

Individualisierung versus Integration?

Martin Stock

1. Die Rundfunkfreiheit vor neuen Herausforderungen

Über die Rundfunkverfassung wird in diesen Tagen wieder viel geredet. Manch einer neigt dazu, hergebrachte Grundsätze wie diejenigen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als ziemlich altmodisch, lebensfern und vielleicht in Bälde endgültig historisiert und abgetan zu erachten. An Digitalisierung und Datenkompression werden dann weitreichende Wunschvorstellungen und Entwicklungsprognosen angeknüpft, etwa wie folgt: Die Zeit des westdeutschen Nachkriegsrundfunks und seiner besonderen Typik (Kennwort: Integrationsrundfunk¹) gehe nun unweigerlich zuende. »Individualisierung« und »Banalisierung« – 1980 am grünen Tisch antizipiert und mit großer Verve literarisch beschrieben,² 1984 mit dem Ludwigshafener »Urknall« erstmals in Gang gebracht³ – setzten sich jetzt tatsächlich überall durch. Auf die erste technologisch veranlaßte Revolution (Satelliten- und Kabelrundfunk) folge nun nach zehn Jahren die zweite. Damit sei es um den Integrationsrundfunk, und eventuell um Rundfunk als Medium »für die Allgemeinheit«⁴ überhaupt, in absehbarer Zeit geschehen. Rundfunkbegriff und Rundfunkverfassung bisheriger Art seien rückläufig, vielleicht lösten sie sich nach und nach gänzlich auf, sie verdunsteten sozusagen in dem heißen Klima des kommenden individualisierten Markts. Das wäre dann auch für die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 I 2 GG in der Karlsruher Auslegung das sichere Ende.⁵

Ich nenne das einmal die High-Noon-Doktrin, möchte dieser Doktrin aber keineswegs beitreten. Solche Lesarten von Strukturwandel gibt es bereits seit längerem, und man hat sich daran schon gewöhnt. Diese Lehren geben sich bald szientifisch-nüchtern, bald verbinden sich damit deutliche Emotionen: Pioniergeist, Abenteuer-

- 1 Über Begriffsgeschichte und mögliche Varianten rundfunkspezifischer »Integration« Stock, Zur Theorie des Koordinationsrundfunks, 1981, S. 13 ff., 22 ff. m.w.N.
- 2 Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1980. Vgl. meine Einwände in RuF 1980, S. 336 ff., auch zum folgenden.
- 3 Womit auch die Privatisierung begonnen hat. Deren erstes Dezennium hat aus obiger Sicht Übergangs- und Kompromißcharakter. Ein Verlegerorgan würdigte das zehnjährige Jubiläum des Privatfunks jüngst als »Erfolgsgeschichte«: Die privaten Veranstalter hätten die öffentlich-rechtliche Konkurrenz bereits »ins Wanken gebracht«, und »der Umbruch nimmt kein Ende«. So Die Zeitung Nr. 1-2/1994, S. 4 f.
- 4 Vgl. den Rundfunkbegriff nach § 2 I 1 des geltenden Rundfunkstaatsvertrags (RfStV) (Art. 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.8.1991, u.a. GV.NW. S.408). Näher unten 3.
- 5 Solche Vorstellungen zeichnen sich ab z.B. bei Kofler, Digitales Fernsehen – Herausforderung für die Kommunikationswirtschaft von morgen (Rede vor dem »Münchener Kreis« am 25.11.1993), Hekt. 1993. Verwandt, aber differenzierter Engel, Privater Rundfunk vor der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1993, S. 439 ff. u.ö. Was bei Bullinger noch visionär geblieben war, wird von Engel zum Teil schon aus Art. 10 EMRK hergeleitet.

lust, Aufbruchsstimmung, oder aber Unsicherheit und Mißvergnügen. Ich will nun versuchen, bei meinem eigentlichen Metier zu bleiben und die Dinge in erster Linie verfassungsrechtlich zu sehen. Dabei möchte ich von der heutigen Verfassungsrechtsprechung ausgehen.

2. Art. 5 I 2 GG als Funktionsgrundrecht

Die Karlsruher Judikatur zur Rundfunkfreiheit zeigt sich von dramatischen Perspektiven wie denjenigen der High-Noon-Doktrin weiter nicht beeindruckt. Sie ist von bemerkenswerter Stetigkeit und innerer Konsistenz. Ein Bedeutungsschwund, wie er ihr häufig vorausgesagt worden ist,⁶ ist bisher nicht zu erkennen. Ihre fort-dauernde Vitalität beruht wohl auch darauf, daß sie ihren eigenen systematischen Duktus gefunden hat. In der Grundrechtsexegese verfährt sie nicht gleichsam klaszistisch und auch nicht gefühlsbetont, sondern sie hält sich möglichst dicht an den Gegenstand: Sie faßt den Rezipienten als Bürger und Souverän ins Auge, denkt an dessen kommunikatives Wohlbefinden und demokratische Handlungskompetenz, geht von der diesbezüglichen Rundfunkaufgabe aus und sucht dementsprechend funktionsgerecht (funktional) zu argumentieren. Dafür ein Beispiel aus der letzten Grundsatzentscheidung, dem Gebührenurteil vom 22.2.1994:⁷

Die Rundfunkfreiheit »dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. . . . Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrecht erhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.

Der Rundfunk erfüllt die Vermittlungsfunktion durch sein Programm, und zwar nicht nur durch dessen politischen und informierenden Teil. Rundfunkfreiheit ist daher vor allem Programmfreiheit. . . . Sie gewährleistet, daß Auswahl, Inhalt und Gestaltung des Programms Sache des Rundfunks bleiben und sich an publizistischen Kriterien ausrichten können. Es ist der Rundfunk selbst, der aufgrund seiner professionellen Maßstäbe bestimmen darf, was der gesetzliche Rundfunkauftrag in publizistischer Hinsicht verlangt. Eine Indienstnahme des Rundfunks für außer-

6 Etwa von *Kleinsteuer*, Kritische Justiz 1993, S. 1 ff. Ähnlich *ders.*, in: Jarren u.a. (Hrsg.), Landesmedienanstalten – Steuerung der Rundfunkentwicklung? 1993, S. 23 ff.

7 Hier nach dem amtl. Umdruck zitiert. Das Urteil ist auszugsweise abgedruckt u.a. NJW 1994, S. 1942 ff.

publizistische Zwecke ist damit unvereinbar. . . . Das gilt nicht nur für unmittelbare Einflußnahmen Dritter auf das Programm, sondern auch für Einflüsse, welche die Programmfreiheit mittelbar beeinträchtigen können. . . .«⁸

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit verlangt nach diesem Urteil nach wie vor eine »positive Ordnung«, welche sicherstellt, daß der Rundfunk »die Vielfalt der Themen und Meinungen aufnimmt und wiedergibt, die in der Gesellschaft eine Rolle spielen«.⁹ Er soll alles dies von sich aus aufgreifen und sich dabei nach publizistischen Kriterien richten. Daraus soll ein Gesamtangebot entstehen, das umfassende und wahrheitsgemäße Information bewirken kann. Auf diese Weise soll der Rundfunk öffentliche Kommunikation in Gang setzen, dabei jedermann gleiche Teilnahmekancen sichern und für die Möglichkeit freier Meinungsbildung im Publikum sorgen. Er soll damit zu Persönlichkeitsentfaltung und Demokratieverwirklichung beitragen. Anhand seiner professionellen Maßstäbe soll er eine so zu verstehende qualifizierte Vermittlungsfunktion wahrnehmen. Eben dadurch soll er zu einer eigenständigen Größe, zum Subjekt (»der Rundfunk selbst«), zum publizistischen Akteur werden. Dabei darf er nicht für heteronome Zwecke in Pflicht genommen und »instrumentalisiert« werden.¹⁰ Die zitierten Wendungen klingen zunächst eher unauffällig, man mag dies sogar für Selbstverständlichkeiten oder Leerformeln halten – das wäre indes ein Irrtum. Denn dies läßt sich auch als Resümee wesentlicher Merkmale des Integrationsrundfunks lesen, und es stellt sich hiernach als Grundrechtsinhalt dar. Die Rundfunkfreiheit läßt sich hiernach abkürzend als Funktionsgrundrecht bezeichnen.

Die Verfassungsrechtsprechung orientiert sich mit diesem Ansatz in erster Linie an dem westdeutschen rundfunkrechtlichen Herkommen. Sie überführt diese Tradition in einen Allgemeinen Teil des Rundfunkverfassungsrechts, und sie nimmt den heutigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk für deren Fortsetzung in die Pflicht. Etwas davon sucht sie auch auf den privaten Sektor zu übertragen. In der Theoriedebatte wird dieser Ansatz manchmal für unschlüssig, illusionär, antiquiert, nur noch symbolisch etc. gehalten. Man mag ihn auch praktisch-politisch bekämpfen und auf diese oder jene Weise auf einen Kurswechsel der Judikatur hinarbeiten.¹¹ Alles dies

8 Umdruck §. 35 f. unter Anknüpfung an den Hessen 3-Beschluß BVerfGE 87, S. 181, 201. Dort war publizistischer Professionalismus erstmals in solcher Deutlichkeit als Selbststeuerungsfaktor und Kernstück der Rundfunkfreiheit herausgestellt worden. Der Sache nach lag dieser Ansatz aber auch schon der früheren Rechtsprechung zugrunde. Siehe *Stock*, JZ 1993, S. 234, 236 m.w.N. Zu den kategorialen Grundlagen *Rossen*, Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, 1988. Siehe auch *Ladeur*, RuF 1988, S. 573 ff.

9 Umdruck S. 37.

10 Vgl. erneut ebd. S. 35 ff.

11 Anfang 1994 wurde mit einer Zuwahl von *R. Scholz* in den Ersten Senat des BVerfG gerechnet. Vgl. das der pressenspezifischen Tradition verpflichtete Grundrechtskonzept von *Scholz* in der Löffler-Festschrift: Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit (Hrsg.), Presserecht und Pressefreiheit, 1980, S. 355 ff. Dazu *Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, S. 9 ff. Von *Scholz* wäre nach Lage der Dinge der Versuch zu erwarten gewesen, die rundfunkrechtliche Judikatur zu verwässern.

mag zu seiner Zeit diskutiert und versucht werden, und vielleicht kommen wir ja dann eines Tages zu presseähnlichen Standards, oder es gibt nur noch den »elektronischen Versandhandel«. ¹² Erst einmal will der jetzige Karlsruher Ansatz aber in seinem normativen Anspruch ernstgenommen werden. Er will seiner realen Bedeutung gemäß gründlich studiert und immanent-kritisch geprüft werden. ¹³ Dazu noch ein paar weitere Bemerkungen.

3. Zur Bedeutung des Rundfunkbegriffs

Das technikinduzierte Veränderungspotential, mit dem wir es heute zu tun haben, setzt zunächst bei dem Rundfunkbegriff an, und es wird schon auf dieser Stufe als Erosions- und Verdrängungspotential ins Spiel gebracht. In der deutschen medienrechtlichen Diskussion ist das nun nichts Neues. Ein Entwicklungstrend weg von den traditionellen »Verteil-« und hin zu stärker liberalisierten »Zugriffs-« und »Ab-rufdiensten« ist bereits seit 1980 vorausgesagt worden, und zwar auch schon i.S. einer strukturellen Bedrohung von Rundfunk und Presse bisheriger Art. ¹⁴ Die damalige Debatte hat dann ergeben:

Auszugehen ist von dem Rundfunkbegriff des Art. 5 I 2 GG. Dabei handelt es sich um einen strategischen Schlüsselbegriff, welcher elastisch gefaßt und einfachrechtlich im Blick auf den jeweiligen Sachstand konkretisiert werden muß. Dabei muß der Rundfunkbegriff auf die Rundfunkverfassung, als rundfunkspezifische »positive Ordnung« im eben umrissenen Sinn, bezogen werden. Er soll ihr gewissermaßen den Weg bereiten und den Bereich abstecken, in dem ein entsprechender Regelungsbedarf besteht. Dieser Bedarf kann je nach den Umständen größer oder geringer sein. Das rundfunkrechtliche Regime kann im einzelnen von unterschiedlicher Reichweite und Intensität sein, die Essentialien müssen aber immer gewahrt bleiben. Unter diesem Gesichtspunkt ist damals bereits für eine flexible, reformorientierte Handhabung des Rundfunkbegriffs plädiert und vor einer formalistischen Alles-oder-Nichts-Doktrin gewarnt worden. ¹⁵ Auch die Verfassungsrechtsprechung hat dann auf dem Boden des bisherigen Rundfunkbegriffs gewisse Auflockermöglichkeiten eröffnet. Danach gibt es – bei grundsätzlicher Wahrung des

12 Das ist die typusbestimmende Größe bei *Bullinger*, zuletzt in: ders. u.a. (Hrsg.), *Die elektronische Herausforderung*, 1985, S. 63 ff. Ähnlich *ders.*, NJW 1984, S. 385 ff. Dazu *Stock* (o.Fußn.11), S. 11 ff.

13 Jenseits wiss. und öff. Diskurse ist hier im übrigen § 31 BVerfGG einschlägig. Dadurch sind Mediengesetzgeber und Medienanstalten gehindert, auf eigene Faust einen Wechsel des Paradigmas zu betreiben.

14 Das Thema ist in diesem Sinn vor allem von *Bullinger* angeschlagen und in zahlreichen Publikationen erschlossen worden, zuerst in seiner programmatischen Schrift o.Fußn.2. Über »rundfunkähnliche Kommunikation« de lege lata ausführlich *Bullinger/Gödel*, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, 1986, S. 98 ff. m.w.N., zu §§ 1 ff. jener Kodifikation, die sich erstmals genauer auf Individualisierungsfragen eingelassen hat. Einführend zum Rundfunkbegriff *A. Hesse*, *Rundfunkrecht*, 1990, S. 85 ff. m.w.N.

15 Vgl. *Stock*, *Landesmedienrecht im Wandel*, 1986, S. 30 ff.

»Allgemeinheits-«Charakters – durchaus einige Individualisierungsmargen.¹⁶ Die gegenwärtig geltende staatsvertragliche Rundfunkdefinition schließt dementsprechend auch solche Darbietungen ein, »die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind, sowie Fernsehtext«.¹⁷ Damit zeigt sie sich einerseits pragmatisch, andererseits will sie aber auch prinzipientreu bleiben. Dieser Weg ist durch die Judikatur vorgezeichnet, und damit läßt sich wohl auch weiterhin leben.

4. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und neue Techniken

a) Die Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht soll sich heute hauptsächlich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk verkörpern. Ihn hat das Gebührenurteil eben wieder mit großem Nachdruck in seinem »klassischen Auftrag« bestätigt.¹⁸ Von seiner vollen Funktionstüchtigkeit – wohlgernekt »unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen« – macht das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit des dualen Systems in seiner gegenwärtigen Form überhaupt abhängig. Beim privaten Rundfunk ist danach ein gewisser leistungsmäßiger Rabatt statthaft, und bei ihm werden in dem Urteil nach wie vor »Defizite . . . an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt« konstatiert. In seiner derzeitigen Façon wird der Privatfunk als problematischer Konkurrent von ARD/ZDF angesehen und als Quelle erhöhter »Gefahren für die Rundfunkfreiheit« bezeichnet.¹⁹ Um so mehr tritt daraufhin die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichen Sektor in den Vordergrund, die auch eine entsprechende Finanzierungsgarantie einschließt. Der Karlsruher Akzessorietätsgedanke hat einen staunenden Leser sogar wieder an eine »Rückholbarkeit« der Privaten denken lassen.²⁰ Wie dem auch sei – der öffentlich-rechtliche Rundfunk erfreut sich hiernach verfassungsrechtlich gesehen einer kräftigen Konstitution. Von Verfallstheorien scheint die Karlsruher Judikatur gänzlich unberührt.

16 Vgl. BVerfGE 74, S. 297, 350 ff. (Baden-Württemberg-Beschluß); 83, S. 238, 302 ff. (Nordrhein-Westfalen-Urteil).

17 So § 2 I 2 RfStV. Dieser Fragenkomplex bedarf auf dem heutigen Stand einer erneuten systematischen Aufarbeitung.

18 Umdruck S. 39 u.ö. im Anschluß an das Niedersachsen-Urteil BVerfGE 73, S. 118, 158. Der »klassische Auftrag« soll das neue, den Gewährleistungsrahmen betreffende Erforderlichkeitskriterium inhaltlich ausfüllen, vgl. Umdruck S. 42 f. nach BVerfGE 87, S. 200 ff. Daneben kehrt in diesen Passagen der Grundversorgungsbegriff wieder, der aber kaum noch eigene Konturen aufweist. Siehe *Stock*, JZ 1993, 238 f. In der tagespolitischen Diskussion wird letzteres oft übersehen. Auch ARD und ZDF greifen immer noch gern auf jenen vagen, für Mißbräuche anfälligen Legitimationsbegriff zurück.

19 Vgl. Umdruck S. 39 ff., 54.

20 Vgl. *Lilienthal*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 15 vom 26.2.1994, S. 3, 4 unter Hinweis auf den Ludwigshafener (Schein-)Test. Andere Autoren verfochten noch unlängst eine abweichende Lesart von Akzessorietät: Funktionseinbußen auf dem öff. Sektor könnten mittels einer »Grundversorgung durch Private« gerechtfertigt werden. So etwa *Ricker*, in: Kreile (Hrsg.), Medientage München '92, 1993, S. 53 ff., gegen *Bethge*, ebd. S. 63 ff. Hierher gehörte auch der Wunsch nach Privatisierung des ZDF. Seit dem Niedergang von VOX und dem Karlsruher Gebührenurteil sind solche Stimmen leiser geworden.

b) Wie aber nun, wenn der große Entwicklungsschub wirklich kommt? Dieser scheint erst einmal den privaten Sektor zu ergreifen. Programmproduzenten, Rechthändler, Veranstalter, Inhaber von Übertragungswegen beginnen bereits, sich auf die neue Ära einzustellen. Es zeichnen sich überraschende unternehmerische Aktivitäten, neuartige Kooperationen und weitläufige Allianzen ab. Stichwörter wie Multifunktionalität, Interaktivität, Vernetzung, Internationalisierung, Kapazitätsüberfluß, Entgeltfinanzierung usw. sind in aller Munde.²¹ Noch befindet man sich im Stadium der Vorbereitung und des Pläneschmiedens. Aus solcher Geschäftigkeit werden aber vermutlich in den nächsten Jahren veränderte Marktstrukturen hervorgehen. Auch die Typik von Angebot und Nachfrage, auch das Nutzungsverhalten im Publikum werden sich mehr oder minder weitgehend ändern. Experimentierfeld und Trendsetter mag insoweit der private Sektor werden – wie aber könnte sich dies auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auswirken?

Unter normativem Blickwinkel findet sich ein brauchbarer Einstieg im WDR-Gesetz von 1985, in dem erstmals eine profunde Entwicklungsgarantie für eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt formuliert worden ist. Dazu wird dort auch die Möglichkeit gezählt, neue Techniken zu nutzen und damit neue Dienste anzubieten, dies freilich nur »im Rahmen der Anstaltsaufgaben«,²² nämlich wenn gerade auch durch die Inanspruchnahme der neuen Techniken »die Funktion des Rundfunks als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung gefördert wird.«²³ In letzterer Maßgabe des Nordrhein-Westfalen-Urteils drückt sich wieder der nüchterne funktionale Ansatz aus, der durchaus auch bestimmte reformerische Aktivitäten zuläßt und legitimiert. Dabei soll das bisherige, für den Integrationsrundfunk charakteristische Grundrechtsprofil allerdings sorgsam gewahrt werden. Mögen auch Dissoziierung, Fragmentierung, Dekomposition, Hedonismus, Entsubjektivierung usw. gerade en vogue sein, mag man sogar die Meinungsbildungsfreiheit als Richtwert der Kommunikationsgrundrechte anzweifeln, mag man demokratische Öffentlichkeit und »kulturelle Verantwortung«²⁴ als medienrechtliche Themen fallenlassen, eine entsprechende qualifizierte Vermittlungsfunktion als grundrechtlich unerheblich betrachten und das Ganze statt dessen mit einfachen wirtschaftsrechtlichen Mitteln aufzäumen wollen – für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wäre alles dies untunlich. Er muß bei seiner Medium-und-Faktor-Aufgabe bleiben. Damit wird ihm von Verfassungs wegen eine besondere publizisti-

21 Siehe etwa Heuser, Die Zeit Nr. 36 vom 3.9.1993, S. 31 und Nr. 44 vom 29.10.1993, S. 41 f.; Wolff, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 88 vom 10.11.1993, S. 4 ff.; Kofler (o.Fußn.5); Hansmeyer u.a., epd/Kirche und Rundfunk Nr. 3 vom 15.1.1994, S. 3 ff. und Nr. 4 vom 19.1.1994, S. 3 ff.

22 Vgl. § 3 III 2 WDR-G. In diesen Zusammenhang gehört auch § 3 VI 1 WDR-G, wonach der WDR Programmbeiträge gegen Einzel- oder (nutzungsabhängige) Pauschalgebühr verbreiten kann. Näher Stock (o.Fußn.15), S. 31 ff., 82. Der Zusatz »Spartenprogramme« ist vom Gesetzgeber in § 3 VI 1 1992 gestrichen worden.

23 Vgl. BVerfGE 83, S. 303.

24 Vgl. BVerfGE 73, S. 158 und zuletzt das Gebührenurteil, Umdruck S. 39.

sche Leistung abverlangt, und er braucht dafür ein hohes Maß an Autonomie und Durchdringungskraft. Ein hierauf angelegter Professionalismus ist die wichtigste Antriebskraft der Anstalten, er ist der eigentliche Beweggrund ihrer Subjekteigenschaft und Selbständigkeit, und er wird auch im Zeichen der neuen Techniken notwendig bleiben.

Damit sind gewisse Auflockerungen des »Gesamtprogramms«²⁵ und Ergänzungen beispielsweise durch Pay-TV im Prinzip vereinbar. Im einzelnen bedarf dies indes jeweils genauer Prüfung.²⁶ Entscheidend ist dabei stets, ob solche Individualisierungsschritte das Medium-und-Faktor-Potential ungeschmälert lassen. Denkbar erscheint eine funktionserhaltende evolutionäre Entwicklung, in deren Verlauf der öffentlich-rechtliche Rundfunk dazu kommt, gewisse ihm von Haus aus fremde, unternehmerisch-marktmäßige Orientierungen und Verhaltensweisen zu übernehmen und sich adäquat anzuverwandeln. Um es in einen pharmakologischen Vergleich zu kleiden: Die alten Anstalten könnten wohl gewisse neuerfundene Substanzen schlucken, die für sie bei übermäßigem Genuß toxisch wären, in richtiger Dosierung aber immunisierende, anregende und sogar verjüngende Wirkung hätten. Die Modernisierungsdebatte ist vor ein paar Jahren im Hinblick auf das WDR-Gesetz von 1985 ausführlich betrieben worden. Das Nordrhein-Westfalen-Urteil hat dann jenes moderate gesetzgeberische Reformvorhaben im wesentlichen gutgeheißen. Wie die weiteren Rundfunkurteile erkennen lassen, waren damit zwar nicht alle neuen Fragen beantwortet. Immerhin war dadurch aber der funktionale Ansatz als weiterhin tragfähig und hinlänglich flexibel ausgewiesen, auf eine kurze Formel gebracht: modellmäßige Kontinuität gerade auch durch Veränderung, Stabilität durch Dynamik. Die Anpassungs- und Abgrenzungsproblematik bleibt allerdings im einzelnen schwierig. Dies bleibt auf dem öffentlichen Sektor eine immer wieder neu sich stellende Aufgabe, bei demnächst eventuell wachsenden Risiken und Zuspitzungen.

c) Mit dem Aufkommen des Marktrundfunks hatte sich für den bisherigen Rundfunk die Welt zu verändern begonnen, und momentan scheint sich dieser Prozeß zu

25 Das ist das programmstrukturelle Kennwort des bisherigen Rundfunks, das herkömmlich die meinungsmäßige und die gegenständliche Vielfalt betrifft. Näher *Stolte* (o.Fußn. 11), S. 212 ff., 368 ff. In gegenständlicher Hinsicht wird mittlerweile auch zwischen »Voll-« und »Spartenprogrammen« unterschieden.

26 Für öff.-rechtliches Pay-TV, zunächst für einen »gewalt- und werbungsfreien Kinder- und Jugendkanal«, dezidiert *Stolte*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 16 vom 2.3.1994, S. 4 ff. In finanzrechtlicher Hinsicht ist insoweit von § 11 RfStV auszugehen: Vorrangige Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Rundfunkgebühr als traditionelle, auch schon für das bloße Bereithalten eines Rundfunkgeräts zu entrichtende Gesamtgebühr. Das entspricht der inneren Logik des »Gesamtprogramms« (o.Fußn.25) und ist jüngst wieder durch das Gebührenurteil, Umdruck S. 40 f., als systemadäquat bestätigt worden. Bei Pay-TV auf dem öff. Sektor wird der Gesamtkonnex nun ein Stück weit zurückgenommen und durch Elemente einer Marktsteuerung abgewandelt. Dabei handelt es sich nicht um einen Werbe-, sondern um einen Publikumsmarkt. Nichtsdestoweniger bleibt festzuhalten: Anleihen bei einem Marktmodell sind für das Integrationsmodell nicht ohne weiteres verträglich. Sie bringen auch ein Risiko mit sich.

beschleunigen. In den öffentlich-rechtlichen Funkhäusern sind die Reaktionen nun unterschiedlich, es gibt da wohl auch manche Unsicherheit. Überschlüssig läßt sich sagen: Man möchte das eine tun, ohne das andere zu lassen. Einerseits also durchaus noch der »klassische Auftrag«, andererseits aber auch Integration sozusagen light und in kleineren Häppchen, und dazu schon ein bißchen Entwertung, Formtierung, Segmentierung, Verspartung usw. Jüngst besinnt man sich aber auch wieder auf die eigenen Stärken, man sucht das Gesetz des Handelns wieder selbst in die Hand zu nehmen und läuft nicht jeder von der kommerziellen Konkurrenz präsentierten Neuheit hinterher. Mithin wird man nicht geneigt sein, den dortigen Positivismus des »mündigen Publikums« geflissentlich nachzuvollziehen, jede von RTL und seinesgleichen gerade aufgerührte Emotion gewinnbringend auszunutzen, jeden von der anderen Seite mobilisierten Instinkt auch noch selbst zu bedienen usw.

Und in dieser antizyklischen Tendenz gilt es den öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute zu bestärken. Dazu will ihn auch das Grundgesetz in der Karlsruher Interpretation anhalten und ermuntern. Denn er sollte sein Programmverhalten aus eigenem bestimmen und sich für Imitationen des Marktgrundfunks zu gut sein. Auch in der jetzigen, technologisch veranlaßten Reformdiskussion wird er zunächst auf die eigene, verfassungsrechtlich garantierte Legitimation zurückgehen und aus eigener Substanz und Erfahrung heraus reagieren und vorankommen können. Von der Gegenseite wird er zugleich dies und das lernen und für eigene Zwecke adaptieren können, immer vorausgesetzt, daß es sich in den funktionalen Ansatz einfügen läßt und ihn nicht verkürzt.

5. Integration und Individualisierung – ein schwieriges Verhältnis

a) Die herkömmliche sog. Aufgabentrias (Information, Bildung, Unterhaltung) muß auf dem öffentlichen Sektor nach wie vor und mit allen drei Elementen maßgeblich bleiben. Das betrifft und bedingt den Typus des Vollprogramms als binnenpluralem, integrativem »Gesamtprogramm«, wobei durchgängig journalistische Kompetenz i.S. der Medium-und-Faktor-Aufgabe vonnöten ist. Außerdem wird es in gewissem Umfang auch öffentlich-rechtliche Spezialprogramme mit spartenmäßigen und sonstigen Schwerpunkten geben können. Jedoch können dies immer nur zusätzliche Angebote sein, sie können nicht allein die Szene beherrschen und typusbestimmend werden.²⁷

Ganz anders aber jetzt die Zukunftsvision privater Großanbieter, soweit sie nicht mehr nur – wie seit 1984 üblich – bescheidene Standards verwirklichen und dafür

²⁷ Näher Stock (o.Fußn.15), S. 35 ff. am Beispiel des § 4 WDR-G. Mit der programmlichen Diversifizierung kann es hiernach auf dem öff. Sektor nicht beliebig weitergehen. Wo die rechtlichen Grenzen i.e. zu ziehen sind, müßte einmal genauer untersucht werden.

eine Art Armenrecht in Anspruch nehmen wollen. Nunmehr liest sich das dortige Wunschbild z.B. wie folgt: Typusbestimmend werde ein entgelt- und werbefinanziertes »Special Interest Fernsehen« nach dem Muster bisheriger Zeitschriftenmärkte sein, nämlich der technisch individualisierte neue »Fernseh-Kiosk« bzw. »Versandhandel«. Zugleich werde ein »audiovisueller Marktplatz« für Waren und Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen, ferner »elektronisches Direktmarketing« u.ä. Im Blick auf diese Vision soll die Losung auf dem privaten Sektor schon heute lauten: »Mehr Markt wagen!«²⁸ Passen diese Vorstellungen nun mit den normativen Maßstäben des öffentlichen Sektors überhaupt zusammen, und wie könnte es in einem so beschaffenen künftigen dualen System näherhin zugehen?

b) Dafür kommt es zunächst auf die konstitutionellen Verhältnisse an, die sich hiernach im privat-kommerziellen Bereich herausbilden (und von ihm aus auf den öffentlichen Bereich einwirken) würden. »Mehr Markt wagen« hieße nach Lage der Dinge auch »Mehr private Macht wagen«, und zwar nach diesem Konzept durchaus auch hochkonzentrierte, transnational agierende wirtschaftliche und publizistische Macht. Das betrifft zunächst werbefinanzierte private Vollprogramme, wie sie nach dieser Prognose noch eine Reihe von Jahren fortbestehen werden. Unser Gewährsmann streitet auch nicht ab, daß insoweit – und ebenso bei Spartenprogrammen mit dem Schwerpunkt Information – weiterhin besondere Vielfaltsicherungen erforderlich bleiben. Er denkt unterdessen aber auch schon an einen generellen Trend weg vom bisherigen Rundfunkbegriff und Rundfunkrecht und hin zu presseähnlich-wirtschaftsrechtlichen regulativen Minimalien (sc. High-Noon-Doktrin). Was andernorts als Steuerungsdefizit und Krise der gegenwärtigen Privatrundfunkaufsicht wahrgenommen wird,²⁹ wird sich unter diesem Blickwinkel eher als ein Schritt zur Normalisierung darstellen. Spartenprogramme ohne Informationsschwerpunkt und sonstige Special-Interest-Angebote sind nach dieser Betrachtungsweise ohnehin »keine Einflußfaktoren der publizistischen Meinungsvielfalt«; diesbezüglich müsse von vornherein eine weitgehende Liberalisierung Platz greifen.³⁰

Daß auf letzterem Gebiet Meinungsrelevanz und Meinungsmacht weiter keine Rolle spielen, ist allerdings eine zweifelhafte Annahme.³¹ Verfassungsrechtlich durch nichts abgedeckt ist auch die hier begegnende allgemeine Deregulierungsforderung. Soweit hiernach private Vollprogramme fortbestehen, könnten sie programmstrukturell noch weiter verarmen, und sie könnten einer fatalen Entleerungs-

28 So *Kofler* (o.Fußn.5).

29 Vgl. zuletzt *Hoffmann-Riem*, Tendenz Heft 4/1993, S. 15 ff.

30 Vgl. *Kofler* (o.Fußn.5), S. 12 ff.

31 Treffend *Henle*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 17 vom 5.3.1994, S. 10, 12, im Blick auf derartige Liberalisierungsbegehren zu § 21 RfStV. Auch die Verfassungsrechtsprechung hat immer wieder betont, daß sich das rundfunkspezifische Erfordernis einer »positiven Ordnung« keineswegs auf Informationsprogramme in einem engeren Sinn beschränke. Vgl. zuletzt das Gebührenurteil (o. bei Fußn.8).

tendenz ausgesetzt sein. Was über seichte Unterhaltung, Boulevardisierung, Sensationsjournalismus à la »BILD« usw. hinausgeht, mag dann in Special-Interest-Programme und zum privaten Pay-TV abwandern (bzw. überhaupt erst dort in größerem Umfang entstehen und eine reale Chance erhalten). Daraufhin wäre in dem verbleibenden, konventionell-werbefinanzierten Bereich mit zunehmenden Schiefen und Verzerrungswirkungen zu rechnen.³² Dem aber würde das Grundgesetz nicht gleichgültig zusehen. Im übrigen wird zwar gern behauptet, die heute sich abzeichnenden neuen Techniken und Finanzierungsweisen würden wie von selbst eine besser funktionierende Marktsteuerung ergeben. Ob und inwieweit solche Annahmen zutreffen, müßte aber erst einmal genauer geprüft werden.³³ Wenn ein Teil des privaten Sektors stärker individualisiert wird, mag sich der dortige rundfunkspezifische Regelungsbedarf in bestimmten Punkten verändern. Daß er im Ergebnis abnehmen und tendenziell gänzlich entfallen würde, ist damit aber noch nicht gesagt. Gegenwärtig sieht es eher so aus, als stünden beim Privatrundfunk – einschließlich neuer Dienste – zusätzliche, nach Art und Umfang neuartige Konzentrationsbewegungen bevor, wohingegen Fragen der Vielfaltssicherung und Qualitätssteigerung von den Interessenten heruntergespielt und beharrlich vernachlässigt werden. Wer der Meinung ist, die Vermachtungsproblematik werde sich in den kommenden Jahren dennoch entschärfen, müßte dafür erst einmal einleuchtende Gründe vorbringen. Daß Privatrundfunkrecht und Privatrundfunkaufsicht nach und nach zu deregulieren seien und daß über kurz oder lang eine Totalrevision der Rundfunkverfassung anstehe, ist bisher nicht plausibel dargelegt worden.

Von Verfassungs wegen ist dergleichen also nicht geboten oder auch nur erlaubt. Gleichwohl sind nun aber entsprechende faktische Verhältnisse und Drucksituationen denkbar. Mediengesetzgeber und Medienanstalten befinden sich zur Zeit nicht in Bestform. In Sachen Vielfaltsgewährleistung, sei es durch Konzentrationsbekämpfung oder mit anderen, z.B. effizient-binnenpluralen Mitteln, zeigen sich de lege lata beträchtliche praktische Schwierigkeiten. De lege ferenda kommen konzeptionelle Unsicherheiten hinzu.³⁴ Die Medienrechtswissenschaft wirkt in diesen Fragen zum Teil müde, und die Theoriedebatte tritt seit längerem auf der Stelle. Die Verfassungsrechtsprechung ihrerseits kann nun nicht überall einspringen und die

32 Wobei auch schichtenspezifische Unterschiede diskutiert werden, so die Herausbildung einer »kulturellen Unterklasse«. Dazu die einschlägige Studie des Londoner Henley-Instituts, vgl. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 60 vom 4.8.1993, S. 17 f.

33 Vgl. nur die skeptischen Bemerkungen von *Blumler*, *Media Perspektiven* 1980, S. 156 ff., zu der damaligen ersten Überfluß-Euphorie. Dazu *Stock*, *RuF* 1980, S. 355 f. Jene Fragen sind bis heute nicht überzeugend beantwortet. Auch heute noch ist es vor allem der programmlich-qualitative Aspekt, der in dem geschäftigen Treiben zu kurz kommt. Allenfalls ist etwas über Sekten-, Katastrophen- und Kriegskanäle, Kanäle für Sportvereine, Autohäuser, Teppichhändler, Porno-Shops usw. zu hören – was für ein Füllhorn des Überflusses!

34 Zur Reformdebatte über Medienkonzentration und föderative Rundfunkaufsicht näher *Stock*, *ZUM* 1994, S. 204 ff.; ders., *NWVBl.* 1994, S. 321 ff.; ders., *LfR-Funkfenster*, Heft Okt. 1994.

Dinge ins Lot bringen. So besteht denn das Risiko, daß der Privatrundfunk – ob nun digitalisiert oder nicht – der rundfunkrechtlichen Beeinflussung und Kontrolle schrittweise entgleitet. Das duale System würde daraufhin zu noch mehr Ungleichartigkeit tendieren, die inneren Spannungen zwischen Privat und Öffentlich würden weiter zunehmen. Um so mehr müßte auf dem öffentlichen Sektor auf Resistenz und Gegensteuerung Bedacht genommen werden. Daß unter solchen Umständen ARD/ZDF ebenfalls »mehr Markt wagen« könnten, erscheint prima facie zweifelhaft.

c) Mögen andere ihre am Markt eingeführten Programme schlecht und recht weiterbetreiben und daneben künftig auf Individualisierung setzen – der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird auch dann bei seiner besonderen kommunikativen Aufgabe bleiben, er wird weiter der rundfunkspezifischen Integration obliegen müssen. Integration und Kommerz/Individualisierung vertragen sich nun nicht ohne weiteres miteinander, ganz im Gegenteil, fast möchte man sagen: sie verhalten sich zueinander wie Feuer und Wasser – wie könnte also daraus eine dauerhafte duale Ordnung werden? Hier gibt es offenbar einige in der Natur der Sache liegende Schwierigkeiten. Das betrifft auch Bestand, Entwicklung und Wohlbefinden von ARD/ ZDF, einschließlich etwaiger marktnaher Verjüngungskuren.

Um es zu wiederholen: In puncto Programmauftrag und Programmstruktur (gegenständliche und meinungsmäßige Vielfalt des Gesamtprogramms) kann es hier nach Art. 5 I 2 GG keine Abstriche geben, und schon gar nicht die gedachte Inklinatation zu einem reinen Marktmodell hin. Dennoch wird ein gewisser tatsächlicher Druck i.S. einer »Konvergenz nach unten«³⁵ bemerkbar bleiben, nicht zuletzt vom Publikum aus. Dessen Nutzungsgewohnheiten und aktuelle Bedürfnislagen werden eben auch von der privaten Konkurrenz beeinflußt, und das kann zu erheblichen Diskrepanzen und Sogwirkungen führen. Vieldiskutiert sind bisherige Phänomene wie »Zapping« und »Unterhaltungsslalom«. Hierher gehören auch die immer neuen Versuche privater Veranstalter, möglichst viele Zuschauer und Zuhörer mit irgendwelchen flachen Sensationen und forcierten Reizen – weitab vom »klassischen Auftrag« – zu ködern und wenigstens eine Zeitlang festzuhalten.³⁶ Hinzu kommt dann künftig vielleicht für diejenigen, die es feiner lieben und dazu imstande sind, die Verlockung zum »freien Zusammenstellen eines Telekommunikations-Menüs à la

35 Vgl. *Schatz*, *Medium* 1992, Heft 1, S. 49 ff.; *Marcinkowski*, in: Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, 1992, S. 382 ff.

36 Etwa durch »Reality-TV«, vgl. *Lilienthal*, *Medium Spezial* 1993, S. 17 ff. Über »Brüll-TV« *Saur* u.a., *Tendenz* Heft 1/1993, S. 4 ff. Über »Crash-TV« *Hessisch-Niedersächsische Allgemeine* Nr. 35 vom 5.9.1993, S. 14. Zu »Schock« und »Haß-Radio« *Der Spiegel* Nr. 37/1993, S. 101 ff. Anspruchsvollere Information mag unterdessen auf Spartenkanäle ausweichen. Siehe nur *Pöttker*, *Medium Spezial* 1993, S. 44 ff. (»Politik als »special interest«). Der »kulturelle Auftrag« i.e.S. hat sich mit dem Scheitern von VOX wieder so gut wie gänzlich auf den öffentlichen Sektor zurückgezogen.

carte nach individuellem Geschmack«.³⁷ Alles dies wird den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht unberührt lassen,³⁸ es kann ihn aber nicht etwa zu schlichter Anpassung und Nachahmung legitimieren.

Die hauptsächliche öffentlich-rechtliche Handlungsform wird nach Art. 5 I GG das Vollprogramm als qualifiziertes Gesamtprogramm bleiben müssen. Diese bewährte Struktur wird den »Massengeschmack« - auch dessen durch die Konkurrenz deprimierte Erscheinungsformen - in gewissem Umfang sozusagen herausfordern, anregen, umwerben, zurückholen, in sich aufnehmen können.³⁹ Sie wird auch für innere Auflockerungen, Diversifikationen, unterschiedliche Levels und Substrukturen zugänglich sein, auch dies allerdings nur unter Wahrung der Essentialien. Soweit hier nach dem heutigen Zug zur Auftrennung und Herausbildung kleinerer Einheiten gefolgt werden kann, wird immer auch etwas in der anderen Richtung geschehen müssen. So könnte versucht werden, das nötige Quantum »Integration« zunächst innerhalb der jeweiligen kleineren Einheit unterzubringen, und zwar auch dort, wo Massenattraktivität angestrebt wird. Zugleich wird auch antizyklisches Programmverhalten gefragt bleiben, etwa ein hoher kultureller Anspruch und langer Atem à la ARTE.⁴⁰ Im übrigen haben dosierte Desintegration, »Selbstverspaltung«, Individualisierung usw. ihre Grenze darin, daß das Integrationsmodell stets auch den größeren äußeren Zusammenhang und Gesamtkonnex voraussetzt.⁴¹ Auch er muß programmstrukturell wirksam bleiben. Nur noch dissoziierte Spartenprogramme, Pay-TV, Zugriffs- und Abrufdienste u.ä. - dazu darf es auf dem öffentlichen Sektor verfassungsrechtlich gesehen nicht kommen.

6. Resümee und Ausblick

Werden sich die hier umrissenen Grundsätze in der Praxis verwirklichen und dauerhaft beibehalten lassen? Kann das duale System auf diese Weise besser gesichert, kann es einigermaßen im Gleichgewicht gehalten und auf die neuen Techni-

37 Vgl. schon *Bullinger* (o.Fußn.2), S. 116. Zusammenfassend *Greffrath*, Wochenpost Nr. 10 vom 3.3.1994, S. 3: Die technische Vielfalt »zerstört . . . den öffentlichen Platz: Die Sportler sehen nun Sport, die Gebildeten Klassik, die politisch Interessierten den Infokanal, die Doofen die Sendungen für Doofe. Hier begegnet niemand dem anderen.«

38 Von »Fremdbestimmung durch die Nachfrage« spricht insoweit *Stolte*, in: ZDF (Hrsg.), ZDF-Jahrbuch 92, 1993, S. 33. Genauer angesehen, handelt es sich um eine indirekte Fremdbestimmung durch RTL, SAT 1 usw. nämlich via »Marktanteilmahme« und gezielte Einwirkung auf Bedürfnis/Bedarf der Rezipienten/Konsumenten. Siehe *Janke*, ebd. S. 52 ff.

39 Vgl. *Sichtermann*, Die Zeit Nr. 47 vom 19.11.1993, S. 60. Die Autorin macht es sich indes etwas zu einfach. Das betrifft vor allem den - m.E. unaufgebbaren - Charakter des öff.-rechtl. Rundfunks als Bildungseinrichtung i.w.S. Näher *Stock* (o.Fußn.11), S. 103 ff.

40 Dazu von *Rüden*, in: ARD (Hrsg.), ARD-Jahrbuch 93, 1993, S. 93 ff. Lange Zeitmaße von ähnlichem Anspruch finden sich auch noch gelegentlich im Hörfunk, so zuletzt die arabisch-deutschen Koran-Lesungen in WDR 5 (11.-13.3.1994). Über das sonstige, wesentlich konkurrenzbedingte »Beschleunigungskarussell« *Teichert*, Medium Spezial 1993, S. 25 ff.

41 Vgl. *Eurich*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 90/91 vom 20.11.1993, S. 5, 7.

ken eingestellt werden? Läßt sich so vermeiden, daß sich die Rundfunkfreiheit demnächst vollends polarisiert und aufspaltet und daß sie in ein verderbliches inneres Schisma (Markt- vs. Funktionsgrundrecht) gerät? Wird sich ein »Prinzip Verantwortung«, wie es in der bisherigen Rundfunkverfassung angelegt ist, in Gesellschaft und Staat⁴² auch künftig behaupten können? Werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch weiterhin den notwendigen Spielraum und Rückhalt haben? Hier gibt es heute eine Reihe von offenen Fragen, es gibt aber auch schon einige positive Antworten. An realen Chancen fehlt es nicht. Was nun daraus wird, liegt an nächster Stelle an den Anstalten selbst. Es liegt aber auch an uns.

42 Einschließlich europäischer Dimensionen. Dazu die Brüsseler Erklärung der Europäischen Rundfunk-Union, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 98 vom 15.12.1993, S. 22 f. Auf EG/EU-Ebene hat es das Integrationsmodell allerdings besonders schwer. Vgl. nur *Siebenhaar*, *Medium* 1994, Heft 1, S. 14 ff. Etwas besser steht es damit im deutsch-deutschen Verhältnis, siehe *Schröder*, epd/Kirche und Rundfunk Nr. 59 vom 31.7.1993, S. 3 ff.