

## Konvergenz im dualen Rundfunksystem?

Von Martin Stock\*

### Eine Prognose als Politikum

#### Die Düsseldorfer „Konvergenzthese“

Kürzlich ist in Stenden von staatlicher Seite eine „Konvergenzthese“ ins Gespräch gebracht worden, die die Zukunft der bundesweiten dualen Rundfunkordnung betrifft und einiges Aufsehen erregt hat. Auf den 14. Stendener Medientagen am 3./4. Juni 1989 referierte Wolfgang Clement, zu der Zeit seit kurzem Chef der Düsseldorfer Staatskanzlei, über „die Rahmenbedingungen . . ., die für die künftige Medienpolitik der Landesregierung (sc. Nordrhein-Westfalen) von Bedeutung sind“ (1). Der Referent sagte für die 90er Jahre eine „konvergierende Entwicklung“ voraus, derzufolge das Programmangebot öffentlich-rechtlicher und privat-kommerzieller Veranstalter in weiten Teilen „immer ähnlicher“ werden würde. Der entscheidende Konkurrenzkampf werde auf dem Felde der Fernsehunterhaltung ausgetragen werden. Das Fernsehen werde dann nur noch informieren und bilden können, „indem es unterhält und amüsiert“. In emphatischer Zuspitzung lautete die Botschaft des Staatssekretärs wie folgt: „Das Funktionsprinzip und die Akzeptanzbedingung des Fernsehprogramms in beiden Systemen wird es sein, die einzelnen Sendungen in das homogenisierte und identitätsstiftende Konzept des Entertainments zu integrieren.“ (2)

In dieser Lesart läuft der Konvergenzbegriff vor allem auf weitere Angleichungen des öffentlichen an den privaten Sektor hinaus, das heißt auf erhebliche Abstriche an den bisherigen öffentlich-rechtlichen Programmstandards. Clement sprach auch von Beeinflussungen in umgekehrter Richtung; er schien alles in allem an wechselseitige öffentlich-private Annäherungen und an eine Art mittleren Treffpunkt zu denken. Jedoch blieben diese topographischen Fragen im einzelnen ungeklärt, die diesbezüglichen Aussagen des Staatssekretärs blieben kursorisch und unbestimmt.

Als bemerkenswert sei im übrigen festgehalten: In dem Referat wurde durchaus gesehen, daß die gedachte Konvergenzbewegung mit dem gegenwärtig geltenden Landesrundfunkrecht unvereinbar wäre. Es wurde auch konstatiert, daß das Grundgesetz in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts einer derartigen Angleichung nach unten (3) entgegenstehen würde. (4) Wie sich versteht, läge dergleichen auch weit ab von der medienpolitischen SPD-Programmatik der mittleren 80er Jahre. (5) Von alledem löste sich dieses prognostische Raisonement unversehens ab. Es gab sich faktenorientiert und griff insoweit unter anderem auf die Ludwigshafener Untersuchungen von Erwin Faul zurück. (6) Der Sache nach, seltsamerweise unausgesprochen, bezog man sich in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen außerdem und vor allem auf eine „Konvergenzhypothese“, welche Heribert Schatz und Mitarbeiter zu jener Zeit anhand von Ergebnissen eines Projekts der Begleitforschung zu den vier Kabelpilotprojekten aufgestellt hatten. (7) Von eigenen expliziten Bewertungen wollte sich Clement vorerst fernhalten. Er stellte allerdings einen allgemeinen Kommerzialisierungstrend als nahezu unabwendbar dar, nahm dazu eine positivistisch-nüchterne, zum Teil auch unklare Haltung ein und ließ durchblicken, daß man sich in Düsseldorf mit den neuen Kräften einzurichten gedenke. Die Ressourcen des politischen

**Prognose: Programmangebot des öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehens wird „immer ähnlicher“**

**Konvergenzbegriff bedeutet in dieser Lesart vor allem Angleichung des öffentlichen an privaten Sektor**

**Wissenschaftliche Untersuchungen als Bezugsrahmen**

\* Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bielefeld. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Referats auf der Jahrestagung des Arbeitskreises Politik und Massenkommunikation in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft) am 1./2. November 1990 in Stenden. Tagungsthema war die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Systems, solchen Entwicklungen entgegenzuwirken, sind nach Clement eng begrenzt. (8) Wegen der verbleibenden medienpolitischen Gestaltungsambitionen und -optionen der Landesregierung verwies er im näheren auf eine Grundsatzrede von Ministerpräsident Johannes Rau, welche seinerzeit für das Dortmunder Medienforum im Juni 1989 angekündigt war.

### Kritisches Echo

**Wissenschaftler:  
Konvergenzthese ist  
falsifizierbare Prognose**

Die erwähnte Konvergenzdoktrin erschien aus diesem Munde überraschend, und sie blieb nicht etwa unwidersprochen. Schon an Ort und Stelle in Stenden erfuhr sie deutliche Kritik, nicht zuletzt von WDR-Vertretern. (9) Die Einwände blieben nicht ganz wirkungslos: Rau setzte die Akzente bald danach in seiner Dortmunder Rede wieder etwas anders. (10) Schatz und Mitarbeiter ihrerseits sahen sich zu einigen klarstellenden und distanzierenden Bemerkungen veranlaßt. (11) Vor allem betonten sie den Charakter der fraglichen „These“ als falsifizierbare Prognose: Der von ihnen diskutierte Konvergenzprozeß sei keinesweg zwangsläufig und unumkehrbar. Zur Gegensteuerung seien an nächster Stelle die öffentlich-rechtlichen Anstalten selbst imstande, „wenn sie sich auf ihre Stärke besinnen“. Im übrigen sei hier die Politik in großer Breite gefordert. (12)

**Konvergenzprognose als  
Entschuldigung für Poli-  
tikversagen?**

Letzteres ist, wie mir scheint, der springende Punkt: Aus der politikwissenschaftlichen Prognose folgt nicht etwa ohne weiteres eine praktisch-politische Handlungs- bzw. „Unterlassungsanweisung“, sozusagen als Entschuldigung für Politikversagen und bloßes Durchwursteln. Damit würde man die Prognose falsch verstehen, als Feigenblatt mißbrauchen, politisch instrumentalisieren. Wie aber wäre mit solchen beunruhigenden Befunden und Extrapolationen angemessen umzugehen?

Die Konvergenzhypothese ist auch selbst ein prekäres Politikum. Mittlerweile ist es um sie erst einmal still geworden. Schwierigkeiten und Unsicherheiten, wie sie 1989 in Nordrhein-Westfalen zum Vorschein gekommen sind, bestehen hierzulande freilich der Sache nach fort, und sie treten auch in anderen Ländern auf – Grund genug, der Angelegenheit einmal weiter nachzugehen. Neben der politischen ist es die rechtliche, insbesondere die verfassungsrechtliche Dimension, die in diesem Zusammenhang besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Auch insoweit zeigen sich Schwächesymptome.

## Konvergenztheorie und Verfassungsrechtsprechung

### Der politologische Konvergenzbegriff

**Ergebnisse der Studie  
von Schatz und  
Mitarbeitern**

Schatz und Mitarbeiter gehen von dem in den 80er Jahren politisch gesetzten, von volltönenden „Vielfaltsversprechen“ begleiteten Faktum der „Dualisierung“ des Rundfunkwesens aus. Sie analysieren (nur) das Programmangebot des überregionalen Fernsehens, fassen das dort entstandene bundesweite duale System als öffentlich-privates Konkurrenzsystem ins Auge und fragen nach der Auswirkung von Wettbewerbsmechanismen auf Programmstrukturen und -inhalte. Für die von ihnen gewählten Untersuchungszeiträume (zwei Wochen im Herbst 1985, eine Woche im Frühjahr 1986) konstatieren sie unter qualitativen Gesichtspunkten (13) erst einmal erhebliche Unterschiede, nämlich Defizite des privaten gegenüber dem öffentlichen Sektor. Im weiteren verzeichnen sie aber auch eine Reihe von Entwicklungen, welche dazu angetan seien, diese Differenzen zu verringern. Der Konkurrenzfaktor wirkt sich danach als Konvergenzfaktor aus. Das beruhe namentlich auf dem Bemühen um größtmögliche Publikumsattraktivität im Sinne

eines vermeintlichen Einheits- und Massengeschmacks in der abendlichen Prime time und in den kürzlich neu erschlossenen Zeitzonen (morgens und mittags). Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergäben sich daraus alle jene Anpassungsprozesse, wie sie unter dem Stichwort „Selbstkommerzialisierung“ seit längerem beschrieben und belegt worden seien. Davon blieben nur zeitliche Randzonen des Hauptprogramms sowie die Dritten Programme verschont. In dieselbe Richtung – Verflachung und Verarmung statt wachsender inhaltlicher Vielfalt – gingen homogenisierende Einflüsse, welche auf die beengten Verhältnisse auf den Beschaffungsmärkten zumal für Unterhaltungs- und Sportprogramme zurückzuführen seien. (14)

Schatz und Mitarbeiter halten auch gewisse in umgekehrter Richtung zu Buche schlagende Anpassungseffekte für möglich: Im Bereich des Informationsangebots, besonders bei den Nachrichtensendungen, hätten die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme Qualitätsstandards geprägt, welche für die Sehgewohnheiten der Zuschauer nach wie vor maßgeblich seien. Das könne bei günstigem Verlauf zu einer dauerhaften Maßstab- und Vorbildfunktion führen, nämlich dazu, daß sich der private Sektor insoweit dem öffentlichen annähere. (15) Clement argumentiert im wesentlichen ebenso und erhofft sich von den Privaten auch in anderen Bereichen einen „Qualitätswettbewerb“, sobald die Werbeeinnahmen entsprechend zunehmen. (16)

Dabei bleibt allerdings zu prüfen, ob und inwieweit solche anspruchsvolleren privaten Ansätze und Bestrebungen mit dem – nach Clement systemübergreifenden, durchweg dominierenden – Trend zum kommerziellen Entertainment vereinbar wären. Kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Identität wahren, kann er auch für den Privatrundfunk maßstäblich und typusbestimmend werden, wenn er sich – sei es auch nur teilweise – unter das dortige Marktgesetz beugt? Auf dieses nicht ganz einfache Problem sind auch Schatz und Mitarbeiter gestoßen. Wie sie in ihrer letzten Stellungnahme erklärt haben, meinen sie mit dem Konvergenzbegriff „keine einseitige Anpassung, sondern einen Prozeß des ‚Sich-Aufeinander-Zu-Bewegens‘“ (17). Vorher aber hatten sie sich schon pessimistischer geäußert: Auf mittlere bis längere Sicht Erosionstendenzen auch auf dem öffentlichen Sektor, Aufweichung seiner Vorbildfunktion, Wanderung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens auf dem modellmäßigen Spektrum nach „rechts“, das heißt in Richtung auf den Typus des reinen Marktrundfunks. (18)

Der Konvergenzbegriff erscheint hiernach unscharf und schillernd. Eines ist immerhin klar zu erkennen: Nicht gemeint ist damit ein Bewegungsmodus, bei dem der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Platzhalter wäre und im dualen System einen ruhenden Pol bilden, also seine bisherige Programmqualität in vollem Umfang beibehalten, den Privatrundfunk nach und nach mit friedlichen Mitteln, nämlich via Vorbildfunktion und Qualitätswettbewerb, zu immer größeren kreativen Anstrengungen bringen und ihn endlich vielleicht vollends auf das eigene, nach wie vor ungeschmälerte Leistungsniveau emporheben würde.

Konvergenz soll offenbar etwas anderes sein als einseitige Assimilation. Das soll nach den eben angeführten Bekundungen auch in umgekehrter Richtung gelten: Gemeint sei auch kein einseitiger Anpassungstrend in Richtung Marktrundfunk. Statt dessen wird an mehr oder minder große beiderseitige Schritte der Ausgleichung und Zusammenführung gedacht. Es soll wohl eine modellmäßige Kombination und Vermischung stattfinden, aus der sodann so etwas wie eine neue Spezies hervorgehen mag, beispielsweise eine Generation sozusagen halböffentlicher, semikommerzieller Bastarde. Man stimmt darin überein, daß die öffentlich-rechtliche Seite nicht so bleiben wird, wie sie ist; vielmehr stünden ihr tiefgreifende Veränderungen bevor, namentlich Abstriche am bisherigen Programmauftrag. Ungenau und changierend bleiben allerdings die Äußerungen darüber, wie weit die Annäherung an die private Seite gehen könnte. Schatz und Mitarbeiter rechnen, wie es scheint, mit beträchtlichen Sogwirkungen. Bei ungünstigem Verlauf könnte daraus dieser Lesart zufolge eben doch ein nahezu einseitiger Assimilationseffekt entstehen – nun aber zu Lasten der ARD-Anstalten und des ZDF. Gegen solche Risiken

**Im Informationssektor  
Konvergenz der Privaten  
an den ö.-r. Rundfunk?**

**Konvergenzbegriff  
unscharf und schillernd**

**Entstehen „halböffentliche,  
semikommerzielle  
Bastarde“?**

**Konvergenzbegriff in Theorie und Praxis schwer zu handhaben**

ist der Konvergenzbegriff nicht gefeit. Er ist medienstrukturell mehrdeutig und bleibt gewissermaßen nach unten hin offen. Er enthält ein gewisses überschießendes Potential im Sinne einer generellen Verfallstheorie.

Unter diesen Umständen nimmt es nicht Wunder, daß der fragliche Begriff in Theorie und Praxis schwer zu handhaben ist. Man kann sich fragen, ob er nicht mehr Schaden als Nutzen stiftet. Sollte er vielleicht definitiv fallengelassen werden, jedenfalls als tagespolitische Losung à la Stenden 1989? Darüber wird noch zu sprechen sein. Erst einmal sei nun ein Blick auf den einschlägigen Sachstand im Medienrecht gerichtet, zumal auf die diesbezügliche Verfassungsrechtsprechung. Das führt zu interessanten Kontrastwirkungen.

**FRAG-Urteil: Privatrundfunk müßte ö.-r. Rundfunk funktionell etwa gleichwertig sein**

**Verfassungsrechtliche Grundsätze**

Das Bundesverfassungsgericht legt die Garantie der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) in ständiger Rechtsprechung dahin aus, daß wesentliche Elemente der öffentlich-rechtlichen Überlieferung Verfassungsrang haben und daß ein reiner Marktrundfunk unstatthaft wäre. Über duale Systeme hat sich das Gericht erstmals in dem sogenannten dritten Rundfunkurteil (FRAG-Urteil) von 1981 geäußert. (19) Die dort statuierten Grundsätze laufen darauf hinaus, daß ein künftiger Privatrundfunk dem bisherigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk funktionell, das heißt bei der Wahrnehmung der „Medium- und Faktor-“Aufgabe, ungefähr gleichwertig sein muß. (20) Die öffentlich-rechtliche Tradition wird dabei in den Grundzügen als Konstante gesetzt und als Meßlatte auch für das neue Privatrundfunkrecht verwendet. Die Anforderungen an die Programmqualität sind danach so hoch, daß ihnen keiner der bis heute vorhandenen privaten Großanbieter genügen würde. Einen Übergangs- und Veränderungsfaktor kann es danach nur im Sinne einer vorerst hinausgeschobenen, nach und nach zunehmenden einseitigen Angleichung des privaten an das öffentliche Leistungsniveau geben.

**Konvergenz i. S. eines Abrutschens von ö.-r. Standards wäre verfassungswidrig**

Verfassungsrechtlich zulässig (und gegebenenfalls geboten) ist danach nur jener Entwicklungsmodus, den der politologische Konvergenzbegriff nach den vorhin getroffenen Feststellungen gerade nicht meint. Jedwedes Abrutschen des Gesamtsystems nach unten wäre damit unvereinbar. Eine entsprechende „Konvergenzthese“ als politische Verhaltensmaxime würde alsbald zu Verfassungsverstößen führen.

**Niedersachsen-Urteil senkt Anforderungen an Privatrundfunk etwas ab**

Nun hat die medienwirtschaftliche und medienpolitische Praxis der nachfolgenden Jahre diesen Grundsätzen keineswegs überall Rechnung getragen, ebensowenig diejenige des Medienrechts. Vielmehr brach sich jener Kommerzialisierungstrend Bahn, der sich in den Untersuchungen von Faul, Schatz und anderen widerspiegelt. (21) Das Bundesverfassungsgericht reagierte darauf in dem sogenannten vierten Rundfunkurteil (Niedersachsen-Urteil) von 1986 (22) mit einer Kurskorrektur, was die Privatrundfunkfreiheit betrifft. In methodologisch und inhaltlich angreifbarer Weise, sichtlich unter Druck stehend, senkte das Gericht die Anforderungen an die Privaten um einiges ab. Es gab den Deregulierungs- bzw. Nichtregulierungsbestrebungen zwar nicht vollständig nach; es bestand auf gewissen zwingenden Mindeststandards. Die diesbezüglichen Formulierungen fielen jedoch vage aus. (23) Damit haben Mediengesetzgebung und Privatrundfunkaufsicht seither manche Schwierigkeiten. Das Programmangebot des bundesweiten privaten Fernsehens sucht sich, wie es scheint, derzeit in der Regel knapp oberhalb dieser medienrechtlichen Armutsgrenze zu halten. Von „Qualitätsoffensive“, „qualitativer Nachrüstung“ und ähnlichem wird im übrigen viel geredet. Reale Ansätze solcher Art sind freilich immer noch selten. In Staatskanzleien und Landesmedienanstalten denkt man über weitere Förderungsmaßnahmen und innovative Impulse nach und ist fürs erste schon froh, wenn sich auf privaten Kanälen die eine oder andere etwas substantiellere Informations- oder Kultursendung findet.

Die Kehrseite der Medaille ist bekanntlich die, daß der „klassische Auftrag“ im Niedersachsen-Urteil im wesentlichen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zurückgenommen und konzentriert wird und daß dieser dadurch weitere verfassungsrechtliche Pluspunkte gewinnt. Mit dem sogenannten fünften Rundfunkurteil (Baden-Württemberg-Beschluß) von 1987 (24) hat das Bundesverfassungsgericht das noch einmal bekräftigt: Vermöge seiner – vom Gericht nunmehr eindeutig weit gefaßten (25) – „Grundversorgungs“-Funktion soll der überkommene Anstaltsrundfunk auch im dualen System die tragende Säule darstellen. Er soll unangefochten fortbestehen und sich angemessen entwickeln können, und er soll eine aufgabenadäquate finanzielle Ausstattung erhalten. (26)

Soll er also irgendwohin konvergieren? Die Antwort liegt auf der Hand: Mitnichten, jedenfalls nicht nach unten. In Sachen Konvergenz doktrin ist der Befund bis hierher klar negativ, fast noch deutlicher als nach dem FRAG-Urteil. Wir werden nun allerdings genauer hinsehen müssen.

Das Verhältnis des öffentlich-rechtlichen zum privaten Rundfunk wird im Niedersachsen-Urteil im Vorbeigehen auch unter wettbewerblichem Blickwinkel berührt und als Konkurrenzverhältnis etikettiert. (27) Im Baden-Württemberg-Beschluß wird diese Konkurrenzlage etwas schärfer ins Auge gefaßt. Hier deuten sich Wunschvorstellungen an, welche sich wieder mit Stichworten wie Vorbildfunktion und (publizistischer) Qualitätswettbewerb kennzeichnen lassen. (28) Der innere, öffentlich-private Konkurrenzfaktor im dualen System wird indessen auch hier noch nicht gründlich genug behandelt. Es ist vor allem die Dynamik eines primär wirtschaftlichen Wettbewerbs auf Publikums- und Werbemärkten, die in der Verfassungsrechtsprechung bislang unterschätzt wird. Faire publizistische Konkurrenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor, eine darauf beruhende Selbststeuerung des dualen Systems – das ist sicherlich ein interessanter ordnungspolitischer Gedanke. Vielleicht können duale Rundfunksysteme überhaupt nur auf diese Weise stabil und funktionstüchtig werden. Wie aber läßt sich diese Idee operationalisieren? Wie läßt sie sich realiter einlösen? Mit dem Niedersachsen-Urteil hat man sich auch in Karlsruhe auf Fakten und Tendenzen eingelassen, welche dem widerstreben.

Im Baden-Württemberg-Beschluß hat das Gericht wohl versucht, dahinter wieder ein Stück weit zurückzugehen. 1987 konnten die obersten Richter aber nicht mehr ohne weiteres auf den normativen Ansatz des FRAG-Urteils rekurrieren. Sie mußten jetzt eben auch mit dysfunktionalen Folgen des Niedersachsen-Urteils rechnen, nämlich mit einem verschärften, nach und nach das duale System insgesamt erfassenden, den öffentlichen Sektor nivellierenden ökonomisch-publizistischen Wettbewerb unter Ungleichen. Wie also nun – der Konkurrenzfaktor schließlich doch als Konvergenzfaktor, und zwar im Sinne von „Entdualisierung“ des Programmangebots und Homogenisierung nach unten? Aus der Sicht der Rechtsprechung wäre das eine entfernt denkbare, aber unerlaubte Entwicklung. Es wäre eine Konvergenz wider das Grundgesetz, wie man sie natürlich niemals gewollt hat. Man hat 1986 allerdings auch selbst dazu beigetragen, daß ein solches Risiko überhaupt entstehen konnte. Damals hat man etwas versäumt, was man heute wohl gern nachholen würde – und es fragt sich nun, ob das wirklich noch geschehen kann.

Seit 1986 hat die Judikatur eine offene Flanke. Entsprechendes gilt für Gesetzgebung und Anstaltspraxis. Nordrhein-Westfalen befindet sich allerdings in einer besonderen, keineswegs aussichtslosen Lage: WDR-Gesetz (29) und Landesrundfunkgesetz (30) sind hier noch recht deutlich auf ein Gleichwertigkeitsprinzip à la FRAG-Urteil angelegt. Das ist eine Errungenschaft, die nicht voreilig preisgegeben werden sollte. Vielleicht läßt sich damit immer noch einiges ausrichten, künftig sogar mehr als bisher – das herauszufinden, ist jedenfalls eine lohnende, durchaus diffizile und reizvolle Aufgabe.

**„Klassischer Auftrag“  
des ö.-r. Rundfunks  
gewinnt dagegen an  
Gewicht**

**Wettbewerbsdynamik  
verfassungsrechtlich  
nicht gründlich genug  
behandelt**

**Baden-Württemberg-  
Beschluß des Bundes-  
verfassungsgerichts**

**NRW-Gesetze noch auf  
Gleichwertigkeit à la  
FRAG-Urteil angelegt**

**In Kürze sechstes  
Rundfunkurteil**

Wir befinden uns am Vorabend des sechsten Karlsruher Rundfunkurteils, das sich hierauf beziehen wird. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil wird, wie zu hoffen ist, auch die Konkurrenzprobleme noch einmal aufgreifen und versuchen, sie zum Guten zu wenden. (31) Dadurch kann das Bundesverfassungsgericht auch seinerseits dazu beitragen, daß obige bedenkliche Konvergenzprognose entkräftet wird. Insoweit kann die Prognose eine spezifische Warnfunktion haben, sie kann auch juristische Denkanstöße liefern und Widerstände mobilisieren. Wenig fruchten würde hingegen eine medienpolitische Konvergenzdoktrin, welche in die andere Richtung (Appeasement) gehen und vor den kommerziellen Fakten klein beigeben würde. Dergleichen wäre medienrechtlich unergiebig und würde der Verfassungsrechtsprechung in den Arm fallen. Dazu noch ein paar abschließende Bemerkungen.

**Sinn und Unsinn der Konvergenzdebatte**

**Konvergenz nach unten: Vom dualen zum Einheitssystem?**

**Konvergenzprognose aus  
verfassungsrechtlicher  
Sicht**

Hält man sich an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der Karlsruher Auslegung, so läßt sich über Möglichkeiten und Grenzen konvergenztheoretischer Ansätze im Rahmen dualer Ordnungen rasch Klarheit schaffen. Denn danach kommt es entscheidend darauf an, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk intakt und funktionstüchtig bleibt. Er muß seinen Programmauftrag in der ganzen Breite der sogenannten Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung) wahrnehmen und dabei seiner „Medium- und Faktor“-Funktion durchweg gerecht werden können. Die Verhältnisse auf dem privaten Sektor dualer Systeme interessieren dabei unter dem Gesichtspunkt, wie sie sich auf Existenz und Wohlbefinden des öffentlichen Sektors auswirken. Eine Dominanz der Unterhaltungsaufgabe nach privaten Vorbildern, ein allgemeiner kommerzialisierender Drall, ein konkurrenzbedingtes Absacken der Programmqualität etc. – alles das wären Konvergenzphänomene, welche hiernach ferngehalten werden müssen.

**Konvergenz „nach  
unten“ unzulässig**

Eine Konvergenz nach unten im Sinne einer Annäherung an die derzeitigen, im ganzen bescheidenen privaten Standards darf danach überhaupt nicht Platz greifen. Dafür kommt es nicht darauf an, ob das private Niveau seinerseits steigt oder ob es stagniert oder ebenfalls sinkt. Der politologische Konvergenzbegriff mag mehr auf wechselseitige oder mehr auf einseitige Annäherung hinauslaufen – verfassungsrechtlich ist der Unterschied unerheblich, beides wäre unstatthaft. Andernfalls wäre es mit dem dualen System vielleicht bald zu Ende. Dieses könnte durch ein einheitliches, schwach profiliertes Mischsystem abgelöst werden: Wir bekämen einen neuen „Monismus“, jetzt aber zu Lasten von „Grundversorgung“ und „klassischem Auftrag“. Eine konvergierende Entwicklung solcher Art wäre nach der Judikatur nicht angängig. Zulässig (und im Prinzip erwünscht) wäre lediglich eine einseitige Aszendenz und Angleichung der Privaten, das heißt eine Konvergenz nach oben. So weit reicht der hiesige Konvergenzbegriff jedoch, wie gezeigt, nicht. Er verfehlt das Karlsruher normative Konzept mithin gänzlich. Auf dieser Ebene kann er nicht mithalten, er kann nur als Kontrastmittel dienen und negative faktische Alternativen vor Augen führen. Insoweit kann er an ungelöste Probleme erinnern, und er kann zur aktiven Vorsorge mahnen.

**Politologischer Konvergenzbegriff hat reales  
Risiko benannt**

Schatz und Mitarbeiter haben ein reales Risiko benannt. Das Niedersachsen-Urteil hat den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in eine exponierte Stellung gebracht. Es hat ihn einer Marktsituation ausgesetzt, in der fortan – nach Auflockerung des Gleichwertigkeitsgebots, bei Hinnahme eines erheblichen Leistungsgefälles – in der Tat ein beachtliches Konvergenzpotential angelegt war und ist. Die diesbezüglichen empirischen Befunde waren seinerzeit nicht im mindesten sensationell, sie waren nach Lage der Dinge zu erwarten. Auch die darauf beruhende Prognose konnte eigentlich niemanden überraschen. Daß duale Systeme à la Niedersachsen-Urteil

für die öffentlich-rechtlichen Anstalten kein bequemes Ruhekissen bedeuten, daß darin mit Fremd- und auch Selbstkommerzialisierung zu rechnen ist, daß die Anstalten in eine entsprechende mißliche Drift geraten können, daß sie also auf Gegensteuerung bedacht sein und manche Anstrengung unternehmen müssen, um den Kurs zu halten – das war weiter nichts Neues. Das Bundesverfassungsgericht hat zu erkennen gegeben, daß es ihnen dabei auch künftig zur Seite stehen will. Wie der Baden-Württemberg-Beschluß zeigt, möchte das Gericht jetzt auch die Wettbewerbsproblematik in Angriff nehmen: Konkurrenz soll eben nicht in eine Konvergenz umschlagen, welche über kurz oder lang zum „Einheitsbrei“ führen könnte. Sie soll vielmehr so ausgestaltet werden, daß sich das duale Gesamtsystem behaupten und daß es sich von innen heraus konsolidieren und kräftigen kann.

In dieser Richtung wird nun weiterzudenken sein. Die Konvergenzdebatte hingegen sollte tunlichst beendet werden. Der fragwürdige Begriff hat seine Dienste getan. Es ist an der Zeit, ihn definitiv fallenzulassen.

#### **Self-fulfilling prophecy, Folgenverantwortung**

Nicht überall gehen die Überlegungen in diese Richtung. Die Karlsruher Grundsätze sind bekanntlich heftig umstritten. Es gibt abweichende, damit unvereinbare strukturpolitische Zielsetzungen und auch andersartige medienrechtliche Denkschulen. In pressenspezifischer Sicht beispielsweise kann das jetzige, wesentlich auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gestützte Karlsruher Konzept des dualen Systems gänzlich inakzeptabel erscheinen. Man sucht dann die Gewichte auf mittlere Sicht mehr auf die private Seite zu verlagern, und man bedient sich in diesem Zusammenhang auch des Ausdrucks „Konvergenz“. (32) Der begriffliche und sonstige Kontext ist dabei freilich ein anderer, kurz gesagt: Es herrscht mehr Vertrauen in Marktkräfte. Auch dabei kann der Wunsch nach Steigerung der Programmqualität im privaten Bereich im Vordergrund stehen. In diesem Fall mag man geneigt sein, eine funktionelle Aufwertung und besondere Förderung des Privatrundfunks zu betreiben, ungefähr spiegelbildlich zu dem Ansatz der Verfassungsrechtsprechung. Oder man setzt mehr auf Deregulierung und durchgängige Marktsteuerung und hält die Tage der öffentlich-rechtlichen Anstalten überhaupt für gezählt. (33)

Hier ergeben sich gewisse Berührungspunkte mit solchen Autoren, die den Marktrundfunk ebenfalls auf dem Siegeszug wännen, das heißt, auch sie sehen über der alten Ordnung Unheil heraufziehen. Sie kommentieren ihre Beobachtungen und Vorhersagen aber in der Weise, daß dabei Gefühle wie Ohnmacht und Trauer anklingen. (34) Etwas davon fand sich zunächst auch bei Schatz und Mitarbeitern. Deren Konvergenzhypothese trug auch spekulative und resignative Züge, sie wies Elemente von Untergangsstimmung auf und konnte einem entsprechenden Fatalismus Vorschub leisten. (35)

Im übrigen vermochte gerade auch die gefälliger, mittlere Fassung jener Hypothese (Konvergenz als wechselseitige Annäherung) ein überraschendes Eigenleben zu entfalten. Sie bekam sozusagen Beifall von der falschen Seite, nämlich aus der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen. Dort sah man sich wohl in der Ansicht bestärkt, der medienpolitische Gestaltungsspielraum des Landes sei gering und verenge sich zusehends, jedenfalls was das bundesweite duale Fernsehsystem betreffe. Die mittlere Lesart des Konvergenzbegriffs kam zudem einem Ausgleichs- und Harmoniebedürfnis entgegen, wie es dort auch sonst zu bemerken ist. Jene Haltung kann dazu führen, daß die eigene Stärke unterschätzt und die bestehende gestalterische Marge zu gering veranschlagt wird, mit der Folge, daß vorhandene Einwirkungsmöglichkeiten nur zaghaft genutzt werden. Man könnte das nationale Fernsehsystem von Düsseldorf bzw. Köln aus (via WDR/LfR) recht energisch beeinflussen. Man könnte versuchen, es im vorhin umrissenen Sinn (Polarität statt Konvergenz, beiderseitiges Wohlbefinden durch Leistungswettbewerb) ein Stück

**Gegenkonzepte zur  
Karlsruher Rechts-  
sprechung**

**Resignative Tendenzen  
in der NRW-Medien-  
politik?**

**Konvergenzprognose  
aktivierte im politischen  
Raum Disposition zur  
Anpassung**

weit voranzubringen. Man tut dies auch ansatzweise, wird dann aber bequem und kleinmütig - und geht unversehens zu einem Pragmatismus über, welcher mehr auf regionale Wirtschaftsförderung angelegt ist; man ist dann schon mit der einen oder anderen standortpolitischen Erfolgsmeldung zufrieden. Im vorliegenden Fall ging das so weit, daß der Staatssekretär in der Staatskanzlei öffentlich - wenn auch nur informell und andeutungsweise - zu bedenken gab, ob in Sachen des dualen Systems in den kommenden Jahren ein prinzipieller Kurswechsel anstehe: Täte man vielleicht gut daran, von den bisherigen verfassungsrechtlichen, staatsvertraglichen und einfachgesetzlichen Grundsätzen abzurücken? Sollte man statt dessen zu obiger scheinbar harmloser, überall friedentiftender Konvergenzdoktrin übergehen? Sollte man daraus die künftigen politischen und rechtlichen Maximen herleiten?

So hatten es die Duisburger Wissenschaftler nicht gemeint. Sie mußten jedoch einen sonderbaren, offenbar unvorhergesehenen Verlauf konstatieren: Ihre Prognose aktivierte im politischen Raum einen eigenständigen subjektiven Faktor, nämlich eine Disposition zur Anpassung, wie sie unter Unsicherheit und externem Druck leicht entstehen kann. Die Vorhersage erwies sich auch selbst als Politikum, sie begann sich zur self-fulfilling prophecy auszuwachsen und kam denen entgegen, die des Kampfes ohnehin müde waren. Unter diesen Umständen sahen sich die Wissenschaftler veranlaßt, auch ihrerseits erneut an die Öffentlichkeit zu gehen. Sie betonten jetzt, es handele sich um ein Mißverständnis, und suchten bestimmte politische Handlungsmöglichkeiten und innere Gegenkräfte aufzuzeigen. Damit hatten sie immerhin partiell, nämlich den WDR betreffend, Erfolg. (36)

**Disziplinübergreifende  
Theorie dualer Rund-  
funkordnungen fehlt**

Das ist geradezu ein Lehrstück praktizierter Folgenverantwortung. Hier zeichnen sich subtile Zusammenhänge von Wissenschaft bzw. Prophetie und politischer Praxis im Medienbereich ab, bis hin zur indirekten Beeinflussung der Rechtsordnung durch Gefühle und Stimmungen. Dem könnte auch einmal in allgemeinerer Form nachgegangen werden. Das wäre sicherlich ein lohnendes Sujet politikwissenschaftlicher Forschung. Im übrigen wird in alledem wieder ein Mangel fühlbar, wie er schon seit längerem besteht: Es fehlt immer noch an einer entwickelten, disziplinübergreifenden Theorie dualer Rundfunkordnungen. Entsprechende juristische Vorstudien und Anläufe sind vereinzelt geblieben. In den Nachbardisziplinen findet sich dazu noch weniger. Das ist ein gravierendes Defizit. Es kann, wie das Beispiel erkennen läßt, auch praktisch-politisch folgenreich werden. Auch dagegen wird man etwas tun müssen.

Anmerkungen:

- 1) Clement, Wolfgang: Die Medienlandschaft der 90er Jahre. Hekt. 1989, hier S. 2. Die Rede ist mit Kürzungen veröffentlicht in epd/Kirche und Rundfunk Nr. 44 v. 7.6.1989, S. 3-12 (danach im folgenden zitiert).
- 2) Vgl. ebd. S. 4, 8ff., einläßlich über „Boulevardisierung“ der politischen Berichterstattung im kommerziellen Fernsehen, über „mehr Shows, Quiz- und Spielsendungen, Serien, Spielfilme und Sportübertragungen“, über „die fabrikmäßige Fließband-Herstellung von Serienfolgen“ als größte Herausforderung der kommenden Jahre u. ä.
- 3) Ausdrücke wie „unten“ und „oben“ beziehe ich im folgenden auf Anforderungen an die Programmqualität, wie sie in der Verfassungsrechtsprechung entwickelt worden sind. Siehe etwa das Niedersachsen-Urteil BVerfGE 73, S. 118-205, hier S. 152ff., und den Baden-Württemberg-Beschluß BVerfGE 74, S. 297-357, hier S. 323ff. Im Mittelpunkt steht dabei die „Medium- und Faktor“-Funktion. Näher Stock, Martin: Landesmedienrecht im Wandel. München 1986, S. 35ff., am Beispiel des Programmauftrags nach § 4 i.V.m. § 5 des WDR-Gesetzes i.d.F. v. 11.1.1988 (GVBl. N.-W. S. 27), zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.3.1990 (GVBl. N.-W. S. 138).
- 4) Über Abschwächungen der „Medium- und Faktor“-Funktion in der Ära der vollen „Konsumentensouveränität“ Clement (Anm. 1), S. 5. Relativierend über „Grundversorgung“: Ebd., S. 9.
- 5) Siehe aber Büssow, Jürgen: Wer, was, wozu? Wohin geht es in der SPD-Politik? In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 74 v. 20.9.1989, S. 6-8, hier S. 7, für fortdauernde Verbindlichkeit der Essener Grundsätze von 1984. Letztere sind dokumentiert in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 41 v. 26.5.1984, S. 16-20.
- 6) Faul, Erwin: Die Fernsehprogramme im dualen Rundfunksystem. Berlin 1988. Siehe auch den ebenso benannten Aufsatz von Faul in Rundfunk und Fernsehen 1989, S. 25-46.

- 7) Schatz, Heribert/Nikolaus Immer/Frank Marcinkowski: Der Vielfalt eine Chance? In: Rundfunk und Fernsehen 1989, S. 5-23, hier S. 20ff. Eingehend dazu die von denselben Duisburger Autoren vorgelegte Studie: Strukturen und Inhalte des Rundfunkprogramms der vier Kabelpilotprojekte. Düsseldorf 1989, S. 13ff., 490ff. Siehe auch bereits Schatz, Heribert: Ist das Fernsehen noch zu retten? Zum Funktionswandel des Fernsehens als „Medium und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung“. In: Politische Studien zum 65. Geburtstag von Erwin Faul. Teil 3. Gerlingen 1988, S. 70-90, hier S. 82.
- 8) Vgl. Clement (Anm. 1), S. 5, 11, dort auch gegen „Illusionen“ betreffs Internationalisierung und EG-Fernsehrichtlinie. „Gefahr“ für die Landesrundfunkhoheit sah der Staatssekretär demgegenüber aus Karlsruhe drohen!
- 9) Siehe den Bericht von Kammann, Uwe: Groß und klein. Zu den 14. Ständener Medientagen. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 45 v. 10.6.1989, S. 3-4.
- 10) Rau, Johannes: Perspektiven des dualen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland und in Nordrhein-Westfalen. Hekt. 1989, S. 3ff. Der Konvergenzbegriff kommt darin nicht ausdrücklich vor und wird auch der Sache nach tunlichst gemieden, jedenfalls was den WDR betrifft. Den Privatfunk betreffend ertönt aber „ein fröhliches Ja zum Medienmarkt“. Vgl. Lilienthal, Volker: Sisyphos im Revier. Zum „Medienforum Nordrhein-Westfalen“. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 49 v. 24.6.1989, S. 4-7. Dadurch könnte die Konkurrenzproblematik, von der Schatz und Clement ausgehen, weiter verschärft werden. Wie ihr zu begegnen wäre, bleibt letztlich ungewiß.
- 11) Schatz, Heribert/Nikolaus Immer/Frank Marcinkowski: Keineswegs zwangsläufig. Die Zukunft des „dualen Rundfunksystems“. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 53 v. 8.7.1989, S. 5-8: Konvergenz als „Gegenbegriff zum Vielfaltsversprechen“ und als problematische Möglichkeit.
- 12) Vgl. ebd. S. 7f.
- 13) Als Kriterien werden verwendet und weiter aufgeschlüsselt die Begriffe „Vielfalt“, „Tiefe“ und „Attraktivität“. Siehe Schatz u.a. in: Rundfunk und Fernsehen 1989 (Anm. 7), S. 7f.
- 14) Vgl. ebd. S. 21ff.
- 15) Vgl. ebd. S. 21. Ähnlich schon Schatz in: Faul-Festschrift (Anm. 7).
- 16) Vgl. Clement (Anm. 1), S. 8: Auch eigenproduzierte Minderheitenprogramme (z.B. Kultur-, Dokumentations-sendungen) für bestimmte Zielgruppen möglich. Weniger Zuversicht insoweit bei Schatz u.a. (Anm. 11), S. 6.
- 17) Ebd., S. 7.
- 18) Vgl. Schatz u.a. in Rundfunk und Fernsehen 1989 (Anm. 7), S. 23, mit der lakonischen Schlußbemerkung: Ob dieser Entwicklung medienpolitisch beizukommen sei, müsse unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen bezweifelt werden. Differenzierter der Schluß der Buchfassung (Anm. 7), S. 494.
- 19) BVerfGE 57, S. 295-335.
- 20) Vgl. ebd. S. 319ff. Dazu Stock, Martin: Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht. München 1985, S. 351f. u.ö.
- 21) Siehe oben Anm. 6 und 7. Zusammenfassend jüngst Hoffmann-Riem, Wolfgang: Erosionen des Rundfunkrechts. München 1990, S. 9ff.
- 22) Siehe oben Anm. 3.
- 23) Vgl. BVerfGE 73, S. 154ff.
- 24) Siehe oben Anm. 3.
- 25) Zum früheren Sachstand nach BVerfGE 73, S. 157f. Stock, Martin: Ein fragwürdiges Konzept dualer Rundfunksysteme. In: Rundfunk und Fernsehen 1987, S. 5-24, hier S. 13ff.
- 26) Vgl. BVerfGE 74, S. 324ff. Zusammenfassend Kübler, Friedrich: Die neue Rundfunkordnung: Marktstruktur und Wettbewerbsbedingungen. In: Neue Juristische Wochenschrift 1987, S. 2961-2967. Zur finanziellen Seite etwa Bethge, Herbert: Zur Existenz und Relevanz eines Finanzgewährleistungsanspruchs einer Rundfunkanstalt gegen den Staat. In: Die Öffentliche Verwaltung 1988, S. 97-102. Zuletzt Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht. München 1990, S. 133ff.
- 27) Vgl. BVerfGE 73, S. 195.
- 28) Vgl. BVerfGE 74, S. 331ff. Dazu Stock, Martin: Rundfunkrecht und Wettbewerbsrecht im dualen Rundfunksystem. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Rundfunk im Wettbewerbsrecht. Baden-Baden 1988, S. 35-77, hier S. 48ff.
- 29) Siehe oben Anm. 3. Dazu Stock (Anm. 3), S. 24ff.; Bethge, Herbert: Der verfassungsrechtliche Standort des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Frankfurt am Main 1987; Denninger, Erhard: Rundfunkaufgaben nach dem WDR-Gesetz. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1987, S. 479-491. Anders Lerche, Peter: Verfassungsfragen zum Entwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eines Gesetzes über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“. In: Archiv für Presserecht 1984, S. 183-200.
- 30) Landesrundfunkgesetz in der Fassung v. 11.1.1988 (GVBl. N.-W. S. 6), zuletzt geändert durch Gesetz v. 7.3.1990 (GVBl. N.-W. S. 138). Dazu Stock, Martin: Neues Privatrundfunkrecht. München 1987. Anders Grauert, Rolf: Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung. In: Archiv für Presserecht 1986, S. 277-286.
- 31) In den Verfahren 1 BvF 1/85 (WDR-Gesetz) und 1 BvF 1/88 (Landesrundfunkgesetz) hat die mündliche Verhandlung am 30.10.1990 stattgefunden. Das Urteil soll am 22.1.1991 verkündet werden.
- 32) So Selmer, Peter: Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung. Berlin 1988, S. 29f. unter Hinweis auf Schmitt Glaeser, Walter: Das duale Rundfunksystem. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1987, S. 14-21.
- 33) Siehe Möschel, Wernhard: Reform der deutschen Rundfunkordnung. In: Mahle, Walter A. (Hrsg.): Medien in Deutschland. Berlin 1990, S. 97-100.

- 34) So verhält es sich, wenn ich recht sehe, bei Hoffmann-Riem (Anm. 21), S. 56ff. und passim. Wie sich versteht, ist es auch Hoffmann-Riem um nachhaltige Gegensteuerung zu tun. Als schwierig erweist sich hier freilich das Verhältnis von empirischer Analyse und normativen Anforderungen.
- 35) Dazu oben bei Anm. 18. Jene ersten Äußerungen werden durch die späteren Handlungsappelle und Ermutigungsversuche der Duisburger Autoren (oben bei Anm. 12) korrigiert, siehe sogleich.
- 36) Jüngst hat sich auch Wolfgang Clement über Zukunftsaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks offensiv und energisch geäußert. Siehe seine Rede auf den Münchener Medientagen am 10.10.1990: Zwischen Strukturwandel und Kontinuität. Auszugsweise in: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 81 v. 13.10.1990, S. 8-12. Ein ähnliches gestalterisches Engagement wäre auch hinsichtlich des privaten Rundfunks zu wünschen, einschließlich der Steuerungsaufgaben der Düsseldorfer Landesanstalt für Rundfunk.