

## **Zusammenstellung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung im Bereich des Rundfunks**

Der Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion der CDU, der Abgeordnete Franz Josef Bischel, hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung im Bereich des Rundfunks zusammenzustellen.

Im folgenden wird zunächst die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der „Grundversorgung“ auf dem Feld des Rundfunks zusammenfassend dargestellt. Hieran schließt sich ein kurzer Ausblick an. Die einschlägigen Urteile und Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts sind beigefügt. Es sind dies die folgenden Entscheidungen:

- Urteil vom 16. Juni 1981 (BVerfGE 57, 295 ff.);
- Urteil vom 4. November 1986 (BVerfGE 73, 118 ff.);
- Beschluß vom 24. März 1987 (BVerfGE 74, 297 ff.);
- Urteil vom 5. Februar 1991 (BVerfGE 83, 238 ff.);
- Beschluß vom 6. Oktober 1992 (BVerfGE 87, 181 ff.);
- Urteil vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60 ff.).

1. Der Begriff der Grundversorgung im Bereich des Rundfunks findet, soweit ersichtlich, erstmalig 1975 in einer juristischen Monographie Erwähnung<sup>1</sup>. Danach sei die Grundversorgung eine aus dem Demokratieprinzip und dem Sozialstaatsgebot abgeleitete rundfunkspezifische Erscheinungsform der Daseinsvorsorge<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 322 f.; vgl. auch Starck, NJW 1992, 3257.

<sup>2</sup> Herrmann (o. Fußn. 1), S. 322 f.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Begriff der Grundversorgung im Bereich des Rundfunks im Jahre 1986 gefunden<sup>3</sup>. Nachdem das Gericht im Jahre 1981 ausdrücklich gebilligt hatte, daß Private aufgrund landesgesetzlicher Regelungen zur Veranstaltung von Rundfunksendungen zugelassen werden und damit die Grundlage für die nach wie vor bestehende duale Rundfunkordnung gelegt hatte<sup>4</sup>, wies das Gericht nun die Aufgabe der Sicherstellung der „unerläßlichen Grundversorgung“ ausdrücklich den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten zu<sup>5</sup>. Dies wird im wesentlichen mit drei Erwägungen begründet, nämlich daß die von den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten terrestrisch ausgestrahlten Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen, daß ein inhaltlich umfassendes Programmangebot sichergestellt werden könne und schließlich, daß organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen getroffen seien, die eine gleichwertige Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen garantieren<sup>6</sup>. Die Grundversorgung wird gekennzeichnet als eine objektiv-rechtliche Gewährleistungspflicht des Staates<sup>7</sup>, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) verordnet wird<sup>8</sup>.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 1987 hat das Gericht klargestellt, daß die Aufgabe der Grundversorgung durch die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten keine Grenzziehung oder strikte Aufgabenteilung zwischen öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk bedeutet<sup>9</sup>. Die öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten sind danach in ihrer Betätigung nicht etwa auf die Herstellung einer Grundversorgung beschränkt<sup>10</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat vielmehr - auch in der Folgezeit - im Rahmen der bestehenden dualen Rundfunkordnung ausdrücklich eine sogenannte Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk konstatiert<sup>11</sup>. Zur Gewährleistung der Grundversorgung sei es erforderlich, den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer Aufgaben die Nutzung neuer Übertragungswege und die Anpassung des Programmangebots an neue Publikumsinteressen

---

<sup>3</sup> BVerfGE 73, 118 (157 ff.).

<sup>4</sup> BVerfGE 57, 295 (319 ff.).

<sup>5</sup> BVerfGE 73, 118 (157 ff.).

<sup>6</sup> BVerfGE 74, 297 (326); fortgeführt in BVerfGE 83, 238 (298 f.); 87, 181 (199); 90, 60 (92 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. Ricker, in: Ricker/Schiwy (Hrsg.), Rundfunkverfassungsrecht, 1997, Kap. B Rdnr. 120; Bethge, Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, 1996, S. 39 f.

<sup>8</sup> Vgl. ausdrücklich BVerfGE 83, 238 (299).

<sup>9</sup> BVerfGE 74, 297 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 74, 297 (326).

<sup>11</sup> BVerfGE 83, 238 (299 f.); 90, 60 (91).

oder neue Formen und Inhalte zu ermöglichen<sup>12</sup>. Der private Rundfunk ist danach gegenüber dem öffentlichrechtlichen nicht gleichberechtigt, sondern lediglich akzessorisch<sup>13</sup>. Gleichzeitig ist der Gesetzgeber allerdings nicht gehindert Vorkehrungen zu treffen, um ein hinreichendes Maß an gleichwertiger Vielfalt und programmlicher Breite auch im privaten Rundfunk zu erreichen<sup>14</sup>.

**2.** Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung im Bereich des Rundfunks ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur nicht auf ungeteilte Zustimmung gestoßen. Sie sieht sich insbesondere mitunter dem Vorwurf ausgesetzt, den Begriff der Grundversorgung nicht hinreichend konkret gefaßt zu haben und zu situationsbezogenen Argumenten; der Begriff der Grundversorgung sei zu stark dynamisiert<sup>15</sup>.

Insbesondere in jüngerer Zeit wird daher unter Hinweis auf die vorgebliche Situationsbezogenheit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung auch im parlamentarischen Raum die Frage aufgeworfen, ob der private Rundfunk den Anforderungen der Grundversorgung zwischenzeitlich genügt und deshalb die Akzessorietät von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk durch eine gleichberechtigte Position ersetzt werden müsse. Diese Fragestellung war etwa in der Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft - Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ des Deutschen Bundestages stark umstritten. Mehrheitlich hat die Enquete in ihrem im November 1996 vorgelegten Zwischenbericht festgestellt, daß das Verhältnis zwischen öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk wegen einer „zunehmenden programmlichen Nivellierung“ nicht mehr durch Akzessorietät, sondern „nur noch durch Parität“ gekennzeichnet sein könne<sup>16</sup>. Die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS im Deutschen Bundestag haben demgegenüber erklärt, an der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichrechtlichen Rundfunk festhalten zu wollen; ARD und ZDF müßten als notwendiges Gegengewicht gegenüber den kommerziellen Veranstaltern gestärkt werden<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> BVerfGE 83, 238 (299).

<sup>13</sup> BVerfGE 83, 238 (268).

<sup>14</sup> BVerfGE 74, 297 (327); 83, 238 (316 f.); vgl. hierzu Starck, NJW 1992, 3257 (3258).

<sup>15</sup> Starck, NJW 1992, 3257 (3259); Selmer, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlichrechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, 1988, S. 26 ff.

<sup>16</sup> BT-Drucks. 13/6000, S. 17-19.

<sup>17</sup> BT-Drucks. 13/6000, S. 50-53, S. 78-85 und S. 95.

Eine Umgestaltung der Rundfunkordnung, die im Sinne des genannten Zwischenberichts der Enquete-Kommission des Bundestages auf das Element der Akzessorietät von öffentlichrechtlichem und privatem Rundfunk verzichten würde, hätte vor allem erhebliche Auswirkungen auf Finanzierungsfragen und die künftige Verteilung von Übertragungswegen<sup>18</sup>. Inwieweit diese Überlegungen mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundversorgung im Rundfunkbereich in Einklang stehen, kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme nicht abschließend beantwortet werden und war auch nicht Gegenstand des Auftrags. Eine entsprechende parlamentarische Initiative ist bislang zumindest, soweit ersichtlich, nicht ergriffen worden.

Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu Ricker (o. Fußn. 7), Kap. E Rdnrn. 119-123 m.w.Nachw.