

**Peter Selmer: Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung ihrer Zulässigkeit und Reichweite.-**  
Berlin: Duncker u. Humblot 1988 (= Schriften zu Kommunikationsfragen, Bd. 10), 123 S., DM 48,-

Seit der grundsätzlichen Zulassung privater Rundfunkveranstalter in der Bundesrepublik und in Berlin sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten zunehmend unter juristischen wie politischen Legitimationsdruck geraten. Der Monopolcharakter der Landesrundfunkanstalten hatte zuvor deren Anspruch auf Finanzierung durch Gebühren und später auch durch Wirtschaftswerbung relativ unzweifelhaft erscheinen lassen: Wie anders wären Rundfunkfreiheit und ein Maximum an Programmvielfalt bei dem großen technischen Aufwand des Mediums sonst zu garantieren gewesen? Inzwischen aber besteht eine Konkurrenzsituation. Die Privaten verlangen gegenüber den etablierten Sendern zusammen mit der Freiheit, Hörfunk und Fernsehen zu produzieren, auch die Gewährleistung einer realistischen Chance, sich auf dem Markt durchzusetzen: Angesichts des gewaltigen Angebots der Öffentlich-Rechtlichen fürchten sie um hinreichende Einschaltquoten und die für sie existenzwichtigen Werbeeinnahmen. Gleichzeitig bemühen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ihre ohnedies dominante Position zu sichern und auszubauen, teils durch Umstrukturierung bestehender Programme, teils durch Expansion in neue Dienstleistungen und die Eröffnung neuer Kanäle. In diesem Zusammenhang steht die öffentlich-rechtliche, von den Landesregierungen zum Teil unterstützte Forderung nach Bestands- und Entwicklungsgarantien für die Zukunft.

Der Hamburger Jurist Peter Selmer analysiert - ursprünglich im Auftrag der 'Stiftervereinigung der Presse' und der Stiftung 'Freiheit der Presse' - diese Rechtskonstruktion im Lichte des Grundgesetzes (besonders Art. 5) und der einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Nach Auffassung Selmers sind staatsvertraglich festgeschriebene Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk verfassungswidrig; die Bestandsgarantien bleiben nur für eine Übergangszeit noch verfassungskonform. Wenn nämlich der Gesetzgeber privates Radio und Fernsehen erst einmal zulasse, müsse er konsequenterweise die Rahmenbedingungen so gestalten, daß deren Gründung und Fortbestand nicht von vornherein ungewiß oder über die Maßen unsicher seien. Und dies könne nur dann gelingen, wenn die gebührenfinanzierten Sendeanstalten an der immer stärkeren Ausweitung ihrer Programme gehindert würden und vor allem darauf verzichten, den Reklameetat der freien Wirtschaft zu großen Teilen an sich zu ziehen. Eine weitgehend unbeschränkte Bestandsgarantie will Selmer den Öffentlich-Rechtlichen denn auch nur so lange zugestehen,

wie die Privaten allein noch nicht imstande sind, ein (hohes) Mindestmaß an Information und Meinungpluralismus zu gewährleisten.

Der Nutzen der Selmer'schen Untersuchung besteht neben der in ihr enthaltenen Darstellung der rechtlichen Vor- und Existenzbedingungen des dualen Rundfunksystems in der Kritik an den mitunter dubiosen Bestrebungen der öffentlich-rechtlichen Sender, sich in möglichst allen Gegenden der Medienlandschaft beherrschend zu etablieren. Dabei sorgen sich die Anstalten oftmals weder um die ihnen auferlegten gesetzlichen Grenzen noch um inhaltliche Plausibilität (wie z.B. jüngst bei den Ideen für ein fünftes WDR-Hörfunkprogramm). Eine gewisse Beschränkung wäre hier sowohl im Sinne der privaten Veranstalter als auch im Hinblick auf die sachgemäße Verwendung der Rundfunkgebühren wünschenswert.

In einem anderen Argumentationsgang jedoch greift Selmers Interpretation der Verfassungsgerichts-Urteile zu kurz. Der Grundversorgungsauftrag des öffentlichen Sendernetzes erstreckt sich - anders als Selmer es offenbar sieht - nicht allein auf Nachrichtenübermittlung und -kommentierung. Wäre dies der Fall, so könnte früher oder später außenpluralistisch organisierter Privatfunk die öffentlich-rechtliche Konkurrenz durchaus überflüssig machen und damit ihrer verfassungsmäßigen Privilegien berauben. Doch neben dieser unmittelbar naheliegenden Bedeutung der Rundfunkfreiheit - Meinungsvielfalt und Vielfalt der Veranstalter - haben die Karlsruher Richter den Anstalten mit dem Begriff der "kulturellen Verantwortung" (S. 80) eine wichtige Funktion als Aufgabe der Grundversorgung ausdrücklich bestätigt: Das System des gebührenfinanzierten Radios und Fernsehens erhält eine breit angelegte Kultur von Künstlern, Publizisten, Wissenschaftlern und künstlerisch-technischen Realisatoren, die in einem kommerziell orientierten privaten Rundfunk weitgehend chancenlos wäre. Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind daher Selmer zufolge verfassungsrechtlich anfechtbar, wenn sie einseitig finanzielle Wettbewerbsvorteile festschreiben wollen; insofern sie aber die Möglichkeit offenhalten, das Angebot zukünftigen Entwicklungen im Rahmen des erweiterten Grundversorgungsbegriffs anzupassen und der Gefahr der wirtschaftlichen Austrocknung der Sendeanstalten zu begegnen, erscheinen sie durchaus notwendig - vorausgesetzt, daß die öffentlich-rechtlichen Medien sich nicht durch Selbstkommerzialisierung die eigene rechtliche Basis beschneiden.

Eric Karstens