

Peter Niepalla: Die Grundversorgung und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1991 (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität Köln), 168 S., DM 85,-

Die Bezeichnung "Grundversorgung" ist ein treffliches Beispiel für die politische Karriere eines Begriffs, der eher einer juristischen Verlegenheit als einer rundfunkpolitischen Notwendigkeit entsprungen ist. Es dauerte eine Weile, bis die Kommunikationspolitik sich als Rechtswissenschaft darauf einließ, und auch nach der Lektüre der ausgezeichneten Studie von Peter Niepalla bleiben Zweifel, ob sich der Begriff als wissenschaftsfähig erweist. Wie in anderen Bereichen des Rundfunkrechts haben wir es auch hier mit einem schwer zu normierenden Tatbestand zu tun. Tatsächlich wurde der Terminus "Grundversorgung" nach seiner Geburt im vierten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts von der Literatur sehr unterschiedlich aufgenommen. Doch wie häufig in der Rechtsgeschichte stellte es sich heraus, daß nur wenige Jahre später der Begriff eingebürgert war. Und der Versuch des Autors, "Gestalt und Bedeutung des Begriffs 'Grundversorgung' umfassend zu klären" (S.5), erweist sich als legitim.

Niepalla widmet der Darstellung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit als drittnützige Freiheitsgewährung, wie sie das BVG begreift, besondere Aufmerksamkeit. Ihm geht es dabei um die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit. Sie sei primär eine privatnützige Freiheitsgewährung zugunsten des Grundrechtsträgers. Der Rundfunk genieße - ungeachtet der Rechtsform seiner Trägerschaft - einen Raum freier Betätigung, damit jeder Bürger durch den Rundfunk imstande sei, sich eine Meinung im umfassenden Sinne frei zu bilden. Hierzu bietet der Verfasser noch einmal einen gut formulierten Überblick, der die Wirkungen des Grundrechtsschutzes einbezieht. Die umfassende Analyse der Grundversorgungskonzeption geht einher mit der Untersuchung der dualen Rundfunkordnung. Sie umfaßt die binnenplural organisierten und von Gebühren finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die hinzutretenden werbefinanzierten privaten Anstalten, bei denen Meinungsvielfalt auf Dauer durch Außenpluralismus gesichert werden soll.

Als die drei wesentlichsten Elemente der Grundversorgung bezieht sich der Autor erstens auf die Übertragungstechnik, zweitens auf den inhaltlichen Standard der Programme, drittens auf die Sicherung gleichwertiger Meinungsvielfalt. Dies wird im einzelnen kontrovers diskutiert, wobei der Autor nicht mit Kritik spart. Insgesamt bedeutet der mit Grundversorgung verliehene Programmauftrag eine umfassende und kritische Berichterstattung, die alle Bereiche abdeckt, auf die sich Information, Bildung und Unterhaltung beziehen.

Besonderen Wert legt der Autor auf die Feststellung, daß die Grundversorgung den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht allein deswegen übertragen wird, weil nur ihre terrestrischen Programme die Gesamtheit der Bevölkerung erreichen. Hinzu kommt, daß der ausschließlich werbefinanzierte private Rundfunk nicht zu einer Berichterstattung imstande ist, die die Meinungsbildung im Sinne des Art. 51 GG ermöglicht. In der dualen Rundfunkordnung werden die Anforderungen an die privaten Rundfunkveranstalter mit Rücksicht auf die Grundversorgung auf einen "Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt" herabgesetzt. Danach werden von "Verfassungs wegen" nur noch minimale Ansprüche an die Wiedergabe der Meinungsvielfalt und Darbietung umfassender Information gestellt. Der "Grundstandard" ist als Maßstab sehr unpräzise und für eine praktische Handhabung untauglich. Die Grundversorgung ermögliche die Betätigung der Privaten in rechtlicher Hinsicht, weil sie die vom gesamten Rundfunksystem zu ermöglichende Meinungsbildung sichert. Erst das erlaubt es, den privaten Rundfunk mit verminderten Anforderungen zuzulassen. In ökonomischer Hinsicht behindert der umfassende Grundversorgungsauftrag die Entwicklung des privaten Rundfunks, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk ein wirtschaftlich übermächtiger Konkurrent ist.

Als das wichtigste Element von Grundversorgung bezeichnet Niepalla einen auf hohem qualitativem Niveau stehenden "inhaltlichen Standard der Programme". Über die konkrete Ausgestaltung der zur Grundversorgung gehörenden Programme bestimmten die Rundfunkmitarbeiter bzw. die sie kontrollierenden Aufsichtsgremien der Anstalten: Rundfunk- bzw. Fernsehrat. Der geforderte inhaltliche Standard der Programme gebiete es, daß die Anstalten nur mittels der Qualität ihrer Sendungen hohe Einschaltquoten anstreben. Dem widerspreche es, das Angebot an massenattraktiver Unterhaltung unangemessen auszudehnen.

Franz Ronneberger (Nürnberg)