# Der „Funktionsauftrag“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf „Integration“ festgelegt oder selbst definiert?

*Anmerkungen zu drei Rechtsgutachten*

Karl-Heinz Ladeur

*Die neuere Diskussion um den „Funktionsauftrag“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks versucht, die Krise des Integrationsrundfunks durch zwei unterschiedliche Strategien rechtlich zu bewältigen. Bullingers Gutachten will den Public-Service-Rundfunk auf seine herkömmlichen politischen und kulturellen Aufgaben durch „materielle“ gesetzliche Vorschriften festlegen. Die Gutachten von Holznagel und Vesting wollen demgegenüber der professionellen Komponente des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mehr Autonomie einräumen. Der Beitrag versucht, die Vorzüge und Schwächen der beiden Konzeptionen zu analysieren.*

## 1. Bullingers Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung: Schutz der Funktionserfüllung durch gesetzliche Zielvorgabe?

Die rundfunkrechtliche Diskussion um den Begriff der „Grundversorgung“ und den Programmauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Allgemeinen hat in jüngster Zeit eine Akzentverschiebung erfahren, die vor allem von Rechtsgutachten mit konträrer Tendenz auf den Begriff gebracht worden ist. Martin Bullinger[1] hat in seinem Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung eine Konzeption entwickelt, die den „Funktionsauftrag“ durch gesetzliche Vorgaben für den gegenständlichen Programmbereich und seine Wahrnehmung prozedural durch Selbstbündelung spezifiziert wissen will. Der Handlungsbereich der Rundfunkanstalten wird im bisherigen Verständnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem durch die „Grundversorgung“ bestimmt. Die Definition dieses Begriffs ist selbst umstritten; jedenfalls kann man daran festhalten, dass – wie immer die Grundversorgung definiert wird – der „Funktionsauftrag“, ein Begriff, den auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach verwendet hat, sich darin nicht erschöpft. Auch Bullinger will die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht mit Hilfe eines eng und exklusiv verstandenen Konzepts der Grundversorgung derart begrenzen, dass z. B. die Veranstaltung von Spartenprogrammen und ähnliche Ergänzungsleistungen nicht mehr zulässig wären. Vielmehr will er diese im Anschluss an eine vergleichende Expertenuntersuchung zur Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland und anderen Ländern durch vier Teilfunktionen bestimmen: Die Integrationsfunktion (gesellschaftlicher Zusammenhalt), die Forumsfunktion („zu Worte kommen“), die Komplementärfunktion (Ermöglichung auch von Sendungen, die „unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht angeboten wür-

1 M. Bullinger: Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks – Wege zu einem Funktionsauftrag, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 1999.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den", S. 8) und schließlich die Vorbildfunktion („Qualitätsstandards"). Bullinger wehrt sich allerdings gegen den Verdacht, die „Komplementärfunktion" solle als „Kampfbegriff" gegen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Anschlag gebracht werden: Es gehe „ganz im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darum, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die *gesamte* Breite der Vielfalt darstellen und *dadurch* komplettierend die Defizite des privaten Rundfunks abdecken soll" (S. 9).

Die Argumentation erscheint allerdings nicht ganz konsequent, denn die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeschriebenen Funktionen sollen doch „vor allem in solchen Sendungen zum Ausdruck" kommen (9), die „einem gesteigerten öffentlichen Interesse entsprechen, wie Nachrichten, Informationen, Jugend- und Kultursendungen, und deshalb zum *Kern*bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gehören". Dieser „‚Kernbereich' der Sendungen von besonderem öffentlichen Interesse" soll durch gesetzliche Regelung und anstaltsinterne Selbstregelung näher bestimmt werden. Die Selbst- und Fremdbeobachtung der Wahrnehmung des „Funktionsauftrags" soll dem Schutz der finanziellen Interessen der Zuschauer als Gebührenzahler, dem Schutz der privaten Veranstalter vor funktionswidriger Konkurrenz und dem Selbstschutz der Anstalten vor der Gefahr der Zweckverfehlung durch Nachahmung privater Programmformate mit dem Ziel der Rückgewinnung verlorener Zuschauer dienen. Das „Eindringen marktmäßiger Überlegungen" (41) in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk müsse vor allem verhindert werden. Zugleich wird aber angenommen, der Verlust an Akzeptanz gerade bei den jüngeren Zuschauern (14- bis 29-Jährige: bis zu 72 %) zwinge die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dazu, unter gewandelten Bedingungen darzutun, „welche Leistungen sie für die Gesellschaft erbringen, die vom ‚Markt' nicht oder nicht in derselben Qualität hervorgebracht werden können und deshalb den hohen Aufwand an öffentlichen Mitteln rechtfertigen" (45). Deshalb sei „zu bedenken, ob nicht dem ‚öffentlichen' Rundfunk die besondere Aufgabe obliegt, auch bei digitaler Übertragung den Schwerpunkt des Angebots auf ein oder mehrere Vollprogramme (oder das, was funktional an ihre Stelle treten kann) in vertikaler, zeitlich abfolgender Vielfalt zu legen" (48) und so eine Vielfaltsreserve für die Bürger zu erhalten, die „weiterhin im Zusammenhang und nicht nur selektiv informiert, gebildet und unterhalten sein wollen". Die öffentlich-rechtliche Finanzierung sei jedenfalls nur zur Deckung der „besonderen Kosten ihrer öffentlichen Aufgaben" zu rechtfertigen (51). Zur Konkretisierung des Funktionsauftrags hält Bullinger insbesondere „tageszeitgenaue" Auflagen für die Berücksichtigung von Minderheitsinteressen in der Hauptsendezeit für erforderlich. Im Übrigen müssten Konkretisierungen des Programmauftrags im Wege der Selbstregulierung, insbesondere durch Auferlegung von Selbstverpflichtungen erfolgen, die aber auch aufsichtlich zu überprüfen seien.

Nach Auffassung von Bullinger müsste der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Anstalten also materiell, d. h. durch gesetzliche Festlegung von vor allem kulturellen und politischen Zielen bestimmt werden, deren Formulierung sich in erster Linie an den tradierten Aufgaben des Integrationsrundfunks zu orientieren hätte. Demgegenüber träte die durch die Beteiligung der Gruppen selbst charakterisierte Autonomie der Zielbestimmung und -kontrolle über die Anstaltsorgane zurück. Damit kontrastiert der Ansatz von Holznagel und Vesting, die gerade umgekehrt die Auflösung der bisher stabilen Grenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk durch eine stärkere Akzentuierung der prozeduralen Komponente des ersteren bewältigen wollen.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 2. Die Gutachten von Holznagel und Vesting: Ein Funktionsauftrag zur Selbstdefinition des Programms?

Thomas Vesting setzt in dem von ihm bearbeiteten Teil des Gutachtens[2] dagegen auf eine andere Konzeption des „Funktionsauftrags" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die er im Anschluss an seine Arbeit zur „Prozeduralen Rundfunkfreiheit" entwickelt: Es muss danach vor allem die „Autonomie des Prozesses der Rundfunkproduktion" geschützt werden (47). Das BVerfG habe den Begriff der „Grundversorgung dynamisch, als auf Selbständerung angelegt" verstanden und deshalb in seinen neueren Urteilen auch stärker die Bedeutung der Programmfreiheit als Freiheit zur Selbstdefinition der Rundfunkaufgabe akzentuiert.[3] Dazu gehöre auch die Erhaltung und Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zu den Privaten. Das Gericht habe darauf insistiert, dass der Rundfunk in die Lage versetzt werden müsse, „ein dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechendes Programm für die gesamte Bevölkerung" anzubieten, das „im Wettbewerb" Bestand haben könne. Die für erforderlich gehaltenen Programme und Programmformate müssten von den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern selbst definiert werden (56 f.). Einschränkend muss aber – wie auch Vesting einräumt (58) – beachtet werden, dass das BVerfG die Programmautonomie an einen „verfassungsrechtlich vorgegebenen und gesetzlich näher umschriebenen Programmauftrag" bindet. Vereinfachend lässt sich diese Position so verstehen, dass der Funktionsauftrag vor allem ein „Auftrag zur Selbstorganisation" ist (63), da die Anstalten in einer dynamischen Umwelt die Programmstrategien selbst entwickeln müssten. Ähnlich argumentiert auch Bernd Holznagel in seinem für das ZDF verfassten Gutachten[4].

Beide Konzeptionen beziehen sich auf den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Veranstaltern, ziehen aber daraus entgegengesetzte Konsequenzen: Bei Bullinger wird der Funktionsauftrag innerhalb der dualen Rundfunkordnung daran orientiert, dass der private Rundfunk, aber auch die Multimediadienste eine Fülle individualisierter und fragmentierter Teilleistungen erbracht hätten und der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich mit seinem klassischen Programmauftrag vor allem an die verbliebenen Zuschauer wenden müsse, die an einem entsprechenden Angebot interessiert blieben. Dagegen ist Vesting der Auffassung, dass gerade die Veränderung der Rundfunkbedingungen verfassungsrechtlich dadurch zu bewältigen seien, dass die Freiheit zur Selbstdefinition des Rundfunks zur Entwicklung einer größeren Variationsbreite der Angebote genutzt werden könne und müsse. Deshalb sei es u. a. auch zulässig, jenseits der „integrativen" Programme die „Kernzielgruppe der 25- bis 49-Jährigen" durch neue Angebote anzusprechen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürften sich nicht in eine „kulturelle Nischenfunktion" abdrängen lassen (69).

---

2 B. Holznagel / Th. Vesting: Sparten- und Zielprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Baden-Baden 1999.

3 BVerfGE 90, 60, 90 ff.

4 B. Holznagel: Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens, ZDF Schriftenreihe Nr. 55, Mainz, April 1999.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

### 3. Das Bundesverfassungsgericht und die Grundversorgung – Bindung an die „Integrations"-Funktion?

Eine genauere Bestimmung der Tragfähigkeit des Konzepts der „Grundversorgung" für die Weiterentwicklung des Rundfunkverfassungsrechts ist nur zu gewinnen, wenn man den Blick zurück auf die Anfänge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Funktion der Rundfunkfreiheit als einer „dienenden Freiheit" wendet. Insbesondere im zweiten Rundfunkurteil[5] hat das BVerfG das gesamte Programm an die Funktion der „Integration" gebunden, die stark um das politische System zentriert ist: „Der Rundfunk wirkt auch mit den Sendungen außerhalb des Bereichs der eigentlichen Information und politischen Unterrichtung an der Meinungsbildung mit". Meinungsbildung geschieht danach auch in „Hörspielen und musikalischen Darbietungen".[6] „Das Sendeprogramm kann infolge dessen nicht in einzelne Teile zerlegt werden, sondern muss als einheitliche Veranstaltung gesehen werden." In späteren Urteilen zum Begriff der „Grundversorgung" wird dies stets vorausgesetzt, wenngleich das Bundesverfassungsgericht sich später vielfach nur vage in diese Richtung äußert. Immer wieder betont das Gericht, es komme darauf an, dass die „in Betracht kommenden gesellschaftlichen Kräfte (!) im Gesamtprogramm zu Worte kommen"[7]. Der Rundfunk „gibt dem Einzelnen und den gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zu meinungsbildendem Wirken".

Man muss zum Verständnis dieser Rechtsprechung auch die Urteile zur Funktion der politischen Parteien heranziehen: Der Rundfunk ist danach der erste Ring in einem System konzentrischer Kreise; dessen zweiten Ring bilden die Parteien, die „Zwischenglieder zwischen Bürger und den Staatsorganen". Die politischen Parteien sammeln und leiten die auf die politische Macht bezogenen Meinungen, Interessen und Bestrebungen, sie „gleichen sie in sich aus und formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können"[8]. Den inneren Kreis dieses Integrationsgefüges bilden die „politischen Führungsorgane des Staates". Ob die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Vergangenheit damit angemessen beschrieben worden ist, sei dahingestellt. Dass dies für die Gegenwart aber nicht mehr zutrifft, sollte außer Frage stehen. Damit wird letztlich die Eigenständigkeit der Medien, hier des Rundfunks, politisch funktionalisiert, wenngleich nicht für eine bestimmte politische Richtung. Ob dies aber mit der Autonomie der Medien vereinbar ist, die das Grundgesetz durch die objektiv-rechtlich zu verstehende Rundfunkfreiheit gewährleisten wollte, ist zweifelhaft.

### 4. Programmautonomie oder Schutz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor sich selbst?

Jedenfalls erklären sich aus dieser Funktionsbindung des Rundfunks die Versuche, seine abnehmende faktische Fähigkeit zur Integration dann auf diejenigen Rezipienten zu beschränken, die für die klassische „Rundfunkvielfalt" noch zu erreichen sind oder ihn materiell auf die Produktion eines feststehenden Bestandes „meritorischer Güter" zu

5 BVerfGE 31, 309, 312; aber auch 12, 205, 259.
6 BverfGE 12, 260.
7 BVerfGE 31, 314,325; 35, 202, 222; 73, 118 ff.
8 BVerfGE 44, 125,145f.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beschränken, die auf dem Markt nicht produziert werden. Das eine wäre die Option für eine Art „Schmalspurintegration", das andere läuft auf die gesetzlich definierte Kompensation von Marktversagen hinaus. Dies wäre aber keine Konzeption, die der Autonomie der Medien, insbesondere des Rundfunks, als eines Teilsystems der Gesellschaft gerecht wird. Bei Bullinger reduziert sich die Integrationsfunktion des Rundfunks darauf, dass er zum „gesellschaftlichen Zusammenhalt" beitragen soll. Diese Konzeption bleibt jedoch konturlos, wenn man das Integrationsverständnis von seinen politischen Referenzen befreit. Alle gesellschaftlichen Kommunikationen können irgendwie „zum gesellschaftlichen Zusammenhalt" beitragen – dies gilt auch für die Nachmittagsshows der privaten Veranstalter.

Charakteristisch ist aber gerade die Zentrierung des öffentlichen Rundfunks um die Politik und ein gesamthaftes Verständnis von Kultur.

Bei Holznagel und Vesting wird demgegenüber die prozedurale Selbstdefinition der Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Bindung an den Gruppenpluralismus gelöst und mit der professionellen Komponente der Rundfunkorganisation verknüpft. Das Vertrauen in die Leistungen der Gruppen ist auch bei diesen Autoren eher begrenzt. Das bedeutet, der Rundfunk wählt letztlich seine Aufgaben selbst, da weder das Gesetz noch der Gruppenpluralismus ausreichende Orientierung im Angesicht des schnellen Wandels und der Veränderungen der Öffentlichkeit bieten können. Die „prozedurale" Konzeption des Funktionsauftrags gerät so aber in eine gefährliche Nähe zur Tautologie: Der Public Service ist das, das die Anstalten als solchen definieren. Dieser Gefahr ist nur dann zu entgehen, wenn die Funktion der Massenmedien zunächst eigenständig bestimmt und darauf erst die Selbstdefinition als Kern der Rundfunkautonomie bezogen wird.

## 5. Die Autonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Teil der Autonomie der Massenmedien

Die prozedurale Konzeption des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerät durch ihre Offenheit in eine gefährliche Nähe zur Tautologie: Die Funktion des Rundfunks wird durch den Rundfunk selbst definiert. Dieser Gefahr ist nur dann zu entkommen, wenn die Funktion der Medien insgesamt zunächst eigenständig (neu) bestimmt wird, und die Konsequenzen aus der Lockerung der Bindung an den mit der Verteilungsknappheit verknüpften Gruppenpluralismus für den Rundfunk gezogen werden.

Hier bietet sich ein Anschluss an die Luhmannsche systemtheoretische Begriffsbildung an: Man muss nur die Autonomie der Massenmedien begrifflich schärfer fassen und sie aus der unproduktiven Bindung an die politische Integrationsfunktion befreien. Die „Funktion der Massenmedien" besteht danach in der ständigen Erzeugung und Bearbeitung von Irritation.[9] Nur auf dieser Grundlage ist es – nach Luhmann – möglich, die „moderne Gesellschaft in ihrem Kommunikationsvollzug endogen unruhig einzurichten wie ein Gehirn und sie damit an einer all zu starken Bindung an etablierte Strukturen zu hindern" (175). Als faktische Leistung stellt sich dann nicht „Integration" ein, sondern „die Welt- und Gesellschaftsbeschreibungen, an denen sich die moderne Gesellschaft innerhalb und außerhalb des Systems ihrer Massenmedien orientiert".

9 N. Luhmann: Die Realität der Massenmedien, 2. Aufl., Opladen 1996, S. 174.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Über diesen theoretischen Zwischenschritt ließe sich die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks als ein institutioneller Versuch beschreiben, die besonderen Risiken, die mit der Zeitabhängigkeit des Rundfunks verbunden sind (hohe Investitionskosten, Ungewissheit der Abschätzung des Zuschauerinteresses), und den davon ausgehenden besonderen Konformitätsdruck zu begrenzen. Der Bezug auf die Unterscheidung von Mehrheits- und Minderheitsinteressen führt in die Diskussion um die „Grundversorgung" leicht einen falschen paternalistischen Zungenschlag ein. Diese medienökonomischen Risiken werden durch den Preisauftrieb bei den Programmrechten noch gesteigert. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform soll dazu dienen, den „Varietätspool" der Programmkomponenten und -formate zu erhalten; deshalb darf und muss der Rundfunk auch durchaus bewährte massenwirksame Komponenten weiterentwickeln, zumal auch die Öffentlich-Rechtlichen das Recht haben müssen, im Angesicht der Ungewissheit der Erwartungen eine „Marke" zu entwickeln, an der sich Zuschauer orientieren können. Trotz des häufigen Wechsels zwischen den Kanälen ist es keineswegs so, dass die Angebote in einem unstrukturierten offenen Optionenraum aufgehen. Auf diesem Hintergrund erhält die Akzentuierung der Fähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur Selbstdefinition ihres Programms ihre Konturen.

Der alte „Integrationsrundfunk" war auf eine nicht unproblematische Weise an das politische System gekoppelt, der private Rundfunk ist in erheblichem Maße ökonomischen Zwängen ausgesetzt, die seine Autonomie begrenzen. Dieser Gedanke der Bindung von Ungewissheit durch die öffentlich-rechtliche Organisation und die dadurch gewährleistete Fähigkeit zur Selbstdefinition lässt die von Bullinger stärker akzentuierte Notwendigkeit zur Selbstbeobachtung und Evaluation der Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem anderen Licht erscheinen. Dies erscheint als ein durchaus fruchtbarer Gedanke, zumal die Gewährleistung von Vielfalt durch den Rundfunkrat stark auf relativ einfache politische Alternativen festgelegt zu sein scheint. Selbstentwurf und Selbstbeobachtung der Öffentlich-Rechtlichen müssten stärker nach Qualitätszielen differenziert und dadurch sowohl transparent als auch auf externe (nichtstaatliche) Fremdevaluation angelegt werden. Auf dieser Grundlage ließe sich auch nach einer neuen Funktionsverteilung zwischen gesetzlicher Fremd- und autonomer Selbstregulierung der Rundfunkanstalten suchen. Die Verknüpfung der Kernaufgabe der Grundversorgung mit einer Mehrzahl unterschiedlicher Spartenprogramme und Multimediadienste erscheint durchaus legitim, solange sich diese Programme und Dienste zu einem Netzwerk verknüpfen lassen, das auf die Erhaltung der Offenheit des Rundfunkproduktionsprozesses festgelegt ist und nicht primär destruktiv privaten Veranstaltern, etwa durch Vervielfachung ähnlicher Programme, Zuschauer bzw. Hörer abjagen soll. Dazu könnte eine zahlenmäßige Beschränkung der Programme beitragen, die die Öffentlich-Rechtlichen jedenfalls daran hindert, „more of the same" zu produzieren, etwa zwei musikbasierte Jugendprogramme, die sich an dieselbe Altersgruppe wenden. Die zwangsläufig sich vollziehende Ablösung von der Orientierungsleistung des Binnenpluralismus der Gruppen, die den Rundfunk eher inhaltlich an ein relativ festliegendes Spektrum kultureller Vielfalt gebunden haben, muss als Randbedingung für die Neujustierung des Funktionsauftrags akzeptiert werden.

Es sollte immerhin deutlich geworden sein, dass die Akzentuierung der Autonomie der Massenmedien zu einer neuen prozeduralen Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beitragen kann; Voraussetzung dafür ist aber die Auflösung der Verbindung mit einem problematischen Verständnis des „Integrationsrundfunks", der im Zeitalter der Fragmentierung der Öffentlichkeiten seine Grundlage verliert. Nur dann ist auch



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das Konzept der prozeduralen Rundfunkfreiheit nachvollziehbar: Es dient dann dazu, den „Varietätspool" der Gesellschaft zu erhalten und dafür in Gestalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Corporate Identity zu finden. Demgegenüber ist der private Rundfunk sehr viel stärker den Risiken der Programmproduktion und deren Finanzierung ausgesetzt, in der Wahl seiner Themen und Formen wird er durch ökonomische Zwänge begrenzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat immer die objektiv-rechtliche Bedeutung der als Vielfaltsgarantie verstandenen Rundfunkfreiheit akzentuiert und ein subjektives Recht auf ein „Zuwortekommen" der im Rundfunkrat vertretenen Organisationen verworfen. Dann muss sich auch die Aufgabe des Gruppenpluralismus verändern können. Die Repräsentation der Gruppen konnte unter den Bedingungen der Vergangenheit den Rundfunk auf politische „Integration" verpflichten – was immer das im Einzelnen bedeuten mag. Aufgrund der gesteigerten Dynamik der Rundfunkentwicklung sollte eine Akzentverschiebung möglich sein: Der Gruppenpluralismus dient dann eher dazu, die ökonomischen Zwänge abzupuffern, unter denen ein werbungsfinanzierter Rundfunk steht, und eine nach medieninternen Gesichtspunkten fungierende Autonomie gegen „Korruption" durch Eigeninteressen der Medienproduzenten zu sichern. Der Rückgriff auf die „Integrationsaufgabe" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[10] führt in eine Argumentationsfalle: Die Investition in „massenattraktive Bereiche" wird dann zu einer Art Eigenwerbung mit dem Ziel, „das Abwandern von Zuschauern zu verhindern". Unter der Hand wird das Rezipieren von öffentlich-rechtlichen Programmen schlechthin dann selbst zur gelungenen „Integration". Insbesondere das ARD-Papier verstrickt sich hier ganz offen in Widersprüche. So werden auf der einen Seite „überdurchschnittliche Anstrengungen" in Bereichen „verlangt, die von Privatsendern dominiert werden" (S. 21). Dazu wird auch der „Spitzensport" gerechnet. Im gleichen Atemzug wird aber diese Aktivität damit legitimiert, dass sonst „viele Zuschauer nicht mehr zu erreichen" seien. Eine solche Entwicklung wird als Nichterfüllung des „Integrationsauftrags" interpretiert. Diese Argumentation erscheint schwer nachvollziehbar, läuft sie doch darauf hinaus, gerade die teuersten Programme, Sportübertragungen, Hollywood-Filme, große Shows letztlich als „Zugaben" anzusehen, deren Annahme den Zuschauer vielleicht veranlassen könnte, sich auf den eigentlichen „Integrationsauftrag" einzulassen. Dies müsste schon wegen der Kosten als völlig unverhältnismäßig angesehen werden, zumal im Zeitalter des Zappens die Wahrscheinlichkeit, dass ein Zuschauer durch das Betrachten von Spitzensportereignissen ein Interesse an „Panorama" gewinnen könnte, nicht besonders groß sein dürfte. Wenn die Öffentlich-Rechtlichen den „Integrationsauftrag" so sehr ins Zentrum rücken, unterstützen sie ungewollt die Argumentation der Privaten, die konsequenterweise ein verstärktes Engagement gerade im Kernbereich des „Integrationsrundfunks" verlangen. Gerade im Bereich der Sportübertragungen ist die Eigenständigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch kaum besonders ausgeprägt. Deshalb ist es hier besonders schwer nachvollziehbar, dass Hunderte von Millionen DM für Sportrechte ausgegeben werden sollen, nur damit das „Abwandern" von Zuschauern (nicht einmal aus dem Kernbereich des Integrationsfunks!) verhindert werden kann.

10 Vgl. das Grundsatzpapier der ARD zur Perspektive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: epd medien Nr. 9 v. 6.2.1999, S. 1 ff.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 6. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die neuen Probleme der Medienökonomie

Bullinger trifft durchaus einen schwachen Punkt der Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, wenn er auf Tendenzen zur Anpassung an die Bedingungen der Kommerzialisierung in der dualen Rundfunkordnung hinweist. Man muss sich in der Tat fragen, wie der Prozess der Selbstdefinition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach der Abschwächung der Orientierung durch Gruppenpluralismus auf die Veränderungen im System des Vielkanalfernsehens eingestellt ist: Die Gruppenstruktur ist ihrerseits eine Frucht der Koppelung des Rundfunksystems an das politische. Es setzt die Zentrierung um ein politisches Forum der Gesellschaft voraus und versucht, die Verknüpfung des Mediums mit der Politik durch Pluralisierung abzuschwächen und für Veränderung offen zu halten. Wenn die Gewichte innerhalb der Vollprogramme, aber auch im Netzwerk der Spartenprogramme und Zusatzinformationen (Online) sich verschieben, ist es erforderlich, mindestens über ergänzende Formen der Selbstregulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nachzudenken, die das Konzept der „Prozeduralisierung" jenseits der bloßen Verweisung an das professionelle Selbstverständnis der Programmmacher mit Leben füllen könnten. In dieser Hinsicht ist Bullingers Überlegung über eine genauere gesetzliche Definition eines zugleich erweiterungsfähigen „Funktionsauftrags" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt und deren Verknüpfung mit einem System der Selbst- und Fremdevaluation durchaus produktiv. Darauf haben die Öffentlich-Rechtlichen bisher nur defensiv reagiert, wenngleich tatsächlich mit dem „Qualitätsmanagement" durch Programmbeobachtung schon experimentiert wird. Andererseits ist ein eng definierter Funktionsauftrag – wie er Bullinger vorschwebt – nicht angemessen. Dass er kaum mit der Rechtsprechung des BVerfG vereinbar ist, mag angesichts des qualitativen Wandels des Rundfunksystems, der dieser Rechtsprechung selbst den Boden entziehen wird, nicht mehr stark ins Gewicht fallen.

Letztlich steht aber hinter dem Gutachten die Vorstellung von der Normalität einer privatwirtschaftlichen Medienstruktur, gegenüber der sich der Rundfunk durch eine besondere, Marktdefizite kompensierende Leistung legitimieren muss. Bullinger geht davon aus, dass das Rundfunksystem sich mehr und mehr der Struktur der Presse annähert und deshalb der öffentlich-rechtliche Rundfunk als ein Rudiment der früheren Ordnung einer neuen Rechtfertigung bedarf. Diese Überlegung geht m. E. daran vorbei, dass die Veränderungen der Medien im Zuge der Digitalisierung eine Innovation ist, die nach neuen Rechtsformen verlangt, nicht aber eine Ausdehnung der Normalität des Marktes auch auf das Rundfunksystem bedeutet: Hier ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Lösung des Problems der Verteilungsknappheit (der Sendemöglichkeiten), zu dessen Abspannung der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch gegründet worden ist, ein neues Problem geschaffen oder jedenfalls sichtbar gemacht hat, nämlich das der Produktionsökonomie der Programme und des schnellen Wandels der Zuschauerinteressen, die sich ihrerseits nicht mehr an stabilen Gruppenpositionen orientieren: An die Stelle der Knappheit der Sendemöglichkeiten tritt in Zukunft mehr und mehr die Knappheit der Programme. Die Preise für attraktive Programme (Filme, Sport, „Big Events") steigen seit Jahren. Dies hängt nicht nur mit dem Massengeschmack zusammen, an dem sich das Fernsehen nun einmal orientieren muss, sondern auch mit den spezifischen Risiken der Fernsehökonomie als einer „Ökonomie des Neuen". Die Programme müssen einerseits neu (d. h. unbekannt) sein und zugleich aber bestimmte vorhandene Erwartungen des Zuschauers ansprechen, weil sonst auch die Filme, von denen sich im Nachhinein herausstellt, dass sie dem Publikum gefallen hätten, nicht gesehen werden. Dies führt



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu einer überproportionalen Preissteigerung bei bestimmten Genres, weil „das Neue", das schon einmal Aufmerksamkeit gefunden hat (durch die „Wiedererkennung" von „Stars" oder durch bestimmte Sendeformate, Serien etc.), eine Exklusivität erzeugt, die zum Monopol tendiert. Dies wird besonders deutlich im Sport. Die Spiele der Fußballbundesliga konkurrieren weder mit anderen Unterhaltungsangeboten noch untereinander.

Dadurch werden die Programme immer teurer, eine Entwicklung, die die Refinanzierung durch Werbung gefährdet. Dies wirkt sich im Free-TV in einer extremen Auseinanderentwicklung von teuren und billigen Programmen aus, die die Preissteigerung ausgleicht. (Unter diesem Gesichtspunkt ist auch das starke Interesse an „Erotik"-Filmen zu sehen: Sie erlauben eine ideale Verknüpfung von niedrigen Kosten, gesicherter Erwartung und Produktion des „Neuen".)

Auch die Probleme der Effizienz der Werbung (Streuverluste bei Fragmentierung der Interessen) zwingen das Free-TV dazu, in Zukunft immer mehr die tradierten Grenzen zwischen Werbung und Programm durch neue „hybride" Formate in Frage zu stellen. Dazu gibt es eindeutige strategische Erklärungen der großen privaten Veranstalter; diese Tendenz wird sich kaum aufhalten lassen, wenn man nicht die Finanzierung von Free-TV privater Veranstalter gefährden und die Tendenz zur Entwicklung von Pay-TV noch stärker fördern will. Auch diese Entwicklung zeigt, dass das Rundfunksystem sich insgesamt in einem Wandlungsprozess befindet, den man nur verfehlen kann, wenn man das Augenmerk – wie Bullinger dies tut – primär auf den Veränderungsdruck lenkt, unter dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht. Die Tendenz zur Entwicklung neuer Werbeformen wird insbesondere durch die Probleme der Finanzierung teurer werdender Programme verstärkt.

## 7. Zu den Möglichkeiten und Zwängen der Bildung von „Marken" für öffentlich-rechtliche und private Fernsehveranstalter

Der Druck zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen, der auf den privaten Veranstaltern lastet, ist zugleich ein neuer Grund dafür, innerhalb eines multipolaren Mediensystems jenseits der dualen Rundfunkordnung jedenfalls ein von den Zwängen der Medienwirtschaft stärker abgekoppeltes Mediensystem aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Die vordergründige Marktorientierung der Kritiker des öffentlich-rechtlichen Rundfunks übergeht auch die Zwänge zur Eigenwerbung der Veranstalter mit Programmen, die für das Neue werben müssen und infolge dessen nicht klaren Präferenzen der Zuschauer entsprechen können. Damit stehen die Fernsehveranstalter mehr als in der Vergangenheit unter dem Zwang, eine „Marke" aufzubauen, die die Aufmerksamkeit der Zuschauer binden und Interesse auch jenseits der gerade konsumierten Programmelemente (z. B. Fußballberichte) erzeugen kann. Dies zeigt sich bei den Privaten daran, dass sie die Kosten der Fußballberichterstattung nicht mehr aus der Werbung finanzieren können, aber sich dennoch einen Gewinn durch die Möglichkeit zur Platzierung von spezifischer Eigenwerbung oder allgemein durch (Sympathie-)Werbung für das gesamte Programm erhoffen. Dies hängt wiederum damit zusammen, dass die Schwierigkeit der Bestimmung der Zuschauerpräferenzen ihre Kehrseite in einer gewissen „Volatilität" der Aufmerksamkeit für Anregungen besteht. Nicht zuletzt deshalb ist auch ein jüngeres Publikum für die Privaten interessanter als ein älteres: Das jüngere ist offener für das Neue und kann dafür leichter mobilisiert werden. Dies bietet auch die Möglichkeit zur Entwicklung einer „Marke", mit der sich Erwartungen bilden und bin-



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den lassen. Auch das künftige Vielkanalfernsehen (insbesondere das digitale Pay-TV) wird nicht – wie Bullinger zu meinen scheint – dem Zuschauer einzelne Programmsegmente anbieten können – dies wäre wegen der besonderen Bedingungen der Medienökonomie viel zu riskant für die Veranstalter –, sondern eben eine „Marke" entwickeln, die die Aufmerksamkeit des Zuschauers unter Bedingungen von Teilwissen gewinnen kann.[11]

Auch dies ist ein Grund dafür, dass die öffentlich-rechtlichen Veranstalter nicht nur Programmelemente anbieten können, die von den Privaten nicht ausreichend produziert werden. Die „Marke", die die öffentlich-rechtlichen Anstalten ihrerseits bilden müssen, muss eigenständig bestimmt werden können und dynamisch, d. h. auf Veränderung angelegt sein, weil sonst der Zugang zu einem größeren Publikum nicht gewonnen werden kann. Die Öffentlich-Rechtlichen von vornherein auf bestimmte Programmsegmente festzulegen, würde der Dynamik des neuen Mediensystems widersprechen. Deshalb müssen den Öffentlich-Rechtlichen alle Formate einschließlich der Unterhaltung offen stehen. Wie ein Vielfaltskonzept unter veränderten Bedingungen formuliert werden kann, muss von den Veranstaltern in einem Prozess der Selbstdefinition und der Selbst- und Fremdevaluation festgelegt werden; in dieser Hinsicht ist das weiter gefasste Verständnis der Autonomie der Rundfunkanstalten insbesondere bei Vesting durchaus funktional.

Diese Überlegung zur Bedeutung der Markenbildung lässt sich am Beispiel der Werbung der Pay-TV-Veranstalter demonstrieren: DF 1 und Premiere haben mit einem Bündel von Programmangeboten geworben, für das eine gemeinsame Marke aufgebaut wurde (Premiere World), an die jeweils spezifische Werbung für einzelne Angebote angekoppelt werden kann. Wenn man dies berücksichtigt, ist es auch unter Bedingungen des Vielkanalfernsehens sinnvoll, öffentlich-rechtlichen Veranstaltern die Entwicklung von Vollprogrammen nach einem offenen Vielfaltskonzept mit verschiedenen Programmelementen vorzugeben, um das dann entsprechend den sich verändernden Nutzergewohnheiten Spartenkanäle und weitere Zusatzangebote gruppiert werden, die bestimmte Schwerpunkte eines Public-Service-Fernsehens bilden. Es mag durchaus sein, dass die Entwicklung des Pay-TV und des Internet-TV möglicherweise zu einer so grundlegenden Veränderung der Mediennutzung führt, dass auch dieses Konzept des Fernsehens sich nicht mehr halten lässt. Einstweilen ist dies aber nur Spekulation. D. h. wenn man den Akzent stärker bei der *Produktion* vielfältiger Programme und Programmsegmente setzt, besteht vorläufig kein Grund dafür, das Spektrum der Angebote der Öffentlich-Rechtlichen thematisch zu beschränken oder den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf tradierte Angebotsformen festzulegen, wie Bullinger dies offenbar für richtig hält.

## 8. Prozeduralisierung des Rundfunks durch den Zwang zum Entwurf und zur Evaluation eines auf Veränderung angelegten markenbildenden „Konzepts"

Andererseits ist entsprechend den oben angestellten Überlegungen durchaus eine prozedurale Form der Reflexion der Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu entwickeln, durch das diese ihre eigene „Marke" bestimmen und für die Öffentlichkeit

11 Vgl. dazu allg. C. Shapiro/ H. R.Varian: Information Rules – A Strategic Guide to the Network Economy, Boston 1998; M. J. Wolf: The Entertainment Economy, New York 1999.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

transparent machen könnten. Dazu besteht durchaus Anlass, weil tatsächlich bestimmte Anpassungen an die „Marken" der Privaten zu beobachten sind, die die Frage nach der Legitimation einzelner Programmteile aufwerfen. D. h. es ist durchaus richtig, dass – wie Vesting und Holznagel betonen – die Autonomie der Rundfunkanstalten sich auch auf die Definition des Programmspektrums selbst beziehen muss, andererseits ist es aber erforderlich, ein prozedurales, nicht allein auf den Gruppenpluralismus basierendes Strukturelement in die Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einzubauen, das diese Säule des multipolaren Rundfunksystems darauf festlegt, auch ein – wenn auch variables – *Konzept* zu definieren und ihre Programmpraxis daran messen zu lassen. Die auch rechtlich abgestützte Notwendigkeit zur Selbstfestlegung der öffentlich-rechtlichen Anstalten wird nicht nur durch unreflektierte Tendenzen zur Selbstanpassung an Bedingungen der Kommerzialisierung, sondern auch durch Äußerungen aus dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestätigt: So hat z. B. Peter Voß, Vorsitzender der ARD und Intendant des Südwestrundfunks, die Beteiligung der Öffentlich-Rechtlichen an Fußballübertragungen mit den Zwängen der politischen Legitimation der Rundfunkgebühr begründet. Dies ist letzten Endes nichts anderes als eine Umformulierung der „Quote" als Kriterium für die Programmwahl. Der Ansatz erscheint auch insofern widersprüchlich, als angesichts der Kosten der Senderechte entweder eine Verteilung durch Umwidmung zu Lasten anderer Programmkomponenten stattfinden müsste oder die Gebühr allein zur Finanzierung von Sportübertragungen erhöht werden müsste. Diesem Dilemma darf sich eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt anders als ein privater Veranstalter nicht aussetzen. Die Akzentverlagerung zur Produktion rechtfertigt allerdings auch ein stärkeres Engagement der Öffentlich-Rechtlichen in der Entwicklung von Online- und anderen Mediendiensten, insbesondere zur Nutzung des Internet und anderer neuer Technologien (wie des UMTS).

Die Diskussion über den „Funktionsauftrag" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Public Service Broadcasting) wird auch in anderen Ländern geführt, so etwa in Großbritannien über die Stellung der BBC. Die Vorschläge der zu ihrer Überprüfung eingesetzten Kommission gehen dahin, die kommerziellen Aktivitäten (BBC-World), die die BBC unternimmt, durch Privatisierung abzutrennen, im Übrigen die Mittel der BBC gerade für die Nutzung des Internet und anderer neuer Sendeformen jedenfalls für einige Jahre durch einen Aufschlag auf den Kaufpreis digitaler Fernsehgeräte zu finanzieren, d. h. die BBC soll nicht auf ihre traditionelle Funktion zurückgeführt werden. Die BBC hat ihre Internet-Angebote übrigens inzwischen so weit ausgebaut, dass in der Literatur von der besten Web-Site im englischen Internet die Rede ist, dessen Inhalte häufig abgerufen werden. Allerdings wird dies in Zukunft die Abgrenzung eigener Angebote von denjenigen erschweren, zu denen über die Portalfunktion (mit entsprechenden Werbemöglichkeiten) der Zugang eröffnet wird. Dies bestätigt die Überlegung, dass die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch und gerade von den Möglichkeiten zum Aufbau von Internet-Fernsehen und anderen Multimedia-Angeboten bestimmt werden muss und nicht an der gesetzlichen Befestigung des Status quo.

Der „Funktionsauftrag" der Öffentlich-Rechtlichen kann deshalb nicht in einer materiellen Festlegung bestimmter Funktionen bestehen (Integration, Vorbild, Forum etc.), er muss mehr Flexibilität für die Selbstdefinition unter Berücksichtigung der wachsenden Bedeutung der Produktion von Inhalten gewähren. Dies darf aber nicht, wie die Gutachten von Vesting und Holznagel teilweise nahe legen, mit einer unstrukturierten Autonomie gleichgesetzt werden. Die angesichts der Vielfalt der Möglichkeiten erweiterte Autonomie der Programmentwicklung und der Zwang zur Eröffnung von Experimen-



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tierspielräumen ist auf der anderen Seite durch gewisse prozedurale Vorgaben für die Offenlegung der Entwicklungsstrategie, der Formen der Selbst- und Fremdevaluation für die variable Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu strukturieren. So kann es z. B. im Angesicht der Kosten-Nutzen-Relationen durchaus erforderlich werden, bestimmte Formate und Komponenten ganz oder teilweise aufzugeben, wie z. B. die Direktübertragung von Sportereignissen, nicht aber die Sportberichterstattung. Hier orientiert sich die Selbstwahrnehmung der Anstalten vielfach zu sehr an der eigenen Vergangenheit und an der Gegenwart der Privaten. Andererseits käme es darauf an, gerade in der Produktion neue Akzente zu setzen, die durchaus langfristig neue Bindungen auch eines jugendlichen Publikums erzeugen können. Das ZDF entspricht z. B. mit seinen umfangreichen Online-Angeboten dieser Notwendigkeit zum Experimentieren mit einer neuen variablen Netzstruktur unterschiedlicher Komponenten, die um ein „Vollprogramm" gruppiert sind, am ehesten. Dieser Aufbau eines solchen flexiblen Netzwerks aus Voll-, Spartenprogrammen, Internet-Angeboten etc. wäre also der Gegenstand eines offenen, stets neu zu reflektierenden und zu evaluierenden „Funktionsauftrags" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Ein besonderes Problem wirft sicher der Hörfunk auf, mit dem sich das Gutachten von Vesting auseinander setzt. Das Radio ist immer stärker zu einem „Nebenmedium" geworden, das sich kaum noch sinnvoll an Vielfaltsanforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts messen lässt. Vesting meint deshalb, es müsse den ARD-Sendern gestattet sein, auch ein weitgehend als Musikprogramm konzipiertes Jugendradio anzubieten, um darüber den späteren Umstieg von Jugendlichen in andere Programmformen der Öffentlich-Rechtlichen zu ermöglichen oder zu erleichtern. Es erscheint auf den ersten Blick nicht unbedenklich, die Eigenwerbefunktion derart in den Vordergrund zu rücken. Dennoch ist dies letztlich ein zutreffender Gedanke. Vesting stellt mit Recht auf die starke Fragmentierung der Hörerinteressen in den letzten Jahren ab, denen ein vielfältiges Programm im traditionellen Sinne kaum mehr entsprechen kann. Auch im Hörfunk wird es darauf ankommen, die „Marke" der Öffentlich-Rechtlichen insgesamt zu akzentuieren und sie zum Bezugspunkt der Selbst- und Fremdevaluation der gerade im Hörfunk stärker auseinander driftenden Programmkomponenten und -formate zu machen.

Wenn man die durch den Wegfall der Frequenzknappheit sich verändernden Bedingungen der Medienökonomie in Rechnung stellt, eröffnet sich auch eine neue Regulierungsperspektive, die auf das Ziel der Erhaltung von Programmvielfalt in neuer Form eingestellt ist. Das digitale Pay-TV wird sich voraussichtlich zunächst als dritte Säule eines neuen Fernsehsystems etablieren, dessen einzelne Komponenten aus Spartenprogrammen bestehen werden. An solche Programme lassen sich schon begrifflich keine Vielfaltsanforderungen stellen. Aber die Markenbildung für Programm*pakete* könnte einen Ansatzpunkt für eine Strategie der Gewährleistung von Pluralität im neuen Mediensystem bilden: In Zukunft könnte und sollte die Verknüpfung von Programmangeboten zu einem Netzwerk (Vollprogramme und ergänzende Programme und Online-Dienste etc.) oder zu einem Paket von Spartenprogrammen, das über eine „Marke" angeboten wird, darauf überprüft werden, ob das Paket als solches vielfältig ist, also z. B. auch Nachrichten-Angebote, kulturelle Sendungen u. ä. enthält, die von der Werbung für das Gesamtprogramm profitieren könnten. D. h. es müsste dann die „Marke" eine neue Form dynamischer, auf Selbstveränderung angelegter Vielfalt gewährleisten. Was Vielfalt bedeutet, lässt sich nicht mehr inhaltlich und retrospektiv im Anschluss an schon vorhandene Formen und Komponenten bestimmen. Hier können Formen der Proze-



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

duralisierung im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Anpassung der Dogmatik des Rundfunkrechts beitragen. Vielfalt ließe sich dann auf einer höheren Abstraktionsebene an eine veränderte Mediendynamik anpassen und auf die Suche nach dem Neuen einstellen.

## 9. Resümee

Resümierend lässt sich festhalten, dass das Gutachten von Bullinger kaum den gewandelten Bedingungen des Mediensystems gerecht wird, weil es zu schematisch auf das Marktmodell setzt und damit die grundlegenden Veränderungen in der Medienökonomie und die Herausbildung einer neuen Internet-Ökonomie verfehlt. Das Gutachten von Holznagel erscheint demgegenüber zu stark retrospektiv an der Selbstdarstellung der öffentlich-rechtlichen Veranstalter, insbesondere des ZDF orientiert. Es nimmt die Veränderungen des Mediensystems m. E. nicht ernst genug und versucht eher reaktiv das tradierte Verständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Randkorrekturen an die neuen Herausforderungen anzupassen und insistiert im Übrigen darauf, dass sich grundsätzlich nicht so viel geändert habe. Vestings (Teil-)Gutachten stellt sich dagegen offensiv auf den Wandel ein und entwirft für den Hörfunk ein realistisches Bild der veränderten Wirkungsmöglichkeiten des Rundfunks, die zu einer Neubestimmung der Position der Öffentlich-Rechtlichen zwinge. Danach wird stärker die prozedurale Komponente des öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunks akzentuiert, die sich in der offenen Selbstdefinition einer auf Selbstrevision angelegten Rundfunkaufgabe realisiert. Dies erscheint durchaus als ein richtiger Schritt.

Nach der hier vertretenen Auffassung muss man aber weiter gehen und auch die Selbstveränderungen des privaten Rundfunks im Angesicht der Verteuerung von Programmrechten und der Notwendigkeit zur Entwicklung neuer Werbeformen stärker in Rechnung stellen und demgegenüber die Bedeutung einer (durch Selbstevaluation) zu kontrollierenden, von den Zwängen der Medienökonomie entlasteten Programmkonzeption akzentuieren. Darüber hinaus kommt es darauf an, die Bedeutung der Eigenwerbung für Programmnetzwerke und -pakete durch Markenbildung aufzunehmen und auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – jenseits der bloß vordergründigen Orientierung an „Quoten“ – die Möglichkeit zur Entwicklung eines neuen Konzepts der Vielfalt in Netzwerken durch Aufbau einer „Marke“ zu geben. Auch die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst müssten ihre defensive Position aufgeben und sich stärker auf den Wandel einlassen. Dem wird die einfache Entgegensetzung von Markt und „öffentlicher Aufgabe“ nicht mehr gerecht: Es müsste (und könnte) gezeigt werden, dass die spezifischen medienökonomischen Bedingungen nach wie vor das Konzept einer von der Autonomie der Medien bestimmten Konzeption eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks rechtfertigen. In Zukunft käme es stärker darauf an, vergleichend die Entwicklung von Public-Service-Rundfunk im Ausland zu berücksichtigen und nach einem variablen Set von „best practices“ zu suchen, das sich mit den Funktionsbedingungen selbst ändert.

Dies könnte ein neues prozedurales Moment der Selbstdefinition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einführen, das auch schon im Telekommunikationsrecht existiert (§ 3 TK-EntgeltregulierungsVO): Danach wird die Preisbestimmung auch von der Entwicklung auf vergleichbaren ausländischen Märkten abhängig gemacht. Diese Methode der Erzeugung neuer Informationen durch systematischen vergleichenden Ansatz führt ein wichtiges prozedurales Element in das Recht ein, das zur Begrenzung von Proble-



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men der Entscheidung auf der Grundlage von Teilwissen führt. Sie sollte auch für den Rundfunk genutzt werden.

Nur ergänzend kann hier auf die europarechtliche Problematik der Verwischung der Grenzen zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, insbesondere durch Ausweitung der Sparten- und anderer Ergänzungsprogramme hingewiesen werden: Aus Art. 87 (ex 92) EGV, einer Vorschrift zur Beschränkung öffentlicher Subventionen, sind Bedenken gegen die Finanzierung von nicht als kulturell „wertvoll" angesehenen Programmteilen des Public-Service-Rundfunks abgeleitet worden. Die Protokollerklärung zum Vertrag von Maastricht rechtfertigt die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und ihre Finanzierung ausdrücklich. Aber damit sind angesichts der Dynamik der Entwicklung nicht alle Probleme ausgeräumt: Die Erklärung macht diesen Vorbehalt nämlich von der Übertragung, Festlegung und Ausgestaltung der öffentlichen Aufgabe abhängig. Eine Öffnung des „Funktionsauftrags" durch eine rein prozessuale Form der Selbstdefinition könnte mit diesem Erfordernis kollidieren.



https://doi.org/10.5771/1615-634x-2000-1-93 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY