

Der dynamische Rundfunkbegriff im digitalen Zeitalter. Für eine mutige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – ein Zwischenruf

Simone Schelberg

Seit 1945 der neue Nordwestdeutsche Rundfunk für die britische Besatzungszone ausgebaut wurde oder die Amerikaner 1948 mit dem Bayerischen Rundfunk und dem Hessischen Rundfunk einen wichtigen Schritt hin zu einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation machten hat sich der Rundfunkbegriff entscheidend verändert:

Zunächst also war „Rundfunk“ nur das Radio per Mittelwelle mit einem Programm je Anstalt. In der Folge gab es die Entwicklung zum Ausbau der Ultrakurzwelle und dann zum UKW-Empfang, der zum Standard wurde und die Empfangsmöglichkeiten für die Anstalten deutlich steigerte, bevor 1953 der Fernsehvertrag zur Gründung des „Deutschen Fernsehens“ vom NWDR unterschrieben wurde. Das tägliche Schwarz-Weiß-Programm wurde unter den Anstalten aufgeteilt, ein Grundsatz, der sich bis heute innerhalb der ARD hält. 1954 startete dann das Deutsche Fernsehen flächendeckend in ganz Deutschland. 1961 folgte der Staatsvertrag über das „Zweite Deutsche Fernsehen“, das zunächst als ein zweites ARD-Programm auf Sendung ging. Parallel entstanden die Dritten Programme mit der bis heute für diese charakteristischen Landesidentität, bzw. Regionalität. Das Fernsehen deckte die Abende ab, während sich das Hörfunkmedium Anfang der Siebziger ebenfalls neu erfand und durch zahlreiche verfügbare UKW-Ketten regionalisieren konnte. Die Zielgruppe hier war nun verstärkt auch die jüngere Klientel, die das Radio als Begleitmedium - im Gegensatz eben zum Fernsehen - überwiegend tagsüber nutzt. 1987 entstand als Folge der seit dem Ludwigshafener Kabelpilotprojekt 1984 erfolgten Marköffnung für private Veranstalter mit der Unterzeichnung des „Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens“ die duale Rundfunkordnung. Die nächste gravierende Umwälzung ist dann durch das Heranwachsen des Internets auf Basis immer stärkerer Mobilfunknetze und der Glasfasertechnik gekennzeichnet, das bis in die Gegenwart reicht: Das orts- und zeitunabhängige Abrufen von Bild und Ton, das Angebot von Streamingdiensten und Mediatheken, Onlinediensten und Social-Media-Kanälen entwickelte

sich zu den neuesten technischen Errungenschaften für öffentlich-rechtliche und private Rundfunkanbieter.

Diese Rundfunkgeschichte¹ zeigt die dynamische Entwicklung und Ausprägung eines Rundfunkbegriffs, der sich immer wieder an die technischen Möglichkeiten und gesellschaftliche Nutzungsgewohnheiten angepasst hat. Bis heute entwickeln sich die Medien rasant und umfangreich; das digitale Zeitalter nimmt seinen Lauf - die Folgen für die gesamte Medienlandschaft sind buchstäblich vielfältig. In diesem Kontext wachsen die Diskussionen rund um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, dessen Notwendigkeit und Umfang weiter an. Seine gesellschaftliche Rolle wird zunehmend hinterfragt².

Die dazu kursierenden Argumente in gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Rechtspolitik, die sich gegen Bestand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks richten, setzen bei seiner Beauftragung an: Diese sei ausreichend, wenn er Information, Kultur und Bildung anbiete; das sei der klassische Grundversorgungsauftrag – gleichermaßen der Kernauftrag – und das allein rechtfertige der Anspruch auf Gebühren.³ Unterhaltung entspreche dem nicht.⁴ Die privaten Rundfunkanbieter müssten sich schließlich aus Werbung finanzieren und deshalb auf massenattraktive Unterhaltungsprogramme setzen.⁵ Umgekehrt seien Sport und Unterhaltung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zunächst nicht von der Gebührenfinanzierung gedeckt.⁶ Angeführt wird zusätzlich, die zur Information hinführende Funktion von Unterhaltung unterliege einem Bedeu-

1 K. Dussel, *Deutsche Rundfunkgeschichte*, Köln 2022.

2 Vgl. dazu grundsätzlich: H. Roetermund, *Nach dem Rundfunk. Die Transformation eines Massenmediums zum Online-Medium*, Köln 2021.

3 R. Robra, Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist der Wurm drin, *faz.net*, 22.8.2022, [faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/rbb-skandal-um-patricia-schlesinger-wirft-licht-auf-reform-bedarf-18259025.html](https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/rbb-skandal-um-patricia-schlesinger-wirft-licht-auf-reform-bedarf-18259025.html); J. Otto, Die alten Monopolisten stecken in der Krise, *FAS*, 5.2.1999, Nr.5, S.4; R. Haseloff im *BILD*-Interview, 20.8.2023, H.-J. Vehlewald, E. Sedlmayr, Sachsen-Anhalt-Chef lästert über ARD, <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/haseloff-ueber-die-ard-wenn-ich-die-tagesschau-sehe-denke-ich-85109358.bild.html>.

4 R. Haseloff ebenda; R. Haseloff im *ZEIT*-Interview, 10.5.2023, A. Hahnig, M. Machowecz, Schon wieder Krimi, <https://www.zeit.de/2023/20/ard-reiner-haseloff-krimis-rundfunkbeitrag/komplettansicht>.

5 J. Otto, Die alten Monopolisten stecken in der Krise, *FAS*, 05.02.1999, Nr.5, S.4.

6 R. Haseloff im *BILD*-Interview, 20.8.2023, H.-J. Vehlewald, E. Sedlmayr, Sachsen-Anhalt-Chef lästert über ARD, <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/haseloff-ueber-die-ard-wenn-ich-die-tagesschau-sehe-denke-ich-85109358.bild.html>; Joachim Otto ebenda.

tungsverlust.⁷ Dieser würde letztlich dazu führen, die Unterhaltung aus dem Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Auftragsportfolio auszunehmen. Nach dieser Argumentation würde dies insbesondere im Zuge der Digitalisierung und der anschwellenden Masse an Medienangeboten gelten: Je größer nämlich, so die Konsequenz, das Angebot an Inhalten wird, umso weniger besteht demnach die Notwendigkeit eines vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgehaltenen umfassenden Programmangebots. Durch das Internet wäre nach dieser Lesart die Vielfalt ausreichend gewährleistet, massenattraktive Inhalte wie Unterhaltung wären durch die mediale Flut an Angeboten ausreichend gesichert und sollen nicht auch noch von den allgemeinfinanzierten öffentlich-rechtlichen Anstalten vorgehalten werden, die Fokussierung auf einen „Kernbereich Information“ wäre anzustreben. In Kauf genommen würde demnach, den öffentlich-rechtlichen Anbietern die Unterhaltung abzuschneiden und sie damit in eine Nische zu führen⁸. Wenn sich also ARD und ZDF darauf berufen, die Erreichbarkeit der Menschen in Deutschland nicht den Algorithmen mehrheitlich amerikanischer und chinesischer Unternehmen zu überlassen, und ein gemeinsames Streaming-Netzwerk gründen, das auf Basis eines umfassenden Angebots funktioniert und Information wie Unterhaltung zur Erreichbarkeit vor allem auch der Jüngeren einsetzt⁹, dann wird die Frage bedeutsam, wie breit der Rundfunkbegriff in dieser aktuellen Entwicklung tatsächlich auszulegen ist, um der Dynamik in der Medienwelt gerecht zu werden.

Eine Antwort ist im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der demokratischen Grundwerte unserer Verfassung zu suchen: Stichwort und Fundament für den Schutz eines umfassenden Medienangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit, bzw. die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit für die Demokratie!¹⁰ Abgestellt wird hier auf die umfassend informierten Bürgerinnen und Bürger, was eben den politischen Rufen nach einem auf Informationsangebote festgelegten (nur) Restversorger ent-

7 R. Robra, Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist der Wurm drin, faz.net, 22.08.2022, faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/rbb-skandal-um-patricia-schlesinger-wirft-licht-auf-reform-bedarf-18259025.html.

8 C. Strobl im ZEIT-Interview, 10.5.2023, A. Hahnig, M. Machowecz, Schon wieder Krimi, <https://www.zeit.de/2023/20/ard-reiner-haseloff-krimis-rundfunkbeitrag/komplettansicht>.

9 K. Gniffke und B. Schausten in: CDU, Mehr Tempo und Mut bei der ÖRR Reform: <https://www.cdu.de/artikel/mehr-tempo-und-mut-bei-der-oerr-reform>.

10 BVerfGE 57, 295 (319); 83, 238 (295), 87, 181 (197); 158, 389 (416ff).

gegensteht. Natürlich ist es richtig, dass zunächst die Menge an Inhalten sich durch die multimediale Verbreitung insgesamt verzehnfacht, damit einher geht jedoch gerade nicht eine selbstverständliche Vielfaltssicherung an Inhalten, vielmehr eine Konfusion, ein Mangel an Eindeutigkeit der Inhalte: Genannt seien hier Phänomene wie Echokammern und Filterblasen, damit verbundene Entfremdungstendenzen, Hass- und Hetze-Kommentare, die festzustellende Fragmentierung der Gesellschaft, das Verfälschen von Mehrheitsmeinungen durch Algorithmen und social bots... Phänomene, die die Zuverlässigkeit allein einer größer werdenden Masse an Inhalten mindestens relativieren und umso mehr nach Bestand und vor allem Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rufen, um das Medienangebot - im Digitalen - umfassend zu gewährleisten¹¹.

In der aktuellen Gebührendiskussion und der damit verbundenen gesamten Debatte darum, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk neu, bzw. umzustrukturieren, die Reichweite des Rundfunkbegriffs zu aktualisieren, Einsparungen zu erwägen und umzusetzen und seine Funktion und seinen Auftrag zu überprüfen, muss immer klar sein, dass der Gesetzgeber die Pflicht hat, die demokratische Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade in der digitalen Gegenwart und Zukunft zu sichern: „Um der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen eines solchen (dualen) Systems gerecht zu werden und die Erfüllung seines Funktionsauftrags zu ermöglichen, muss der Gesetzgeber vorsorgen, dass die hierfür erforderlichen technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen bestehen. Da das Programmangebot auch für neue Inhalte, Formate und Genres sowie für neue Verbreitungsformen offen bleiben muss, der Auftrag also dynamisch an die Funktion des Rundfunks gebunden ist, darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden.“¹²

Mit dieser vorerst letzten, anlässlich der vom Landtag Sachsen-Anhalts verweigerten Abstimmung zur Rundfunkbeitragsserhöhung, 2021 ergangenen Entscheidung zur Beitragsfestsetzung positioniert sich das höchste deutsche Gericht ein weiteres Mal und eindeutig gegen oben bereits angedeutete Bestrebungen hin zu einem Marktmodell. Dieses Modell geht davon aus, dass der Markt, also private Rundfunk- bzw. Telemedienan-

11 BVerfGE 158, 389 (417).

12 BVerfGE 158, 389 (420); dazu auch schon BVerfGE 136, 9 (30).

bieter dem Auftrag im oben beschriebenen Sinne genauso nachkommen (können) wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Dann würde die ökonomische Freiheit der privaten Anbieter höher zu bewerten sein als der bisherige Funktionsauftrag der Öffentlich-Rechtlichen, die dann nur noch dann zum Zuge kämen, wenn der Markt versagen würde.¹³ Sie wären dann im Wesentlichen nur noch für Informations-, Bildungs- und teilweise Kulturangebote zuständig. Unterhaltung und Sport kommen in solchen Konzepten dann nicht oder nur noch rudimentär vor. Zuletzt hat z.B. die CDU Anfang 2024 ein Papier verabschiedet, das sich grundsätzlich von diesem Ansatz leiten lässt.¹⁴ Das Marktmodell erkennt aber fundamental das Regel-Ausnahmeverhältnis. Nur wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinem Grundversorgungsauftrag nachkommen kann und – das ist mit Blick auf die Akzeptanz besonders wichtig – im publizistischen Wettbewerb mit den privaten Anbietern bestehen kann, ist das duale System verfassungskonform¹⁵. Warum? Weil die privatwirtschaftlich finanzierten Angebote sehr stark ökonomischen Anreizen folgen, wie in der Praxis in Deutschland auch ohne weiteres zu beobachten ist. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht den privaten Anbietern auch weniger strenge Anforderungen zur Vielfaltssicherung zugebilligt. Voraussetzung dafür ist aber ein starker, reichweitenwirksamer öffentlich-rechtlicher Rundfunk als Gegengewicht zu den privaten Anbietern, der infolge einer anderen Entscheidungsrationaleität die Grundversorgung in der demokratischen Gesellschaft in seinen Angeboten abbilden kann.¹⁶ Und dazu zählt das Gericht wie seit langem auch in dieser Entscheidung ausdrücklich ebenfalls die Unterhaltung.¹⁷ Schon im Lebach-Urteil hat es formuliert: „Information und Meinung können ebenso durch ein Fernsehspiel oder eine Musiksending vermittelt werden wie durch Nachrichten oder politische Kommentare.“¹⁸ Das kann man bereits beim vielzitierten Beispiel der sonntäglichen Tatorte in der ARD stu-

13 Vgl. zum Ganzen *M. Eifert* in: Kommentar zum RStV, 4. Auflage, München 2018, Rn. 26f zu § 11 RStV alt.

14 Beschluss des Bundesvorstandes der CDU: Den öffentlich-rechtlichen Rundfunk effizient, zukunftsfest und transparent gestalten, Heidelberg vom 12./13.01.2024, https://t.able.media/wp-content/uploads/2024/01/10192554/Beschlussvorlage-Heidelberger-Erklaerung-12._13.01.2024.pdf.

15 BVerfGE 158, 389 (420); BVerfGE 119, 181 (218) m.w.N.

16 Dazu grundsätzlich S. Sanftenberg, „Klasse statt Masse!“ Stärkung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten als Mittel zur nationalen Vielfaltssicherung im Rahmen grenzüberschreitender Programmangebote in Europa, Frankfurt a.M. 1998.

17 BVerfGE 158, 389 (420).

18 BVerfGE 35, 202 (222).

dieren. Besonders in der massenattraktiven Unterhaltung sind in der Praxis zum Teil beträchtliche Niveauunterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Angebot ohne Weiteres zu beobachten. Das Bundesverfassungsgericht stellt dann in seiner 2021er Entscheidung zu Recht fest, dass sich das Problem durch die Angebote von professionellen und sonstigen Angeboten im Internet nicht etwa verringert, sondern verschärft hat. Die Angebotsstrategie internationaler Konzerne wurde oben schon angedeutet und wird vom Gericht ebenfalls zur Kenntnis genommen. Die Netz- und Plattformökonomie des Netzes, einschließlich der sozialen Netzwerke befördern Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen. Darüber hinaus werden einseitige Interessen, bestimmte politisch indoktrinierende Inhalte in der Verbreitung befördert. Das führt zunehmend zu Schwierigkeiten, zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung unterscheiden zu können.¹⁹ Entgegen der Verfechter des Marktmodells sinkt also die Bedeutung der Öffentlich-Rechtlichen im Netz nicht, sondern sie steigt. Durch sorgfältig produzierte, authentische Inhalte, die die Wirklichkeit nicht verzerrt darstellen und das Sensationelle nicht in den Vordergrund rücken, haben sie ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe gebendes Gegengewicht zu bilden.²⁰

Dazu passen die „dynamischen“ Umwidmungen der Gelder, die die öffentlich-rechtlichen Anstalten in die digitalen Angebote stecken und Technik, Personal und natürlich Programm für zusätzliche Verbreitungswege seit einiger Zeit und nun verstärkt bereitstellen. Damit kommen sie ihrem dynamischen Auftrag nach und entwickeln sich folgerichtig schrittweise weg vom rein linearen Radio- und Fernsehveranstalter eben in die digitale Welt. Dieser Schritt entspricht somit in der Praxis dem in der Verfassungsrechtsprechung vorgezeichneten Bild, das sich in der Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk konkretisiert.

Der Gesetzgeber muss nun seinerseits darauf achten und gewährleisten, dass öffentlicher und politischer Druck nicht dazu führen, Maßnahmen zu erwägen, die aus der Diskussion entspringen, den inhaltlichen Bestand im Sinne des Marktmodells quasi von hinten abschneiden und ein reines Informationsangebot als übrig gebliebener öffentlich-rechtlicher Auftrag

19 BVerfGE 158, 289 (419).

20 BVerfGE 158, 289 (420); BVerfGE 149, 222 (262).

in der digitalen Angebotsflut installieren zu wollen.²¹ Eine solche Nischenversorgung allein mit Nachrichten und Bildungsangeboten steht der verfassungsgerichtlichen Herleitung entgegen, wonach der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen Inhalten in der vorgegebenen Breite - also neben Information auch Unterhaltung und Kultur²² - bestehen und seinen Vollversorgungsauftrag²³ erfüllen können muss und dazu eben folgerichtig auch neue inhaltliche Formen entstehen können, die in der digitalen Welt funktionieren und Erfolg haben und in Ansprache und Machart innovative, auch unterhaltende Angebote wachsen lassen.

Hier steht die Programmautonomie der Rundfunkanstalten der Notwendigkeit der gesetzlichen Beschreibung des Rundfunkauftrags gegenüber: Der Gesetzgeber muss auf der einen Seite der Entwicklungsgarantie nachkommen und den Auftrag entsprechend dynamisch für solche modernen digitalen Angebotsformen formulieren - das Festschreiben des Programmangebots auf bestimmte Inhalte oder Verbreitungsformen würde den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen. Der Gesetzgeber kann die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks also nur in abstrakter Weise festlegen und damit auch den Finanzbedarf umgrenzen.²⁴ Der Genauigkeit dieser gesetzgeberischen Vorgaben sind allerdings durch die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten Grenzen gesetzt. In der Art und Weise, wie die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen, sind sie frei. Die Bestimmung dessen, was die verfassungsrechtlich vorgegebene und gesetzlich näher umschriebene Funktion aus publizistischer Sicht erfordert, steht ihnen auf Grund der Gewährleistung des Art. 5, Abs.1, S.2 GG zu.²⁵

Die staatlichen Vorgaben dürfen, unabhängig davon, ob dies überhaupt praktisch möglich wäre, bereits von Grundrechts wegen nicht so detailgenau sein, dass sich daraus die Rundfunkgebühr dem Betrag nach ableiten ließe. Weder kann genau bestimmt werden, welches Programm und welchen Programmumfang die Erfüllung der Funktion des öffentlich-rechtli-

21 Dazu C. Strobl und R. Haseloff im ZEIT-Interview, 10.5.2023, A. Hahnig, M. Machowecz, Schon wieder Krimi, <https://www.zeit.de/2023/20/ard-reiner-haseloff-krimi-s-rundfunkbeitrag/komplettansicht>.

22 BVerfGE 158, 389 (420).

23 BVerfGE 136, 9 (30).

24 Vgl. BVerfGE 90, 60 (95); dazu G. Gounalakis/C. Wege, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat seinen Preis – Das Karlsruher Gebühreurteil vom 11.9.2007, NJW 2008, 805.

25 BVerfGE 90, 60 (91).

chen Rundfunks erfordert, noch ist exakt im Voraus festzustellen, welcher Mittel es zur Finanzierung der erforderlichen Programme bedarf. Exakte Maßstäbe für die Berechnung der erforderlichen Mittel würden überdies eine Festlegung der Art und Weise der Funktionserfüllung voraussetzen, die nicht mehr Gebrauch einer Freiheit, sondern Vollzug eines vorgegebenen Programms wäre.²⁶

Diese grundlegenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind nicht nur wegen der von ihm hervorgehobenen Programmautonomie folgerichtig, sondern auch wegen der sonst unausweichlichen, an individuellen Geschmacksbefindlichkeiten im politischen und gesellschaftlichen Raum orientierten Auftrags- und Funktionsdebatte, die potentieller Manipulation Tür und Tor öffnen würde. Das ist sicherlich auch der Rundfunkkommission der Länder bewusst, die sich derzeit über weitere Konkretisierungen des Auftrags im Medienstaatsvertrag beugt. Sie tut sich aus den vorgenannten Gründen bereits seit vielen Jahren schwer, zu Konkretisierungen zu kommen. So beschlossen die Länder 2022 für den § 26 Abs.1 MStV beispielsweise nicht, wie zum Teil schon damals gefordert wurde, Unterhaltung aus dem Auftrag herauszunehmen, sondern sie haben, wie es in Satz 7 heißt, den Unterhaltungsauftrag insoweit konkretisiert, als er einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil zu entsprechen habe. Das wiederum ist im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „Binse“, kann also nicht mehr als eine ohnehin vorausgesetzte qualitative Abgrenzung von Angeboten privater Anbieter sein. Dieses Beispiel zeigt, wie heikel und diffizil Änderungen am Auftrag im Medienstaatsvertrag sind. Zwar haben die Länder ausdrücklich einen weiten Gestaltungsspielraum, der aber seinerseits durch die Bestands- und Entwicklungsgarantie begrenzt ist. Das ist auch der Rundfunkkommission der Länder bewusst, weswegen sie gewissermaßen laviert und immer wieder die Rundfunkanstalten selbst zu Reformanstrengungen drängt. Das hat sie auch bei einer Klausur Ende Januar 2024 getan, wo sie den nächsten, für Herbst 2024 angekündigten Medienänderungsstaatsvertrag vorbereitet hatte.²⁷ Im Übrigen möchte sie neben einer stärkeren Sichtbarkeit des regionalen Auftrags der ARD und

26 BVerfGE 119, 181 (222); BVerfGE 90,60 (95).

27 T. Niemeier, Länder rüffeln die ARD und bringen Reformen auf den Weg, DWDL, 26.1.2024, <https://m.dwdl.de/a/96564>; dazu noch: H. Hartung, Ein Zuckerli für die Anstalten, FAZ, 24.01.2024, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunk-kommission-will-mit-oerr-reform-beginnen-19468814/grosser-wurf-roger-de-weck-19461301.html>.

der Verankerung von Qualitätsmaßstäben eine stärkere Ausrichtung an der jungen Zielgruppe und mehr Ressourcen im Digitalen.²⁸ Das sind die vom Bundesverfassungsgericht als zulässig erachteten abstrakten Auftragsregelungen („dagegen sind prozentuale Vorgaben wie die von Bayern vorgeschlagenen 60 Prozent Information an der Sendezeit von ARD, ZDF und Dritten Programmen im Lichte der Programmfreiheit unzulässig und untauglich²⁹).

Die Anstalten müssen auf der anderen Seite, um umfassend und vielfältig im Sinne der Verfassungsrechtsprechung, aber auch der geplanten Konkretisierungen des Auftrags zu sein, denselben beherzt umsetzen und inhaltlich und technisch in die digitale Zukunft - über die bewährten linearen Formate hinaus - gehen. Insofern ist die Verteilung der Ressourcen, bzw. die Umverteilung von Personal, Finanzen, technischem Aufwand und inhaltlicher Entwicklung vom Linearen ins Digitale die einzig konsequente Antwort auf die Dynamik der medialen Gegenwart und Zukunft. Aus der digitalen Angebotsflut eine Minimierung der öffentlich-rechtlichen Angebote schlusszufolgern, bzw. Beitragsgelder seien nicht für digitale Produkte zu verwenden, ist im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht haltbar. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss sich weiter entwickeln: trotz und wegen der digitalen Vielfalt!

So wie es demnach geboten ist, die Tätigkeit der Anstalten im Digitalen zu entwickeln, so folgt daraus schrittweise ein dynamisches Umorganisieren der Ressourcen zulasten der Linearität. Weder sind dabei großflächig lineare Hörfunk- und Fernsehangebote einzustellen, wie unter anderem Anfang 2024 von Bayerns Ministerpräsident Markus Söder gefordert³⁰, da Millionen Zuschauer und Hörer diese linearen Produkte nutzen, noch wäre der umfassende Funktionsauftrag in der gegenwärtigen medialen Realität richtig erfasst, wenn er allein auf digitale Produkte abstellen würde. Die Dynamik der Bestands- und Entwicklungsgarantie verlangt das Eingehen auf das tatsächli-

28 Ebenda.

29 Protokollerklärung des Freistaats Bayern zu den von der Rundfunkkommission am 25./26. Januar 2024 verabschiedeten Eckpunkten, <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/beschluesse-der-rundfunkkommission>.

30 Ebenda; Redaktion Digital Fernsehen.de, 18.01.2024, Söder will mindestens 14 Radioprogramme streichen, <https://www.digitalfernsehen.de/news/medien-news/politik/soder-fordert-eindampfung-des-oeffentlich-rechtlichen-rundfunks-1108765>; T. Frasch, faz.net, 17.1.2024, Muss Florian Silbereisen Angst vor Markus Söder haben?, https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/was-markus-soeder-vom-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-verlangt-19455450.html?utm_campaign=Bundle&utm_medium=referral&utm_source=Bundle.

che Mediennutzungsverhalten der Gesamtgesellschaft und somit das Anbieten beider Angebotsformen für alle Rezipienten, für lineare und digitale Nutzung.

Das beschriebene Umschichten von Ressourcen folgt dieser Verlagerung von Interessen. Es reicht dementsprechend nicht aus, allein die Ausspielwege zu verändern und um digitale zu ergänzen oder die Infrastruktur einer öffentlich-rechtlichen Streaming-Plattform zu schaffen; es müssen diesen digitalen Ausspielwegen entsprechende Inhalte, Formate und Aufbereitungsformen erdacht und produziert werden. Damit erklärt sich die fundamentale Umorganisation bei ARD und ZDF, die über eine technische Erweiterung hinausgeht – und ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu begrüßen. Sie entspricht der geforderten Angebotsdynamik, der Entwicklungsnotwendigkeit und -garantie, wie sie verfassungsrechtlich hergeleitet ist: redaktionelle Kompetenzzentren, die die ARD-Anstalten gemeinsam gründen, um arbeitsteilig und synergetisch zu operieren; technische, verwaltende und inhaltliche Kooperationen, die über Anstaltsgrenzen hinweg geschmiedet werden, um Ressourcen freizusetzen; Zusammenlegung von Programmstrecken und gebündelte Angebote; Überlegungen zu einem gemeinsamen Mantel für die Dritten Programme; Innovationszentren, die jeweils einen Inhalt auf seine lineare und digitale Nutzung hin bearbeiten und damit mehrfach verwenden... Solche Veränderungen in den Angebotsstrukturen setzen die dynamische Veränderung, bzw. die Schwerpunktverlagerung in den Arbeitsabläufen der Anstalten ganz faktisch in Gang – hier treffen sich also verfassungsrechtliche Vorgabe und medienpraktische Realität; der dynamische Rundfunkbegriff wird schrittweise gelebte Praxis, so wie die digitale Welt und das Verfassungsgericht das entwicklungsstrategisch verlangen. In diese Richtung müssen Gesetzgeber und öffentlich-rechtliche Anstalten beherzt weiter gehen, um sich dem digitalen Wandel anzupassen, der eine nie dagewesene Dynamik in der Anwendung des Rundfunkbegriffs notwendig macht und ein breites öffentlich-rechtliches Angebot verlangt.

Das Ziel nicht nur der Rundfunkanstalten selbst, sondern auch der Medienpolitik und der sie letztlich verantwortenden Bundesländer muss also sein, nicht an der Angebotsvielfalt zu „sparen“. Vielmehr, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner Organisation zu straffen, anders aufzustellen, damit er endlich in der Substanz erheblich effektiver arbeiten kann. Das können die Anstalten nicht allein, was die aufgezeigten, in der derzeitigen Struktur richtigen, aber in der Wirkung begrenzten Kooperationsbemühungen innerhalb der ARD, aber auch Ansätze der Kooperation zwischen ARD und ZDF zeigen. Immerhin wurde im Dritten Medienänderungsstaatsvertrag der Auf-

trag insofern flexibilisiert, dass die Anstalten selbst die Zahl der Sparten senken verändern können. Das ist aber nicht genug.

Der Hebel liegt in substantiellen Änderungen der Organisation, um Ressourcen freizubekommen und um das Programm, die Angebotsinhalte zu schonen.

Der im März 2023 von den Ländern berufene „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ (kurz Zukunftsrat) hat denn auch im Januar 2024 recht weitsichtig nicht substantielle Eingriffe in den Auftrag, sondern eben substantielle Änderungen der Organisationsstruktur vorgeschlagen.³¹ Sie betreffen vor allem die ARD, der der Rat Reformwilligkeit zubilligt, die er aber in der jetzigen Struktur als Arbeitsgemeinschaft selbstständiger Rundfunkanstalten als kaum reformfähig ansieht.³² Der Rat schlägt deshalb den Umbau in eine neu zu gründende ARD-Anstalt vor, die Aufgaben von der überregionalen Auftragsbefriedigung bis zur zentralen Erfüllung bzw. Koordination aller Tätigkeiten in Verwaltung und Produktion übernehmen soll. Daneben sollen die Landesrundfunkanstalten mit modifizierten Intendanzstrukturen erhalten bleiben, um die regionale Grundversorgung sicherzustellen. Diesen Vorschlag hat die Rundfunkkommission ebenfalls im Januar 2024 in einem ersten Schritt postwendend verworfen. Sie möchte stattdessen die Kooperation zwischen den Anstalten verbindlicher regeln und sieht darin „erhebliche Potentiale“.³³ Diese Sicht ist nur mit Blick auf die jeweiligen Standortinteressen der Länder zu erklären. In der Substanz ist mit verbesserter Koordination nur verhältnismäßig wenig zu holen.

Nötig wäre indessen noch ein radikalerer Umbau, als es der Zukunftsrat vorsieht. Die ARD müsste per Staatsvertrag der Länder in eine Konzernstruktur überführt werden als eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Form einer Dachgesellschaft mit neun Tochtergesellschaften, den bisherigen Landesrundfunkanstalten. Eine einheitliche Angebotsstrategie, einheitliche Regeln und Verfahrensweisen für alle Verwaltungsbereiche, für Produktion und Distribution, einheitliche Arbeitsbedingungen wären die Folge. Anders als beim Vorschlag des Zukunftsrats würde man also keine zusätzliche Anstalt mit nur beschränkten Kompetenzen neben den bestehenden Landesrund-

31 Der Bericht ist abrufbar unter: <https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/zukunftsrat>.

32 M. Hanfeld, faz.net, 23.1.2024, Zukunftsrat ist nicht wirklich reformfähig, <https://m.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/zukunftsrat-die-ard-ist-nicht-wirklich-reformfaehig-19466349.html>.

33 T. Niemeier, Länder rüffeln die ARD und bringen Reformen auf den Weg, DWDL, 26.1.2024, <https://m.dwdl.de/a/96564>.

funkanstalten schaffen, sondern eine Organisationsstruktur aus einem Guss. Nur dadurch kann man Synergieeffekte erheblichen Ausmaßes durch Abschaffung von jeweils neun Verwaltungs-, Produktions- bzw. Betriebsdirektionen, neun Justizariaten, neun jeweils in unterschiedlicher Komplexität nochmals unterteilten Direktionen im journalistischen Bereich schaffen. Nur dadurch können vielfältigste Regelungen zu vielfältigsten Themenstellungen vereinheitlicht werden. Nur dadurch besteht die Chance, zu einem zeitgemäßen und modernisierten, einheitlichen Tarifsysteem zu kommen. Ein Abstimmungsaufwand gigantischen Ausmaßes entfiele. Dienstleistungen könnten zentral organisiert erheblich effektiver erbracht werden. Die journalistische Verantwortung läge bezüglich überregionalen linearen und nonlinearen Angeboten beim Vorstand/Board der Dachgesellschaft, hinsichtlich der regional hergestellten linearen und nonlinearen Angebote beim Vorstand/Board der jeweiligen Tochtergesellschaft. Ich räume ein, um dahin zu kommen, sind enorme Anstrengungen, gewaltige Veränderungsprozesse, komplizierte Neuverhandlung von Regelungsinhalten notwendig. Die Umgestaltung wird Jahre dauern. Die Effekte werden sich erst langfristig einstellen, zumal es Besitzstandsregelungen geben dürfte. Aber es ist der einzige Weg, um Einschnitte in die Substanz der publizistischen Angebote zu vermeiden. Ein Vorbild gibt es: Die BBC. Sie ist ebenfalls zentral strukturiert, hat aber auch einen sehr regional bezogenen Auftrag. Und sie ist ein Vollanbieter. Beides unterscheidet sie vom ZDF. Mit dem ZDF zusammen könnte diese neue ARD aber in der Tat, wie der Zukunftsrat vorschlägt, die digitale Technologie als Grundlage einer nachhaltigen publizistischen Relevanz im Netz vorantreiben. Dann könnte auch die Aussage von Georg Gounalakis in der NJW zum Rundfunkgebührenurteil 2007 endlich in einem etwas anderen Licht und weniger alternativlos erscheinen: „Ein den Zielen der Verfassung und den Bedürfnissen der demokratischen Gesellschaft entsprechendes öffentlich-rechtliches Rundfunksystem lässt sich in seiner Programmgestaltung rechtlich nicht extern steuern. Da dies auch eine nur begrenzte Steuerbarkeit der Finanzierung der Anstalten bedeutet, lässt sich plastisch formulieren, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk schlichtweg seinen Preis hat.“³⁴

34 Georgios Gounalakis/Christoph Wege, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat seinen Preis – Das Karlsruher Gebührenurteil vom 11.9.2007, NJW 2008, 805.