



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Helge Rossen-Stadtfeld

Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der dualen Rundfunkordnung – verfassungsrechtliche Bezüge

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 289

Köln, im April 2012

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 289: 978-3-938933-97-8

Schutzgebühr 7,50 EUR

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

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



Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Helge Rossen-Stadtfeld

**Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks
in der dualen Rundfunkordnung – verfassungsrechtliche Bezüge***

I. Rundfunkfreiheit in normativen Bezügen	5
1. Meinungsbildungsfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Kommunikationsverfassungsrechts	5
2. Ein zweifaches Bildungsziel: Persönlichkeit und Demokratie	8
3. Dimensionen einer dienenden Medienfunktion.....	9
II. Ausgestaltung und Empirie der Rundfunkfreiheit	12
1. Das Duale System als Legitimationsverbund.....	12
2. Verdichtung und Differenzierung	14
3. Zur wachsenden Bedeutung der Informationsfunktion.....	16
III. Rundfunkfreiheit im Internet	20

* Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Referates, das der Verfasser, Professor an der Universität der Bundeswehr München, auf der Tagung „Public Value. Was soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk für die Gesellschaft leisten?“ des Initiativkreises Öffentlicher Rundfunk Köln am 9. 3. 2012 vorgetragen hat.

Helge Rossen-Stadtfeld

Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung – verfassungsrechtliche Bezüge

Was ein öffentlich-rechtlicher Rundfunk sei, worin die Eigenart des von ihm verantworteten Programms bestehe und warum es neben kommerziellen Angeboten überhaupt noch ein solches Programm geben sollte – in normativer Perspektive sind das keine ganz einfachen Fragen. Deswegen sollte man ihre Beantwortung aber nicht, wie dies in Deutschland viel zu selbstverständlich geworden ist, sogleich in der mehr oder weniger subtilen Exegese verfassungsgerichtlicher Entscheidungen suchen. Schon gar nicht können die Losungen von Administrativspitzen endgültige Autorität beanspruchen, seien dies Brüsseler Kommissariate, föderale Regierungschefs oder Staatskanzlei-Leitungen. Gerichtsentscheidungen und Stellungnahmen der Verwaltung haben normatives Gewicht, weil und soweit sie beanspruchen können, rechtliche Vorgaben zu entfalten, und zwar methodologisch angeleitet und kontrollierbar. Nun bestimmen sich die grundgesetzlichen Maßstäbe öffentlich-rechtlicher Programmveranstaltung, wie alle verfassungsrechtliche Normativität, gewiss auch nach Maßgabe der von ihnen erfassten gesellschaftlichen Wirklichkeit, in der dann wieder Akteure wie die eben genannten Kommunikations- und Gestaltungsmacht ausüben. Auch mag gerade im Bereich der Massenmedien das Verhältnis wechselseitiger Beeinflussung nicht leicht zu durchschauen sein, in dem hier Normativität und Empirie, Recht einerseits und Politik bzw. Wirtschaft andererseits stehen. Doch ändert das alles nichts daran, dass nach einem besonderen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jedenfalls zunächst der Text der Verfassung selbst zu befragen sein wird. Bei diesem Text muss jedes Verstehen des öffentlich-rechtlichen Programmauftrags beginnen, und dies, weil auch der Verfassungstext in einer sich wandelnden Wirklichkeit zu lesen ist, immer wieder auf's Neue.

I. Rundfunkfreiheit in normativen Bezügen

1. Meinungsbildungsfreiheit im Gewährleistungsgefüge des Kommunikationsverfassungsrechts

Ihren Ausgang nimmt solche Verfassungslektüre bei Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Die dort benannten Kommunikationsfreiheiten beziehen sich aufeinander. Aus Äußerung soll Information werden, die wieder geäußert werden kann, um erneut als Information verarbeitet zu werden. Nicht von allein aber setzt sich dieser Kreislauf in Bewegung, nicht von allein bleibt er lebendig und produktiv. Zwischen Äußerung und Information muss ein Aufstören sein, ein Erregen und Antreiben, das aus dem Unterschied wirkt, den alles Neue macht, wenn es



plötzlich¹ möglich scheint, um aufzubrechen aus Bekanntem. So kann Neues überhaupt erst ge- und erfunden werden, also auch Bildung stattfinden, und zwar in der ganzen vielschichtigen Bedeutung dieses Begriffs, als Entstehen und Gestalten, als selbstbezügliches Lernen und fremdrefentielle Lehre, als Form und Stoff. In aller Kommunikation, wie das Grundgesetz sie will, wirkt die Kraft der Meinungsbildung. Die Verbürgung ihrer Freiheit erweist sich damit einer Lektüre, die den systematisch-funktionalen Zusammenhang der grundrechtlichen Regelungen zu würdigen sucht, als das Herzstück des deutschen Kommunikationsverfassungsrechts.

Auf Nahbereichsbeziehungen beschränkt wäre dies freilich eine ärmliche Kommunikationsfreiheit, in Poesiealben, Brieffreundschaften, Stadtteilfolklore und sonst Gartenlaubenhaftes gezwängt, dem sich heute Blogs, „Google Groups“ oder „Gefällt mir“-Zirkel strukturanalog hinzugesellen. Vielleicht wäre hier von wirklicher Kommunikationsfreiheit schon gar nicht mehr zu sprechen. Niemals jedenfalls könnte Meinungsbildung dann in fernere – reale und virtuelle – Zusammenhänge der Kommunikation ausgreifen, zumal in einer komplexen und veränderlichen Gesellschaft, um sich eine dort etwa zu findende oder herzustellende Vielfalt wirklich selbst-bewusst anzueignen, ob in Zustimmung, Gleichgültigkeit oder Ablehnung.² Meinungsbildungsfreiheit bedarf der Ermöglichung auch noch jenseits ihrer Nahraum-Grenzen, und sie benötigt hierzu professionelle Hege und Betreuung. Genau davon ist in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Rede, wenn dort die Freiheit der Berichterstattung durch den Rundfunk und die Pressefreiheit als grundrechtliche Schutzgüter genannt werden. Im Gewährleistungsgefüge des Art. 5 Abs. 1 GG wird den Medienfreiheiten, also auch der Pressefreiheit,³ so implizit, aber systematisch notwendig die Funktion zugewiesen, der Meinungsbildungsfreiheit zu „dienen“, damit freie Kommunikation nicht nur irgendwie gefördert werde, sondern dass sie überhaupt möglich bleibe.⁴

¹ Die Theorie dazu: *Bohrer*, Plötzlichkeit. Zum Augenblick des ästhetischen Scheins, 4. Aufl. 1981. Diese Theorie nimmt die auch im hiesigen Zusammenhang wichtigen Momente der Eigen-Gesetzlichkeit und Selbst-Gesetzgebung ernst, und sie veranlasst zum Nachdenken über „tiefengrammatikalische“ Verbindungen zwischen Kommunikation, Kunst und Bildung.

² Zur Empirie: ARD-Forschungsdienst, Wirkung von Medien auf (Welt-)Wissen, MP 2010, S. 493 ff. m. w. N.

³ Seit dem Spiegel-Urteil kennt das BVerfG eine *Funktion* der Presse für die Meinungsbildung der Einzelnen und für die „öffentliche Auseinandersetzung“; die „öffentliche Aufgabe“ der Presse wird dort ebenso hervorgehoben wie ihre „Funktion ... im demokratischen Staat“, und ausdrücklich wird schließlich darauf hingewiesen, dass die in manchen Hinsichten bevorzugte Stellung der Presseangehörigen diesen „um ihrer Aufgabe willen und nur im Rahmen dieser Aufgabe eingeräumt“ sei, s. BVerfGE 20, 162 (174 ff.). Die funktionale Bindung auch der Pressefreiheit ist auch danach immer wieder hervorgehoben und weiter ausgezeichnet worden, s. insbes. BVerfGE 25, 256 (268: „Meinungs- und Pressefreiheit wollen die freie geistige Betätigung und den Prozess der Meinungsbildung in der freiheitlichen Demokratie schützen; sie dienen nicht der Garantie wirtschaftlicher Interessen“); 57, 295 (322 f.); 74, 297 (323); 80, 124 (135); 101, 361 (389).

⁴ BVerfGE 107, 299 (332). Für den Rundfunk: BVerfGE 57, 295 (319); 73, 118 (152); 83, 238 (295 f., 299); 119, 181 (214).

Meinungsbildung, wie die Verfassung sie will und in ihren Voraussetzungen zu schützen sucht, findet kein Ende. Sie ist unabschließbar offen, frei zu immer wieder neuem Aufbruch, auch zur Rückwendung auf sich selbst, zur Prüfung, Korrektur und Selbst-Vergewisserung. Eine ihr dienende, sie also ermöglichende und erschließende Medienfunktion muss deshalb ihrerseits frei, also in professioneller Selbststeuerung wahrgenommen werden können.⁵ In diesem Sinn funktionsfähige Massenmedien sind ein öffentliches Gut, von dessen Befindlichkeit die Identität moderner demokratischer Gesellschaften wesentlich abhängt; sie sind Gegenstand eines eo ipso allgemeinen Interesses. Tatsächlich sind aber längst auch die großen Apparate der Massenmedien in die „Governance“-Netzwerke eingegliedert, in denen sich Wirtschaft und staatliche bzw. supra-staatliche Verwaltung zur heute wichtigsten gesellschaftsgestaltenden Kraft verbinden. Die dort wirksamen wirtschaftlichen und administrativen Partikularinteressen sind auf Verwertung, Gewinn und Kontrolle gerichtet. Sie zielen deshalb, jedem Allgemeininteresse gerade entgegengesetzt, auf Absonderung und Vereinnahmung dessen, was noch allen „gemein“ ist, allen zugänglich steht und von allen genutzt werden kann, sie zielen auf „Landnahme“.⁶ Deshalb droht heute stets die Gefahr, dass die der Meinungsbildungsfreiheit zugeordnete Medienfunktion ökonomisch oder administrativ kolonisiert und also verfehlt wird. Verfehlt wäre damit aber der normative Sinn des Gewährleistungszusammenhangs von Art. 5 Abs. 1 GG insgesamt. Um ihrer funktionalen Bindung willen muss Medienfreiheit nicht nur staatlichem Zugriff entzogen bleiben. Inmitten einer sie umgebenden Gesellschaft muss sie von dieser doch insgesamt Abstand halten können.

Insbesondere die funktional gebundene Freiheit eines Public-Service-Rundfunks muss als „Rundumfreiheit“⁷ der blinde Fleck bleiben, auf den Gesellschaft nicht zugreifen kann, ohne sich in ihrem Vermögen zur Selbstbeobachtung zu beschädigen. Dazu muss dieser Rundfunk gerade durch ausgestaltende staatliche Regelung und sonstige Vorkehrungen instand gesetzt und geschützt werden, auch in seiner laufenden Entfaltung und Selbstveränderung, auch in neue Kommunikationsräume und -weisen hinein („Bestands- und Entwicklungsgarantie“).⁸ So eingerichteter Public-Service-Rundfunk ist und bleibt institutionalisierte Grundrechtssubstanz. Diese anspruchsvolle Vorgabe der Verfassung wird in einem Verständnis des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als „dem öffentlichen staatlichen Sektor zuzurechnen“⁹ schon im Ansatz missachtet.

⁵ Rossen, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, 1988, S. 339 ff.

⁶ Dörre, Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus, in: Ders./Lessenich/Rosa, Soziologie Kapitalismus Kritik, 2009, S. 21 (39 ff.).

⁷ Stock, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 335; ebenso Hoffmann-Riem, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. (1995), § 7 Rn. 18, 59.

⁸ BVerfGE 74, 297 (324 f., 342, 350 f.); 83, 238 (299) 90, 60 (91); 119, 181 (214 ff., 218).

⁹ So die Einordnung durch den Chef der Staatskanzlei des Freistaats Sachsen, Staatsminister Dr. Beermann, Zielpapier AG Beitragsstabilität, S. 3, Sächsischer Landtag Ds. 5/5833 (http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=5833&dok_art=Drs&leg_per=5&pos_dok=1).



2. Ein zweifaches Bildungsziel: Persönlichkeit und Demokratie

Doch auch die Meinungsbildungsfreiheit ist der Verfassung kein Wert an sich. Das Grundgesetz schützt sie vielmehr als Voraussetzung dafür, dass entstehen und Bestand haben kann, worin diese Verfassung selbst – wie jede andere moderne Verfassung auch – heute ihre einzig noch verbliebene Rechtfertigung finden kann. Verfassungsrecht soll normative Grundbedingungen dafür sicherstellen, dass Persönlichkeiten sich selbst und dann auch ihr gemeinsames Wesen bilden können. In der Gewährleistung der Meinungsbildungsfreiheit, wie das Kommunikationsverfassungsrecht sie normiert, wird also eine doppelte Zielperspektive, ein zweifaches Bildungsziel erkennbar.¹⁰

Zum einen soll das selbst-bestimmte Ich auch praktisch-tatsächlich überhaupt erst werden können, dem durch die Menschenwürdegarantie unaufgebbare Substanz und durch Art. 2 Abs. 1 GG die Form einer sich frei entfaltenden Persönlichkeit normativ zugeschrieben sind. Die Persönlichkeit, in der dieses Ich sich ausprägt, wird hier als immer erst noch auf dem Weg, als unfertig und veränderlich gedacht. Dienende Medienfreiheit hat dem Rechnung zu tragen. Ihre Betätigung darf Dimensionen der Meinungsbildung nicht etwa deshalb unberücksichtigt lassen, weil sie empirisch von den Rezipienten nicht hinreichend deutlich gesucht oder auch nur wahrgenommen werden. Die in ihren Meinungen immer auch selbst bildende Persönlichkeit muss zu weiterer Entfaltung angeregt werden, gerade auch dann, wenn sie selbst dies noch gar nicht vermisst hat. Noch schlichter ausgedrückt: entscheidend für die Erfüllung verfassungsrechtlicher Normativität kann nicht die Nachfragequote, sondern allein die Angebotsqualität¹¹ sein. Von verfassungsrechtlicher Bevormundung sollte freilich hier allenfalls sprechen dürfen, wer auch von „Unterschichtenfernsehen“, von „Trash-TV“ und dessen formativer Kraft nicht schweigen mag.

Dieses „Zielpapier“ soll die Beratungen einer Arbeitsgruppe vorstrukturieren, die von den Ministerpräsidenten der Länder mit einer „Fortentwicklung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ beauftragt worden ist; als Ziel dieser Entwicklungsbemühungen wird eine „möglichst hohe Stabilität der Rundfunkbeiträge“ angegeben. Das klingt ein wenig sehr harmlos. Sollte das „Zielpapier“ etwa das Anliegen des *Stoiber/Biedenkopf*- „SMS-Papiers“ aus dem Jahr 1995 aufzunehmen und auf anderem Weg doch noch zu verwirklichen suchen? Die beiden Ministerpräsidenten hatten eine „durchgreifende Strukturreform“ der ARD vorgeschlagen, die im Ergebnis den Public Service-Rundfunk als gesellschaftlich relevantes und zukunftsfähiges Medium in Deutschland beseitigt hätte (u. a. Einstellung des Ersten Programms, Zusammenlegung von ARD-Anstalten, Abschaffung des Finanzausgleichs, Umgestaltung der Gebühren zu Leistungsentgelten; s. <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/153324>). Staatliche Verwaltung hat immer wieder versucht, das Medium unter Kuratel zu nehmen, um es zur Harmlosigkeit zu domestizieren, und sie wird es weiter versuchen; auch dies wäre dann wohl „Media Governance“, die hier nun ins Abseits der Verfassung führt.

¹⁰ Zum Folgenden s. schon *Rossen*, a. a. O. (Anm. 5), S. 85 ff.

¹¹ Zur wissenschaftlichen Qualitätsbeobachtung und zur Kriterien- bzw. Maßstabsbildung s. in verfassungsrechtlichem Blickwinkel *Stock*, Programmauftrag und Medienforschung. Zur Bedeutung des rechtlichen Rahmens, sowie *Rossen*, Rundfunkauftrag und Programmforschung - Anmerkungen zum Qualitätsverständnis und zur Untersuchungsperspektive, beide in: Krüger (Hrsg.), *Programmprofile im dualen Fernsehsystem 1986-1990*, 1992, S. 15 ff., 45 ff.

Dieses Ich soll aber auch zum selbst-bestimmten Wir finden können. Persönlichkeit ist wesentlich Beziehung auf Andere, ihr Ich bliebe sich ohne Spiegel und Halt in einem Gegenüber unsichtbar. Dieses Wir der einander auch in Streit, Kränkung und Verrat noch sich wahrnehmenden Persönlichkeiten nimmt die Verfassung zum einen mit der objektiv-rechtlichen Staatszielbestimmung Demokratie in den Blick. Zum anderen sucht sie dieses Wir subjektiv-rechtlich in den verschiedenen Freiheiten besonderer Kommunikation – Bekenntnis, Kunst, Forschung und Lehre, Versammlung – sowie, grundrechtsanalog, in den Regelungen zum Wahlrecht (Art. 38 GG) zu erfassen.¹² Ihre Einheit findet die in sich geteilte Zielperspektive der Meinungsbildungsfreiheit damit wieder in dem Begriff der Bildung. Meinungsbildungsfreiheit soll Wege zum selbst-bestimmten Ich und zum selbst-bestimmten Wir öffnen, sie ist als Bildung zur Persönlichkeit und zur Demokratie grundrechtlich gewährleistet, und darin hat dann auch die dienende Funktion aller Medienfreiheit ihren letzten Grund.

3. Dimensionen einer dienenden Medienfunktion

Als „Medium und Faktor“¹³ soll sich der Rundfunk in seinem gesamten Angebot der Vielfalt gesellschaftlicher Kommunikation medial öffnen, faktoriell auf eine stetige Erhöhung des jeweils erreichten Vielfaltniveaus hinwirken und im übrigen für die allgemeine Zugänglichkeit seiner Darbietungen Sorge tragen. Innerhalb des umfassend-offenen Realisationsbereichs der Meinungsbildungsfreiheit müssen dabei die Teilfunktionen der Information und Unterhaltung, der Bildung, der Beratung und der „Kultur“¹⁴ in immer wieder neuen, unbeständigen Mischungsverhältnissen medial und faktoriell verarbeitet werden.¹⁵

Gerade auch das Unterhaltungsangebot des Rundfunks vermag die individuelle und öffentliche Meinungsbildung tiefgreifend zu beeinflussen.¹⁶ Rollenschemata, Verhaltenserwartungen und Normalitätsmuster werden hier verfertigt, bestätigt

¹² Zu Art. 38 GG s. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. (2006), Art. 38 Rn 59.

¹³ BVerfGE 12, 205 (260); 57, 295 (320); 73, 118 (152); *Rossen-Stadtfeld*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. (2008), § 25 Rn. 34 ff.

¹⁴ Dazu *Rossen-Stadtfeld*, Funktion und Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Kulturauftrags im dualen Rundfunksystem, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 201; auch in: Kops (Hrsg.), Der Kulturauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2005, S. 29 ff.

¹⁵ So auch § 11 Abs. 2 S. 3 RStV; zum Mischungsverhältnis im bekannten „Infotainment“, hier durch Presseerzeugnisse, vgl. BVerfGE 101, 361 (390); neuere empirische Befunde dazu bei *Bernhard/Scharf*, „Infotainment“ in der Presse, Publizistik 2008, S. 231 ff.

¹⁶ So mit Blick auf das „Infotainment“ in Presseerzeugnissen nachdrücklich und überzeugend BVerfG, ebd. (Anm. 15). § 11 Abs. 1 S. 5 RStV zieht daraus für den öffentlich-rechtlichen Teil des Dualen Systems die normative Konsequenz: „Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen“. Das sollte nicht als Ermutigung der Strategie eines „Containment“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in hochkulturell-randständigen Qualitätsnischen verstanden werden. Produktiver, und damit richtig, ist vielmehr eine Lektüre der Regelung, nach der hier einer schon viel zu weit fortgeschrittenen Angleichung des öffentlich-rechtlichen an das kommerzielle Unterhaltungsniveau eine normative Grenze gezogen werden soll.



und eingeübt, andererseits aber auch abgewiesen, ausgeblendet und unterdrückt.¹⁷ Werte, die das Meinen, Wünschen und Empfinden steuern, werden implizit beworben („Fun“, „Coolness“, smarte Cleverness, alerte Fixigkeit, Unempfindlichkeit, Fitness u. ä.).¹⁸ Die Dramaturgien des Unterhaltungsangebots können so lange bestimmte Modi der Weltpräsentation und Weltwahrnehmung eintrainieren, bis diese schließlich alternativenlos-unvermeidlich erscheinen. So mag dann alles, was geschieht, scheinbar – eben „wie im Fernsehen“ – immer schneller und in immer dichter Folge geschehen, zugleich doch immer weniger zusammenhängend, in seiner episodischen oder szenischen Stückelung immer flüchtiger, ephemerer und zufälliger.

Wem man die Welt so wahrzunehmen beigebracht hat, dem könnte wohl recht fremd und bedrohlich erscheinen, was nicht nur nahe rückt, sondern dort auch bleibt. Zu fliehen gälte es dann das nicht sogleich aufgelöste Rätsel, die Zumutung schon geringerer Verständnismühen, die Nötigung zu persönlichkeitsbildender Selbstbesinnung, aber auch zu demokratischer Stellungnahme und Einmischung. Ein Unterhaltungsangebot, das solche Einstellung¹⁹ befestigte, wäre hochpolitisch. Es würde das Freiheitsziel des Kommunikationsverfassungsrechts verneinen, in Vergessenheit bringen, jedenfalls ganz verfehlen.

Unterhaltung beeinflusst gesellschaftliche Kommunikation und Meinungsbildung schließlich auch durch die bloße Bindung zeitverzehrender Aufmerksamkeit.²⁰ Shows und Soaps, Talkrunden, Rezensionen, das Feuilleton überhaupt, im Internet auch etwa Foren der „social media“, können sich zu mächtigen „Diskursmaschinen“ der alten und neuen (*Google, Facebook*) Unterhaltungsindustrie

¹⁷ Wobei solche Distanzierung nicht selten durchaus ambivalent ausfällt, dazu *Pauer*, Der produzierte Prolet, ZEIT Nr. 32 v. 05.08.2010, S. 38, mit Blick auf die „Doku-Soaps“ des kommerziellen Nachmittagsfernsehens: unter dem Druck „voyeuristischer Präferenzen“ sei die „Pseudo-Wirklichkeit ... mit der Zeit immer lauter, kaputter und grausamer geworden“, die „Reizspirale des inszenierten Trashes scheint sich immer weiter zu drehen.“

¹⁸ In den Worten des BVerfG, a. a. O. (Fn. 41): „Realitätsbilder ... und Gesprächsgegenstände ... Lebenseinstellungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster“; ähnlich BVerfGE 119, 181 (215: „Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen, Werthaltungen und Verhaltensmuster“).

¹⁹ Die resignativ oder eskapistisch zu nennen wohl falsch wäre, weil dann immerhin noch eine frühere Auflehnung vorausgesetzt würde, die von Anfang an zuverlässig zu verhindern aber gerade eine Funktion unterhaltungsindustrieller Bewusstseinszurichtung ist, jedenfalls wenn diese quoteninduziert und -gesteuert stattfindet. Sich dem andienende Unterhaltung vermittelt Vergnügen, das „in der Tat Flucht [ist], aber nicht, wie es behauptet, Flucht vor der schlechten Realität, sondern vor dem letzten Gedanken an Widerstand, den jene noch übriggelassen hat. Die Befreiung, die Amusement verspricht, ist die vom Denken als von Negation“, so mit bleibender Genauigkeit und Aktualität *Horkheimer/Adorno*, Dialektik der Aufklärung (1947), 1972, S. 153.

²⁰ Unterhaltung kann so Vergessen bewirken und damit, jedenfalls wenn dem *Nietzsche* der Zweiten unzeitgemäßen Betrachtung Glauben geschenkt werden darf, Leben und Handeln erst ermöglichen. Sie kann aber auch bloße Betäubung und systematische Verdrängung bewirken, dazu etwa *Debord*, Die Gesellschaft des Spektakels, 1996 (1967), S. 205. Vergleichsweise leidenschaftslos wird die Dethematisierungs- und Ausblendungsfunktion moderner massenmedialer Unterhaltung als meinungsbildungsrelevant notiert in BVerfGE 12, 205, 260; ähnlich BVerfGE 31, 314, 326; 59, 231, 258; 73, 118, 152.

verbinden, dazu in Gang gesetzt, gesellschaftliche Aufmerksamkeit unaufhörlich von Erregung zu Vergessen und wieder zu neuer, stärkerer Erregung zu treiben.²¹ Unterhaltungsangebote beeinflussen die Persönlichkeitsbildung sowie Fähigkeit und Bereitschaft zur Demokratie zutiefst, inzwischen vielleicht sogar viel stärker als die klassische Information.²²

Die dienende Funktion der Medienfreiheit – wohlgedacht: aller Medienfreiheit, der des öffentlich-rechtlichen wie des kommerziellen Rundfunks, und auch der Presse – will freie, also notwendig umfassende Meinungsbildung ermöglichen, sie zielt deshalb auch auf spezifisch kommunikative Integration. Alle Medienfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ist in Verantwortung dafür wahrzunehmen, dass gesellschaftliche Kommunikation nicht in gegeneinander abgedichtete Sonderkulturen zerfällt. Alle Foren, Linien und Zirkel müssen, soweit dies möglich ist, füreinander offen gehalten werden, durch die hindurch sich gesellschaftliche Kommunikation als Verlaufsform der Meinungsbildungsfreiheit vollzieht. „Unterschichtenfernsehen“²³ ist verfassungswidrig.²⁴ Funktional gebundene Massenmedien sind vielmehr verfassungsrechtlich verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass sich die unüberschaubar vielfältigen Kommunikationszirkel und -foren, in denen gesellschaftliche Kommunikation sich vollzieht, immer wieder neu verbinden. Das ist offensichtlich eine paradoxienreiche, im letzten unerfüllbare Verpflichtung. Denn Meinungsbildung, wie die Verfassung sie will und schützt, ist ihrem Wesen nach unaufgebar offen, sie kann so niemals abgeschlossen sein. Sie kann damit aber auch nicht zugemessen, ausbalanciert oder sonst irgendwie „ausgewogen“ verwirklicht werden. Ausgewogenes erstarrt, und solchem Stillstand sollen funktional gebundene Massenmedien gerade entgegenwirken.

²¹ Das ist die beunruhigend plausible These von *Hielscher*, Traurige Alphabeten. Über den Triumph der Unterhaltung, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 185 v. 13.08.2010, S. 13. Einen ähnlich zirkulär sich selbst fortreibenden Zusammenhang von Erregung, Abstumpfung und stärkerer Erregung konstatiert *Pauer*, a. a. O. (Anm. 17).

²² Vgl. *Hoffmann-Riem*, Mediendemokratie als rechtliche Herausforderung, *Staat* 2003, S. 193 ff. (222).

²³ Begriff wohl von *Paul Nolte* und *Harald Schmidt* eingeführt, aufgenommen dann etwa von *Geertz*, Futter für die Fernbedienten. Das Drama ist der Alltag: Hartz IV, Furz Drei und die Geheimnisse des sogenannten Unterschichtenfernsehens, in dem es nur noch bedingt um Bildung geht, *Süddeutsche Zeitung* Nr. 89 (2005), S. 3.

²⁴ Auch wenn die Unterschicht es will, dazu schon o. und noch einmal *Horkheimer/Adorno*, a. a. O. (Anm. 19): „Die Unverschämtheit der rhetorischen Frage, »Was wollen die Leute haben!« besteht darin, daß sie auf dieselben Leute als denkende Subjekte sich beruft, die der Subjektivität zu entwöhnen ihre spezifische Aufgabe darstellt.“



II. Ausgestaltung und Empirie der Rundfunkfreiheit

Die Medienfunktion kann nach verschiedenen Modellen ausgestaltet werden. Das Modell eines Rundfunks, der öffentlich-rechtlich eingerichtet ist, aus Gebühren finanziert und in gesellschaftlicher Kontrolle veranstaltet wird, ist nicht alternativenlos. Einer jedenfalls ihrem Anspruch nach marktnäheren Steuerung unterliegt herkömmlich die Presse, seit Mitte der 1980er Jahre aber auch der kommerzielle Rundfunk. An Grundrechtsziel und verfassungsrechtlicher Verpflichtung solcher Steuerung ändert sich dabei nichts. In jeder Form ihrer Ausgestaltung und Einrichtung bleiben die Massenmedien der Basisgewährleistung des deutschen Kommunikationsverfassungsrechts, der Gewährleistung freier Meinungsbildung, funktional „dienend“ zugeordnet. Deshalb hat sich die Ausgestaltung als funktionsgerecht, nicht aber die Funktion als je modellverträglich zu rechtfertigen.

1. Das Duale System als Legitimationsverbund

Kommerzieller Rundfunk ist aber aus strukturbedingt-systemischen und deshalb unaufhebbaren Gründen nicht in der Lage, die auch ihm verfassungsrechtlich vorgegebene Funktion voll zu erfüllen. Das war vom Beginn seiner Zulassung an bekannt, hat dann vielfache empirische Bestätigung gefunden und wird heute nicht mehr ernsthaft bestritten, wenn auch manchmal eindringlich beschwiegen.²⁵ Zwar ist immer noch gelegentlich die Vermutung zu vernehmen, es werde das kommerzielle Rundfunkangebot durch das konkurrierende öffentlich-rechtliche Angebot daran gehindert, sich zu voller Breite und Vielfalt auszuweiten. Die den kommerziellen Rundfunk kennzeichnenden Angebotsdefizite haben jedoch intrinsische Gründe. In der „Ökonomie der Aufmerksamkeit“²⁶ wird ein werbefinanziertes Programmangebot stets vorrangig die Funktion einer Steigerung der Rezeptionsquoten zu bedienen haben, und zwar zu jeweils nied-

²⁵ Die Befunde einer langjährigen Beobachtung systembedingt defizitären Wettbewerbs und die Qualifizierung des Rundfunks als meritorisches Gut liegen längst vor, s. etwa *Kiefer*, Wettbewerb im Dualen Rundfunksystem?, MP 1994, S. 430 ff.; vgl. auch *Pethig*, Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kohl (Hg.), Vielfalt im Rundfunk - Interdisziplinäre und internationale Annäherungen, 1997, S. 31 ff.; *Heinrich*, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 24 ff.; *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, ZUM 2001 (Sonderheft), S. 621, 630; *Never*, Meinungsfreiheit, Wettbewerb und Marktversagen im Rundfunk, 2002, insbes. S. 124 ff.; *Sjurts*, Einfalt trotz Vielfalt in den Medienmärkten, in: Friedrichsen/Seufert (Hg.), Effiziente Medienregulierung, 2004, S. 71, 77 ff. Erhellende neuere Analysen finden sich bei *Kops/Sokoll/Bensinger*, Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests - Gutachten, erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks, sowie *Kops*, Publizistische Vielfalt als Public Value?, Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Arbeitspapiere Hefte 252 (2009), Teil 2.2.2 (S. 82 ff.), u. 265 (2010), pass. (<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25209.pdf> u. [-/26510.pdf](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/26510.pdf)).

Das Bundesverfassungsgericht hat solche Befunde in der Gebührenentscheidung 2007 rezipiert, um die verfassungsrechtliche Legitimation und Ausrichtung einer gesetzlichen Ausgestaltung der Rundfunkordnung zu begründen, s. BVerfGE 119, 181 (214 ff.).

²⁶ So der Titel der begriffsprägenden Publikation von *Franck*, 1998.

rigstmöglichen Kosten. Dieser besondere Rentabilitätsdruck würde eine möglichst massenkompatible, verflachend-unanständige und damit systematisch vielfaltsabträgliche Programmgestaltung auch erzwingen, gäbe es kein konkurrierendes Public-Service-Angebot. Nichts spricht dafür, dass dessen Einschränkung und Ausdünnung entsprechende Qualitätszuwächse im kommerziellen Programmangebot bedingen oder auch nur begünstigen könnte.

Es verhält sich vielmehr gerade umgekehrt. Kommerzieller Rundfunk kann nur zugelassen und betrieben werden, wenn und soweit ein öffentlich-rechtlich eingerichteter Public-Service-Rundfunk in einem „dualen System“ die der Meinungsbildungsfreiheit dienende Medienfunktion in vollem Umfang erfüllt.²⁷ Dieses duale System stellt also auch einen Legitimationsverbund dar. In ihm birgt jede relative oder absolute Schwächung des Public-Service-Sektors stets das Risiko einer verfassungsrechtlich relevanten Delegitimierung des kommerziellen Rundfunks. Die Verfassung fordert unachgiebig Verantwortung dafür ein, dass die „Medium und Faktor“-Funktion des Rundfunks um der Freiheit individueller und kollektiver Meinungsbildung willen vollständig erfüllt wird. In einem dualen System muss diese Verantwortung dann weit in dessen öffentlich-rechtlichen Sektor hinein verlagert werden, auch wenn der kommerzielle Teilbereich niemals ganz aus ihr entlassen werden darf. Dementsprechend hat ausgestaltende Regulierung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage zu versetzen, dieser Verantwortung tatsächlich gerecht werden zu können.²⁸

Die aktuelle deutsche Diskussion hierzu ist in eine gewisse Schiefelage geraten, an der freilich, dass muss sogleich hervorgehoben werden, zahlreiche höchst problematische Programm- und Strukturentscheidungen des real existierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunks erheblichen Anteil haben. Einen Public-Service-Rundfunk, der die gleiche Meinungsbildungsfreiheit Aller mit einem qualitativ hochwertigen Programm ermöglicht und sichert, erachtet die Verfassung als ein gesellschaftliches Gut von höchstem Rang. Das droht aus dem Blick zu geraten, wo, wie heute oft, der öffentlich-rechtliche Rundfunk ganz vorrangig unter dem Gesichtspunkt möglicher Einsparpotentiale beobachtet wird.²⁹

Außerdem wird in einer derart schief ansetzenden Diskussion leicht übersehen, dass die deutlich größeren Gefahren für die Befindlichkeit gesellschaftlicher Kommunikation immer schon und weiterhin nicht aus dem öffentlich-rechtlichen, sondern aus dem kommerziellen Sektor des dualen Systems drohen. Dort vor allem sind, insbesondere unter dem Druck der Quotenmaximierung, die Rezeptionserwartungen und Rezeptionsstile eingeübt worden, die heute allein schon die Erkenntnis von Neuem und Anderem zuverlässig verhindern, ganz zu schwei-

²⁷ Das ist seit dem 6. Rundfunkurteil 1987 die zentrale Legitimationsbedingung des Dualen Rundfunksystems, s. BVerfGE 73, 118 (297).

²⁸ Das ist der Kerngehalt der sog. Bestands- und Entwicklungsgarantie, s. o. Anm. 8.

²⁹ Wie in dem „Beermann-Papier“ aus der Sächsischen Staatskanzlei, s. o. Anm. 9. In dieser Perspektive normiert aber auch etwa § 11 d Abs. 2 RStV eine eigenartige, weder mit strukturellen Besonderheiten des Internet noch verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur „Depublikation“ ins Netz gestellter Angebote.



gen von hierauf gerichteten Bedürfnissen oder der Befähigung zur Unterscheidung von Bedeutung und Unerheblichkeit. Dass ein im wesentlichen durch RTL II abgerichtetes Wahrnehmungsvermögen Programmqualität noch unterscheiden könnte, dürfte einigermaßen unwahrscheinlich sein.

Keineswegs aber sind die Anbieter kommerzieller Programme aus ihrer Verpflichtung auf die Meinungsbildungsfreiheit auch ihrer Rezipienten entlassen. Der Auftrag, in dessen Dienst Art. 5 Abs. 1 GG alle Massenmedien stellt, richtet sich auch an kommerzielle Anbieter. Diesbezügliche Nachlässe dürfen ihnen nur gewährt werden, wenn und soweit Public-Service-Angebote die dienende Funktion des Rundfunks voll erfüllen, und auch dann nur in einem Maß, das wegen unaufhebbarer Funktionsdefizite unvermeidbar hingenommen werden muss.³⁰ Seit langem wird auch dieses Maß im kommerziellen Rundfunk noch unterschritten. Nicht nur die Medienaufsicht, sondern auch Medienpolitik muss dann daran erinnert werden, dass sie eine diesbezügliche Verantwortung trägt. Sie wird dieser Verantwortung dort schwerlich gerecht werden können, wo sie sich schulmeisterlich, provinziell und populistisch darauf beschränkt, das öffentlich-rechtliche Programmangebot auf Entbehrlichkeit und Einsparmöglichkeiten zu untersuchen.

2. Verdichtung und Differenzierung

Im dualen System hat sich also vor allem der öffentlich-rechtliche Rundfunk vor der Funktionszuweisung des deutschen Kommunikationsverfassungsrechts zu rechtfertigen. Dort vor allem ist die Last der sich daraus ergebenden Programmanforderungen abzutragen. Eine quantitative Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Angebots ist damit freilich weder gemeint noch auch nur unvermeidlich verbunden. Vielmehr kann die Erfüllung der „Medium und Faktor“-Funktion durchaus ein verstärktes Bemühen um verdichtend-differenzierende Konzentration des Gesamtprogramms und in ihm bedingen. Gerade in der Folge solcher Konzentration kann unter Umständen erst zu wirklich Neuem und Anderem gefunden und so ein Zugewinn an Vielfalt erzielt werden. Die Verfassung kennt weder ARD noch ZDF, sie weiß von keiner Vielzahl an „Schienen“, Sparten- oder Digitalkanälen, ihr ist sogar, man mag es kaum glauben, die Talkshow vollkommen unbekannt. Wohl aber weiß sie, dass freie Meinungsbildung in einer komplexen Gesellschaft kommunikativ tatsächlich zugänglicher Vielfalt bedarf, und zwar in allen ihren Dimensionen, in gegenständlicher-thematischer, meinungsbezogener und stilistischer Hinsicht.³¹ So gibt diese Verfassung jeder Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Programmangebots das Vielfaltskriterium als wichtigsten Maßstab für die Erfüllung der Rundfunkfunktion vor. Gemessen an diesem Maßstab mag Weniger gelegentlich Mehr sein.

³⁰ S. o. Anm. 27.

³¹ Zu dem kommunikationsverfassungsrechtlichen Vielfaltskonzept *Rossen-Stadtfeld*, a. a. O. (Anm. 13), Rn. 25 ff.

Auch im Hinblick hierauf kann das Vielfalts- und damit letztlich Freiheitsziel der Kommunikationsverfassung verfehlt werden. Insoweit derzeit besonders fragwürdig erscheint im öffentlich-rechtlichen Programm die Talkshow.³² Die Hypertrophierung dieses einen Formats ist geeignet, Unterschiede einzuebnen. Hier drohen Unterhaltung und Information vollends ineinander zu verschwimmen, und zwar, das ist hier entscheidend, unproduktiv, mit der Folge eines Rückgangs der je besonderen Leistungsfähigkeit dieser Programmfunktionen. Wird im endlosen Strom des Beredens alles tendenziell gleich-gültig und erweist alle Authentizität nur noch das Gelingen umfassender Inszenierung, dann mag sich sogar Bedeutung überhaupt verlieren: wird ein Gegenstand nicht heute verhandelt, dann eben morgen, es kommt nicht darauf an, die Suada strömt fort. Solche Einebnung des Unterschiedes ist nun aber gewiss das Gegenteil dessen, was die Verfassung von einem der Meinungsbildungsfreiheit verpflichteten Programm verlangt.

Zwar ist für die kommerzielle Programmgestaltung unter dem Druck des Imperativs der Quotenmaximierung in der Tat ein „More of the Same“ stilprägend geworden. Von einem funktional gebundenen, gebührenfinanzierten und regulativ ausreichend in seiner Aufgabe gesicherten Public-Service-Rundfunk erwartet Art. 5 Abs. 1 GG aber, dass diesem Druck widerstanden wird. Vielleicht wöge diese Erwartung leichter, wäre der real existierende öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland von den Folgezwängen der Werbefinanzierung weniger stark bedrängt; verfassungsrechtlich ist seine derzeitige Mischfinanzierung jedenfalls keineswegs alternativenlos. Die empirisch zu beobachtende Angleichung des öffentlich-rechtlichen an das kommerzielle Programm („Konvergenz nach unten“³³) ist jedenfalls ein verfassungsrechtlicher Skandal. Auch unter diesem Gesichtspunkt könnten sich Konzentration und Differenzierung als Leitgesichtspunkte künftiger öffentlich-rechtlicher Programmgestaltung unter anderen empfehlen.

³² Zu diesem Format *Bentel/Fromm*, Affektfernsehen. Motive, Angebotsweisen und Wirkungen, 1997; *Fromm*, Privatgespräche vor Millionen. Fernsehauftritte aus psychologischer und soziologischer Perspektive, 1999; *Girnth/Michel*, Polit-Talkshows - Bühnen der Macht. Ein Blick hinter die Kulissen, 2009; *Bock*, Politainment im deutschen Fernsehen: Alles nur inszeniert? Eine Inhaltsanalyse politischer Talkshows, 2009. Harte, doch unbedingt notwendige Fragen stellt und erschreckliche Vermutungen äußert aus aktuellem Anlass *Körner*, Die Außerirdischen. Oh Fernsehen, deine Talkshow-Gäste, Funk Korrespondenz 50/2011 v. 23.12.11. Man sieht: das Format operiert an den Grenzen des Humanen, womöglich sogar darüber hinaus, und stets zu bester Sendezeit.

³³ Zur Konvergenzdiagnose in rundfunkverfassungsrechtlichem Blickwinkel *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 80 ff., sowie *ders./Schulz/Held*, Konvergenz und Regulierung, 2000. Vgl. ferner *Oehmichen/Schröter*, Fernsehen, Hörfunk, Internet: Konkurrenz, Konvergenz oder Komplementarität? Schlussfolgerungen aus der ARD/ZDF-Online-Studie 2000, MP 2000, S. 395 ff.; *Michel*, Konvergenz der Medien. Auswirkungen auf das Amsterdamer Protokoll und das Europäische Beihilferecht, MMR 2005, S. 284 ff. Bis heute unerledigte Schlussfolgerungen und Anfragen zum Stichwort bei *Stock*, Noch einmal zum Reformbedarf im „dualen Rundfunksystem“: Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren?, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 244 (2008), S. 25 ff. u. öft., <http://www.rundfunkoek.uni-koeln.de/institut/pdfs/24408.pdf>.



3. Zur wachsenden Bedeutung der Informationsfunktion

Zwar hat gerade das massenmediale Unterhaltungsangebot auf die Weltwahrnehmung seiner Rezipienten, und damit dann auf deren Persönlichkeitsentwicklung und demokratische Befähigung, einen wohl kaum zu überschätzenden Einfluss. Trotzdem wird die Programmfunktion Information auch in fachwissenschaftlichen Diskursen überwiegend immer noch wie selbstverständlich als vorrangig erachtet, jedenfalls in den Vordergrund gerückt. So könnte die Bedeutung der Unterhaltung schnell unterschätzt werden. Um so mehr gilt dies dort, wo sich Unterhaltung und Information in schwer einzuordnenden Mischungsverhältnissen amalgamieren, womöglich auch erst in der Rezeption und dann nicht selten sogar gerade gegen die Absicht von Produzenten, Veranstaltern oder Anbietern.³⁴

Doch ändert das andererseits nichts daran, dass Information weiterhin zum Kernbereich des Aufgabenfeldes aller Massenmedien zu zählen sein wird, denen das Kommunikationsverfassungsrecht um der individuellen und kollektiven Meinungsbildungsfreiheit willen bestimmte Leistungen abverlangt. Die Bedeutung der Information als Teilfunktion des massenmedialen Leistungsspektrums wird vielleicht sogar zunehmen. Ein ebenso tief ansetzender wie weit reichender, sich zugleich aber doch eher unauffällig vollziehender Wandel gesellschaftlicher Willensbildung und Entscheidung, der vielleicht auch nur eine Ent-Deckung längst bestehender demokratischer Realverhältnisse vollzieht, könnte dazu beitragen:

In den Strukturen, Mechanismen und Prozessen, in denen moderne Gesellschaften auf sich selbst einwirken, um sich dabei fortlaufend neu zu gestalten, wächst der Schatten der Informalität, und er vertieft sich. Davon betroffen sind auch die Arenen demokratisch-repräsentativer Willensbildung und Entscheidung, und zwar gleichermaßen auf supranationaler, nationalstaatlicher, teilstaatlich-föderaler und regionaler bzw. subregional-kommunaler Ebene. Diese klassischen Politikarenen stehen unter dem Gebot grundsätzlicher Öffentlichkeit, sie sind daher immer noch vergleichsweise gut einsehbar und zu kontrollieren. Dabei bleibt es auch, doch kommt Ihnen nun ihr Stoff abhandeln. Immer mehr und immer wichtigere Fragen werden nicht mehr in die grundsätzlich öffentliche Deliberation demokratisch zu verantwortender Politik eingespeist. Die Gründe hierfür dürften als gewiss noch nicht vollständig ausgemacht zu gelten haben, sicher sind sie aber unterschiedlich: im Fortschritt der Globalisierung verliert sich nationalstaatliche Souveränität ohnehin, immer mehr Gegenstände mögen für die parlamentarische Befassung übermäßig kompliziert erscheinen, unter allzu hohem Zeitdruck stehen oder Interessen berühren, die sich nationalstaatlicher Disziplinierung ohnehin längst entwunden haben.³⁵ Jedenfalls lässt sich

³⁴ Zum Klassiker „Infotainment“, hier durch Presseerzeugnisse, BVerfGE 101, 361 (390). Neuere Befunde zur „aktiven Rezeption“ („Interaktivität“, „Personalisierung“, „Privatisierung“) im Überblick bei *Bleicher*, Vom Programm zur Navigation? Ordnungsmodelle des Internet-Fernsehens, M&K 2009, S. 520 (521 ff. m. w. N.).

³⁵ Dabei lassen sich eigenartige Beobachtungen machen. So scheinen Reichweite und Nachhaltigkeit des parlamentarischen Zugriffs um so kleiner, je wirtschaftsnäher der Gegenstand

beobachten, dass wichtige gesellschaftliche Belange zunehmend in informellen Netzwerken bearbeitet werden, in denen sich private Akteure und Repräsentanten des Staates, in der Regel der staatlichen Verwaltung, zu Verhandlungssystemen von sehr unterschiedlicher Ausdehnung, Dichte und Dauer verbinden, die herkömmliche „Lobby“-Beziehungen wie eine unterentwickelt-harmlose Vorstufe erscheinen lassen.³⁶

Unter dem Begriff der „Governance“³⁷ scheint sich inzwischen auch ein Leitkonzept durchgesetzt zu haben, in dem Bedeutungsverlust, Zerfall und bzw. oder

ist, sie vergrößern sich demgegenüber in Fragen mit besonders greifbarer Moralnähe: war die parlamentarische Beratung zur Finanzmarktregulierung bislang weitgehend bedeutungslos, hat die pränatale Implementationsdiagnostik demgegenüber zu einer „Sternstunde des Parlamentarismus“ Anlass gegeben, wie später von maßgeblich Beteiligten berichtet wurde.

³⁶ Aus der nach Positionen und Perspektiven nicht mehr überschaubaren Diskussion *Mehde*, Kooperatives Regierungshandeln. Verfassungsrechtslehre vor den Herausforderungen konsensorientierter Politikmodelle, AöR 2002, S. 655 ff.; *Buckel*, Empire oder Rechtspluralismus? Recht im Globalisierungsdiskurs, KritJ 2003, S. 177 ff.; *Held*, From Executive to cosmopolitan Multilateralism, in: ders./Koenig-Archibugi (eds.), Taming Globalization. Frontiers of Governance, 2003, S. 160 ff.; *Holtmann*, Dynamische Gewaltenteilung - ein „vergessenes“ Thema der Politikwissenschaft, PVS 2004, S. 311 ff.; *Palmisano*, The Globally Integrated Enterprise, Foreign Affairs 2006, S. 127 ff.; die Beiträge von *Uhl*, *Herberg* und *Steffek*, in: Hurrelmann u. a. (Hrsg.), Zerfasert der Nationalstaat?, 2008, S. 55 ff., 113 ff., 179 ff.; *Abromeit*, Gesellschaften ohne Alternativen. Zur Zukunftsunfähigkeit kapitalistischer Demokratien, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 35 ff.; *Mückenberger*, Demokratische Einhegung der Globalisierung?, KritJ 2010, S. 38 ff.; *Colliot-Thélène*, Demokratie ohne Volk, 2011, insbes. S. 15 ff., 227 ff. Journalistische Beobachtung von Referenzgebieten bei *Gammel/Hamann*, Das Netz. Türen öffnen, Einfluss nehmen: wie Politik- und Medienprofis im Auftrag der Wirtschaft die Berliner Republik formen, ZEIT Nr. 50 v. 05.12.2002, S. 21 f.; *Koch*, Pillendreher und Strippenzieher. Ein Bericht des britischen Parlaments deckt auf, wie massiv der Einfluss der Pharmaindustrie in Europa ist, Süddeutsche Zeitung Nr. 113 v. 19.05.2005, S. 10; *Gammel*, Gut vernetzt. Die großen Stromversorger nutzen ihre blendenden Kontakte zur Politik und schaden ihren Kunden, ZEIT Nr. 34 v. 18.08.2005, S. 19.

³⁷ Auch hier ist die Literaturlage schon seit längerem nahezu horizontlos. Überblicke zu geben versuchen *Schuppert* (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungsperspektiven, 2005; *ders.*, Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, 2011; *Benz* u. a. (Hrsg.), Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007; *Benz/Dose*, Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, 2010. Einzelstudien aus Soziologie, Politik- und Rechtswissenschaft etwa bei *Azoulay*, The Judge and the Community's Administrative Governance, in: Joerges/Dehousse (Hrsg.), Good Governance in Europe's Integrated Market, 2002, S. 109 ff.; *Albert/Schmalz-Bruns*, Antinomien der Global Governance: Mehr Weltstaatlichkeit, weniger Demokratie?, in: Brunkhorst (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 36), S. 57 ff.; *Benz*, Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, Die Verwaltung 2003, S. 361 ff.; *Keohane*, Global Governance and Democratic Accountability, in: Held/Koenig-Archibugi (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 36), S. 130 ff.; *Trute/Denkhaus/Kühlers*, Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung 2004, S. 451 ff.; *Mouffe*, Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion, 2007, insbes. S. 135 ff.; *Enderlein*, Global Governance der internationalen Finanzmärkte, APuZ 2009, S. 3 ff.; *Kingreen*, Governance im Gesundheitssystem. Zur Bedeutung der Referenzgebiete für die verwaltungsrechtswissenschaftliche Methodendiskussion, Die Verwaltung 2009, S. 339 ff.; über „Media Governance“ jetzt *Gerlach*, [Media Governance] Moderne Staatlichkeit in Zeiten des Internet: Vom Rundfunkstaatsvertrag zum medienpolitischen Verhandlungssystem, 2011.



Wandel der klassischen Strukturen demokratischer Willensbildung und Entscheidung fachwissenschaftlich beobachtet werden sollen; ob dieses Leitkonzept über derzeit noch eher etwas randunscharfe Diagnosen hinaus insbesondere auch zu demokratietheoretisch klaren und produktiven Antworten finden kann, wird sich freilich erst noch erweisen müssen. Fest steht immerhin: der Ort der Macht ist leer – aber gerade deshalb kann er immer wieder angeeignet werden, von immer wieder anderen Akteuren, in immer wieder neuen Verhandlungskoalitionen. Sowohl diese Aneignung wie auch jene Verhandlungen und ihre Ergebnisse bleiben dabei in der Regel undurchsichtig, die je beteiligten Akteure suchen sich und ihre Kommunikation grundsätzlich der öffentlichen Wahrnehmung zu entziehen. In demselben Maß verfestigt sich gesellschaftliche Macht, die demokratischer Steuerung, Beobachtung und Kontrolle von vornherein entzogen bleibt. Die demokratisch verantwortete Zivilisierung dieser Macht durch Recht wird schwächer. Das politische System als Ganzes stellt auf Zugang bzw. Zugehörigkeit, Reputation und Vertrauen um, es nimmt „neomedievale“ bzw. neofeudale Züge³⁸ an.

Ein wichtiges, vielleicht sogar das wichtigste Mittel, die problematischen Folgen dieser Erosion demokratischer Vergesellschaftung abzumildern, ist und bleibt Öffentlichkeit durchaus.³⁹ Sie ist im parlamentarischen Politikbetrieb institutionell aber nicht mehr hinreichend gesichert. Doch auch die neuen Foren („social media“) des Internet sind keineswegs ohne weiteres schon Öffentlichkeit im herkömmlichen, stets auch ein wenig emphatischen Verständnis dieses Begriffs. Meist entfaltet sich in diesen Foren eher eine Art aggregierter Privatheit, die sich in ihrer oft geradezu bukolischen Idyllik⁴⁰ auch nicht beunruhigen lassen mag, schon gar nicht durch allzu viel Wissen über die verwertungsdienliche Steuerung, Instrumentalisierung und Nutzung ihrer Strukturen und Milieus. Selbst wenn und soweit aber im Netz Öffentlichkeit hergestellt werden kann, die den Bedeutungsverlust ihrer klassischen Erscheinungsformen in gewissem Maß auszugleichen geeignet erscheint, dürfen die diesbezüglichen Möglichkeiten nicht überschätzt werden. So ausgedehnt und schnell Internet-Kommunika-

³⁸ Eine weitsichtige und vorzügliche Darstellung zum „Neomedievalism“ bei *Bull*, *The Anarchical Society* (1977), 1995; vgl. ferner *Kobrin*, *Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital Economy*, *Journal of International Affairs* 1998, S. 361 ff.; *Rapley*, *The New Middle Ages*, *Foreign Affairs* 2006, S. 95 ff.; prägende Züge eines besonderen „Internet-Feudalismus“ beschreibt *Soboczynski*, *Das Netz als Feind. Warum der Intellektuelle im Netz mit Hass verfolgt wird*, *ZEIT* Nr. 22 v. 20.05.2009, S. 45; *ders.*, *Höfische Gesellschaft 2.0. Wer schweigt, zählt nicht: soziale Netzwerke wie Facebook erzeugen einen neuen Menschentypus*, *ZEIT* Nr. 44 v. 22.02.2009, S. 47.

³⁹ Zur Diskussion *Scherzberg*, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000; *Eder/Kantner*, *Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit*, *KZfSS, Sonderheft 40*, 2000, S. 306 ff.; *Peters*, *Die Leistungsfähigkeit heutiger Öffentlichkeiten - einige theoretische Kontroversen*, *Integration und Medien* 2002, S. 23 ff.; *Fisahn*, *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, 2002; *Greven*, *Sind Demokratien reformierbar?*, in: *Offe* (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie*, 2003, S. 72 ff.; *Rossen-Staffeld*, *Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. II*, 2. Aufl. (2012), § 29, insbes. Rn. 65 ff.

⁴⁰ Offenbar zunehmend aber auch Brutalität, s. *Soboczynski*, a. a. O. (Anm. 38).

tion geworden ist, so zufallsgesteuert, machtausgesetzt und manipulierbar, so flüchtig, wechselhaft und unzuverlässig, so nicht-responsiv, fragmentarisch und ausschließend ist sie doch auch geblieben.⁴¹ Das Netz kann Demokratie befördern, aber auch beschädigen, es ist in seinem Wesen weder demokratisch noch undemokratisch.⁴²

Unter den Bedingungen einer flächigen Informalisierung des politischen Prozesses bedarf Öffentlichkeit deshalb mehr denn je der gezielten und nachhaltigen, insgesamt professionellen Betreuung. Hieraus ergibt sich heute die besondere Bedeutung der massenmedialen Informationsfunktion. Diese muss über bloße Chronistentätigkeit weit hinausgehen. Sie muss sich vielmehr dem wieder anzunähern suchen, was einst als „investigativer“ Journalismus⁴³ gefordert und z. T. auch betrieben, unter dem Druck von Quoten und Kosten dann aber wieder weitgehend aufgegeben worden ist.⁴⁴ Auch wird es dabei nicht genügen, nur wieder zu den Ausforschungstechniken und Präsentationsformen herkömmlicher Journalistik zurückzukehren. Unter den geschilderten Bedingungen eines tiefgreifenden Wandels des Politischen in der modernen Gesellschaft wird die massenmediale Informationsfunktion wohl aktiver wahrgenommen werden müssen. Sie wird schon die Identifikation dessen mit umfassen haben, was künftig als gesellschaftlich erhebliche Politik zu begreifen wäre, auf großen supranationalen wie staatlichen Bühnen, aber auch als „Mikro-“ oder „Subpolitik“ im kleinen Planfeststellungsverfahren vor Ort. Und in Wahrnehmung derselben Informationsfunktion muss der gewaltige Politikprozess, als der sich Gesellschaft *in processu* darstellt, dann medial-„investigativ“ und faktoriell-produktiv begleitet und reflektiert, angereichert und vorangetrieben werden.⁴⁵ Wo sonst, als in derart ausgerichteten Public-Service-Medien, sollte dies heute möglich sein?

Zwar darf kommerzieller Rundfunk von der medialen Informationspflicht keineswegs freigestellt werden.⁴⁶ Indes wäre er konstitutionell überfordert, müsste er die eben umrissene anspruchsvolle Aufgabe in vollem Umfang erfüllen; dies rechtfertigt eine gewisse Lockerung der auch ihn erfassenden Funktionsbindung.⁴⁷ Auch eine gelockerte Funktionsbindung hindert aber noch die Konzen-

⁴¹ „Non-responsive, fragmented, more exclusionary [than Mainstream-Media]“ - so *Groshek*, *Negotiated Hegemony and Reconstructed Boundaries in Alternative Media Coverage of Globalization*, *International Journal of Communication* 2011, S. 1523 ff.

⁴² Auch dazu erhellende Befunde bei *Groshek*, *A Time-Series, Multinational Analysis of Democratic Forecasts and Internet Diffusion*, *International Journal of Communication* 2010, S. 142 ff. Zur Wirksamkeit unspezifischer „Mitmach“-Motive im Netz *Busemann/Gscheidle*, *Web 2.0: Aktive Mitwirkung verbleibt auf niedrigem Niveau*, MP 2011, S. 360 ff.

⁴³ Zu Begriff und Herkommen *Ludwig*, *Investigativer Journalismus*, 2. Aufl. 2007; in kommunikationsverfassungsrechtlichen Bezügen *Eichhoff*, *Investigativer Journalismus aus verfassungsrechtlicher Sicht*, 2011

⁴⁴ Vgl. *Birkner*, *Das Jahrhundert des Journalismus - ökonomische Grundlagen und Bedrohungen*, *Publizistik* 2010, S. 41 ff.;

⁴⁵ Weiter *Rossen*. a. a. O. (Anm. 5), S. 341 ff.

⁴⁶ BVerfGE 57, 295 (324); 83, 238 (296 f.).

⁴⁷ BVerfGE 73, 118 (157 ff.); 83, 238 (297).



tration auf die für Werbeerlöse maßgeblichen Quoten und deren stetige Erhöhung, im übrigen steht sie einer Senkung der Betriebskosten entgegen. Rundfunkunternehmen müssen deshalb versuchen, auch eine gelockerte Funktionsbindung noch zu unterlaufen. Um so dringlicher bedarf kommerzieller Rundfunk aufsichtlicher Ermutigung, Betreuung und Kontrolle. Eine Aufsicht von der Intensität und Nachhaltigkeit, wie sie hiernach erforderlich wäre, müsste von den grundsätzlich dazu gesetzlich berufenen Medienanstalten geleistet werden. Ob diese dazu in der Lage sind, mag aber im Hinblick auf unzureichende Eingriffsinstrumente und Sanktionsmöglichkeiten, „standortpolitische“ Verführungen bzw. Fehlanreize und eine immobilisierende Selbstverstrickung der Aufsicht in den Verhandlungssystemen der „Media Governance“ durchaus ungewiss erscheinen. Es bleibt dabei: soll demokratische Öffentlichkeit auch in nachdemokratisch-„neofeudalen“ Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen noch mit Information versorgt und damit so weit wie möglich aufrechterhalten werden, bedarf es dazu weiterhin hinreichend ausgestatteter Public-Service-Medien.

III. Rundfunkfreiheit im Internet

Das unter dem Gesichtspunkt seiner Öffentlichkeitsbefähigung schon in den Blick genommene Internet ist jedenfalls kein Medium. Es lässt sich weder als physische noch als symbolische Einheit beobachten und unterscheiden. Es existiert in „Protokollen“, sc. informationsverarbeitungstechnischen Formen und Standards, deren sich Kommunikationshandeln unter Benutzung elektrischer bzw. Lichtleiter bedient. Über Inhalte oder Teilnehmer kann das Netz nicht definiert werden. Es öffnet sich beliebigen Kommunikationsmedien, Kommunikationsformen und Kommunikationsinhalten, soweit diese seinen informationsverarbeitungstechnischen Anforderungen genügen. Es sollte deshalb als ein Kommunikationsraum begriffen werden, der neben schon länger bestehenden Kommunikationsräumen wie etwa der Face-to-Face-Situation, Marktplätzen, Druckwerken oder dem terrestrischen Funk zur Verfügung steht.

Damit könnte vielleicht auch dem weit verbreiteten Irrtum entgegen gewirkt werden, es sei das Internet nicht in der Welt, sondern in einer geheimnisvollen „Virtualität“ beheimatet, in einer von ihren eigenen Eingeborenen, deren Stämmen, Kriegern und Priestern bewohnten und nach ganz eigenen Regeln verwalteten Sphäre. Nichts spricht dafür, das Internet als eine derart realitätsentho-ben-„virtuelle“ Sondersphäre anzusehen. Es gehört in allen seinen Teilen und Aspekten dieser Welt an, wie sie nun einmal ist, und die großen gesellschaftlichen Funktionssysteme operieren auch in diesem Kommunikationsraum weiterhin nach ihren eigenen Programmen und Codes, und zwar alles in allem höchst erfolgreich.⁴⁸ Die Ausgestaltung der Binnenstrukturen des Kommunikationsraums Internet bestimmt sich inzwischen ganz maßgeblich nach den Verwertungsinteressen von vier weltweit agierenden Wirtschaftskonzernen, sc.

⁴⁸ Instruktive Untersuchungen zu den sich dabei ausbildenden „Kontrollstrukturen“ bei *Bieber/Eifert/Groß/Lamla*, Soziale Netze in der digitalen Welt: Das Internet zwischen egalitärer Teilhabe und ökonomischer Macht, 2009.

Google, Facebook, Amazon und *Apple*. Doch auch „Agenda“ und „Content“ der Kommunikation, die in diesen bereits verwertungsorientiert vorgeprägten Binnenstrukturen des globalen Netzes stattfindet, werden immer noch ganz überwiegend gesetzt bzw. hergestellt, verteilt und dargeboten durch große, vielfach multinational tätige Medienkonzerne.⁴⁹ Das Internet ist strukturell wie substanzuell fest im Griff kommerzieller Interessen;⁵⁰ auch aus diesem Grund ist es weit davon entfernt, gewissermaßen wie von selbst zu einem originären, authentischen und autonomen Pluriversum kommunikativer Möglichkeitsräume und Gegenwelten zu werden. Wie in älteren Räumen gesellschaftlicher Kommunikation auch müssen Öffentlichkeiten und demokratisch-diskursive Potentiale im Internet immer wieder erschlossen und entwickelt werden, wozu professionelle journalistische Expertise jedenfalls hilfreich, oft genug aber unabdingbar ist.⁵¹

Die kommunikationsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes umgreifen gesellschaftliche Kommunikation in deren ganzer Ausdehnung. Für die Annahme eines auch nur teilweise außerverfassungsrechtlichen Kommunikationsraums Internet bestehen weder Anlass noch Grund. Auch sind die dortigen Kommunikationsbedingungen und -stile durchweg nicht neu, sondern aus Kommunikationsräumen bekannt, mit denen das Recht durchaus vertraut ist. Ob Hypertext, Such- oder Verschlüsselungsalgorithmen, Schad- oder Filterprogramme, aber auch etwa Benimmregeln („Netiquette“), die Wirksamkeit (medien-)ethischer Standards⁵² oder eine schicht- bzw. milieubezogen unterschiedliche Nutzung⁵³ – es handelt sich nicht um Eigenarten gesellschaftlicher Kommunikation, die sich als gerade und womöglich ausschließlich internetspezifisch ausweisen lassen könnten. Diesbezüglich ist das Internet überraschungsfrei.

Auch wenn die nicht-technischen Aspekte der Internetkommunikation in manchen jüngeren medien- und medienrechtswissenschaftlichen Bekundungen eher

⁴⁹ Zum *Agenda-Setting* im Internet *Neuberger/Nuernbergk/Rischke*, Journalismus im Internet: Zwischen Profession, Partizipation und Technik, MP 2009, S. 174 ff.; *Elders* u. a., Zivilgesellschaftliche Konstruktionen politischer Realität. Eine vergleichende Analyse zu Themen und Nachrichtenfaktoren in politischen Weblogs und professionellem Journalismus, Medien & Kommunikationswissenschaft 2010, S. 63 ff.; einige wichtige Konsequenzen bei *Lilienthal*, „Für Integration sorgen“. Journalismus im Internetzeitalter, epd medien Nr. 16 v. 03.03.2010, S. 3 ff.

⁵⁰ Und diese werden in aktuellen Auseinandersetzungen mit aller Härte verfolgt, dazu *Augustein*, Mit scholastischer Schärfe. ARD, ZDF und die Klagen der Verleger, Funk Korrespondenz 12/2012.

⁵¹ *Schmidt/Frees/Fisch*, Themenscan im Web 2.0, MP 2009, S. 50 ff.; *Engesser/Wimmer*, Gegenöffentlichkeit(en) und partizipativer Journalismus im Internet, Publizistik 2009, S. 43 ff.; *Jacobs*, „Verantwortungsvolles Publikum“. Zehn Thesen zum Qualitätsjournalismus im Internet, epd medien Nr. 16 v. 03.03.2010, S. 13 f.

⁵² *Trepte/Reinecke/Behr*, Qualitätserwartungen und ethischer Anspruch bei der Lektüre von Blogs und Tageszeitungen, Publizistik 2008, S. 509 ff.

⁵³ Zur offenbar fortbestehenden „Digital Divide“ *Meyen/Dudenhöffer/Huss/Pfaff-Rüdiger*, Zuhause im Netz, Publizistik 2009, S. 513 ff.; *Dudenhöffer/Meyen*, Digitale Spaltung im Zeitalter der Sättigung, Publizistik 2012, S. 7 ff.; etwas optimistischer *van Eimeren/Frees*, Drei von vier Deutschen im Netz - ein Ende des digitalen Grabens in Sicht?, MP 2011, S. 334 ff.



besungen und beschworen denn nüchtern untersucht werden, ist vorderhand nicht recht erkennbar, dass die Bedeutung des Netzes wesentlich darüber hinaus gehen könnte, bereits bekannte, anderwärts und früher schon zu beobachtende Kommunikationspraktiken und -stile zu vervielfältigen und zu verstärken, dies dann freilich zum Teil dramatisch. Ein gerade dem Netz als Kommunikationsraum eigenes soziokulturelles Profil lässt sich deshalb nur in unscharfer Annäherung, ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit oder Vollständigkeit ausmachen. Zu diesen Eigenheiten dürften in erster Linie zu zählen sein die Kostengünstigkeit, Schnelligkeit, Reichweite, institutionell-organisatorische Anspruchlosigkeit und, damit eng verbunden, regelmäßig stark erhöhte Subjektivität⁵⁴ netzgestützter Kommunikation. Demgegenüber ist Internet-Kommunikation weder von besonderer Authentizität, Verlässlichkeit oder gar „Wahrheit“ geprägt, noch durch gesteigerte Aufmerksamkeit oder Diskursivität gekennzeichnet. Auch sind weder analog-schriftliche Textualität noch, umgekehrt, Bildlichkeit, weder Statik noch Dynamik konstitutiv oder doch wenigstens in irgendeinem Sinn kennzeichnend für Kommunikationen im Internet. Dieser Kommunikationsraum öffnet sich vielmehr allen Kommunikationsformen und deren Medien gleichermaßen, und soll dieser Zugang eingeschränkt oder verschlossen werden, so kann dies nicht mit etwaigen Eigenarten des Internet begründet werden. Die Begründung muss ökonomisch oder politisch erfolgen, und sie hat dann die Vorgaben des Kommunikationsverfassungsrechts zu beachten.

Das Grundgesetz aber erwartet, dass der Rundfunk die Aufgaben, in denen seine Existenz, Ausstattung und Programmautonomie ihre einzige Rechtfertigung finden,⁵⁵ vollumfänglich auch im Internet wahrnimmt. Art. 5 Abs. 1 GG ist kein Grund dafür zu entnehmen, dass ein Public-Service-Medium ausgerechnet dem Kommunikationsraum fern bleiben sollte, in dem gesellschaftliche Kommunikation sich schon seit längerem allem Anschein nach⁵⁶ am lebhaftesten entfaltet. Gerade in diesem Kommunikationsraum bedarf es vielmehr der Erschließung, Analyse, Differenzierung, Synthetisierung, Ergänzung, Entdeckung, Orientierung, und mit alledem letztlich genau derjenigen Leistungen, die zur Verwirklichung der massenmedialen Integrationsfunktion⁵⁷ erbracht werden müssen. Auch spricht viel dafür, dass diese Leistungen im Zuge der weiteren medientechnischen und medienstrukturellen Entwicklung immer wichtiger werden.⁵⁸ In

⁵⁴ Neuere Beobachtungen zum „privacy paradox“ bei *Taddicken*, Selbstoffenbarung im Social Web, Publizistik 2011, S. 281 ff.

⁵⁵ Zuletzt BVerfGE 119, 181 (218 f.).

⁵⁶ *Schulz/Held/Kops*, Perspektiven der Gewährleistung freier öffentlicher Kommunikation, ZUM 2001 (Sonderheft), S. 621 (625); *Oemichen/Schröter*, Alltagswirklichkeit der Onlinenutzung, MP 2010, S. 457 ff.

⁵⁷ S. o. nach Anm. 22.

⁵⁸ Verschiedene Ansätze in diese Richtung etwa bei *Trute*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 216, 230 ff., 249 ff.; *Holznapel*, Der spezifische Funktionsauftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), S. 39 ff., 118 ff.; *Hoffmann-Riem*, Regulierung der dualen Rundfunkordnung, 2000, S. 136 ff., 311 f.; a. A. *Determann*, Kommunikationsfreiheit im Internet, 1999, S. 395 ff.

kommunikationsverfassungsrechtlicher Perspektive sollte ein seiner dienenden Funktion bewusster Public-Service-Rundfunk also darin eher ermutigt und gefördert, denn behindert werden, seine Aufgabe auch in das Netz hinein zu entwerfen und wahrzunehmen. Die Freiheit umfassender, individuell-privater und kollektiv-öffentlicher Meinungsbildung bedarf auch hinter den Grenzen des Internet der ermöglichenden, stützenden und sichernden Gewährleistung.

Mehr noch, je stärker sich das Internet als ein Kommunikationsraum ausweitet, in den sich die Lebenswelten der vergesellschafteten Persönlichkeiten immer enger einpassen, desto geringer wird relativ dazu das Vermögen unvermittelter Individualkommunikation erscheinen, sich die neue symbolische Welt auch nur in Ansätzen zu erschließen. Das Gewicht des Grundproblems, auf das die Funktion der Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu reagieren sucht, nimmt dementsprechend im Netz zu. Für Rundfunk, insbesondere aber für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk liegt hierin die pflichtgeprägte Kehrseite der optionensichernden Entwicklungsgarantie, die das Bundesverfassungsgericht mehrfach als grundrechtsgesichert erachtet hat. Um ihres spezifischen Funktionsbezugs willen dürfen Public Service-Angebote nicht nur, sondern sollen in den Kommunikationsraum des Internet hinein verbreitet werden.

ISBN 978-3-938933-97-8
ISSN 0945-8999