

JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

FACHBEREICH 03
Rechts- und Wirtschaftswissenschaften

Universitätsprofessor
Dr. Matthias Cornils
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Jakob Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39-22069
Fax +49 6131 39-23009

cornils@uni-mainz.de
www.jura.uni-mainz.de/cornils

16. Mai 2023

Stellungnahme Professor Dr. Matthias Cornils
Direktor des Mainzer Medieninstituts
Lehrstuhl für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht, Universität Mainz

Anhörung von Sachverständigen
des Ausschusses für Digitalisierung, digitale Infrastruktur und Medien des Landtags
Rheinland-Pfalz

zum Landesgesetz zu dem Dritten Medienänderungsstaatsvertrag
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5524

I. Vorbemerkung

Für die Einladung als Sachverständiger und also auch für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf abgeben zu können, bedanke ich mich. Das seit Jahren – eigentlich schon seit Jahrzehnten – intensiv rechtspolitisch, aber auch rechtlich diskutierte Thema des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags und seiner Reform oder Weiterentwicklung kann hier nicht in allen Facetten aufgegriffen und kommentiert werden. Stattdessen will ich mich darauf beschränken, zunächst in einem ersten Abschnitt die zentralen rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Landesgesetzgeber soweit er den Auftrag für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausformt, zu skizzieren, um so den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum zu umreißen. Sodann werde ich die im 3. MÄStV vereinbarten Ände-

2

rungen in gebotener Kürze beurteilen. Die Einschätzungen ergeben sich aus rechtlichen Maßstäben, nicht aus persönlichen Präferenzen hinsichtlich der Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im gesellschaftlichen Informationssystem.

II. Verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Rahmen für die (Landes-) Auftragsgesetzgeber

Die Vorstellungen von dem, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk leisten soll, worauf er sich beschränken oder wohin er sich entwickeln soll, sind bekanntlich seit langem hochgradig verschieden; der 3. MÄStV ist, als Ergebnis jahrelanger zäher rechtspolitischer Debatten, sowohl in der Bescheidenheit seines Reformanspruchs als auch in der Kompromisshaftigkeit der gefundenen Regelungen, Ausdruck dieser Kontroversen. Diese haben natürlich etwas mit unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorverständnissen, die auch auf die jeweils befürwortete Rolle und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausstrahlen, zu tun. Sie haben aber jedenfalls auch eine Ursache in der Unklarheit und Unschärfe der einschlägigen höherrangigen rechtlichen Vorgaben des Rundfunkverfassungsrechts und des unionalen Beihilferechts. Diese ziehen den Landesgesetzgebern, die die positive Ordnung für den Rundfunk ausformen müssen, Grenzen, welche indes trotz einer elaborierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in mehrfacher Hinsicht unklar und umstritten sind. Daraus ergeben sich Ungewissheiten, wie weit gesetzgeberische Möglichkeiten, den Rundfunkauftrag der Anstalten zu gestalten, gehen, insbesondere hinsichtlich etwaiger Ziele einer Beschränkung oder inhaltlichen Präzisierung des Tätigkeitsbereichs der Anstalten. Immerhin können im Ausgangspunkt einige vergleichsweise gesicherte Normaussagen des Rundfunkverfassungsrechts und des Beihilferechts festgehalten werden, denen eine um Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht bemühte Rundfunkgesetzgebung jedenfalls gerecht werden sollte. Gerade hinsichtlich der Fragen nach Inhalt und Grenzen des Funktionsauftrags des ÖRR sowie der dahingehenden Definitionsbefugnis des Gesetzgebers bleibt aber Vieles unscharf – und ergibt sich aus dieser Unschärfe der verfassungsrechtlichen (und auch der unionsrechtlichen) Vorgaben die Schwierigkeit zu bestimmen, was daraus für den Handlungsspielraum des Gesetzgebers folgt.

1. Weiter Organisations-Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Vergleichsweise klar und unbestritten dürfte sein, dass dem Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum hinsichtlich der institutionellen Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zukommt. Dies betrifft insbesondere die Frage wie viele und welche Anstalten die Landesgesetzgeber errichten und mit welchen Aufgaben sie diese Anstalten ausstatten. Es ist unzweifelhaft, dass das derzeitige, auch im internationalen Vergleich aufwändige föderale Anstaltsgefüge in seiner konkreten Gestalt nicht verfassungsrechtlich gefordert ist und insoweit mittel- und langfristig auch erhebliche Änderungen denkbar sind. Insoweit dürften die Handlungsmöglichkeiten der Gesetzgeber sogar weiter reichen als bei Vorgaben zur inhaltsbezogenen Angebotssteuerung gegenüber einmal errichteten und dann grundrechtsberechtigten Anstalten, namentlich in der Formulierung des Auftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Der 3. MÄStV sieht indes derartige organisatorisch-institutionelle Reformschritte nicht vor.

2. Verfassungsrechtliche Finanzierungsgarantie

Relativ streng sind auf der anderen Seite die verfassungsrechtlichen Vorgaben – und entsprechend eng ist der gesetzgeberische Spielraum – hinsichtlich der Ausgestaltung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Namentlich ziehen das verfassungsrechtliche Gebot bedarfsangemessener Finanzierung sowie die Grundsätze der Programmakzessorietät und Programmneutralität der Bestimmung des Umfangs der bereitgestellten Finanzmittel insoweit enge Grenzen.¹ Auch insoweit – hinsichtlich seit langem diskutierter Änderungen des Verfahrens zur Bestimmung des Rundfunkbeitrags – haben die Länder etwaige Reformen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Für die Frage der Auftragsdefinition ist die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insofern von Bedeutung, als sich daraus ergibt, dass der Gesetzgeber nur auf dem Weg der Auftragsgesetzgebung überhaupt Einfluss auf den Umfang und gegebenenfalls die inhaltliche Reichweite der Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nehmen darf, keinesfalls indes über den Hebel der finanziellen Ausstattung. Daraus kann ge-

¹ S. dazu näher Cornils, Verfassungs- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen einer Vollindexierung des Rundfunkbeitrags, Rechtsgutachten im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 2019.

schlossen werden, dass dem Gesetzgeber immerhin bei der Fassung des Auftrags für die Anstalten ein substantieller Gestaltungsspielraum zustehen muss.

3. Rahmenbedingung für die Auftragsgesetzgebung: verfassungsrechtlicher Funktionsauftrag des ÖRR in voller thematischer Breite

Was den Auftrag selbst angeht, dürfte als unverrückbarer verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt zunächst feststehen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch heute noch von Verfassung wegen ein thematisch umfassendes Angebot in den Kategorien Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung bereitzustellen hat. Man kann diese verfassungsrechtliche Funktionszuweisung kritisieren und solche Kritik wird in der Literatur auch seit Jahrzehnten formuliert. Es gibt indes keine Anhaltspunkte dafür, dass das Bundesverfassungsgericht von dieser immer wieder bekräftigten Auffassung eines verfassungsgebenden umfassenden, letztlich schon als solchen (ohne Hinzudenken privater Angebote) dem Gebot optimaler Vielfalt genügenden Angebots des ÖRR abrücken werde. Damit schwerlich vereinbar wäre es, das Tätigkeitsfeld der Anstalten durch Ausschluss bestimmter Inhalte oder Inhaltskategorien im Gesetz gegenständlich zu begrenzen. Ein kategoriales Veranstaltungsverbot etwa in den Bereichen der „leichten Unterhaltung“ oder des Sports ist, davon muss immer noch ausgegangen werden, verfassungsrechtlich ausgeschlossen, desgleichen eine zwingende Beschränkung des Programms auf „nicht marktfähige“ Angebotsinhalte im Sinne eines Konzepts nur mehr (in Zusammenschau mit dem privatwirtschaftlichen Sektor) komplementärer Angebote. Insoweit ginge es nicht erst um eine nicht mehr gerechtfertigte Antastung der grundrechtlich geschützten Programmautonomie der Anstalten, sondern um einen verbotenen Eingriff in den verfassungsfesten Auftragskern, zu dem der „klassische Rundfunkauftrag“ in seiner „vollen Breite“, namentlich auch die Unterhaltung auch der Sport und insbesondere auch Sendungen, die vergleichbar auch von Privaten produziert werden können, gehören. Subsidiaritätsvorstellungen der skizzierten Art („Nischenrundfunk“) haben keinen Rückhalt in der verfassungsgerichtlichen Konzeption des Rundfunkverfassungsrechts, sind im Gegenteil verfassungsrechtlich ziemlich eindeutig diskreditiert.²

² BVerfGE 74, 295, Rn. 77; 83, 238 Rn. 405; 97, 228, Rn. 106; bestätigt in BVerfGE 136, 9, Rn. 37.

4. Verfassungsrechtlich unklar: Reichweite des gesetzgeberischen Mitwirkungsspielraums bei der Definition des Funktionsauftrags des ÖRR

Der Auftragsgesetzgeber hat verfassungsrechtlich einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich „medienpolitischer Grundsatzentscheidungen“; er ist befugt und auch verpflichtet, den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu umreißen, zumal ihm eine Angebotssteuerung über die Begrenzung der Finanzierung (Beitragshöhe) im verfassungsrechtlich verankerten Konzept bedarfsgerechter Finanzierung verwehrt ist. Auch das unionale Beihilfenrecht zwingt dazu, dass die Mitgliedstaaten die Beauftragung ihrer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinreichend bestimmt fassen (Art. 106 Abs. 2 AEUV). Allerdings ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich auch bei der Umschreibung des Auftrags auf „abstrakte“ Angebotsvorgaben beschränkt. Sowohl der (objektiv-rundfunkverfassungsrechtliche) Grundsatz staatlicher Distanz zu den publizistischen Inhalten („Staatsferne“), als auch die Gewährleistung der anstaltlichen Angebotsautonomie („Programmfreiheit“) bedingen, dass der Gesetzgeber über eine Grobcharakterisierung der Programme, wie sie derzeit vorgesehen ist („Vollprogramm“, ggf. mit einem „kulturellen Schwerpunkt“, Spartenprogramm „Bildung“), kaum hinausgehen können. Schärfungen der Einzelbeauftragung in der Weise, dass das Gesetz konkretere inhaltliche Ausrichtungen der einzelnen Programme oder Angebote vorschreibe, sind verfassungsrechtlich kaum vorstellbar. Wie weit daher Möglichkeiten einer inhaltlichen „Fokussierung“ des Leistungsangebots des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehen – etwa hinsichtlich quantitativer Vorgaben (Programm- oder Angebotszahlbegrenzung) oder inhaltekatogorischer Schwerpunktangaben (Quoten für bestimmte Kategorien, zB Nachrichten, Information, Sendezeit-Vorgaben) – lässt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG nicht zuverlässig bestimmen und ist dementsprechend umstritten: Nach den Aussagen des BVerfG in den Gebührenurteilen und neuerdings wieder im Sachsen-Anhalt-Beschluss ist nur klar, dass irgendwo ein Angebots-Begrenzungsrecht einsetzt,³ keineswegs aber wo und unter welchen Bedingungen.

5. Unschärfe des Funktionsauftrags: Gründe

Diese Unschärfe hat ihre tieferen Gründe zum einen in der Ambiguität der verfassungsrechtlichen Funktionsbeschreibung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, zum anderen in dem bis

³ BVerfGE 90, 60, Rn. 152; 119, 181, Rn. 132, bestätigt im Beschl. v. 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20, Rn. 87 ff.

heute nicht wirklich geklärten Verhältnis der Rolle des Auftragsgesetzgebers zur Angebotsautonomie der Anstalten.⁴

Zu Ersterem: Einerseits soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein spezifisches Angebotsprofil hervorbringen, das gerade nicht nur an den Marktgesetzmäßigkeiten (insb.: Publikumsnachfrage) orientiert ist, vielmehr substantielle Verschiedenheit von kommerziellen Angeboten verbürgt. Andererseits fließt in den Grundversorgungsbegriff aber auch das Gebot der Breitenwirkung, der Reichweiten-Anspruch eines Fernsehens und Hörfunks „für Alle“ ein. Gerade der Informations-, Bildungs- und Integrationsauftrag hat insbesondere auch diejenigen Teilpublika im Auge zu behalten, die in besonderer Weise auf diesen Informationsweg angewiesen sind, weil sie andere verlässliche Informationsquellen nicht oder nur in geringerem Maß nutzen. Massenattraktivität (auch für bildungsfernere Bevölkerungsschichten) ist danach eine jedenfalls *auch* dem verfassungsrechtlichen Versorgungsauftrag gerade entsprechende Leistungsanforderung an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Aber sie steht doch in einem nicht zu leugnenden Zielkonflikt mit der *ebenso* gerade dem beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeordneten Aufgabe einer Pflege des Nicht-Marktgängigen, der Inhalte (vornehmlich) für Minderheiten und Randgruppen, der nur niedrige Interessentenzahlen erreichenden Kultur- und Wissenschaftssendungen. Bei insgesamt beschränkten Ressourcen (an Finanzkraft und Sendezeit) führt diese im Auftrag selbst angelegte Ambiguität in die Notwendigkeit immer neu zu treffender und zu legitimierender Proportionierungs-Entscheidungen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll von allem etwas leisten, kann aber schon lange nicht mehr alles allein leisten.

Zu letzterem: Der Verlauf der Kompetenzgrenzen zwischen Gesetzgeber und Anstalten in der Aufgabe der näheren Auftragskonkretisierung ist bis heute letztlich ungeklärt. Im Wort (des BVerfG) vom „strukturellen Dilemma“ auch offen eingestanden⁵ tritt hier die unaufgelöste Konkurrenz zweier Verfassungspostulate – des gesetzgeberischen Definitionsrechts und der Programmfreiheit der Anstalten – zutage. Nicht einmal die Berechtigung zu rein quantitativen Tätigkeitsbegrenzungen (Programmzahl) durch Gesetz ist vom BVerfG unmissverständlich anerkannt, vielmehr durch den Satz, den Anstalten stehe „grundsätzlich auch die Entscheidung

⁴ S. dazu näher Cornils, Fokussierung“ und „Flexibilisierung“: Anspruch und Wirklichkeit der Auftragsreform für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in Festschrift für Dieter Dörr, 2022, S. 817 ff.

⁵ BVerfGE 90, 60, Rn. 162.

über die benötigte Zeit und damit auch über Anzahl und Umfang der erforderlichen Programme zu“, wieder relativiert worden.⁶ Und wie die dem Gesetzgeber mögliche „abstrakte“ Festlegung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der den Anstalten zukommenden Freiheit, „über die Art und Weise, wie sie ihren gesetzlichen Funktionsauftrag erfüllen“,⁷ abzugrenzen ist, kann sehr unterschiedlich beurteilt werden (und wird ja auch, je nach Interessenlage, sehr unterschiedlich beurteilt).

6. Vorzugswürdig: Weiterentwicklung des Rundfunkverfassungsrechts in Richtung eines weiter gespannten medienpolitischen Gestaltungsspielraums des demokratischen (Auftrags-)-Gesetzgebers

In Ermangelung klarer verfassungsrechtlicher Vorgaben, vor allem aber auch mit Blick auf die durchgreifenden digitalisierungsbedingten Veränderungen des (heute sehr viel ausdifferenzierteren und pluralistischeren) gesellschaftlichen Informations- und Kommunikationssystems; in dem dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht mehr die frühere Sonderstellung als allumfassender primärer Informationsversorger zukommen kann, sprechen gute Gründe für die stärkere Betonung eines demokratisch legitimierten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers hinsichtlich der Funktionsbeschreibung der Rundfunkanstalten.⁸ Daraus ergibt sich zwar nicht – dies dürfte angesichts der insoweit deutlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach wie vor zu weit gehen – eine Befugnis, den Auftrag auf eine ergänzende Zusatzversorgung mit nicht im Markt privatwirtschaftlich angebotenen Inhalten zu beschränken (s.o.). Grundsatzentscheidungen hinsichtlich der schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Programme, möglicherweise auch (hinreichend grobe) quantitative Programmanteilsvorgaben hinsichtlich der Inhaltskategorien (etwa: Vorrang von Nachrichten/Information gegenüber der Unterhaltung) dürften hingegen von der Beauftragungs-Prärogative des Gesetzgebers noch erfasst sein. Auch Strukturentscheidungen etwa im Hinblick auf die Betätigung des ÖRR als Kulturfaktor (zB durch Unterhaltung von Klangkörpern oder durch die Beteiligung an der Filmförderung) ressortieren nicht zur Angebotsautonomie der Anstalten, stehen vielmehr medienpolitisch-

⁶ BVerfGE 119, 181 (218); Beschl. v. 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20, Rn. 84.

⁷ BVerfGE 119, 181 (221); Beschl. v. 20.07.2021 - 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20, Rn. 88.

⁸ Näher dazu Cornils, in: Binder/Vesting, Kommentar zum Rundfunkrecht, Präambel Rundfunkstaatsvertrag, 4. Aufl. 2018, nun 5. Aufl. 2023 (im Druck); Cornils, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2022, § 120.

8

gesetzgeberischer Entscheidung offen. Insgesamt bedarf die Bestimmung der Grenze zwischen dem der Autonomie der Anstalten freiheitsrechtlich zugeordneten Bereich publizistischer Gestaltung einerseits, den medienpolitischen Grundsatzentscheidungen, die dem Auftragsgesetzgeber, ggf. in noch stärker inhaltsbezogenem Maß auch staatsfern organisierten Stellen (erwa den Aufsichtsgremien – dann allerdings in dazu geeignet umgerüsteter Konfiguration) offenstehen, andererseits, einer die bestehenden Unklarheiten ausräumenden Neubestimmung und wohl auch Neu-Justierung.

7. Der Telemedienauftrag des ÖRR

Im Schrifttum umstritten ist insbesondere auch, ob und inwieweit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Verfassung wegen ein Auftrag zur Bereitstellung selbstständiger online-Angebote (online only) erteilt werden muss oder darf. Das Meinungsspektrum reicht insoweit von der These, ein solcher auf die Bereitstellung originärer nichtlinearer Angebote erstreckter Funktionsauftrag sei verfassungsrechtlich geboten, bis zur nicht nur vereinzelt vertretenen konträren Auffassung, eine solche Beauftragung sei durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gedeckt und daher verfassungswidrig. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere in den jüngsten rundfunkverfassungsrechtlichen Entscheidungen, ist diese Frage nicht entschieden worden. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinen bekannten Aussagen zur fortbestehenden (und sogar gesteigerten) Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Zeiten der Internet-Kommunikation nur auf die lineare Programmtätigkeit der Anstalten bezogen und insoweit die Gegengewichtsfunktion des nichtkommerziellen Rundfunks betont. Überzeugend erscheint auch im Hinblick auf diese Frage eine Sichtweise, die dem demokratischen Gesetzgeber die Weichen stellende Entscheidung darüber zuweist und belässt, ob und inwieweit die Anstalten mit originären online-Angeboten im Netz tätig werden sollen oder nicht.⁹ Diese Frage ist verfassungsrechtlich nicht bindend vorentschieden und unterliegt als medienpolitische Grundsatzentscheidung insbesondere auch nicht der vom Gesetzgeber zu respektierenden Angebotsautonomie der Anstalten.

⁹ Näher dazu Cornils, Verfassungs- und medienrechtliche Grenzen lokaler und regionaler Textberichterstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zum Schutz der Presse, Rechtsgutachten erstattet dem Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger e.V., 2022.

8. Kommunikationsfreiheit der Anstalten: Keine Sonder-Anforderungen journalistischer Sorgfalt an den ÖRR

Vorhaben, die Publizistik im öffentlich-rechtlichen Rundfunk strengerem inhaltlichen Anforderungen zu unterwerfen, insbesondere an schärfere Standards journalistischer Sorgfalt oder der Sachlichkeit und „Mäßigung“ als im Bereich der Presse oder des Privatrundfunks zu binden, stoßen auf verfassungsrechtliche Bedenken. Die verfassungsrechtlich legitimierte binnenpluralistische Leitidee des öffentlich-rechtlichen Rundfunks trägt und fordert zwar eine inhaltliche Vielfältigkeit und (in Grenzen) auch Ausgewogenheit seiner Angebote. Die grundrechtlich geschützte publizistische Gestaltungsfreiheit hinsichtlich einzelner Angebote bleibt davon indes unberührt – und sie bleibt als solche nicht hinter derjenigen von Journalisten und Redaktionen in privatwirtschaftlich tätigen Medienhäusern zurück. Die journalistische Autonomie umfasst zudem auch die Auswahl von für berichtenswert gehaltenen Gegenständen einer Berichterstattung und ihre Gestaltung. Auch die Beurteilung des „Niveaus“ oder der inhaltlichen „Qualität“ publizistischer Beiträge muss – wie allgemein, so auch im ÖRR – den aus den Grundrechten der Meinungs- und Medienfreiheit Berechtigten vorbehalten bleiben, im ÖRR also den Redaktionen und Rundfunkjournalisten. Versuche, darauf heteronom durch gesetzliche oder aufsichtliche public-value-Vorgaben Einfluss zu nehmen und diese ggf. durchzusetzen („public value“-Test in Bezug auf konkrete Angebote und im Sinn einer Qualitätsbeurteilung), sind mit einer freiheitlichen, auf die Eigengesetzlichkeit journalistischer Produktion im publizistischen Wettbewerb vertrauenden Kommunikationsverfassung, wie sie das Grundgesetz gewährleistet, unvereinbar.

9. Anstaltsbinnenorganisation: Publizistische Verantwortung der redaktionellen Operative, nicht der Aufsicht

Verfassungsrechtlich noch keineswegs abschließend geklärt ist auch die Reichweite potentieller Aufgaben der Aufsichtsgremien über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Bereich der Angebots-Mitgestaltung. Die insoweit überschaubare jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutet insoweit eher auf ein begrenztes Potenzial hin, nimmt allerdings auf das vorgefundene, derzeitige organisatorische Design der anstaltsinternen Aufsicht Bezug. Danach ist innerhalb der Anstaltsorganisation nur die Operative Träger der Programmfreiheit

und Programmverantwortung. Publizistische Entscheidungen dürften danach den Rundfunkräten (erst recht den Verwaltungsräten) nicht übertragen werden¹⁰ – und es wären die aus entsandten Vertretern von gesellschaftlichen Verbänden zusammengesetzten Gremien dazu im derzeitigen Design auch gar nicht in der Lage. Ansätze, ein Aufsichtsgremium mit Aufgaben einer (zusammen mit der Intendanz) kondominialen publizistischen Gestaltungskompetenz zu betrauen, sind daher, wenn nicht überhaupt verfassungsrechtlich prekär, so jedenfalls nur in einem durchgreifend modifizierten institutionellen Rahmen vorstellbar.

III. Zum 3. MÄStV

1. Allgemeines

Die Reform stand und steht unter den Leitbegriffen einerseits der Fokussierung, andererseits der Flexibilisierung des Auftrags. Diese Zielvorstellungen gehen – auch das Ausdruck offenbar unterschiedlicher Vorverständnisse und rechtspolitischer Auffassungen – allerdings in unterschiedliche, tendenziell sogar gegenläufige Richtungen: Mit der „Fokussierung“ verbindet sich die Idee einer stärkeren Ausrichtung und also Bindung der Tätigkeit der Anstalten durch entsprechend dichtere Vorgaben; sie kann nur als Ausdruck mangelnden Vertrauens des Auftragsgesetzgebers in die Fähigkeit oder den Willen der Anstalten (ihrer Intendanz) verstanden werden, die gewünschte programmatische Ausrichtung ihrer Angebote auf ein stärker „öffentlich-rechtliches Profil“ autonom zu bewirken. Die „Flexibilisierung“ der Beauftragung zielt hingegen gerade umgekehrt darauf, den Anstalten größere Entscheidungsspielräume hinsichtlich des Umfangs, Inhalts und der Art und Weise ihrer Angebote (linear oder nichtlinear) einzuräumen. Die gesetzesunmittelbare Beauftragung mit bestimmten Programmen wird daher auf die Vollprogramme von ARD und ZDF (einschließlich 3Sat und Arte) sowie die Dritten Fernsehprogramme zurückgenommen.

¹⁰ BVerfGE 83, 238 Rn. 500 (juris), ebenso BVerfGE 136, 9, Rn. 40: „Die Bildung der Aufsichtsgremien aus den vorwiegend verbandlich organisierten gesellschaftlich relevanten Gruppen hat aber nicht den Sinn, diesen die Programmgestaltung zu übertragen oder sie gar zum Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit zu machen (so aber BVerfGE 31, 314 <337> - abw. M.). Die gesellschaftlich zusammengesetzten Kontrollgremien sind vielmehr Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit. Sie sollen die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf kontrollieren, daß alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Wort kommen können, das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Personen, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden.“

2. Auftrags-, „Fokussierung“

Der Fokussierung des Auftrags dient insbesondere die Neufassung des § 26 MStV. Die neu hinzugefügten Sätze in § 26 Abs. 1 MStV idF des 3. MÄStV spiegeln sehr deutlich die oben skizzierte Ambiguität des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, so wie er in der Rechtsprechung und rundfunkverfassungsrechtlichen Lehre seit Jahrzehnten ausgebildet worden ist: Einerseits wird die Verpflichtung betont, ein Angebot für Alle zu unterbreiten und in dieses Angebot auch alle vier Inhaltskategorien in der vollen Breite einzubeziehen, einschließlich der Unterhaltung. Andererseits ist erkennbar, dass das besondere Potenzial einer nicht von der Werbefinanzierung abhängigen, abgabefinanzierten Finanzierung (in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: die Eigenrationalität nichtkommerzieller Rundfunkveranstaltung) zur Geltung gebracht und ein „öffentlich-rechtliches Profil“ – gerade auch im Unterhaltungsbereich – gepflegt werden soll. Die Bedeutung dieser neuen Sätze beschränkt sich aus meiner Sicht in einer ausführlicheren Beschreibung dessen, was ohnehin verfassungsrechtlich anerkannt und geboten sowie schon bisher, wenngleich in etwas knapperer Formulierung, in der Auftragsformel enthalten war. Eine wirkliche substantielle Schärfung, d. h. Akzentverschiebung des Auftrags, ist damit nicht verbunden. Das öffentlich-rechtliche Profil ist auch bisher schon für die Unterhaltung gefordert. Der charakteristische Spagat des Auftrags von einerseits der gebotenen Massenattraktivität und alle Bevölkerungsgruppen ansprechenden Zielgruppenorientierung und andererseits einer irgendwie besonderen (aber nicht näher umrissenen) öffentlich-rechtlichen Qualität findet in der ausführlicheren Auftragsbeschreibung genauso seinen Niederschlag wie in der bisherigen Textfassung. Die Neufassung schadet nicht, sie entspricht verfassungsrechtlichen Vorgaben, aber sie ändert auch nichts und sie gibt weder den Intendanten noch den Rundfunkräten oder gar der Rechtsaufsicht Maßstäbe an die Hand, anhand derer eine Korrektur der bisherigen in den Anstalten vorgenommenen Programmpolitik vorzunehmen wäre.

Eher schon in Richtung einer gewissen öffentlich-rechtlichen Profilschärfung geht die Neufassung des § 26 Abs. 2 MStV. Allerdings hält sich auch hier das sachliche Änderungsmaß in engen Grenzen. Systematisch neu ist hier nur die Einführung von Anforderungen an die journalistische Sorgfalt über § 6 MStV hinaus auch in die Auftragsbeschreibung. Zunächst – soweit allgemeine Anforderungen, die schon in § 6 für den Rundfunk (einschließlich den Privat-

rundfunk) insgesamt normiert sind, wiederholt werden (unabhängige, sachliche Berichterstattung) – liegt darin freilich nur eine redundante Doppelung. Ein spezifisches Mehr an journalistischer Sorgfalt gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte nur aus den Worten „in besonderem Maße“ sowie gegebenenfalls noch aus der Verpflichtung auf eine „wahrheitsgemäße“ Information und Berichterstattung geschlossen werden: Die allgemein anerkannten journalistischen Standards errichten bekanntlich gerade keine (absolute) Wahrheitspflicht, sondern nur eine Pflicht zu situationsabhängig unterschiedlich anspruchsvoller Bemühung zur Erforschung und Beachtung der Wahrheit (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3 MStV). Ist das Bemühen der Staatsvertragsparteien, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgestuft strenger in die journalistische Sorgfaltspflicht zu nehmen als sonstige Medien, erkennbar, sind diese Anforderungen doch in verfassungskonformer Auslegung so zu handhaben, dass von einer signifikanten Verschärfung kaum etwas bleiben dürfte. Aus schon dargelegten Gründen, die in Art. 5 Abs. 1 GG und schließlich auch im Postulat gleicher Chancen im publizistischen Wettbewerb eine Verankerung haben, kann die journalistische Sorgfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht in justiziablem Weise strenger begriffen werden als in den Maßstäben für die Presse oder den privaten Rundfunk gem. § 276 BGB (bundesrechtlich-zivilrechtlicher Sorgfaltsmaßstab des Äußerungsrechts) oder etwa den Konkretisierungen im Pressekodex (pressemäßige Sorgfalt). Die Begründung zu § 26 Abs. 2 MÄStV relativiert denn auch die Bedeutung der Änderung; dies entspricht der hier skizzierten Kritik.

3. Beauftragungs-, „Flexibilisierung“

Der mit den in § 28 Abs. 5 und § 32a MStV neu gefassten Bestimmungen vorgenommene Rückzug des Gesetzgebers aus der gesetzsunmittelbaren Beauftragung der Zusatzprogramme und Spartenprogramme hat erhebliche Bedeutung, insbesondere deswegen, weil das nun den Anstalten verliehene Selbstentscheidungsrecht nicht nur die Entscheidung umfasst, ob diese Programme weiterhin linear oder (nur noch) nicht linear verbreitet werden, vielmehr auch die Möglichkeiten einer Einstellung, einer Wiederherstellung oder des Austauschs der Programme gegen neue, bisher nicht beauftragte Programme umfasst. Es geht also nicht nur um die Frage der Verbreitungstechnik, sondern allerdings auch um die Frage der inhaltlichen Reichweite der Programme/Angebote von ARD und ZDF. Die Begründung zum Staatsvertrag geht zwar erkennbar davon aus, dass die bisher gesetzlich beauftragten und nun in der Beauftragung flexibilisierten Programme an sich (linear oder nichtlinear) weitergeführt werden sollen, die er-

satzlose Einstellung von Programmen daher erhöhtem Rechtfertigungsdruck unterliege. Aber rechtlich ist diese Bestandsschutz-Erwartung im Staatsvertrag doch kaum abgesichert; gefordert ist nur eine Darlegung des Intendanten im Angebotskonzept, dass die Änderung (und eben auch Einstellung) weiterhin dem Auftrag unter Berücksichtigung des Nutzerverhaltens entspricht. Auch die Einstellung und der Austausch von Programmen unterliegt nur den reduzierten prozeduralen Anforderungen des vereinfachten Verfahrens nach § 32a MStV, also keiner eigentlichen Drei-Stufen-Test-Prüfung durch das Gremium.

Die Annahme der Staatsvertragsparteien, es sei sinnvoll, den Anstalten mit Blick auf die Veränderungsdynamik im Rezipientenverhalten und im publizistischen Wettbewerb diesen erheblichen Entscheidungsspielraum einzuräumen, ist immerhin nachvollziehbar. Ob tatsächlich ein entsprechender Flexibilisierungsbedarf für die Praxis der Anstalten ergibt, lässt sich aus juristischer Sicht indes nicht einschätzen. Auch mag die Beurteilung noch vertretbar sein, die Delegation der konkreten Beauftragung hinsichtlich der Zusatzprogramme und Spartenprogramme auf die Anstalten in dem Verfahren des §32a MStV genüge den beihilferechtlichen Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Beauftragung – obgleich dies hinsichtlich der Möglichkeiten, die Reichweite der Beauftragung durch Einstellung „eigenmächtig“ zu reduzieren oder auch neue, bisher nicht beauftragte Programme/Angebote anstaltsseitig ohne (vollständigen) Drei-Stufen-Test einzuführen (Austausch) schon nicht gänzlich frei von Zweifeln ist. Nicht übersehen werden sollte aber, dass mit der Delegation eine Verschiebung von Verantwortung auf die Anstalten verbunden ist, obwohl die Staatsvertragsänderung mit dem „Fokussierungs“-Anliegen in § 26 MStV gerade zum Ausdruck bringt, dass die Staatsvertragsparteien mit der bisher praktizierten redaktionellen Gestaltung der Angebote der Anstalten nicht vollauf zufrieden sind. Es ist immerhin bemerkenswert, dass die Novelle einerseits – offenbar in Aufnahme entsprechender Kritik in der politischen Diskussion – Handlungsbedarf dahingehend sieht, die Tätigkeit der Anstalten enger zu steuern (ansonsten bedürfte es keines präzisierten, stärker fokussierten Auftrags), andererseits dort, wo vor allem eine solche gesetzgeberische Steuerung möglich wäre, nämlich bei der Angebots-Beauftragung, die Steuerungsichte zurücknimmt und den Autonomiespielraum der Anstalten noch weiter ausdehnt.

Skepsis weckt auch der Umstand, dass die Freigabe in § 28 Abs. 5 MStV diejenigen informations- und bildungsorientierten Angebote umfasst, von denen mit einiger Berechtigung gesagt

werden kann, dass gerade sie einem öffentlich-rechtlichen Profil (in einem engeren, die spezifische Leistungsfähigkeit gerade des nichtkommerziellen Rundfunks erfassenden Sinn) entsprechen. Sollte die Flexibilisierung am Ende (etwa aufgrund von im öffentlichen Diskurs wirkmächtig errichteten Einsparzwängen) dazu führen, dass gerade spezifisch auf Informations-, Kultur- und Bildungsinhalte fokussierte Spartenangebote wegfallen oder reduziert werden, liefe dies dem Fokussierungsziel definitiv zuwider – und müsste die gesetzliche Vorgaben-Gestaltung, die solche Ergebnisse hervorbringen, als inkohärent und dysfunktional bewertet werden.

Grundsätzlich gilt: Sollte diese Kombination einer – juristisch indes, wie gezeigt, kaum substantiellen – Auftrags-Fokussierung mit einer Beauftragungs-Flexibilisierung mit Erwartungen verbunden sein, auf diese Weise, ggf. flankiert durch entsprechende Forderungen im öffentlichen Raum, politischen Druck auf die redaktionellen Entscheidungen der Anstalten erhöhen zu können mit dem Ziel, dass diese sich gezwungen sähen, ihre Programm- und Angebotsgestaltung erwartungsgemäß zu ändern, stieße dies auf tief greifende, auch verfassungsrechtlich begründete Bedenken: Versuche einer mittelbaren, indes nicht an klar formulierten Maßstäbe und Vorgaben orientierten Einflussnahme auf die Angebotsgestaltung der Anstalten wären nicht akzeptabel und auch grundrechtlich prekär. Räumt der Gesetzgeber seinen Anstalten Autonomie nicht nur in der publizistischen Gestaltung seiner Angebote, sondern auch schon in der Grundsatzfrage, welche Programme und Angebote bereitgestellt werden sollen, ein, hat er diese erweiterte Autonomie zu achten und zu schützen und nicht selbst durch Forderungen hinsichtlich einer bestimmten Art und Weise des Gebrauchmachens von dieser Autonomie wieder in Frage zu stellen. Die gesetzliche Beauftragung hat eben auch eine Stabilisierungsfunktion für den Auftragnehmer – wird sie zurückgenommen („flexibilisiert“), darf dies nicht mit einem Verlust jenes Schutzes einhergehen. Ermächtigt die Politik in den Anstaltsgesetzen ihre Anstalt (ein Stück weit) zur Selbst-Beauftragung, hat sie sich auch schützend hinter die Anstalt zu stellen, wenn diese von der ihr übertragenen Befugnis – so oder so – Gebrauch macht.

4. Ausweitung des Telemedienauftrags

Die intendierte neue Beauftragung der Anstalten mit online only-Telemedienangeboten, die angekaufte Spielfilme und Serien enthalten (§ 30 Abs. 2 Nr. 3 MStV) ist nach von mir vertre-

tener, oben skizzierter Auffassung verfassungsrechtlich zulässig, indes nicht geboten. Sie bedeutet eine bemerkenswerte Ausdehnung des Telemedienauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks praktisch im Bereich vorwiegend der Unterhaltung. Ob eine solche Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Richtung des Ausbaus hin zu Video-Plattformen für nicht selbst produzierte Spielfilme und Serien eine medienpolitisch richtige Grundsatzentscheidung ist, ist nicht frei von Zweifeln, soll hier indes nicht kommentiert werden. Bemerkenswerterweise enthält die Begründung zu der neuen Bestimmung zu dieser Weichenstellung in der Sache keine Aussagen. Klar sollte dem Gesetzgeber (und also der Medienpolitik der Länder) indes sein, dass er sich an dieser Grundsatzentscheidung auch festhalten lassen muss: Auch insoweit gilt, dass (verbreitete) Kritik an einer zu weitgehenden (und noch ausgeweiteten) Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Unterhaltung und insbesondere in einem Bereich, in dem ein reichhaltiges Angebot privater Dienste verfügbar ist, künftig jedenfalls nicht von denjenigen erhoben werden sollte, die im rechtlichen Rahmen des Staatsvertrags dafür die Grundlage schaffen.

5. „Stärkung“ der Rolle der Aufsichtsgremien

Die Neuregelung hinsichtlich der Stärkung der Aufsichtsgremien in Angelegenheiten der Angebotsgestaltung (insbesondere: Erlass von Qualitätsrichtlinien) kann, wenn sie „offensiv“ zu Gunsten der Gremienkompetenz interpretiert wird, die verfassungsrechtliche Vorgabe strapazieren, dass die publizistische Verantwortung (und ihr grundrechtlicher Schutz) organkompetentiell Sache der Intendanz („Operative“), nicht der Aufsichtsgremien, ist. Die Aufgabe der binnenpluralistisch zusammengesetzten Großgremien ist die Überwachung der Vielfältigkeit der Angebote; darauf – aber eben auch nur darauf – erstreckt sich auch ihre spezifische, sich aus der grob proportional gesellschaftsrepräsentativen Zusammensetzung ergebende Legitimation. Ob Standards publizistischer Qualität, wie sie in der Begründung zu § 31 Abs. 4 des Näheren aufgefächert werden, diese genuine Kontrollaufgabe nicht schon überschreiten und in den Bereich publizistischer Autonomie, der den programmverantwortlichen Redaktionen vorbehalten bleiben muss, übergreifen, bedarf jedenfalls sorgfältiger Überlegung – und wohl auch einer entsprechenden verfassungskonform relativierenden Auslegung der neuen Richtlinienkompetenz der Gremien. Wenn die Begründung davon spricht, dass die Qualitätsstandards auch etwa Vorgaben zur „Relevanz“ von Inhalten und zur „Professionalität“ enthalten sollen, betrifft dies doch deutlich den Kern publizistischer Tätigkeit (Auswahl von Themen, Gewich-

tung ihrer publizistischen Bedeutung, Art und Weise der Gestaltung der Inhalte). Es erscheint jedenfalls kaum vorstellbar, dass solche Standard-Vorgaben heteronom von den Aufsichtsgremien entwickelt, verabschiedet und den Operativen auferlegt werden können. Auch die Vorstellung einer permanenten Qualitätsprüfung der Tätigkeit der Redaktionen durch die Aufsicht anhand standardisierter Prozesse (zB: „Soll-Ist-Vergleiche“) unterwirft, wenn damit Ernst gemacht wird, ihre publizistische Autonomie Bindungen, von denen zumindest zweifelhaft ist, ob sie mit Art. 5 Abs. 1 GG vereinbar sind.

Selbst wenn man, großzügiger, eine kondominiale Mitwirkung der Gremien an der Angebotsgestaltung, die über das bisher (seit Jahrzehnten) praktizierte Maß signifikant hinausgeht, für verfassungsrechtlich noch tolerabel hält, wäre dies doch nur denkbar in einem organisatorisch-institutionellen anstaltsverfassungsrechtlichen Rahmen, der dafür auch die notwendigen Voraussetzungen schafft. Konkret: die Aufsichtsgremien (insbesondere die für den Angebotsbereich primär zuständigen großen Räte: Rundfunkrat, Fernsehrat, Hörfunkrat) müssen, wenn sie mit der Organkompetenz einer stärkeren Mitwirkung in der „Qualitätssicherung“ausgestattet werden sollen, dazu auch institutionell in der Lage sein; das sind sie nach ihrer derzeitigen Zusammensetzung (Entsante aus gesellschaftlichen Verbänden) und den Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit nicht. Der Stärkung „der Rolle der Gremien in Programmangelegenheiten“ (Begründung zum 3. MÄStV, S. 11) fehlt also jedenfalls die damit notwendig einhergehende organisationsrechtliche Reformkomponente. Soll die neue Richtlinienkompetenz nicht leerlaufen (und auch leerlaufen müssen!), ist eine Organisationreform hinsichtlich der Gremien unumgänglich und muss in Änderungen der Anstaltsgesetze (oder eines Staatsvertrages) nachgeliefert werden.

IV. Schlussbemerkung

Der 3. MÄStV ist, wie schon bemerkt, Ergebnis jahrelanger rechtspolitischer Beratungen und Verhandlungen zwischen den Ländern. Er trägt, da die Länder unzweifelhaft teilweise sehr verschiedene Zielvorstellungen im Hinblick auf eine Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verfolgten (und verfolgen), die Züge eines Kompromisses auf einem gemeinsamen Nenner derjenigen Regelungen, auf die man sich verständigen konnte. Gemessen an dem erheblichen Aufwand ist der substantielle Ertrag im Staatsvertrag überschaubar. Wichtige Regelungsaspekte und Streitthemen sind ausgeklammert und auf künftige Verhandlungen vertagt worden, so etwa das Medienkonzentrationsrecht und die Finanzierungsreform. Institutionell-

organisationsrechtliche Fragen, etwa solche einer Anpassung des institutionellen Designs der Gremienaufsicht, werden nicht behandelt. Nicht wirklich klar wird vor allem, auf welches erkannte Problem und welchen daraus sich ergebenden Regelungsbedarf die Änderung eigentlich reagieren will:

Soweit in Teilen des politischen Spektrums (und wohl auch der Staatsvertragsparteien) das Anliegen einer strukturellen Begrenzung des Aufgaben- und Tätigkeitskreises des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der dafür erhobenen und eingesetzten Finanzmittel verfolgt wird („Beitragsstabilität“), ist der 3. MÄStV nicht geeignet, ein solches Regelungsziel zu erreichen. Die Neufassung von Auftrag und Beauftragung zielt objektiv nicht auf eine Tätigkeitsbegrenzung, im Bereich der Telemedienangebote eher auf eine Erweiterung. Signifikante, aufwandsmindernde Einschnitte in das System ließen sich, wenn politisch gewollt, wohl auch nur durch (indes nur langfristig wirksam werdende) tiefgreifende Organisationsreformen bis hin zur Auflösung einzelner Anstalten bewirken, nicht aber durch Akzentverschiebungen beim Auftrag.

Auch die Art und Weise der „Fokussierung“ des Auftrags bleibt unentschieden, kompromisshaft. Der nun vorgenommenen extensiven Ausformulierung des Angebotsauftrages in § 26 (Fokussierung) liegt offenbar der Befund zugrunde, dass die Anstalten (alle Anstalten?) ihrem durch die spezifische Eigenrationalität der beitragsfinanzierten, staatsfern organisierten Institution geprägten Funktionsauftrag gegenwärtig nicht in der vorgestellten Weise nachkommen. Worin aber eigentlich das Problem besteht, was also die Anstalten und ihre Programmdivisionen strukturell (abgesehen von natürlich immer wieder, wie auch in den privatwirtschaftlichen Medien, vorkommenden Minder- oder Fehlleistungen) falsch machen, darüber scheint keine eindeutige Defizitdiagnose, auf die mit entsprechend klar ausgerichteten Vorgaben reagiert würde, zu bestehen. Die neuen Sätze erschöpfen sich doch wieder nur darin, den Funktionsauftrag in seiner bekannten Mehrschichtigkeit (Breitenwirkung, Angebot für Alle, Angebot in vollständiger Breite, einschließlich Unterhaltung, Bereitstellung auch nicht marktgängiger Angebote) ausführlicher zu umschreiben. Maßstäbe und Kriterien, aus denen sich tatsächlich Orientierung für eine Neu- und Anders-Gestaltung der Programme und Angebote herleiten ließe, errichtet der 3. MÄStV nicht. Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für seine Angebotsgestaltung ein „öffentlich-rechtliches Profil“ vorzuschreiben, bleibt tautologisch, wenn und solange nicht definiert ist, was ein solches öffentlich-rechtliches Profil eigentlich im Genaueeren kennzeichnet. Eine solche Vorgabe kann Intendanten, die für sich unzweifelhaft auch der-

zeit schon in Anspruch nehmen, ein öffentlich-rechtlich profiliertes Angebot bereitzustellen, keine Anhaltspunkte dafür geben, in ihrer Programmpolitik Änderungen vorzunehmen.

Dass der 3. MStV mithin keineswegs einen Durchbruch, einen großen Wurf in der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bedeutet, wird auch daran deutlich, dass er bereits durch die neueren rechtspolitischen Entwicklungen überholt wird, so den bereits vereinbarten 4. MÄStV mit den hier vorgesehenen Verschärfungen von Compliance-Vorgaben, vor allem aber mit der Vorbereitung einer grundlegenden Neuordnung durch Einsetzung des Zukunftsrates.

In zusammenfassender rechtlicher Beurteilung dürften sich die beschlossenen Neuregelungen im Rahmen der Vorgaben des höherrangigen Rechts halten, also keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen oder unionsrechtlichen Bedenken aufwerfen. Allerdings lassen sich gegen einige der Bestimmungen, wie dargelegt, durchaus auch Einwände erheben, denen durch eine rechtskonforme Interpretation Rechnung zu tragen ist.

In grundsätzlicher Hinsicht sollte sich die Medienpolitik auch mit Blick auf die weitergehende Refomdebatte die selbstkritische Frage stellen, ob die inzwischen fast allseitig und ständig erhobene Behauptung eines „tiefgreifenden Reformbedarfs“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eigentlich sachlich gerechtfertigt ist – oder ob sie nicht zu einem guten Teil auch Hervorbringung einer sich immer wieder selbst bestätigenden, teilweise wohl auch aus politischem Interesse unterhaltenen Erregungsspirale ist. Gesellschaftliche Akzeptanz kann auch durch die immerfort ventilierte Behauptung, sie sei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk verloren gegangen und dieser trage mit seinem Erscheinungsbild und seinen Inhalten Schuld daran, untergraben werden. Es ist für die Institution und Funktion des ÖRR keine gute Situation, wenn die Politik einerseits selbst im gesetzlichen Mandat für die Anstalten nicht zu klaren, zwischen den Ländern konsentierten Orientierungen und ggf. einschneidenden Strukturentscheidungen findet, andererseits aber in den verbreiteten Vorwurf einstimmt (oder ihm jedenfalls nicht entschlossen entgegen tritt), die Anstalten seien nicht hinreichend bereit, sich selbst zu reformieren. Die Gewährleistungsverantwortung des Staates (der Länder) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verlangt zuallererst, die Anstalten und die in ihnen tätigen Akteure vor dem permanenten, sicherlich nicht produktiven Stress zu schützen, der durch den Vorhalt begründet wird, sie machten ihren Job nicht ordentlich, ohne aber zu definieren, wie denn der Job ordentlich gemacht werden solle. Es erscheint inzwischen angezeigt, die Temperatur der Reformdiskussion herunterzuregeln, einerseits mit nüchternem Blick nahe liegende Defizite etwa bei den Governance-Regeln und ihrer Überwachung zu identifizieren und zu beheben,

andererseits aber hinsichtlich der (sicherlich aufwändigen) föderal-dezentralen Anstaltsorganisation sowie der inhaltlichen Leistung der Anstalten auch zu erwägen, ob diese nicht ihre Aufgaben als immer noch wichtige Anker und Zentren verlässlicher Information sowie als bedeutende kulturelle Faktoren (s. nur die eminent großartigen Klangkörper!) alles in allem recht gut erfüllen, so dass kein wirklich dringender Grund besteht, die Institution, so wie sie nun einmal ist und arbeitet, immer wieder aufs Neue in Frage zu stellen und mit Reformforderungen zu überziehen.