks wird geschützt

a) Der gedachte Kommunikationsprozess kommt, wie das Bundesverfassungsgericht betont, „unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation“ nicht mehr wie von selbst in größerem Maßstab zustande, sondern er bedarf jetzt der

massenmedialen Vermittlung. Er bedarf insbesondere des Rundfunks als seines „*Mediums und Faktors*“.

Der Rundfunk soll dabei „frei, umfassend und wahrheitsgemäß“ informieren. Er soll aus dem jeweils vorfindlichen, unter Umständen lauten und unschönen Konzert der vielen Stimmen, inklusive Mitteilungen über Fakten, ein qualifiziertes „*Gesamtprogramm*“ machen, nämlich ein prozesshaftes, informatorisch ergiebiges Substrat, wie es in dieser Sicht für Personalisation und Sozialisation unentbehrlich ist. Die Rundfunkfreiheit stellt hiernach „eine notwendige Ergänzung und Verstärkung“ der Meinungsbildungsfreiheit dar und dient der Aufgabe, „freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten“.

b) Verfassungsrechtlich geschützt ist demnach zweierlei: einmal der gedachte breite und intensive öffentliche Kommunikationsprozess als solcher, zum andern die entsprechende eigenständige „*Vermittlungsfunktion*“ des Rundfunks als unerlässliche Voraussetzung dieses Kommunikationsprozesses.

### 3. Rundfunk als „Medium und Faktor“ diskursiver Öffentlichkeit

a) Bei Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat man es nach der Karlsruher Rechtsprechung eben nicht mit einem Grundrecht zu tun, das seinem Träger „zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung“ eingeräumt ist – nicht zum bloßen Propagieren eigener Meinungen, auch nicht zu bloßen Erwerbszwecken. Vielmehr ist Inhalt der Verfassungsgarantie hiernach eine fremdnützig-kreative und dabei relativ autonome publizistische Vermittlungstätigkeit.

Die Garantie besagt, dass Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an „*publizistischen Kriterien*“ im Sinne der qualifizierten Vermittlungsfunktion ausrichten sollen. Negativ ausgedrückt, sollen Rundfunkprogramme „frei von staatlicher Lenkung, aber ebenso von privater Indienstnahme“ sein. Die geschützte „*Programmautonomie*“ richtet sich gegen jede „*Instrumentalisierung*“ des Rundfunks für „*außerpublizistische Zwecke*“. Und „es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Zwecke bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt“. Jede heteronome Inpflichtnahme soll ausgeschlossen werden (Rundumfreiheit).

b) Letztlich ist es der in den Funkhäusern verkörperte *journalistische Professionalismus*, der dabei im Vordergrund stehen soll. Die Journalisten sind hiernach mit der Herstellung und fortdauernden Regeneration einer *publizistisch-öffentlichen* kommunikativen Sphäre befasst, und sie handeln dabei in einem öffentlichen Interesse, das man als *gesellschaftlich-öffentlich* zu bezeichnen pflegt. So ist es denn der Idee nach die Gesellschaft selbst in ihrer Eigenschaft als wohlinformiertes und aufgeklärtes Publikum, die Vorkehrungen dafür getroffen hat, dass diese öffentliche Aufgabe durch geeignete Vermittlungseinrichtungen wahrgenommen werden kann. Und sie ist es auch, die nun über die adäquate Erfüllung dieser Aufgabe wacht und die dafür nötige Selbstständigkeit und Professionalität garantiert.

c) Gegenstand professioneller Vermittlung und ihrer gesellschaftlichen Kontrolle ist eine Medienöffentlichkeit, welche etwas mit dem *Demokratieprinzip* der Art. 20 und 28 GG zu tun hat. Man denkt dabei gern an das Wunschbild *diskursiver* Öffentlichkeit nach *Habermas*. Die vermittelnde, öffentlichkeitsgenerierende Funktion

von unabhängigem Journalismus wird jetzt auch von *Habermas* als grundsätzlich möglich und wünschenswert veranschlagt. Zugleich richtet er den Blick auf die zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen und Infrastrukturen solcher Medienfunktionen und fordert ein entsprechendes bürgerschaftliches Engagement: Grundrechtliche Garantien allein könnten Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft vor Deformation nicht bewahren. Die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit müssten von einer vitalen Bürgergesellschaft intakt gehalten werden.

#### 4. Das binnenplurale Vielfaltkonzept des sog. Integrationsrundfunks

a) In früheren Jahren war für derartige Vorgänge der Selbstvergewisserung und Identitätsbildung via Medienöffentlichkeit auch der Ausdruck „*Integration*“ üblich. Man hatte dabei ein Steuerungskonzept vor Augen, welches an die anfänglichen regulatorischen Verhältnisse bei den westdeutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anknüpfte, wie sie – dem britischen BBC-Modell nachempfunden – schon vor 1949 gegeben gewesen waren. Später wurde jener Regelungstypus dann als das rundfunkspezifische binnenplurale Integrationsmodell bezeichnet und auf den Begriff gebracht. In Kurzform war oftmals vom „*Integrationsrundfunk*“ die Rede.

b) Dies schließt einen entsprechenden *materialen Vielfaltbegriff* ein, wie er für das binnenplurale Vielfaltkonzept charakteristisch und unverzichtbar ist – im Unterschied zu formalen, nur zahlenmäßig fixierten außenpluralen Vielfaltkalkülen. Mitzudenken ist dabei immer auch eine interpretierende und vergleichende, analytisch-kritische journalistische Komponente, die das ganze in Bewegung bringt und für die eigene Urteilsbildung und Positionsfindung der Zuhörer und Zuschauer erschließt.

#### 5. Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht

a) Vielfaltsicherung heißt danach soviel wie *Qualitätssicherung* überhaupt, hier verstanden als Sicherung von „Meinungsbildungsfreiheit“ in einem weiter zu fassenden, nicht etwa nur auf explizit politische Meinungen bezogenen Sinn. Das empfindliche Schutzgut sollte vielmehr als medienspezifische Variante allgemeiner *Bildungs-* und *Kulturfreiheit* erkannt und gehandhabt werden, d. h. der öffentlich-rechtliche Rundfunk sollte sich auch als *Bildungseinrichtung* und *Kulturträger* sehen und betätigen, wobei der Kulturbegriff weit zu verstehen ist, einschließlich tieferliegender politischer und sozialer Dimensionen. Zu gewährleisten ist die dafür erforderliche Programmqualität, und zwar gerade auch im Bereich fiktionaler und nonfiktionaler *Unterhaltung*.

b) *Dem* soll die wohlverstandene Rundfunkfreiheit nach dem Grundgesetz „dienen“! So soll sie sich den Jedermannsgrundrechten der Informations-, der Meinungsbildungs- und der Meinungsäußerungsfreiheit – als Rechten anstattsexterner anderer Akteure und Nutznießer, zum Beispiel im Publikum oder in der politischen Arena – funktional zuordnen. Sie stellt insoweit ein Element des Grundrechtsvoraussetzungsschutzes dar. Darum kann sie als *Funktionsgrundrecht* bezeichnet werden.

6. Regulierte Selbstregulierung:  
Unabhängiger Journalismus als motorische Kraft,  
die Bürgergesellschaft als Wächterinstanz

a) Man spricht heute gern von *regulierter Selbstregulierung*. Auf den Rundfunk bezogen, ist damit gemeint: der jeweilige Regulierer soll mit seinen normativen Mitteln auf die Herausbildung des nötigen rundfunkspezifischen Selbstregulierungsvermögens hinwirken. Er trägt eine sog. Gewährleistungsverantwortung dafür, dass eine entsprechende Selbstvergewisserung und Selbststeuerung des Rundfunks tatsächlich in Gang kommt und fort dauert.

b) Der Regulierer soll darum einerseits auf Entstehung und Weiterentwicklung des erforderlichen *publizistisch-professionellen Potentials* hinarbeiten, andererseits soll er für eine funktionsadäquate *gesellschaftliche Kontrolle* sorgen. Unter letzterer versteht die Judikatur vorzugsweise eine dauerhaft vorhandene, in die jeweilige Anstalt integrierte gesellschaftlich-öffentliche Legitimierungs-, Supervisions-, Garantieinstanz als gruppenplurales, für Programmangelegenheiten zuständiges Grundorgan (*Rundfunkrat/Fernsehrat*), kombiniert mit einem meist aus Experten zusammengesetzten engeren, für Angelegenheiten der Geschäftsleitung zuständigen Kollegialorgan (*Verwaltungsrat*).

Die kollegialen Gremien stehen dem *Intendanten* als Leitungsorgan gegenüber. Sie sollen darüber wachen, dass der journalistisch eigenverantwortliche, nach dem sog. Intendantenprinzip organisierte professionelle Stab die Public-Service-Aufgaben des Rundfunks angemessen erfüllt, kurz gesagt: dass er seinen publizistischen Beitrag dafür leistet, dass Bürgergesellschaft und Demokratie hierzulande auch in Zukunft bestehen bleiben und weiter florieren.

## II. Die Praxis auf anderen Wegen – weg vom Grundgesetz?

### 1. Die einfache kommerzielle Alternative: Medienfreiheit als Tendenz- und Gewerbefreiheit

a) Professionell forcieren lässt sich auch *unfreie* Meinungsbildung, wie sie in den marktstrukturellen Prämissen der traditionellen *presserechtlichen* Denkschule gewohnheitsmäßig – jetzt auch mit Wirkung für kommerzielle elektronische Medien – angelegt ist; das wird von jener Seite auch heute noch ganz unverhohlen verfochten und praktisch betrieben. Das Tendenzblatt bzw. der Tendenzsender bildet danach die Publikumsmeinung nach seinem Belieben, etwa als Abklatsch der Meinung des Verlegers/Veranstalters. Dabei kann es sich um irgendwelche subjektiven politischen Präferenzen von Medieneigentümern oder hinter ihnen stehenden einflussreichen gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Kräften handeln.

b) Dazu ein Beispiel aus diesen Tagen: „*Schröders Eheleben unter öffentlicher Mutmaßung*“. Das ist eine besonders üble, die voyeuristische Neugier des Publikums anstachelnde Kampagne britischer und deutscher Massenblätter, die in medienkritischer Analyse in der Hauptsache auf ökonomische Determinanten zurückgeführt worden ist: auf enge Marktverhältnisse in der allgemeinen konjunkturellen und werbewirtschaftlichen Krise, auf ungünstige Umstände nach dem Zusammenbruch der Kirch-Gruppe, dem Niedergang der New Economy usw. So erkläre sich der „neue Journalismus des rabiat Indiskreten“, der darauf bedacht sei, auch die Intimsphäre von Politikern „hemmungslos auszuschlachten im Kampf um Aufmerksamkeit“, um einen Reichweitenvorsprung gegenüber den Konkurrenten zu gewinnen. Auf diese Weise erzeuge man – auch in politisch-tendenziöser, für die Demokratie gefährlicher Absicht – „eine medienanimierte Öffentlichkeit, die sich selbst ablenkt von den eigentlichen politischen Problemen“ (Volker Lilienthal, epd medien 3/2003). Das ist also geradezu ein Lehrstück in Sachen „*Ökonomie der Aufmerksamkeit*“ und eventuell kommender „*Mediokratie*“.

Derartige Kampagnen sind allerdings im Zeichen des außenpluralen Marktmodells nichts Ungewöhnliches und Systemfremdes. Vielmehr ist jenes Modell darauf sozusagen von Natur aus angelegt und wohl auch zunehmend angewiesen. Es handelt sich um systemimmanente, letztlich ökonomisch bedingte publizistische Eigentümlichkeiten, wie sie auf dem Boden jenes einfachen Modells immer latent vorhanden sein werden. In Krisenlagen können sie sich dann als besonders auffälliges, geradezu peinliches Qualitätshemmnis offenbaren. Das Risiko von Fehlentwicklungen steigt dann schnell an. Zu erinnern ist beispielsweise auch an die allgemeine *Gewaltproblematik*: Wird sie im nonfiktionalen Bereich, falls es nächstens um Kriegsgräuel im Nahen Osten geht, wiederaufleben und eskalieren?

c) Professionell-kommerziell betätigen lässt sich auch ein scheinbar gänzlich „meinungsloses“ und unpolitisches, rein erwerbswirtschaftlich motiviertes Streben nach Aufmerksamkeit, Quote und Markterfolg per Infotainment, Emotainment, Konfrotainment usw., wie es bei privaten Boulevardmedien vorwaltet. Man denke nur an die für die neunziger Jahre charakteristischen ungezählten *Daily Talks*, schließlich als Sex- und Krawall-Shows, in denen sich eine „entfesselte Unterschicht“ „zauste und zankte“ (Barbara Sichtermann, epd medien 85/2002). Auch „*Big Brother*“, eine in Deutschland von RTL II auf den Markt gebrachte anfangs

populäre und vieldiskutierte, auch unter rechtlichem Blickwinkel heftig umstrittene Trash-Serie, ist von Leuten gemacht worden, die auf diesem Gebiet Profis sind. Entsprechendes gilt für anschließend eingeführte – und alsbald ebenfalls abgenutzte – ähnliche „Real Life-“Serien („House of Love“, „GirlsCamp“) und Ersatzformate wie „Real Adventure“ („Inselduell“, „Outback“, „Mission Germany“), „Gynä-Show“, „Gerichts-Show“, „Quäl-Quiz“.

In den USA wurde auch schon über (zugunsten der Erben des Verurteilten entgeltliche) „Hinrichtung live“ diskutiert. Das wäre „Real Death“ – ein letztes großes Tabu, das bisher wohl noch standgehalten hat. Über spektakuläre Leichenöffnungen wird allerdings auch bei uns mit auffälligem Eifer geredet. Gerade sind wir noch einmal um ein derartiges nekrophiles Event herumgekommen, aber die Promoter sind hartnäckig. Über kurz oder lang mögen dann auch spaßgesellschaftlich aufgemachte, auf Freiwilligkeit beruhende Tötungsrituale ins weltweite kommerzielle Kalkül gezogen werden. Wie das gehen könnte, hat zum Beispiel Wolfgang Menge in seinem „Millionenspiel“ (damals noch fiktional und zu Abschreckungszwecken) gezeigt. Man mag auch an „reale“ Gladiatorenkämpfe nach antikem Muster denken. Ob so etwas mit der Menschenwürde vereinbar wäre, mag dann auch wieder unterschiedlich beurteilt werden. Aus der Sicht des Managements und der Macher sind die Grenzen im Fluss. Wir haben da wohl noch einiges vor uns.

d) In den vielbeachteten Trash-Serien kommt ein Defizitproblem zum Vorschein, wie es – meist weniger auffällig – auch in erheblichen Teilen des sonstigen privaten Programmangebots zu bemerken ist. Zwar erreichen derzeit auch harmlose Ratespiele („Wer wird Millionär?“) und Gesangswettbewerbe („Deutschland sucht den Superstar“) hohe Einschaltquoten – aber wie lange noch? Wie, wenn sich dies verbraucht hat und wenn die Ökonomie der Aufmerksamkeit überall schärfere Reize verlangt? Wir sind jedenfalls gut beraten, etwas grundsätzlicher an die Dinge heranzugehen und auch auf die Grenzfälle und Exzesse zu achten. Und dann zeigt sich: Das entscheidende Manko ist (nicht nur bei den Trash-Produkten) *das pseudo-journalistische abgeflachte Selbst- und Funktionsverständnis*, das sich auf der Macherseite ausdrückt, mit entsprechenden Folgen für die Publikumsseite.

Denn diese Spielart von Professionalität hat mit dem eben über Medienfreiheit als „dienende Freiheit“ Gesagten nichts mehr zu tun. Solche flotten Gesellen pflegen kurzerhand auf die Publikumsnachfrage zu verweisen. Der Frage nach ihrem eigenen Beitrag zur Herausbildung eines derartigen Massengeschmacks und nach ihrer diesbezüglichen Verantwortung weichen sie gern aus, indem sie eine simple bedürfnispositivistische Attitüde annehmen. Normative Qualitäts- und Kriterienfragen suchen sie als von vornherein unerlaubt abzutun. Auf Achselzucken und Unverständnis kann in jenem Business-Milieu stoßen, wer noch an die rundfunkrechtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erinnern und über deren Bedeutung für solche postmodernen Unterhaltungsserien reden will. Das wird dort als „alteuropäisch“ bezeichnet. „Europäisch“ soll dabei so viel heißen wie verschoben, skrupulös, „uncool“. (Ähnlich jetzt „Old Europe“ nach dem US-Kriegsminister Donald Rumsfeld.) Man blickt eben nicht mehr über den Tellerrand hinaus. Über das eigene Massenpublikum und dessen kommunikatives Wohlergehen macht man sich weiter keine Gedanken, faktisch indessen beeinflusst man es *ent-*

gegen der normativen Aufgabe, pointiert gesagt: Man betätigt sich als „Medium und Faktor“ seiner kommunikativen Verkümmern.

## 2. Kurzer Rückblick:

### Vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopol zur „dualen Ordnung“

a) Daß wir uns heute über solche fragwürdigen Programmangebote den Kopf zerbrechen, beruht zumal darauf, daß sie mit Voll- sowie Spartenprogrammen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkurrieren, dabei ein ganz anderes Funktionsverständnis praktizieren und gleichwohl oder gerade darum marktmäßig erfolgreich sind. Das war nicht immer so. Über Verantwortung des Rundfunks für die Gesellschaft und Verantwortung der Gesellschaft für den Rundfunk wird genauer nachgedacht und gegrübelt erst seit den frühen achtziger Jahren, nämlich seit dem Ende des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols.

b) Damals kam der Privatrundfunk hierzulande auf. Es entstanden auch die *Landesmedienanstalten* als neuartige Förderungs- und Aufsichtseinrichtungen. Sie sind auf den Rundfunkstaatsvertrag und das ihn rezipierende jeweilige Landesrecht gegründet. Der von ihnen zu managende private Sektor wurde nun dem öffentlichen Sektor hinzugefügt. Dieses zweiteilige rechtliche Arrangement wurde vom Gesetzgeber hoffnungsfroh als „*duales Rundfunksystem*“ bezeichnet, und es wird auch gern „*duale Ordnung*“ genannt – ist daraus aber faktisch nicht eher eine „*duale Unordnung*“ geworden?

Dafür kommt es entscheidend auf das Regulierungs- und Steuerungsvermögen der Landesmedienanstalten an, und dieses ist nicht sonderlich hoch entwickelt. Abkürzend sei dazu vermerkt: Die Dynamiken der neu eröffneten Medienmärkte konnten von den Medienanstalten nicht in der Weise beeinflusst und unter Kontrolle gebracht werden, wie es vom Bundesverfassungsgericht 1981 im FRAG-Urteil vorgezeichnet worden war. Die Marktkräfte waren im übrigen auch in dem Urteil selbst unterschätzt worden. Sie entfalteten sich nun zusehends dysfunktional und begannen die Szene zu beherrschen, mit weitreichenden Folgen für Publikum, Rundfunkaufsicht, Politik und Recht, bis in die Karlsruher Judikatur hinein. In dem 1986 ergangenen Niedersachsen-Urteil sah sich das Bundesverfassungsgericht veranlasst, die Zügel nicht etwa anzuziehen, sondern zu lockern.

c) Damit erhöhte sich das hier bestehende Risiko eines Grundrechts-Schismas, nämlich dass die Privatrundfunkfreiheit zunehmend *ökonomisiert* wird, dass sie nach und nach aus dem Medienrecht abdriftet und in das *allgemeine Wirtschaftsrecht* überwechselt, dass eine so sich entwickelnde *Medienunternehmerfreiheit* auch keine Mediengesetze, Medienanstalten und gesellschaftlichen Kontrolleure mehr braucht usw.

Das 1987 entstandene nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz (LRG NW) beispielsweise enthielt immerhin noch einen Programmauftrag und Programmgrundsätze, die sich an dem Vorbild des WDR-Gesetzes von 1985 (WDR-G) orientierten; ähnlich auch noch das 2002 an die Stelle des Landesrundfunkgesetzes getretene Landesmediengesetz (LMG NW). In dem gedachten neoliberalen Endstadium gibt es dergleichen aber nicht mehr, also sind Direktoren und Kontrollgremien auch der damit bisher in der Programmaufsicht bestehenden Schwierig-

keiten ledig, und sie werden, wenn wir dies zuende denken, auch selbst überflüssig. Das gilt zum Beispiel auch für die frühere Landesanstalt für Rundfunk (LfR) und jetzige Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM). Auch mit der bisherigen, ohnehin mühsamen rundfunkspezifischen Konzentrationskontrolle hat es dann ein Ende, ungeachtet stetig fortschreitender realer Konzentration zumal nach der Kirch-Insolvenz. Der Ökonomisierung und Banalisierung des privaten Rundfunks à la „Big Brother“ wären damit Tür und Tor geöffnet.

### 3. Die leidige Systemfrage

a) Wir wollen uns hier ja nun mit dem *öffentlich-rechtlichen* Rundfunk beschäftigen und *dessen* Aufgabe und Aufgabenerfüllung etwas genauer in Augenschein nehmen. Also mag die Frage gestellt werden: Was haben zutiefst kommerzielle Phänomene wie „Big Brother“ eigentlich mit dem öffentlichen Sektor zu tun? Ist er von den krisenhaften Veränderungen auf dem privaten Sektor (auf Macher- und Nutzerseite) nicht um Lichtjahre entfernt? Bleibt er davon also im Grunde unberührt?

Die Antwort muss lauten: Weit gefehlt! 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, und sie werden – „Konvergenz“ als beliebtes Literaturthema hin oder her – in der Praxis immer größer. Das Publikum aber ist hier wie dort der Idee nach dasselbe. ARD/ZDF wollen und dürfen sich ja nicht auf engere Info-Eliten, gehobene bildungsbürgerliche Kreise, Kenner und Liebhaber künstlerischer Hochkultur beschränken und die „entfesselte Unterschicht“ den Privaten überlassen. Vielmehr sind sie auch für Rezipienten von RTL II usw. und für deren programmliches Wohl und Wehe verantwortlich, jedenfalls im Sinn einer Mitverantwortung nach Maßgabe des geltenden Rechts. Was das Publikum auf dem privaten Sektor tut bzw. was ihm dort angetan wird, wirkt sich indirekt auch auf den öffentlichen Sektor aus, es muss auch selbstbewussten und starken Anstalten wie dem WDR nahe gehen. Und insoweit sind in der heutigen zweigeteilten Rundfunkordnung *gravierende innersystemische Spannungen und Konflikte* angelegt.

b) Bereits in den achtziger Jahren begann die Diskussion über eine im dualen System angelegte *ökonomisch-publizistische Konkurrenz unter Ungleichen* und über davon zu erwartende nachteilige Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor. Das sind Fragen, die auch heute noch relevant sind. In der Rhetorik der Verbandsfunktionäre des Marktgrundfunks sowie seiner politischen und juristischen Fürsprecher erscheint der öffentlich-rechtliche Rundfunk konzeptionell nebensächlich. Tatsächlich wird er als Vielfaltreserve und Lieferant von Qualitätsprogrammen legitimatorisch dringend benötigt, davon macht man aber lieber nicht viel Aufhebens. Man betreibt unterdessen seine „Entautorisierung“ weiter und sucht ihn in vielfältiger Weise, auch mit Hilfe des Europarechts und der EG-Kommission, unter Druck zu setzen.

Man trifft beispielsweise Vorkehrungen, ARD/ZDF auf einen eng definierten staatsvertraglich-gesetzlichen „*Funktionsauftrag*“ zurückzustützen, zu einer entsprechenden „*Selbstverpflichtung*“ zu bewegen o.ä., im Ergebnis vielleicht im Sinn einer Aufteilung und Abgrenzung der Interessensphären und Teilpublika nach dem

jeweiligen Bildungs- und soziokulturellen Niveau. Das duale System hätte dann womöglich auch ein *schichtenspezifisch-„duales“ Publikum*: Hier eine medienkompetente und auch sonst wohl situierte „Oberschicht“ – dort aber die Benachteiligten und für dumme Verkauften, als eine medial pauperisierte „Unterschicht“. Damit hätten wir auch ein neues kulturell bedingtes Sozialstaatsproblem.

Die bisherige weitgefasste Funktions- und Finanzgarantie der öffentlich-rechtlichen Konkurrenten wirkt sich aus privater wirtschaftlich-wettbewerblicher Sicht geschäftsschädigend aus, also will man sie nach Möglichkeit zurückschneiden. Man möchte den Anstalten auch deren restliche, ohnehin relativ geringe Werbeeinnahmen wegnehmen und ihre Entwicklungsmöglichkeiten streng regulieren, insbesondere im Online-Bereich. Aus einer etwaigen „elektronischen Demokratie“ will man sie tunlichst fernhalten. Ihre „Medium- und Faktor-“Dienste könnten gewiss auch dort von Nutzen sein, sie sind der anderen Seite aber eben unbequem. „Konvergenz“ heißt für jene Leute „Konvergenz *nach unten*“. Auf längere Sicht gilt der öffentlich-rechtliche Rundfunk sogar manchen als Moribundus, man strebt dann einen vollständigen Paradigmenwechsel an (*nur noch Marktmedien*). Dort wäre man mit seiner „Unterschicht“ endlich allein – und wo würden die anderen bleiben?

c) Das sind missliche Bestrebungen. Es kann nun gleichwohl versucht werden, eine „strukturelle Diversifikation“ (Hoffmann-Riem) nach Art des geltenden Rundfunkstaatsvertrags als grundsätzlich sinnvoll zu erweisen und den Dualismus reformerisch doch noch zum Guten zu wenden. Dabei sollte indes nicht in Vergessenheit geraten: Wir haben es mittlerweile mit einer harten prinzipiellen Gegnerschaft einiger privater Großunternehmen und ihrer Klientelen zu tun, einschließlich der Verbände und juristischen Wasserträger.

#### 4. Dennoch gute Aussichten?

a) Über die Anfechtungen aus dem privaten Sektor werden sich die ARD-Anstalten und das ZDF, jedenfalls bei den jetzigen publizistischen Stärkeverhältnissen, weiter keine grauen Haare wachsen lassen müssen. Unter Quotenaspekten bleiben sie jedoch angreifbar und sind gut beraten, eine funktionsgerechte, d.h. qualitativ ansetzende wirksame *Gegensteuerung* zu betreiben. Dies auch darum, weil es sich dabei um die Zufriedenstellung und Beibehaltung bzw. Zurückgewinnung desjenigen großen Publikums handelt, das die Rundfunkgebühr zahlt.

b) Und nicht nur dies. Nach Autoren wie Habermas müsste das Gesamtpublikum eigentlich als aktive Bürgergesellschaft und Gewährleistungsinstanz für den öffentlichen Sektor eintreten. Es müsste sich gegen kommerzielle Beeinträchtigungen der Funktionstüchtigkeit seiner Funkhäuser wenden und zugleich auch der konkurrenzbedingten Selbstkommerzialisierung wehren. Auch gegen externe politische Schmälereien der funktionellen Integrität der Anstalten müsste es entschlossen aufstehen und ankämpfen. Daran ist es zur Zeit umständehalber (durch Gewöhnung an den Couch-Potato-Habitus, durch zu viel „Big Brother“-Konsum usw.) verhindert – muss das aber immer so bleiben? Warum sollten wir nicht versuchen, die Zuhörer und Zuschauer in ein großes konstitutionelles Konzept regulierter Selbstregulierung einzubeziehen?

### III. Schlußfolgerungen I:

#### Zur Verantwortung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft

##### 1. Der wohlverstandene „Funktionsauftrag“:

Wahrnehmung des Funktionsgrundrechts des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

a) Über die gesellschaftliche Verantwortung der deutschen Rundfunkanstalten ist vorhin schon einiges gesagt worden. Die dort herausgearbeiteten normativen Grundsätze seien nun noch etwas weiter konkretisiert und zugespitzt, der Einfachheit halber am Beispiel des WDR und des WDR-Gesetzes. Um wieder mit dem „*Funktionsauftrag*“ zu beginnen:

Wie ein Blick auf § 3 i.V.m. § 4 WDR-G (Aufgaben/Sendegebiet, Programmauftrag) zeigt, haben Funkhäuser wie der WDR eine besondere, mit rundfunkspezifischen Mitteln wahrzunehmende Verantwortung für die Gesellschaft, hier verstanden als lebendige, öffentlich-diskursive Größe im Verfassungsstaat. Der WDR ist nicht für alles und jedes verantwortlich, was sein Publikum als Gesellschaft gerade denkt und tut oder unterlässt, und er sollte sich bei entsprechenden eigenen Aktivitäten nicht übernehmen. Er sollte sich auch nicht auf übermäßige, über seinen gesetzlich umrissenen publizistischen Auftrag und die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben hinausgehende Expansionsgelüste und Formlosigkeitstendenzen einlassen. Das Gesetz will einer derartigen Fettleibigkeit vielmehr vorbeugen.

Es verlangt indes nicht, dass sich der WDR nun statt dessen einer Hungerkur unterzieht und ganz mager und klein wird. Er darf sich auch nicht von externen Akteuren, etwa von Lobbyisten des Privatfunks und ihnen folgenden Juristen und Politikern, zu solchen Schrumpfungszwängen zwingen lassen. Wer ihm mit einer der derzeit gängigen eng-regressiven Varianten des „Funktionsauftrags“ kommen und ihn damit schurigeln will, muss sich sagen lassen: Er hat das Gesetz nicht richtig gelesen, und er weiß auch nicht genug von den dahinterstehenden Verfassungsnormen.

b) Denn in § 4 Abs. 1 Satz 1 WDR-G heißt es: „*Der WDR veranstaltet und verbreitet Rundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung und als Sache der Allgemeinheit.*“ Damit wird dem „Medium- und Faktor-“Prinzip in gebührender Weise Tribut gezollt, mitsamt allen vorhin berührten Implikationen und Weiterungen für Aufgabenbestand, Struktur und Entwicklung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Diese beiden von der Karlsruher Judikatur mit Verfassungsrang ausgestatteten Schlüsselbegriffe sind hier 1985 erstmals gesetzlich rezipiert worden. Mit der Charakterisierung des WDR als „Sache der Allgemeinheit“ ist ebenfalls ein vom Bundesverfassungsgericht geprägtes Leitmotiv aufgenommen worden. Und das sind nicht nur irgendwelche älteren, mittlerweile abgedroschenen Formeln ohne aktuelle Bedeutung, wie es uns manche Schriftsteller weismachen wollen. Man sollte sie allerdings auch nicht gleich neben das mosaische Gesetz stellen, wie es Norbert Schneider (LFR/LFM), ein rhetorisch gewandter, auch theologisch gebildeter Mediendirektor, einmal unternommen hat. Es reicht aus, wenn gesehen und beachtet wird:

In § 4 WDR-G wird die Rundfunkfreiheit, jetzt diejenige des WDR, als *Funktionsgrundrecht* im Sinn der Verfassungsrechtsprechung ausgewiesen. Im Mittelpunkt steht daraufhin der so zu verstehende *Programmauftrag*, und alles Drumherum

hat sich daran zu orientieren. Der qualifizierte Programmauftrag ist mithin der Kern des gesuchten „Funktionsauftrags“, anders ausgedrückt: Letzterer geht dahin, dass der WDR die Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht anpeilt, sich sozusagen von Kopf bis Fuß auf sie einstellt und sie alltäglich praktiziert. Das und nur das ist die ihm angemessene Weise, seine Verantwortung für die Gesellschaft wahrzunehmen. In früheren Jahren, im Lebach-Urteil von 1973, hat das Bundesverfassungsgericht schon einmal von einer spezifischen „*Medienverantwortung*“ gesprochen. Es hat diese damals auf eine engere Wirkungsdimension (ZDF-Infotainment vs. Resozialisierung) bezogen, über die wir nunmehr hinauszugehen haben. Damit ist ein Leitfaden gefunden, dem nun weiter zu folgen sein wird.

## 2. Meinungsvielfalt: Der Programmauftrag als Informationsauftrag

a) In § 4 Abs. 2 Satz 2 WDR-G wird die herkömmliche sog. *Aufgabentrias* („*Information, Bildung und Unterhaltung*“) festgeschrieben, wobei der *Informationsauftrag* nicht nur äußerlich am Anfang steht. Nach den Grundsätzen der Verfassungsrechtsprechung ausgelegt, hat „Information“ auch der Sache nach einen besonderen normativen Rang. Sie hat, wie sich aus dem „Medium- und Faktor-“Mandat ergibt, eine dominierende, auch die übrigen Aufgabenelemente durchziehende und prägende Bedeutung. Sie stellt für Individuum und Gesellschaft geradezu ein Lebenselixier dar.

Damit stimmt es aufs beste zusammen, wenn sich der WDR traditionell als *Informationssender* in einem weit gefassten, gegenständlich, territorial und funktional sehr facettenreichen Sinn versteht. Er ist bestrebt, diese ureigene profilbildende Kompetenz auch fernerhin beizubehalten und noch stärker herauszustellen. Darin sieht er einen Schwerpunkt seiner Programmarbeit, auch im ARD-Verbund und in Kombination mit den auf dem öffentlichen Sektor entstandenen spezialisierten Spartenprogrammen Phoenix, ARTE und 3sat. Er will dieses Engagement in vielfältiger Weise entfalten und weiterentwickeln, auch im Blick auf die kommerzielle Konkurrenz und die Schwierigkeiten in der „dualen Ordnung“.

b) Das versteht sich keineswegs von selbst und ist keine leichte Aufgabe, vielmehr liegt darin eine enorme Herausforderung. Denn dabei darf nicht etwa „der angstvolle Blick auf die Quote“ maßgeblich sein, wie ihn Jens Jessen den Anstalten kürzlich wieder vorgeworfen hat (DIE ZEIT Nr. 1/2003). Nur ein *Qualitätswettbewerb* kommt in Frage, auch mit ungleichen Konkurrenten, denen Qualität in dem hier in Rede stehenden normativen Sinn schon zum Fremdwort geworden ist. Dabei muß es immer wieder von neuem um die Qualitätsorientierung im Lichte der §§ 3 ff. WDR-G gehen, beginnend mit der konzeptionellen Konkretisierung und fortlaufenden Aktualisierung der großen alten Normen und Werte, die ja nach wie vor in die Programmplanung und den Programmalltag umgesetzt werden wollen.

c) Es wäre nun gewiss reizvoll, diese Dinge etwas genauer zu behandeln, dafür fehlt es hier jedoch an Raum. Hinzugefügt seien aber noch ein paar Bemerkungen zur Veranschaulichung, zunächst als Schlaglichter zur *Politikvermittlung*. Dabei handelt es sich um nicht mehr und nicht weniger als Demokratieermöglichung auf dem Boden der vorhin umrissenen, ziemlich anspruchsvollen Diskursidee, dies auf verschiedenen territorialen Ebenen: lokal bzw. subregional, regional, landes- und

bundesweit, aber auch zunehmend und mit neuer Dringlichkeit europa- und weltweit.

d) Das „Medium- und Faktor-“Prinzip erfordert insoweit einen sorgsam professionellen Umgang mit den Publizitätsinteressen beispielsweise von *Staatsorganen, politischen Parteien* und *gesellschaftlichen Verbänden*, als Teilnehmern an einem massenmedialen „Meinungsmarkt“, der in früheren Jahren heftig umkämpft war. Mittlerweile sind jene machtpolitischen „Rotfunk-“/„Schwarzfunk-“Konflikte abgeklungen, sie sind aber noch nicht überall ausgestanden und historisiert. Dass es hier einerseits eine forumsartige programmliche Zugangsoffenheit und positive Neutralität, andererseits aber auch eine relative journalistische Autonomie und eigene redaktionelle Gestaltungskompetenz des Rundfunks (mit Rundum- und Binnenwirkung) geben sollte, schien schon konsensfähig. Erinnerung sei an relativ gut gelungene Beispiele wie das sog. Fernsehduell vor der Bundestagswahl 2002 oder, jede Woche wieder, „Berlin Mitte“ und „Sabine Christiansen“. Es gab dann aber doch auch wieder personell ansetzende extern-parteilpolitische Zugriffsversuche und Positionskämpfe wie diejenigen, von denen das ZDF kürzlich heimgesucht worden ist. Das hat manch einen nachdenklich gestimmt. Auf Programmfreiheit mit Rundum- und auch Binnenwirkung wird nun weiter zu achten sein.

Und es sei noch hinzugefügt: Wünschenswert wäre eine breitere *bürgerschaftlich-grundständige* aktive programmliche Partizipation. Vielleicht kann man damit auch im online-Bereich experimentieren und der vielerörterten „elektronischen Demokratie“ via Internet einen Schritt näherkommen. So mag auch das schwierige Generationen-Problem in Angriff zu nehmen sein, vor allem im Blick auf Jugendliche und Heranwachsende.

e) Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht kann im Bereich der politischen Information nicht etwa auf Verhaltensweisen hinauslaufen, wie sie auf der kommerziellen Gegenseite vorkommen: dass demokratische Politiker durch grundlose Nachstellungen bis in ihre Privat- und Intimsphäre hinein molestiert und behindert werden, dass die „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ zu Kampagnen des Jammerns führt, die „Erregungsdemokratie“ und den öffentlichen Alarmismus begünstigt, Engstirnigkeit und Bellizismus fördert, dass Einlullung, Verdummung, Mediokratie, Berlusconiisierung um sich greifen usw. Alledem muss vielmehr mit journalistischen Mitteln entgegengearbeitet werden. Die öffentlich-rechtlichen Essentialien müssen eben gründlich und nachdrücklich und auch mit der nötigen Geduld und Ausdauer ins Spiel gebracht werden. Dass das auch heute noch möglich ist, lehrt im WDR-Bereich die tägliche Erfahrung.

### 3. Gegenständliche Vielfalt:

„Information, Bildung und Unterhaltung“, „Kultur, Kunst und Beratung“

a) Nun noch ein Wort zur *gegenständlichen Vielfalt*, wieder expliziert am WDR-Beispiel. Das WDR-Gesetz normiert wie gezeigt in § 4 Abs. 2 Satz 2 die herkömmliche Aufgabentrias, zu der insbesondere „Information“ gehört. Damit ist einmal der eben erörterte Informationssektor im *engeren* Sinn angesprochen, zum andern ist darin ein durch § 4 Abs. 1 WDR-G vorgezeichneter *erweiterter* Informationsbegriff angelegt, der in einem allgemeinen Programmprinzip niedergelegt ist; dieses er-

fasst auch die nachfolgend genannten weiteren Gegenstandsbereiche, denen das Programm zu „dienen“ hat.

Letztere werden „*Bildung und Unterhaltung*“ genannt. Dann wird statuiert, der WDR habe auch „*Beiträge zu Kultur, Kunst und Beratung*“ anzubieten (§ 4 Abs. 2 Satz 3 WDR-G). „Beratung“ – andernorts auch „Lebenshilfe“ genannt – wird in sonstigen Mediengesetzen den Trias-Begriffen „Bildung“ und „Unterhaltung“ oftmals auf gleicher Stufe hinzugefügt, so dass eine Quadriga entsteht. So mag dann auch das WDR-Gesetz gelesen werden. Im übrigen konstituieren alle diese Begriffe in ihrem Zusammenspiel – ungeachtet aller gegenständlichen Ausdifferenzierung – den *in sich einheitlichen* öffentlich-rechtlichen Programmauftrag.

b) Im WDR-Programmangebot stehen diese Kennwörter der Aufgabennormen für ein überaus breites und hochgradig ausdifferenziertes, auch qualitativ hochentwickeltes Angebotsspektrum, vom Bildungsrundfunk im engeren Sinn. über diverse Beratungs- und Servicesendungen bis zu mannigfachen attraktiven künstlerisch-kulturellen Formaten. Solche für den User erfreuliche Diversifizierung geht bislang im Hörfunk noch weiter als im Fernsehen. Im Zeichen fortschreitender Digitalisierung und Individualisierung mag sich das jedoch nach und nach ändern.

Soweit für das jeweilige Programmbouquet und für etwaige weitere Ausfächerungen qualitative Gesichtspunkte maßgeblich sind und nicht etwa solche der Quotenfängerei, ist alles dies durch die (auf Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht auszurichtende) Funktionsgarantie prinzipiell gedeckt. Wenn es hier gleichwohl einige Schwierigkeiten und sogar ernste Probleme gibt, so haben diese woanders ihren Ursprung: Sie verbergen sich hinter dem Aufgabenelement „*Unterhaltung*“ und kommen aus dem *privaten Sektor*.

c) Man denke nur noch einmal an die Daily Talks und deren neuere, mehr oder minder dürftige Nachfolger und Hybride. So etwas Miserables gehört eben zu den Charakteristika des heutigen Marktmodells, dagegen ist noch kein Kraut gewachsen. Auch die wohlmeinenden Bemühungen der Landesmedienanstalten um die Förderung von „Medienkompetenz“ werden dagegen, nach dem derzeitigen Sachstand zu urteilen, nicht viel ausrichten können. Und damit sind wir wieder bei der Systemfrage angekommen. Die Problematik ist auch schon jahre- und jahrzehntelang bis zum Überdruß diskutiert worden, ausgeräumt ist sie allerdings noch nicht. Noch einmal stichwortartig:

Die ökonomisch-publizistische Konkurrenz unter Ungleichen wirkt sich dahin aus, dass der öffentliche Sektor einem stetigen Anpassungsdruck ausgesetzt ist. Dieser Druck kann Abflachungen und Verarmungen hervorrufen, wie sie von Kritikern mit dem Slogan „*schleichende Selbstkommerzialisierung*“ belegt werden. Dergleichen kann grundsätzlich das gesamte Programmangebot betreffen und sich qualitäts-, zumal vielfaltmindernd auswirken, einschließlich der gegenständlichen Vielfalt.

Aktuell ins Gerede gekommen sind vor allem die jetzigen TV-Hauptprogramme, denen von Kritikern wie Jens Jessen substantielle Schwächungen und Entleerungen zugunsten der Spartenprogramme vorgehalten werden. An die Wand gemalt wird dann gern eine Umbildung und Verkleinerung des öffentlichen Sektors dahingehend, dass er sich mit seinen versparteten Qualitätsprogrammen über kurz oder lang in gewisse Kulturnischen zurückziehen müsste. Die populär-unterhaltenden,

quotenträchtigen Massenprogramme hingegen würden der Sache und schließlich auch der Form nach privatisiert und vollständig kommerzialisiert werden. Das wäre dann der vorhin beschriebene programmliche und Publikums-Dualismus, kurz gesagt: kleine Medien-Eliten und viele Medien-Prolos.

d) Der Unterhaltungsrundfunk im engeren Sinn ist im heutigen Angebotsspektrum ein besonders empfindlicher, geradezu neuralgischer Punkt. Gerade war zu lesen, es habe erhebliche Kritik an der WDR- und ARD-Unterhaltung gegeben, u.a. wegen fehlender Innovation. Und jetzt sei jemand auf dem Sprung zum neuen WDR-Unterhaltungschef, der – früher schon einmal beim WDR gewesen und dann weit herumgekommen – zuletzt bei der deutschen Endemol-Tochter („Big Brother“) und bei einem weiteren RTL II- und Sat.1-Zulieferer gearbeitet habe (epd medien 4/ 2003). Was mag ein solcher Allround-Experte nun unter „Innovation“ bei WDR/ ARD verstehen?

Mit einem *genuin öffentlich-rechtlichen Entertainment* tut man sich in den Anstalten immer noch schwer. Etwas davon blitzt zwar da und dort auf, auch in anderen Gegenstandsbereichen. Wo im Jargon beispielsweise von einem „Info-“, „Edu-“ oder sonstigen „-tainment“ die Rede ist, kann so etwas vorkommen. Solche Berührungen und Beeinflussungen können indes auch in die umgekehrte Richtung gehen, sie können dysfunktionale Züge annehmen und tun das auch tatsächlich, bald eher nur punktuell, bald häufiger. In den Anstalten wird denn auch immer wieder über einen „Spagat zwischen Qualität und Quote“ geredet. Das Depravierungsproblem wird dabei auch als Systemproblem gesehen und prinzipiell gewendet, es wird jedoch, wie mir scheint, noch nicht gründlich genug angegangen. Die medienrechtliche Zunft ihrerseits weiß mit „Unterhaltung“ in der Regel wenig anzufangen. (Die juristische „Big Brother-“Debatte hat allerdings da und dort zu neuem Interesse geführt, das nun zu vertiefen und zu verallgemeinern wäre.) Ähnlich steht es bei heutigen Medienpolitikern, soweit sie noch dazu neigen, die Dinge erst einmal treiben lassen.

e) Dem sieht das Grundgesetz allerdings nicht gleichgültig zu. Darum sei noch einmal deutlich gesagt: Von der herkömmlichen, jetzt wohl zur Quadriga erweiterten Trias der Programmpurposes werden auch scheinbar „meinungsfreie“ und apolitische Unterhaltungsprogramme erfasst. Sie dürfen also keineswegs aus dem sonstigen kommunikativen Oeuvre herausfallen, allmählicher Erosion und Verwahrlosung überlassen oder kurzerhand der Selbstkommerzialisierung preisgegeben werden. Vielmehr muss sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen eben umrissenen allgemeinen Qualitätsstandards *mutatis mutandis* auch auf dem Felde der *Unterhaltung* behaupten. Gerade auch hier muss er den Privaten Paroli bieten und sogar in die Offensive gehen. Dabei sollte er sich der Einheitlichkeit seines Programmauftrags vergewissern, d. h. jedes Unterhaltungsformat sollte bei ihm auch gewisse „informierende“, „bildende“, „beratende“ Momente mit sich führen, einen „Beitrag zur Kultur“ implizieren usw.

Das ist schwer genug. Denn bei alledem müssen sich die ARD-Anstalten und das ZDF auch den Sogwirkungen des kommerziellen Fernsehens entgegenstemmen und versuchen, das (zum größeren Teil bereits abgewanderte) Publikum zurückzuholen – gewiss eine unbequeme und schwierige Angelegenheit. Darum werden sie aber nicht herumkommen. Denn hier werden die Würfel fallen, wenn es um die Zukunft des öffentlichen Sektors geht.

#### IV. Schlußfolgerungen II: Zur Verantwortung der Gesellschaft für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

##### 1. Medienpolitik angesichts der „dualen Ordnung“: Einige Schwierigkeiten mit der Marktsteuerung

a) Aus dem im vorigen Abschnitt über die Verantwortung des Rundfunks für die Gesellschaft Gesagten ergeben sich wie von selbst einige Erkenntnisse, was die umgekehrte Seite der Medaille betrifft: *die Verantwortung der Gesellschaft für den Rundfunk*. Auch dabei ist von der wohlverstandenen publizistischen Vermittlungsfunktion im Sinne der Karlsruher Judikatur auszugehen. Wieder am WDR-Beispiel illustriert:

Der hier interessierende wechselseitige Verantwortungszusammenhang kommt in § 4 Abs. 1 WDR-G zum Ausdruck, indem dort zunächst (Satz 1) das – wie beschrieben professionell-eigenständig wahrzunehmende – „Medium- und Faktor-“Mandat des WDR bekräftigt und sodann (Satz 2) hinzugefügt wird: *„Die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen gewährleisten die eigenverantwortliche Erfüllung seiner Aufgaben.“* Damit ist diejenige Erscheinungsform gesellschaftlicher Verantwortung angesprochen, die in den dafür gesetzlich vorgesehenen anstattlichen Kollegialorganen institutionalisiert ist, insbesondere im Rundfunkrat. Zwischen ihnen und dem Intendanten soll es nach § 4 Abs. 1 eine funktionsgerechte Aufteilung und Zuordnung der Aufgaben und Befugnisse geben, wie sie dann in den diesbezüglichen Spezialnormen genauer entfaltet wird. Darin ist ein Wechselspiel zwischen unabhängiger publizistischer Profession und ihrer gesellschaftlich-gruppenpluralen Gewährleistung und Kontrolle angelegt, wie wir es seit den Gründungsjahren kennen. Neuerdings sind die beiderseitigen Obliegenheiten etwas schwieriger geworden. Im Zeichen der ungleichen, in einer strukturellen Schieflage befindlichen „dualen Ordnung“ wird man sich auf dem öffentlichen Sektor, auch in den Kontrollgremien, stärker ins Zeug legen müssen.

b) Damit dieses abgestimmte Organhandeln wie gewünscht in Gang kommen und funktionieren kann, müssen auch bestimmte dem Public-Service-Rundfunk förderliche *anstaltsexterne Rahmenbedingungen* gegeben sein. Das beginnt mit der Publikumsakzeptanz, auch als Voraussetzung der gedachten großen partizipatorischen Aktivierung: das Publikum als *potentielle zivilgesellschaftliche Wächterinstanz*, zum Beispiel auch als letzte Appellations- und Kontrollinstanz für den Fall, dass in Parteien, Parlament und Regierung ein medienpolitisches Politikversagen zu beklagen ist und dass dagegen auch das Bundesverfassungsgericht nicht mehr ankommt.

Erst einmal sind die demokratisch legitimierten *politischen Akteure* hier allerdings gewissermaßen im guten gefordert. Sie sollen insbesondere gute Regulierer sein und gute Gesetze machen, nämlich solche, die eine regulierte Selbstregulierung à la Karlsruhe ermöglichen. In § 4 WDR-G kommen denn auch darauf gerichtete gute Vorsätze des Gesetzgebers zum Ausdruck – wie sieht es damit aber ansonsten aus?

c) Bei der Abfassung des *WDR-Gesetzes 1985* waren die damals maßgeblichen medienpolitischen Akteure in der Tat in beachtlicher Form. Die damit geschaffene

moderne WDR-Verfassung wurde denn auch vom Bundesverfassungsgericht im Nordrhein-Westfalen-Urteil verfassungsrechtlich gutgeheißen und sozusagen als funktionstüchtig zertifiziert. Auch im weiteren kümmerten sich Landtag und Landesregierung mit erheblichem Engagement darum, dass der WDR prosperierte. Wenn es dabei dennoch gewisse Abschwächungen und Erschwernisse gab, so hatten diese ihre wesentlichen Gründe woanders, und wir wissen auch schon, wo: in den ungeklärten Verhältnissen auf dem *privaten Sektor* und der daraus folgenden, auch große Anstalten wie den WDR berührenden Labilität des dualen Systems.

d) Auch bei der Regulierung des Privatrundfunks hatte der Landesgesetzgeber allerdings mit dem *Landesrundfunkgesetz 1987* einen relativ guten Anfang gemacht. Er wollte damals prinzipiell in den Bahnen des FRAG-Urteils bleiben, er hatte also als längerfristiges Ziel ein leistungsmäßig beiderseits ungefähr gleichwertiges duales System vor Augen, das auf publizistischen Wettbewerb als programmlichen Qualitätswettbewerb angelegt sein sollte.

An jenem schönen Plan machte er indes von vornherein, veranlasst u. a. durch das Niedersachsenurteil mit seinen konzeptionellen Halbheiten, eine Reihe von Abstrichen. Als sich der kommerzielle Rundfunk dann in größerem Umfang entwickelte und als Machtfaktor etablierte, wurde die Nachgiebigkeit der Regulierer noch größer. Auch dann blieben Bund und Länder als Gewährträger dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk einigermaßen fürsorglich zugewandt, nicht zuletzt hinsichtlich der Gebührenfinanzierung. Was nutzt indessen eine veritable Finanzgarantie, wenn die Funktionsgarantie auf anderer Ebene und auf indirekte Weise dennoch beeinträchtigt wird?

e) Und da stellt sich eben wieder die leidige Systemfrage: Man lockerte beim Privatrundfunk zunehmend die Zügel, nahm die dadurch sich vergrößernden qualitativen Disparitäten in Kauf – und damit auch den entsprechenden wachsenden Konkurrenz- und Anpassungsdruck auf den öffentlichen Sektor. Manchmal wurden ARD/ZDF nun wohl nicht mehr als „Wert an sich“ gesehen und gepflegt, sondern nur noch als Qualitätsreserve, um damit noch mehr Spielraum für *Deregulierung bei den Privaten* zu gewinnen – eine Einstellung, die in Nordrhein-Westfalen etwa der Clementschen, vor allem auf Standortinteressen ausgerichteten Medienwirtschaftspolitik zugeschrieben wurde. Jenes bescheidene Kalkül konnte allerdings nicht aufgehen, weil der allgemeine Kommerzialisierungsdruck auf ARD und ZDF dadurch im Ergebnis – ob man das nun sah und bewusst in Kauf nahm oder nicht – indirekt erhöht wurde.

Unterdessen wurde die Desorientierung und Prinzipienarmut im politischen Raum immer größer, und es waren allerlei merkwürdige Erscheinungen zu beobachten, etwa ein Zurückweichen der Ministerpräsidentenkonferenz vor Medienkonzentration und privater Meinungsmacht bei der Staatsvertragsnovellierung von 1996, welches dann beschönigend titulierte und fröhlich gefeiert wurde: Das war „das Wunder von Bad Neuenahr“. Oder nehmen wir den vom Europarecht in der Handhabung durch kulturell desinteressierte Politiker und Juristen ausgehenden kommerzialisierenden Trend – wurde dem von Bundes- und Länderseite eigentlich energisch genug entgegengearbeitet?

Man muss ja nicht gleich so weit gehen wie Lutz Hachmeister, der die heutige deutsche Medienpolitik generell als inkompetent und „tolpatschig“ brandmarkte (epd medien 91/2002). Mit einer derartigen Philippika wird man auch nicht an die tieferen Gründe herankommen, die zu den heutigen Steuerungsproblemen beitragen. Zwischen Integrations- und Markttrudfunk gibt es nun einmal schwerwiegende gleichsam angeborene, beiderseits eingefleischte Unterschiede und Gegensätzlichkeiten. Skeptischen Stimmen zufolge handelt es sich dabei sogar um eine unüberwindliche Inkompatibilität, wir haben es also mit einem *unauflösbaren Dilemma* zu tun.

f) Indessen sollten solche Überlegungen nicht zu Resignation oder Lauheit führen. Ob sich die Wirklichkeit endlich doch noch nach den (schon seit vielen Jahren zu lesenden, mittlerweile langweilig gewordenen) literarischen Verfallstheorien richten wird oder nicht, muss sich erst noch erweisen. Und das hängt auch von unseren eigenen Reaktionen ab. Im politischen Raum, in der Anstaltspraxis und in der begleitenden wissenschaftlichen Diskussion gibt es nach wie vor viele, die fähig und bereit sind, *dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Stange zu halten*. Einfache Marktgläubigkeit ist bei Lichte besehen ein Trend von gestern. Heute gibt es wieder Chancen für ein ruhigeres und gründlicheres Vorgehen, gerade auch in konzeptioneller Hinsicht. Man muss sich nur erst einmal wieder an die fundamentalen Dinge erinnern, noch einmal in Kurzform:

Public-Service-Rundfunk ist eine gesellschaftlich-öffentlich getragene Einrichtung, die sich publizistisch-integrativ betätigen soll. Mit dieser öffentlichen Funktion werden die ARD-Anstalten und das ZDF von der als demokratisches Gemeinwesen verfassten Gesellschaft zum Zweck ihrer Selbsterhaltung und fortdauernden Regeneration gewollt, und sie werden dafür dringend benötigt. Darum hat unser Staatswesen in Art. 5 Abs. 1 GG eine entsprechende Gewährleistungsverantwortung übernommen, und diese ist dann staatsvertraglich und landesgesetzlich näher ausgestaltet worden. Dabei soll es von Verfassungen wegen bleiben. Deshalb wird auch das duale System zweckentsprechend reformiert werden müssen. Die Schwierigkeiten mit der Marktsteuerung müssen endlich überwunden werden.

## 2. Zum heutigen Gremienwesen

a) Im Rahmen der eben umrissenen alles in allem immer noch komfortablen, vom privaten Sektor aus aber problematischen äußeren Gegebenheiten haben die gesellschaftlich-gruppenpluralen Gremien in den Anstalten ihre Garantiefunktion wahrzunehmen. Bleiben wir bei dem Beispiel des WDR-Rundfunkrats, gehen wir von dessen in § 4 Abs. 1 WDR-G angelegter Stellung im inneren Organgefüge der Anstalt aus und richten wir unsere Aufmerksamkeit jetzt einmal auf die Frage, wie sich die so konzipierten Gremienaufgaben zu der heutigen *inneren Gremienstruktur* verhalten. Dabei fällt der Blick sogleich auf das NRW-Spezifikum der vier „*Bänke*“ laut § 15 Abs. 2-5 WDR-G (Staatsbank, Verbändebank, Kulturbank, Bürgerbank): Paßt diese breit gefächerte, stark diversifizierte Struktur zu der gedachten möglichst kraftvoll zu erfüllenden Gewährleistungsfunktion? Ist sie insoweit nützlich oder eher nicht?

b) Überschlägig lässt sich sagen: Der Gesamteindruck ist bislang positiv. Es mag allerdings auch hier gewisse Formschwachen geben, beispielsweise zu viel Staatsnahе, zu viel Abstand zu der je eigenen Verbandssphare, auch zu viel Abgehobenheit von der bürgerschaftlichen Basis, zu wenig Bodenberuhung im Sinn von Alltags- und Publikumsnahе (auch zu RTL-Usern und „Big Brother-“ Anhängern), zu viel Bequemlichkeit und Routine. Interessant ist übrigens auch ein Seitenblick auf das entsprechende *LfR/LfM-Grundorgan*, die *Rundfunkkommission* bzw. *Medienkommission*, die ursprünglich ähnlich strukturiert war (§ 55 LRG NW), aber als weniger effizient galt und deshalb von den politischen Akteuren jüngst gewissermaßen zur Strafe einer Schlankheitskur unterzogen worden ist (§ 93 LMG NW): Wie steht sie im Vergleich zum WDR-Rundfunkrat da? Was kann man aus den dortigen immer noch prekären Verhältnissen lernen? Wo könnte daraufhin ein Reformbedarf liegen?

Die vergleichende Perspektive kann in diesen Beitrag nicht im einzelnen einbezogen werden. Wir können nur noch ein paar weitere Bemerkungen über das Vier-Bänke-Modell beim WDR machen. Das Bild ist bei den einzelnen Bänken im näheren unterschiedlich.

c) Was die *Staatsbank* betrifft, so soll sie einen konzeptionell-kommunikativen Austausch und Brückenschlag zwischen Parteien/Parlament und Rundfunkwesen bewirken, zum Unterschied von irgendwelchen machtpolitischen Kalkülen, Instrumentalisierungstendenzen, dem Begehren nach starrem Proporz oder Mehrheits-herrschaft via „Freundeskreis“ usw. Auch zu Missbräuchen wie der Unterbringung parlamentarischer Hinterbankler und Versorgungsaspiranten, bloser Klientelpflege o.a. sollte man sich nicht hinreien lassen. Also wird man sich bemuhren müssen, in dem Gremium vor allem auf *medienspezifische Erfahrung und Expertise* als rational-verbindendes Element zu achten, und zwar ohne dass die Staatsbank dadurch ein faktisches Übergewicht erhielte. *Sachverstand und Argumentationsstarke* ist auch auf den anderen Bänken gefragt, das muss überall die erste Priorität sein.

d) Dies bedeutet für die *Verbandebank*, dass dort tunlichst in dem jeweiligen besonderen Humus verwurzelte medienspezifische Kompetenz angesammelt werden sollte, wie sie für die gemeinnutzige Watch-Dog-Funktion des Gremiums vonnöten ist. („Engagement ohne Eigennutz“ hat das Robert Geisendorfer aus der Sicht einer avancierten evangelisch-kirchlichen Medienpolitik genannt.) Nicht aber sollten dort korporatistische Anwandlungen, closed-shop-Ideologien, Verbands-egoismus oder gar schlicht privatnutzige Bestrebungen Raum finden.

e) Entsprechendes gilt für die *Kulturbank*, von der sich der Gesetzgeber seinerzeit eine spezifische Nahе zum Programmauftrag versprach, nicht zuletzt zu dessen gesellschaftlich-kulturellen Dimensionen. Gerade auch von den Delegierten aus den Bereichen Medien/Kultur/Kunst erhoffte er sich so etwas wie eine Anreiz- und Fermentwirkung, um das Ganze wie gewünscht in Schwung zu bringen. Ob das auch gelungen ist, wäre nun eine weitere interessante Frage, die aus Anlass einer künftigen Novellierung gestellt werden könnte.

f) In einem Punkt bedarf es gar nicht erst einer umständlichen Evaluation, ein Defizit ist offenkundig: Die *Bürgerbank* ist schon zahlenmaig so schwach entwickelt,

dass bei ihr dringender Reformbedarf besteht. Hier wie auch sonst kommt es auf ein Doppeltes an: einerseits auf möglichst breite und intensive Rückkoppelung zur gesellschaftlichen Basis, andererseits auf jene fachliche Expertise, die für die Wahrnehmung der Gewährleistungsaufgaben des Gremiums ebenso nötig und wichtig ist. Beides unter einen Hut zu bringen, ist dem Gesetzgeber bei der Bürgerbank noch nicht gelungen. Und das ist auch gar nicht so einfach, hat man es dabei doch mit einem weitläufigen generellen Problem zu tun:

Kann sich die Bürgergesellschaft eigentlich medienspezifisch, d.h. in der nötigen Distanz zur staatlich-politischen Organisation und auch zu den politischen Parteien, konstituieren und praktisch betätigen? Und wie wäre das, wenn man es jedenfalls für ein lohnendes Versuchsthema hält, praktisch zu bewerkstelligen? Diese Fragen betreffen in gewissem Umfang auch die anderen Bänke und die WDR-Verfassung überhaupt, und es gibt dort auch schon die eine oder andere Antwort mittlerer Reichweite. Bei der Bürgerbank stellen sich diese konstitutionellen Fragen jedoch in besonderer Weise, und sie sind hier noch nicht überzeugend beantwortet.

g) Noch ein Wort zum *Binnenklima*: Wichtig ist dabei, dass die leitenden Akteure souverän und geschickt genug sind, ergebnisoffene breite Diskussionen zuzulassen, Widerspruch zu ertragen, die Kontroverse zu pflegen und wenn möglich zu einem guten Ende zu führen, also vertiefte Erkenntnisse und vernünftige Lösungen zustande zu bringen usw., kurz: sie sollten für Problemorientierung sorgen und innere Vielfalt und Diskursivität fördern, auch wo das inhaltlich unbequem werden kann. Das versteht sich, wenn man auf die heutigen Verhältnisse beim WDR abstellt, scheinbar von selbst, es ist aber noch nicht überall im Lande durchgedrungen. Hierzu kann ein funktionsadäquater hausinterner Kommunikations- und Führungsstil manches beitragen, desgleichen ein dialogförderndes Weiterbildungsangebot. In alledem geht es immer auch darum, *reflexive Dimensionen* zu eröffnen und sinnvoll ins Spiel zu bringen. Auch Veranstaltungen wie die unseres Kölner Initiativkreises gehören übrigens in diese Rubrik.

### 3. Reformperspektiven

a) Sollte sich herausstellen, dass das jetzige Gremienwesen seinen Aufgaben im dualen System dennoch nicht gewachsen ist, so wird man sich etwas Neues einfallen lassen müssen. Das kommt vor allem dann in Betracht, wenn die gesellschaftliche Kontrolle bisherigen Zuschnitts ausufernden Marktdynamiken und Vermachtungstendenzen nicht länger die Stirn bieten und nicht mehr wirklich auf Gegensteuerung dringen kann – ein Schwächezustand, wie er in Nordrhein-Westfalen vor allem der LfM-Medienkommission bevorstehen könnte.

In diesem Fall wird zunächst versucht werden müssen, die äußeren ökonomischen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der Weise zu verändern, daß die Schiefelage des dualen Systems insgesamt verringert wird. Das wäre gewiß eine Kärnerarbeit, und sie wird im politischen Raum gegenwärtig noch nicht – auch nicht nach dem tektonischen Beben, das von der Kirch-Pleite ausgegangen war – als unvermeidlich angesehen und energisch in Angriff genommen.

b) Parallel dazu und auch unabhängig davon wird man sich um eine Kräftigung der gesellschaftlichen Kontrolle bemühen müssen. Insoweit werden sich auf dem privaten Sektor Reformfragen stellen, wie sie kürzlich bei der Neufassung des Landesrundfunk-/Landesmediengesetzes angeklungen sind.

Denn bei dieser Gelegenheit hat der Gesetzgeber zwei neue Gremien kreiert, die auf die beiden eben genannten Hauptpunkte (mehr *Partizipation* und mehr *Expertise*) ausgerichtet sind und ein gewisses innovatives Potential aufweisen: die *Medienversammlung* und den *Medienrat*. Sie verkörpern zwei Reformanliegen, welche beide gleichermaßen relevant sind. Konsequenter wäre es indes, die Erneuerung nicht auf solche zusätzlichen, etwas aufgesetzt wirkenden Gremien zu beschränken, sondern damit bei dem gruppenpluralen Grundorgan (Medienkommission) selbst zu beginnen. Das könnte dort zu einer Reform an Haupt und Gliedern führen – was auch auf die Abschaffung der Kommission und deren Beerbung durch ein revitalisiertes und weiterentwickeltes, direkt-zivilgesellschaftlich verankertes sog. *Experten-* oder *Ratsmodell* hinauslaufen könnte.

c) Davor sind die politischen Akteure 2002 noch zurückgeschreckt. Was sie statt dessen ins Gesetz geschrieben haben, liest sich wie folgt: Die Medienversammlung „initiiert und fördert den Diskurs zwischen den Mediennutzerinnen und -nutzern, den Akteuren der Medienbranche, der Medienwissenschaft und Medienpolitik sowie des Medienjournalismus über den Stand und die Entwicklung der Medien in Nordrhein-Westfalen“ (§ 40 Satz 1 LMG NW). Der Medienrat seinerseits „erarbeitet einmal jährlich einen Bericht über Stand und Entwicklung des Rundfunks und der Mediendienste in Nordrhein-Westfalen, insbesondere zu Fragen der Vielfaltssicherung, Medienethik, Mediennutzung, Medienqualifikation und der wirtschaftlichen Lage der Veranstalter sowie der im und für den Rundfunk Tätigen“ (§ 106 Abs. 1 Satz 1 LMG NW).

Das klingt erst einmal vielversprechend, kommen darin doch vielerlei Problemfelder und Desiderate zusammen, wie sie vorhin auch von uns berührt worden sind, und noch ein paar weitere: „Mediennutzerschutz“ (§ 40, Überschrift) jetzt auch diskursiv-partizipativ; programmrechtliche und programmethische Qualitätsfragen; unternehmerische Interessen und Ökonomisierungsprobleme; Medienprofessionalismus, andeutungsweise sogar auch innere Rundfunkfreiheit als Qualitätssicherungskonzept – ein für LRG NW/WDR-G früher einmal wichtig gewesenes Thema, das in der Praxis dann jedoch unterschätzt und schließlich vernachlässigt worden ist; die unentbehrliche und gleichwohl für Krisen und Bedrängnisse anfällige, zum Teil (Funkkorrespondenz!) von Sparzwängen gebeutelte unabhängige professionelle Medienkritik; wissenschaftsgestützte Politikberatung; und nicht zuletzt die medienpolitischen Akteure selbst, die die Vorschriften im Parlament beschlossen haben. Dies sieht allerdings bisher nur nach einem irgendwo aufgestellten, mehr oder minder informell, form- und folgenlos prozedierenden *Runden Tisch* aus.

d) Die verschiedenen im Gesetz erwähnten Personenkreise und Sachbereiche werden noch nicht in zweckentsprechender Weise zusammengefügt. Die neuen Gremien (warum überhaupt zwei und nicht eines, am besten eben ein reformiertes Grundorgan?) haben nach Funktion und Struktur noch kein überzeugendes Aussehen. Die Medienversammlung stellt ein bloßes LfM-Anhängsel ohne eigenen Organstatus dar. Der Medienrat ist ein vom Landtag zu besetzendes fünfköpfiges

LfM-Organ, in dem wesentliche fachliche Qualifikationen vorkommen sollen, jedoch ohne dass dafür auch ein angemessener anstaltsinterner und -externer, medienübergreifender Verwendungs- und Wirkungszusammenhang ersichtlich wäre.

Die Diskursidee als solche ist interessant und lobenswert, sie könnte über bisherige reflexive Plattformen – das Kölner Medienforum, die Stendener Medientage, Fachkongresse, Institutstagungen – hinausführen. Nur hat sie im Zusammenspiel von publizistischer Professionalität und deren gesellschaftlicher und staatlicher Gewährleistung noch nicht den richtigen Platz gefunden. Das Garantiegefüge funktionsgerecht zu ordnen und auszugestalten, hat man nun – auch soweit es WDR-Programme, Internet-Öffentlichkeiten und (mittelbar) die Printmedien betrifft – LfM-Satzungen vorbehalten. Auch das kann nicht überzeugen.

Dies gilt gerade auch für die partizipativen Aspekte der Diskursidee. Dahinter verbirgt sich ein grundsätzliches Problem, das der Gesetzgeber, statt es an die LfM zu delegieren, besser selbst bearbeitet hätte: Kann sich die Zivilgesellschaft als solche – die hiernach eben nicht nur eine „formierte“ Verbandsgesellschaft sein soll – überhaupt medienspezifisch konstituieren und organisieren, und wie könnte das zugehen? Wie könnte sie zu einer medienadäquaten eigenen, relativ autonomen Infrastruktur gelangen? Wenn es hier um ein eigenständiges und kraftvolles bürgerschaftlich-öffentliches, d.h. nicht von Parteien/Parlament/Regierung abhängiges diskursives Potential geht – was müssten Staat (inklusive Parteien) und Anstalt dafür tun, dass sich ein solches Potential tatsächlich herausbilden kann? Wir hatten dieses konstitutionelle Problem vorhin schon bei der Erörterung der WDR-Gremienstruktur angetroffen, dort im Blick auf die Bürgerbank. Im Landesmediengesetz ist das Vier-Bänke-Modell bezüglich der LfM-Medienkommission fallengelassen worden. Die Problematik der Bürgerbank hat man in die Medienversammlung verlagert. Gelöst ist sie damit freilich noch nicht.

e) Vielleicht kann man darüber im politischen Raum bei nächster Gelegenheit noch einmal nachdenken und etwas mehr tun. Es wäre zu wünschen, dass dabei auch frühere Vorschläge für die Anreicherung unabhängiger medienspezifischer Expertise auf anstaltsexternen höheren Ebenen in die Überlegungen einbezogen würden, etwa in einem dem Bundespräsidenten zugeordneten hochkarätigen Board oder auf dem Boden einer öffentlichen Stiftung. Ob ein solcher Think Tank in kleinerem Format auch auf Landesebene angesiedelt werden kann, wäre zu prüfen. Auch innerhalb der Anstalten und Programme selbst, hier beim WDR, wären stärkere auf Medienkritik (inklusive Selbstkritik) spezialisierte, reflexiv-beratende Kapazitäten empfehlenswert. Auch damit könnte man dem großen im Grundgesetz angelegten Ziel näherkommen:

Die Public-Service-Idee soll beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk Anspruch *und* Wirklichkeit sein, d.h. der Anspruch soll auch verwirklicht werden, Norm und Realität sollen übereinstimmen, und das soll auch so bleiben.