

Markus Lang

XXX

XXX

XXX

XXX, den 19.5.1995

6. Semester

Matrikel-Nr. XXX

Übungen im Datenschutz-, Telekommunikations- und Medienrecht

Prof. Dr. Bernt Bühnemann

1. Hausarbeit

Sommersemester 1995

Übungen im Datenschutz-, Telekommunikations- und Medienrecht

1. Hausarbeit

Thema:

Der Fortbestand der ARD unter dem
Blickwinkel der Grundversorgung

Ausgabe: 02.05.1995

Abgabe : 19.05.1995 bei der Aufsicht des BGB-Seminars oder per Post an Prof. Dr. Bernt
Bühnemann, Seminar für Bürgerliches Recht, XXX
Hamburg (Poststempel 19.05.1995)

)

LITERATURVERZEICHNIS

- Benda, Ernst** Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine private Rundfunkordnung, in: Rechtsprobleme der privaten Rundfunkordnung, S. 5 ff., München, 1992
- Berg, Klaus** Die Grundversorgung und Programmzeitschriften des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach dem 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Kohl, Helmut (Hrsg.), Die Freiheit des Rundfunks nach dem Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, S. 16 ff., Konstanz, 1991
(zitiert: Berg, in: Kohl)
- Bethge, Herbert** Stand und Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 1991, 337 ff.
- Brinkmann, Thomas** Grundversorgung, Bericht über die 61. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, in: JZ 1987, 978 f.
- Buß, Michael** Ein Duell mit ungleichen Programmen, in: ARD-Jahrbuch 1994, S. 29 ff., Hamburg, 1994
- Degenhart, Christoph** Rundfunkfreiheit in gesetzgeberischer Beliebigkeit, in: DVBl. 1991, 510 ff.
- Eichler, Boris** Grundfragen der Programmkoordination öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in: ZUM 1994, 699 ff.
- Hain, Karl-Eberhard** Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, Diss. Göttingen, Baden-Baden, 1993
- Herrmann, Günter** Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1975
(zitiert: Herrmann, Fernsehen)
- ders. Fernsehen und Hörfunk nach dem 6. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. 2. 1991, in: ZUM 1991, 325 ff.
- ders. 25 Jahre ARD, in: RuF 1975, S. 211 ff.
- Hesse, Albrecht** Anmerkung zum 6. Rundfunkurteil des BVerfG, in: JZ 1991, 357 ff.
ders. Rundfunkrecht, München, 1990
(zitiert: Hesse, Rundfunkrecht)

- Hoffmann-Riem, Wolfgang** Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, Berlin, 1979
(zitiert: Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit)
- ders. Rundfunkneuordnung in Ostdeutschland, Hamburg, 1991
(zitiert: Hoffmann-Riem, Rundfunkneuordnung)
- ders. Tendenzen der Kommerzialisierung im Rundfunksystem, in: RuF
1984, 32 ff.
- Klein, Hans H.** Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, in: Der Staat, 1981, S. 177 ff.
- Kull, Edgar** Für den Rundfunkgesetzgeber fast Pleinpouvoir, in: AfP 1991, 716
ff.
- Libertus, Michael** Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, Diss. Köln,
München, 1991
(zitiert: Libertus, Grundversorgungsauftrag)
- ders. Verfassungsrechtliche Aspekte einer Bestands- und
Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in:
ZUM 1992, 224 ff.
- Münch, Ingo von** Grundgesetz - Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl., München 1992
(zitiert: v. Münch/ Bearbeiter)
- Niepalla, Peter** Die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen
Rundfunkanstalten, München, 1990
- Ory, Stephan** Anmerkung zum sechsten Rundfunkurteil (vom 5. 2. 1991), in: AfP
1991, 402 ff.
- ders. Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen
Rundfunk ?, in: AfP 1987, 466 ff.
- Rossen, Helge** Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk, Baden-Baden, 1988
- Seidel, Norbert** Seit 35 Jahren erfolgreich, in: ARD-Jahrbuch 1985, S. 18 ff.,
Hamburg, 1985
- Seither, Thomas** Rundfunkrechtliche Grundversorgung und
Kurzberichterstattungsrecht, Diss. Mannheim, Stuttgart, 1993.
- Selmer, Peter** Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen
Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, Berlin, 1988
- Selmer, Peter/
Gersdorf, Hubertus** Rechtsprobleme einer Beteiligung privater Rundfunkveranstalter am
Aufkommen der Rundfunkgebühr, in: DVBl. 1992, 79 ff.
- Stolte, Dieter** Das duale System am Wendepunkt, in: ZDF-Jahrbuch 1992, Mainz,
1993

GLIEDERUNG

	Seite
A. Einleitung	1
B. Die ARD - ein Überblick	1
C. Begriff und Funktion der Grundversorgung	2
I. Einführung des Begriffs der Grundversorgung	2
II. "Grundversorgung" in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	3
1. Ausgangspunkt - Bundesverfassungsgerichtliche Dogmatik der Rundfunkfreiheit	3
2. Inhalt und Wesenselemente der Grundversorgung	4
D. Wahrnehmung der Aufgabe der Grundversorgung - Bestands- und Entwicklungsgarantie	5
I. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	5
II. Extensive Auslegung der Bestands- und Entwicklungsgarantie	6
III. Restriktive Auslegung der Bestands- und Entwicklungsgarantie	7
IV. Stellungnahme	7
1. Technisches Element der Grundversorgung	7
2. Programminhaltliches Element der Grundversorgung	8
3. Organisatorisch-prozedurales Element der Grundversorgung	11
4. Bestands- und Entwicklungsgarantie	12
E. Fortbestand der ARD	15
I. Die ARD als Träger der Grundversorgung	15
II. Bedeutung der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den Fortbestand der ARD	15
1. Abschaffung des ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramms	15
2. Verkleinerung des Programmumfangs	17
3. Umstrukturierung der ARD	18
a) Austritt einer Landesrundfunkanstalt	18
b) Auflösung und Fusion von Landesrundfunkanstalten	18
4. Neuordnung des Rundfunksystems	19
F. Zusammenfassung	20

A. Einleitung

"Die ARD gehört auf den Prüfstand." Diese und ähnliche Aussagen sind seit Oktober letzten Jahres wieder verstärkt in der medienpolitischen Diskussion zu hören und zu lesen. Themen der Auseinandersetzung, die in diesem Zusammenhang geführt wird, sind eine Reform der ARD, die Abschaffung des Ersten Deutschen Fernsehprogramms, eine Modifikation der Rundfunkgebühr sowie des Finanzausgleichs zwischen den Landesrundfunkanstalten.

Der Fortbestand der ARD ist also eine umstrittene Frage. Sie ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Eine umfassende Analyse soll und kann in diesem Rahmen nicht erfolgen. Vielmehr wird der Fortbestand der ARD unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt der Grundversorgung zu erörtern sein.

Hierzu wird als erstes in einem kurzen Überblick die ARD dargestellt, deren Fortbestand zu hinterfragen ist. Dann soll der für die Ausgangsfrage entscheidende Beurteilungsmaßstab, also die Grundversorgung begrifflich herausgearbeitet werden. Der anschließende Abschnitt befaßt sich mit der Wahrnehmung der Aufgabe der Grundversorgung. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die zeitliche Komponente einzugehen sein. Schließlich sollen die allgemein für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewonnenen Erkenntnisse speziell auf die ARD bezogen werden. Der letzte Teil der Arbeit faßt die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung nochmals zusammen.

B. Die ARD - ein Überblick

Die ARD ist die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland. Sie wurde am 9./ 10. 6. 1950 von den seinerzeit bestehenden sechs Landesrundfunkanstalten gegründet und hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Es besteht auch keine einheitliche Rechtsgrundlage. Indes stützt sich die ARD auf eine Vielzahl von Vereinbarungen, die in vielfältiger Weise verklammert sind.

An erster Stelle ist die Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands vom 9./ 10. 6. 1950 i.d.F. vom 25. 11. 1992 zu nennen, die Fragen der Organisation und Abstimmung unter den Landesrundfunkanstalten regelt. Nach § 2 der ARD-Satzung ist insbesondere die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen Aufgabe der ARD. Neben der ARD-Satzung haben die Staatsverträge der Länder eine besondere Bedeutung. Vor allem zu erwähnen sind der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, der die Grundlage für den

Finanzausgleich bildet, und der ARD-Staatsvertrag, der das Fundament für das ARD-Gemeinschaftsprogramm Erstes Deutsches Fernsehen ist. Beide Verträge sind Bestandteile des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. 8. 1991 i.d.F. vom 1. 3. 1994. Diese Grundpfeiler werden durch Verwaltungsvereinbarungen der Rundfunkanstalten, zum Beispiel über den Finanzausgleich, ergänzt. Aufbauend auf diese vielschichtigen Normensysteme entwickelte die ARD eine Fülle gemeinschaftlicher Aktivitäten. Im programmlichen Bereich sind beispielsweise das Erste Deutsche Fernsehprogramm, Deutschlandradio und die Beteiligung am französisch-deutschen Fernsehprogramm ARTE zu nennen. Zur Wahrnehmung sämtlicher Aktivitäten bildete die ARD Institutionen wie "ARD-aktuell", eine Redaktion, die die *Tagesschau* und *Tagesthemen* für das Erste Deutsche Fernsehen produziert. Eine weitere Gemeinschaftseinrichtung ist die Degeto-Film GmbH in Frankfurt am Main, die Spielfilme und Serien für die ARD beschafft. Daneben gibt es auch Institutionen, an denen das ZDF (Zweites Deutsches Fernsehen) beteiligt ist; so zum Beispiel die Gebühreneinzugszentrale (GEZ) in Köln.

Ausgehend von sämtlichen Rechtsgrundlagen und Einrichtungen, ist festzustellen, daß es sich bei der ARD um ein vielschichtiges föderales Rundfunkverbundsystem handelt. Diesem gehören heute gem. § 1 I a) der ARD-Satzung elf Landesrundfunkanstalten an. Das sind der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR), der Norddeutsche Rundfunk (NDR), der Ostdeutsche Rundfunk Brandenburg (ORB), Radio Bremen (RB), der Saarländische Rundfunk (SR), der Sender Freies Berlin (SFB), der Süddeutsche Rundfunk (SDR), der Südwestfunk (SWF) und der Westdeutsche Rundfunk (WDR).

Will man den Fortbestand der ARD unter dem Blickwinkel der Grundversorgung beurteilen, ist zunächst zu fragen, was unter dem Begriff "Grundversorgung" zu verstehen ist.

C. Begriff und Funktion der Grundversorgung

I. Einführung des Begriffs der Grundversorgung

Der Begriff "Grundversorgung" war, bevor er im Rundfunkrecht Anwendung fand, schon in anderen Rechtsgebieten, in erster Linie im Sozialversicherungsrecht, relevant. In der rundfunkrechtlichen Literatur wurden zur "Grundversorgung" bereits vor dem erstmaligen Aufgreifen dieses Terminus

durch das BVerfG verschiedene Ansichten vertreten. So wurde Grundversorgung aus dem Sozialstaats- und Demokratieprinzip dergestalt abgeleitet, daß ein Mindestmaß an gleichmäßiger Rundfunkversorgung für jeden Bürger zu gewährleisten sei. Ausgehend von einem Nebeneinander des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks sollte Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten erfolgen und die Defizite der privaten Rundfunkveranstalter ausgleichen. Andererseits bestritten einige Autoren die Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als "Lückenbüßer". Insgesamt ist festzuhalten, daß vor 1986 im Schrifttum Unsicherheit über Bedeutung und Inhalt des Grundversorgungsbegriffs bestand.

II. "Grundversorgung" in der Rechtsprechung des BVerfG

Im Jahre 1986 befaßte sich das BVerfG im sog. vierten Rundfunkurteil erstmals mit dem Begriff der Grundversorgung. Er ist eingebettet in die Grundkonzeption des BVerfG zur Rundfunkfreiheit. Folglich läßt sich der Begriff der Grundversorgung nur aus diesem Zusammenhang heraus klären. Dementsprechend ist das Verständnis der Rundfunkfreiheit im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG vorab darzustellen.

1. Ausgangspunkt - Bundesverfassungsgerichtliche Dogmatik der Rundfunk - freiheit

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat die Rundfunkfreiheit des Art. 5 I 2 GG die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten. Diese vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation. Sie setzt einerseits die Freiheit zur Äußerung sowie Verbreitung von Meinungen und andererseits die Freiheit der Kenntnisnahme geäußerter Meinungen sowie der Informationsmöglichkeit voraus. Die Gewährleistung der Meinungsäußerungs-, Meinungsverbreitungs- und Informationsfreiheit als Menschenrecht durch Art. 5 I GG schützt zugleich diesen Prozeß der Kommunikation verfassungsrechtlich. Insoweit werden subjektive Rechte begründet. Gleichzeitig normiert Art. 5 I GG Meinungsfreiheit als objektives Prinzip. In dem verfassungsrechtlich geschützten Prozeß der Meinungsbildung ist Rundfunk "Medium und Faktor". Zum einen werden Meinungen verbreitet, zum anderen auch selbst geäußert. Folglich ist Rundfunk nach der Rechtsprechung des BVerfG "primär eine der Freiheit der Meinungsbildung dienende Freiheit". Aufgrund des (primär) objektiv-rechtlichen Charakters der Rundfunkfreiheit hat der Staat diese nicht nur negatorisch vor

Eingriffen zu schützen, sondern auch positiv durch materielle, organisatorische und Verfahrensregeln sicherzustellen, damit "die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird".

Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses von der Rundfunkfreiheit hat das BVerfG im sog. vierten, fünften und sechsten Rundfunkurteil den Begriff der Grundversorgung wie folgt konkretisiert und angewandt.

2. Inhalt und Wesenselemente der Grundversorgung

Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung umschreibt Grundversorgung Aufgaben des Rundfunks, die die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung wie für das kulturelle Leben umfassen. Konturen erhält der Begriff durch die aus Sicht des BVerfG drei wesentlichen Elemente der Grundversorgung. Das sind die übertragungstechnische, programminhaltliche und organisatorisch-prozedurale Komponente. Danach muß für die Grundversorgung eine Übertragungstechnik vorhanden sein und genutzt werden, die sicherstellt, daß die gesamte Bevölkerung die Rundfunksendungen empfangen kann. Das sei "bis auf weiteres" die herkömmliche terrestrische Technik. Weiter kennzeichne die Grundversorgung der inhaltliche Standard der Programme. Diese müssen ein Angebot darstellen, das nach Gegenstand und Art der Darbietung oder Behandlung dem Auftrag des Rundfunks (s.o.C.II.1.) voll entspricht. Insbesondere soll sichergestellt werden, daß ein Angebot für die gesamte Bevölkerung vorliegt, das umfassende Information und Gewähr für Meinungsvielfalt bietet. In Zusammenhang mit der programminhaltlichen Sicherung der Grundversorgung verweist das Gericht auf den klassischen Auftrag des Rundfunks, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und Information auch die kulturelle Verantwortung umfaßt. Qualitativ fordert das BVerfG also eine Programmvielfalt, die meinungs-, gegenstands-, personen-, gruppen-, institutions- und kommunikationsraumbezogen sein muß. Dabei sind die Sparten Information, Unterhaltung, Kultur und Bildung zu bedienen. In quantitativer Hinsicht wird eine Mehrzahl von Programmen vorausgesetzt, wobei das BVerfG im "Niedersachsen-Urteil" "zu- mindest" von den seinerzeit terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programmen ausging. Das dritte wesentliche Element der Grundversorgung sind die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Regelungen, die eine gleichgewichtige Darstellung der Meinungsvielfalt sichern sollen. Ausgehend von diesen drei Elementen, bezeichnet Grundversorgung weder eine Mindestversorgung, noch nehme sie eine

Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern vor.

Die Rechtsprechung des BVerfG prägte die Ansatzpunkte in der Diskussion im Schrifttum zum Grundversorgungsbegriff nachhaltig. So wurde nach dem vierten und fünften Rundfunkurteil hauptsächlich über Inhalt und Umfang der Grundversorgung gestritten. Die Frage nach dem Umfang wurde durch das Gericht wiederholt dahingehend entschieden, daß Grundversorgung keine Mindestversorgung (s.o.), sondern umfassend und dynamisch ist, also auch modernen Entwicklungen im Rundfunkwesen Rechnung trägt. Nach dem sechsten Rundfunkurteil verlagerte sich somit der Streit auf die Fragen nach dem Träger der Grundversorgungsaufgabe, einer damit zusammenhängenden Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie der zeitlichen Komponente. Die dazu vorhandenen Ansichten sollen nachfolgend dargestellt und anschließend zu ihnen Stellung genommen werden.

D. Wahrnehmung der Aufgabe der Grundversorgung - Bestands- und Entwicklungsgarantie

I. Rechtsprechung des BVerfG

In der dualen Rundfunkordnung, dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern, sei die unerläßliche Grundversorgung "nach Lage der Dinge in erster Linie" Sache des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Später im fünften Rundfunkurteil hieß es, daß die Grundversorgung unter den bestehenden Bedingungen den öffentlich-rechtlichen Anstalten obliege. Der private Rundfunk habe noch immer eine beschränkte Reichweite und eine ebenso beschränkte programmliche Vielfalt und Breite. Diese Defizite machen eine Gewährleistung der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mittels Schaffung der dazu erforderlichen technischen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen notwendig. Der Begriff der Grundversorgung wird als gegenständlich und zeitlich offen und damit dynamisch gekennzeichnet. Mithin laufe eine Beschränkung auf bestimmte Technik, Programme und Programminhalte der Grundversorgungsaufgabe zuwider. Deshalb würde eine allein auf den gegenwärtigen Zustand bezogene Sicherung angesichts der Entwicklung im Rundfunkwesen, insbesondere im technischen Bereich, die Sicherstellung der Grundversorgung für die Zukunft gefährden. Folglich sei auch die zukünftige Entwicklung zu berücksichtigen. Die Grenze dieser Bestands- und

Entwicklungsgarantie ergäbe sich aus der Funktion des Rundfunks im Rahmen von Art. 5 I GG.

II. Extensive Auslegung der Bestands- und Entwicklungsgarantie

Eine in der Literatur vertretene Ansicht geht davon aus, daß nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung sichern könne. Dies sei verfassungsrechtlich zum einen seine Aufgabe und zum anderen seine Existenzberechtigung. Folglich könne er sich dieser Aufgabe weder entziehen noch durch einen Funktionstausch mit den privaten Veranstaltern entledigen. Somit verfüge der öffentlich-rechtliche Rundfunk über eine Institutsgarantie. Eine Absage an den privaten Rundfunk hinsichtlich der Grundversorgung müsse - abgesehen von der Reichweitenproblematik - angesichts dessen Struktur erteilt werden. Aufgrund der Werbefinanzierung sei eine Abhängigkeit von den Einschaltquoten vorhanden, die dazu zwingt, ein vorrangig massenattraktives Programm anzubieten. Dabei würden Sendungen ausgespart, die weniger Rezipienten interessieren, aber von der Grundversorgung mit abzudecken sind. Solange im privaten Rundfunk Werbefinanzierung mit den gezeigten Abhängigkeiten so dominant bleibt, sei Grundversorgung durch privaten Rundfunk "auf unabsehbare Zeit" nicht möglich. Vielmehr hat das BVerfG eine gesetzliche Ausformung der Bestands- und Entwicklungsgarantie für die öffentlich-rechtliche Anstalt WDR in § 3 III WDR-Gesetz bestätigt. Diese Garantie umfasse zugleich die Finanzierung und habe solange und soweit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seiner Grundversorgungsaufgabe nachkommt, eine verfassungsrechtliche Grundlage.

III. Restriktive Auslegung der Bestands- und Entwicklungsgarantie

Eine andere Meinung bejaht entgegen der oben gezeigten Auffassung (s.o.D.II.) die Möglichkeit, daß privater Rundfunk die Grundversorgungsaufgabe wahrnehmen könnte. Zwar ordne das BVerfG dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Grundversorgungsaufgabe zu. Damit verneine es aber nicht die strukturelle Fähigkeit des privaten Rundfunks, die Grundversorgungsaufgabe wahrzunehmen. Denn die Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten stehe unter dem Vorbehalt "solange die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag nicht in vollem Umfang erfüllen". Folglich bestehe auch keine "Ewigkeitsgarantie" für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Vielmehr

bestehe die Bestands- und Entwicklungsgarantie aufgrund des dynamischen Charakters der Grundversorgung nur begrenzt innerhalb der derzeit bestehenden Rundfunkordnung.

IV. Stellungnahme

Der Streit um die Wahrnehmung der Grundversorgung soll nachfolgend unter den drei wesentlichen Elementen des Grundversorgungsbegriffs (s.o.C.II.2.) und der Bestands- und Entwicklungsgarantie beleuchtet werden. Dabei ist zu beachten, daß die bundesverfassungsgerichtliche Auslegung und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit gem. § 31 I BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie Gerichte und Behörden bindet.

1. Technisches Element der Grundversorgung

Wie gezeigt, wird eine Übertragungstechnik gefordert, die einen Empfang für alle sicherstellt. Nach dem BVerfG sei das bis zuletzt die herkömmliche terrestrische Technik. Mit den terrestrischen Programmen der öffentlich-rechtlichen Anstalten könne nahezu die gesamte Bevölkerung erreicht werden. Demgegenüber habe der private Rundfunk noch immer eine beschränkte Reichweite. Dem könnte entgegengehalten werden, daß sich Breitbandkabelnetz und Satellitentechnik in ganz Deutschland in den letzten Jahren sehr stark verbreitet haben. Damit sei ebenso auf diesen Wegen für jedermann der Empfang der weitgehend mittels dieser Technik übertragenen privaten Programme sichergestellt. Dem ist zuzugeben, daß sich die vom BVerfG ursprünglich hervorgehobene Sondersituation des Rundfunks (Knappheit der Übertragungskapazitäten und hoher Finanzaufwand) immer mehr abschwächt. Andererseits begründete das Gericht damit nicht seinen Ansatz zur Grundversorgung, sondern die Notwendigkeit gesetzlicher Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Schließlich erreichen Kabel- und Satellitenprogramme auch heute noch nicht alle Rezipienten. Zusammen mit den terrestrisch verbreiteten Programmen (vorrangig RTL und SAT 1) betragen die technischen Reichweiten im Bereich des privaten Fernsehens zwar schon teilweise über 80 Prozent. Damit haben die beiden großen privaten Veranstalter RTL und SAT 1 aber noch nicht zu ARD und ZDF aufgeschlossen. Zu beachten ist weiter der erhebliche Kostenfaktor der Kabel- und Satellitentechnik. Dieser kann letztlich trotz Vorliegen der technischen Voraussetzungen über die Empfangsmöglichkeit des Rezipienten entscheiden. Das gilt um so mehr, wenn diverse Programme nur mit einer Kombination verschiedener Techniken empfangbar sind. Insgesamt ist

festzustellen, daß in der heutigen Situation "Grundversorgung für alle" nur mittels terrestrischer Übertragungstechnik sichergestellt werden kann.

2. Programminhaltliches Element der Grundversorgung

Als weiteres Element der Grundversorgung ist ein inhaltlicher Standard der Programme zu gewährleisten, der die gebotene meinungsbezogene und gegenständliche Vielfalt abdeckt (s.o.C.II.2.). Das BVerfG spricht die Grundversorgung auch aus programminhaltlicher Sicht den öffentlich-rechtlichen Anstalten zu, da sie nicht wie der werbefinanzierte private Rundfunk auf hohe Einschaltquoten angewiesen seien. Letzteres führe zu vorrangig massenattraktiven Programmen, was der gebotenen Meinungsvielfalt widerspricht. Durch diese Rechtsprechung fühlt sich die unter D.II. gezeigte Ansicht bestätigt, die grundsätzlich nur dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Wahrnehmung der Grundversorgung zubilligt. Dem privaten Rundfunk sei dies aufgrund seines strukturellen Defizits, der primären Werbefinanzierung mit den entsprechenden Abhängigkeiten von Werbung und Einschaltquoten, unmöglich. Die Abhängigkeiten von Werbung und Einschaltquoten lassen sich deutlich belegen. So hatte der Fernsehsender RTL 1994 trotz steigender Werbeeinnahmen einen um DM 21,7 Mio. geringeren Gewinn als 1993. Eine Ursache für den Rückgang sei das "Frühstücksfernsehen" gewesen, eine Mischung aus Information und Unterhaltung, welches deshalb zwischenzeitlich aufgegeben und durch Wiederholungen von Serien ersetzt wurde. Insgesamt stammten 1993 bei RTL 50 % des Programmangebots aus Serien und Filmen, 14 % aus Werbung und 19 % aus Information. Als Extrembeispiel sei PRO 7 genannt, bei dem 82 % aller Angebote Serien und Filme, 12 % Werbung und lediglich 6 % Information ausmachten. Demgegenüber enthielt das Erste Fernsehprogramm der ARD 1993 einen Informationsanteil von 41 %; Serien und Filme machten 37 % und Unterhaltung 13 % aus. Die Programmerweiterung zugunsten der Information durch das "Morgenmagazin" und das "Mittagsmagazin" (beides in Zusammenarbeit mit dem ZDF) wurde bei der ARD nicht rückgängig gemacht. Neben der ausgewogenen Spartenvielfalt der ARD tritt noch ein weiterer Aspekt deutlich hervor. Der kooperativ-föderalistische Rundfunkverbund ermöglicht den ARD-Anstalten gegenseitig auf ihr Angebot zurückzugreifen. Andererseits bestehen auch Zulieferpflichten im Rahmen der gemeinschaftlichen ARD-Programme. Die Zulieferungen der Anstalten zu den Gemeinschaftssendungen, insbesondere im Bereich der Information, bringen dem Rezipienten Wissenswertes und Sichtweisen aus allen Regionen Deutschlands nahe. Das gewährt diesbezüglich eine große Vielfalt, die die privaten Anbieter

momentan in diesem Umfang nicht bieten können. Demnach steht einem ausgewogenen Verhältnis seitens der ARD ein weitgehender Verzicht auf Information zugunsten von Werbung, Serien und Filmen auf Seiten sowohl der einzelnen (großen) als auch der Gesamtheit der privaten Anbieter gegenüber. Denn die Erhöhung der Programmanzahl der privaten Anbieter führt derzeit nur zu einer additiven Vielfalt mit verstärkt unterhaltenden Tendenzen, statt zur Erhöhung der qualitativen Vielfalt. Die programmliche Vielfalt und Breite des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die in diesem Bereich vorhandenen Defizite der privaten Anbieter bestätigen die Feststellung des BVerfG, daß in der jetzigen konkreten Situation nur erster die Grundversorgung gewährleisten kann.

Fraglich ist jedoch, wie die zukünftige Situation zu beurteilen sein wird. Einige Vertreter der extensiven Auslegung bedenken die zumindest theoretische Möglichkeit, das strukturelle Defizit des privaten Rundfunks durch tiefgreifende Struktur- bzw. Systemveränderungen beseitigen zu können. Wenngleich dieser Gedanke mit Blick auf die tatsächlichen Gegebenheiten verworfen wird, so ist er aber Ansatzpunkt für Vertreter der restriktiven Auslegung (s.D.III.). Ausgehend von der durch das BVerfG wiederholten *clausula rebus sic stantibus* "solange und soweit" die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichergestellt ist bzw. der private Rundfunk sie nicht erfüllt, untermauern sie die Möglichkeit, daß privater Rundfunk Träger der Grundversorgung werden könne. Das BVerfG habe nicht ein strukturelles Defizit angesprochen, das nie beseitigt werden könnte. Vielmehr sei die Äußerung als Zustandsbeschreibung anzusehen. Das ergäbe sich schon aus der vom BVerfG verneinten Grenzziehungs- und Aufgabenzuweisungsfunktion der Grundversorgung. Dem könnte erwidert werden, daß mit dieser Aussage nur verdeutlicht werden sollte, daß Grundversorgung weit zu verstehen sei - unter Einschluß der Unterhaltung. Aus der Gesamtbetrachtung ergibt sich folgendes. Zwar benennt das Gericht die Werbefinanzierung und entsprechenden Abhängigkeiten des privaten Rundfunks als dessen Eigenart und Grund dafür, daß er die Grundversorgung nicht wahrnehmen kann. Es grenzt diesen Ausschluß aber wiederholt mit "solange und soweit" ein (s.o.) und stellt ausdrücklich auf "das duale System in seiner gegenwärtigen Form" ab. Weiter nennt es sogar Alternativen für den privaten Rundfunk, wie die Entgeltfinanzierung, aus der sich eine Strukturveränderung ergeben könnte. Damit bringt das Gericht zum Ausdruck, daß Grundversorgung grundsätzlich eine von der Rechtsform unabhängige Gewährleistung ist. Entscheidend ist die Funktion der Grundversorgung für die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit (s.o.C.II.1.). Folglich hat der werbefinanzierte private Rundfunk zwar ein strukturelles Defizit

in Hinblick auf den Grundversorgungsaspekt. Dieser Mangel ist aber nicht unabänderlich, wie auch teilweise die extensive Ansicht letztlich zugibt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß in der derzeitigen Situation auch mit Blick auf den programminhaltlichen Standard nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk, eingeschlossen die ARD, in der Lage ist, die Grundversorgung zu gewährleisten. Dem privaten Rundfunk kann aber nicht pauschal die Möglichkeit abgesprochen werden,

diesen Standard in Zukunft erreichen zu können.

3. Organisatorisch-prozedurales Element

Endlich ist das dritte Element der Grundversorgung, die organisatorische und verfahrensrechtliche Absicherung des programminhaltlichen Standards zu betrachten. Es muß also durch entsprechende Regelungen die gebotene meinungsbezogene und gegenständliche Vielfalt abgesichert werden (s.o.C.II.2). Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Grundversorgungsträger soll dies erreicht werden durch die Regelungen in den Gesetzen bzw. Staatsverträgen über die Landesrundfunkanstalten, die eine binnenpluralistische Organisationsform mit den drei (wesentlichen) Organen Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant kennzeichnet. Insgesamt gewähre das eine Sicherung der Vielfalt des Programmangebots sowie ein Mindestmaß inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung. Das wird angesichts des "Gerangels der politischen Parteien" um die Zusammensetzung der Rundfunk- und Verwaltungsräte von einigen Autoren zwar angezweifelt, aber letztlich im Vergleich zu dem auf Werbung angewiesenen privaten Rundfunk als gegeben - wenn auch als nicht ausreichend - anerkannt. Im privaten Rundfunk sind diesbezüglich Machtballungen der Medienkonzerne wie der Kirch-Gruppe (Anteile an DSF, KABEL 1, PREMIERE, PRO 7 und SAT 1) oder Bertelsmann (Anteile an PREMIERE, RTL, RTL 2 und VOX) problematisch.

Für den privaten Rundfunk stellt sich die Frage nach der organisatorisch-prozeduralen Sicherung der Programmvielfalt, wenn er diese neben der entsprechenden Reichweite erreicht hat. Geht man davon aus, erscheint es fraglich, ob der private Rundfunk ähnlich wie der öffentlich-rechtliche auf einen Programmauftrag verpflichtet werden kann, der dem programminhaltlichen Standard entspricht. Einerseits ist der Gesetzgeber nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht verpflichtet, die Anforderungen an die Veranstaltung privaten Rundfunks auf einen "Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt" zu senken. Er ist sogar berechtigt, für den privaten

Rundfunk eine binnenpluralistische Organisationsstruktur vorzuschreiben. Andererseits findet diese Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ihre Grenze dort, wo der private Rundfunk Bedingungen unterworfen werden würde, die seine Veranstaltung von vornherein ausschließen oder in hohem Maße gefährden. Dieser Konflikt braucht indes zur Beantwortung der Ausgangsfrage nicht weiter erörtert werden. Vielmehr ist festzuhalten, daß die organisatorisch-prozedurale Sicherung des programminhaltlichen Standards beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk gegeben ist. Hinsichtlich einer fiktiven Grundversorgungsübernahme durch den privaten Rundfunk ist diese rechtliche Komponente im Vergleich zu den tatsächlichen Elementen Übertragungstechnik und inhaltlicher Standard problematisch.

4. Bestands- und Entwicklungsgarantie

Wie gezeigt hat das BVerfG eine auf die Grundversorgung bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als verfassungsrechtlich geboten angesehen (s.o.D.II.). Schon vor dieser ausdrücklichen Entscheidung bezüglich § 3 III WDR-Gesetz war sie unter anderem in Satz 7 der Präambel und § 10 I des RfStV enthalten. Doch auch heute ist sie noch umstritten. Fraglich ist zum einen, was von dieser Garantie erfaßt sein soll und zum anderen, welche Reichweite sie hat.

Nach dem BVerfG trifft den Gesetzgeber eine aus Art. 5 I 2 GG folgende Gewährleistungspflicht bezüglich der Grundversorgung, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der derzeitigen dualen Rundfunkordnung zufällt (s.o.D.I.). Streitet man nun über eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, muß das Verständnis des BVerfG zur Rundfunkfreiheit (s.o.C.II.1.) zugrundegelegt werden. Dabei ist Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Demnach kann dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine solche Garantie nicht gewährt werden, um dessen Rechtsform zu behaupten. Vielmehr geht es um die Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit. In der bestehenden dualen Rundfunkordnung kann nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Grundversorgung wahrnehmen (s.o.D.IV.1.-3.). Nur dieser Funktion wegen wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine solche Garantie gegeben. Denn nach dem sechsten Rundfunk-Urteil ist der Gesetzgeber verpflichtet (lediglich) die Grundversorgung zu gewährleisten. Diese fällt nunmal in der derzeitigen Situation dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu. Das bedeutet aber nicht, daß aus Art. 5 I 2 GG eine von der Grundversorgungsaufgabe losgelöste Bestands- und

Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als solchen abgeleitet wird. Vielmehr ist die Wahrnehmung der Grundversorgungsaufgabe Voraussetzung und gleichzeitig Eingrenzung dieser Garantie. Das ergibt sich auch gerade aus der Bestätigung einer solchen Garantie für den WDR in § 3 III WDR-Gesetz. Diese hat nämlich nur Verfassungsrang, soweit es um die Gewährleistung der Grundversorgungsaufgabe im dualen System geht. Denn "die Bestands- und Entwicklungsgarantie bedeutet nichts anderes als die Sicherung der Voraussetzungen, die die Grundversorgung der Bevölkerung möglich machen". Die Rechtsform der Rundfunkanstalten gehört ebenso wie die Bestands- und Entwicklungsgarantie sowie die Gebührenfinanzierung zu den Eigenarten, die sich im bestehenden dualen Rundfunksystem aus der Aufgabe der Grundversorgungsgewährleistung rechtfertigen. Daraus folgt, daß die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zwar als Träger der Grundversorgung die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben entsprechende Bestands- und Entwicklungsgewähr einschließlich dazu erforderlicher Finanzierung einklagen können. Das ist ihnen als Träger des Grundrechts der Rundfunkfreiheit gem. Art. 19 III i.V.m. 5 I 2 GG möglich. Der Anspruch findet aber am Maßstab der Grundversorgung seine Grenze. Löst der Landesgesetzgeber z.B. innerhalb der dualen Rundfunkordnung eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt auf und stellt die Grundversorgung gleichzeitig auf anderem Wege sicher, so besteht der Anspruch nicht (mehr). So geht auch das BVerfG davon aus, daß der Landesgesetzgeber trotz Grundversorgungsaufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine bestimmte Landesrundfunkanstalt auflösen, nicht jedoch den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk preisgeben darf. Zu beachten ist, daß die Einschränkung nicht generell, sondern nur unter den "gegenwärtigen Bedingungen", also in der derzeitigen dualen Rundfunkordnung, gilt. Folglich besteht kein Existenzanspruch einzelner Anstalten.

Andererseits könnte der öffentlich-rechtliche Rundfunk insgesamt in der bestehenden Rundfunkordnung tendenziell auf Dauer fixiert sein. Zwar betont das Gericht immer wieder den Situationsvorbehalt "solange die privaten Rundfunkveranstalter den klassischen Rundfunkauftrag nicht erfüllen". Jedoch werden mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Grundversorgungsträger auch die Bedingungen für den privaten Rundfunk geprägt. Aufgrund der Finanzierungsgarantie kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Rolle als Grundversorgungsträger beibehalten, während sich die Privaten aus betriebswirtschaftlichen Gründen an einer Erweiterung der Programmvielfalt gehindert sehen. Mit seinem derzeitigen

Finanzierungsmodus wird der private Rundfunk den klassischen Rundfunkauftrag schwerlich erfüllen können. Diese Entwicklung könnte einen anderen Verlauf nehmen, wenn das Rundfunkmodell geändert werden würde, zum Beispiel durch eine Beteiligung der Privaten an der Rundfunkgebühr. Dann würden sich die bestehenden Bedingungen ändern können, unter denen sonst nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Lage ist, die Grundversorgung zu gewährleisten.

Fraglich ist indes, ob eine aus der Grundversorgung folgende Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dem entgegensteht, und wie eine Änderung des Rundfunksystems bezüglich der Grundversorgung zu beurteilen ist. Wie erwähnt, ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen zu keinem bestimmten Rundfunkmodell und zu keiner Modellkonsistenz gezwungen (s.Fn. 109). Entscheidend ist allein die Gewährleistung freier und umfassender Meinungsbildung durch Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit. Insbesondere hat er die aus Art. 5 I 2 GG folgende Grundversorgungsgewährleistungspflicht zu berücksichtigen. Für welche Rundfunkordnung er sich auch entscheidet, in jedem Fall muß die Grundversorgung gewährleistet werden, um der Rundfunkfreiheit als dienender Freiheit gerecht zu werden. Würde der Landesgesetzgeber nun neue Wege gehen und ein neues Rundfunkmodell entwickeln, bei welchem den genannten Anforderungen genüge getan wird, so könnte er die öffentlich-rechtliche Landesrundfunkanstalt unter diesem Gesichtspunkt ohne weiteres auflösen, wenn sie nicht im neuen System integriert ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die auf die Grundversorgung bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht jede heute bestehende Anstalt, sondern die Veranstaltungsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schützt; dies jedoch nur als Träger der Grundversorgungsaufgabe in dem derzeit bestehenden dualen Rundfunksystem. Es handelt sich also um eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den Grundversorgungsträger. Sie ist als besondere Eigenart des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein "funktionsgebundenes Instrument zur Grundversorgungserbringung". Bei Umstrukturierungen der Rundfunkordnung muß der Gesetzgeber die Grundversorgungsgewährleistungspflicht aus Art. 5 I 2 GG beachten. Schließlich ergeben sich aus der Gebundenheit der Grundversorgung an die Funktion, die Rundfunk im Kommunikationsprozeß zu erfüllen hat, die Grenzen der auf sie bezogenen Bestands- und Entwicklungsgarantie.

E. Fortbestand der ARD

Nachdem der Begriff der Grundversorgung, dessen Wahrnehmung und die auf die Grundversorgung bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie erörtert wurden, sind nun die gewonnenen Ergebnisse konkret auf die ARD zu übertragen und deren Fortbestand zu erörtern.

I. Die ARD als Träger der Grundversorgung

Die ARD ist mit den in ihr zusammengeschlossenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Länder Bestandteil des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Bundesrepublik Deutschland. Sie trägt mit ihren gemeinschaftlichen Programmen und sonstigen Aktivitäten unter Nutzung ihrer Gemeinschaftseinrichtungen (s.o.B.) einen großen Anteil zum Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei. Ihr bzw. den in ihr zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten obliegt in der bestehenden dualen Rundfunkordnung die Grundversorgung (s.o.D.I.), die sie orientiert an deren drei Elementen auch hinreichend erfüllen (s.o.D.IV.1.-3.).

II. Bedeutung der Bestands- und Entwicklungsgarantie für den Fortbestand der ARD

Als Träger der Grundversorgung im derzeitigen dualen Rundfunksystem wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und Entwicklungsgarantie gegeben (s.o.D.IV.4.). Fraglich ist, in welchem Rahmen sie die ARD erfaßt.

1. Abschaffung des ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramms

Die auf die Grundversorgung bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie ist durch die Funktionsgebundenheit der Grundversorgung begrenzt. Folglich reicht ihr Schutz nur soweit wie der Umfang der Grundversorgung (s.o.D.IV.4.). Letzterer sind nach dem BVerfG "zumindest" die am 4. 11. 1986 terrestrisch verbreiteten Programme zuzurechnen. Das waren neben dem ZDF, die Dritten Fernsehprogramme, das Erste Fernsehprogramm der ARD und 34 Hörfunkprogramme der Landesrundfunkanstalten.

Fraglich ist, ob im bestehenden dualen Rundfunksystem auf dem Gebiet des Fernsehens eine Abschaffung des von der ARD gestalteten Ersten Deutschen Fernsehprogramms möglich wäre. Dabei ist zunächst zu beachten, daß gem. § 1 S.

1 ARD-Staatsvertrag die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten verpflichtet sind, gemeinsam ein bundesweites Fernsehvollprogramm zu gestalten. Dieser Staatsvertrag kann jedoch gem. § 8 ARD-StV erstmalig zum 31. 12. 1998 gekündigt werden. In einem solchen Fall ist der Landesgesetzgeber dann verpflichtet, seiner bis dahin gewährten Grundversorgungsgewährleistungspflicht auch weiterhin nachzukommen (vgl.o.D.IV.4.). Damit stellt sich die Frage, ob und wenn ja, wie er den Wegfall des ARD-Gemeinschaftsprogramms kompensieren muß. Das BVerfG setzt für die unerläßliche Grundversorgung eine Mehrzahl von Programmen voraus. Folglich ist eine Fixierung der Programmanzahl nicht nötig, aber auch nicht möglich. Denn allein die Anzahl kann nicht entscheidend sein, sondern die Art der einzelnen Programme. Dabei kommt es nicht auf die Betrachtung einzelner Programme oder Programmteile an. Maßgeblich ist vielmehr die Gesamtschau der bestehenden Angebote. Dabei ist sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht die Begrenzung auf die am 4. 11. 1986 terrestrisch verbreiteten Programme zu beachten (s.o.). Aus dieser folgt, daß das ZDF und die landesweit verbreiteten Dritten Fernsehprogramme für die unerläßliche Grundversorgung nicht ausreichen. Will der Gesetzgeber die durch Wegfall des Ersten Fernsehprogramms entstandenen Defizite durch das ZDF und das Dritten Programm im Wege der Erweiterung des Programmumfangs kompensieren, muß festgehalten werden, daß dies für die unerläßliche Grundversorgung nicht hinreichend ist. Denn zur Grundversorgung zählen die bisherigen Angebote der ARD neben denen des ZDF und der landesweiten Dritten Programme, die folglich nicht als Reserve kalkuliert werden dürfen. Also müßte zumindest ein neues Programm als Ausgleich geschaffen werden, das in qualitativer Hinsicht dem entspricht, was das ARD-Fernsehgemeinschaftsprogramm zur Grundversorgung beiträgt. In qualitativer Hinsicht hat die ARD, wie unter D.IV.2. gezeigt, ein ausgewogenes Verhältnis von Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur. Die ausgeprägte Vielfalt wird insbesondere durch die Kooperation der Rundfunkanstalten ermöglicht. Diese tatsächliche Komponente des inhaltlichen Standards würde angesichts der Möglichkeiten, die der kooperativ-föderalistische Verbund der ARD im internationalen, insbesondere europäischen Rahmen bietet, erhebliche (finanzielle) Anforderungen an die einzelne Rundfunkanstalt stellen. Dabei muß zum Beispiel an die Bereiche des Programmwerbts, der Produktion und Programmverwertung sowie die Einrichtung von Korrespondentenbüros gedacht werden.

Folglich könnte das Erste Deutsche Fernsehprogramm nur bei einem entsprechenden Ausgleich bezüglich der Grundversorgung abgeschafft werden. Da eine Kompensation durch das ZDF und die landesweiten Dritten Programme ausscheidet, muß ein neues Programm angeboten werden, daß den erforderlichen Standard bietet und sich der terrestrischen Übertragungstechnik bedient.

2. Verkleinerung des Programmumfangs

Fraglich ist, ob das seit 1986 stark gestiegene Programmvolumen des Ersten Deutschen Fernsehprogramms über die Grundversorgung hinausgeht und damit zur Disposition stehen könnte. Wie gezeigt ist eine Gesamtschau bezüglich der Programme und Programmteile erforderlich (s.o.E.I.1.). Folglich können nicht einzelne Teile des ARD-Gemeinschaftsprogramms als über die Grundversorgung hinausgehend herausgefiltert werden. Entscheidend ist das Gesamtprogramm. Außerdem ist der Grundversorgungsbegriff dynamisch (s.o.D.I.). So muß das Programmangebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten für neue Publikumsinteressen, Formen oder Inhalte offen bleiben. Nicht Programmanzahl oder deren Umfang sind Maßstab, sondern die Grundversorgung selbst. Diese gebietet, eine gegenständliche und meinungsbezogene Vielfalt sicherzustellen, die freie umfassende Meinungsbildung ermöglicht (s.o.D.IV.2.). Weiter kann die vom BVerfG im "Nordrhein-Westfalen-Urteil" gemachte Aussage, daß der WDR mit Blick auf seine Grundversorgungsaufgabe sich nicht aus bestimmten Programmsektoren zurückziehen oder einzelne dieser Bereiche bevorzugen oder vernachlässigen darf, allgemein auf alle ARD-Anstalten und somit auch auf die ARD übertragen werden. Folglich hat die ARD bzw. die in ihr zusammengeschlossenen Anstalten bei ihrer Programmgestaltung stets die Grenzen zu beachten, die aus der Wahrnehmung ihrer Rundfunkaufgabe fließen. Schließlich hat der Gesetzgeber die freie Veranstaltung von Rundfunkprogrammen jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu gleichen Bedingungen zuzulassen, wobei die Möglichkeit der Programm-finanzierung auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehen muß.

3. Umstrukturierung der ARD

Fraglich ist, ob die auf die Grundversorgung bezogene Bestands- und Entwicklungsgarantie in der jetzigen Situation einen Fortbestand der ARD in ihrer derzeitigen Form gebietet oder Veränderungen möglich sind.

a) Austritt einer Landesrundfunkanstalt

Ebenso wie beim ARD-StV kann der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag gem. dessen § 11 gekündigt werden. Ein Austritt aus der ARD ist der Landesrundfunkanstalt gem. § 8 II ARD-Satzung möglich. Das Herauslösen einer Rundfunkanstalt aus dem ARD-Verbund würde erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen. Der Landesgesetzgeber müßte die entsprechende Grundversorgung weiterhin gewährleisten (s.o.E.I.2.). Dies wird einer kleineren, insbesondere im Finanzausgleich nehmenden Rundfunkanstalt praktisch nicht möglich sein. Hingegen ist eine Loslösung z.B des WDR durchaus bedenkenswert. Die Probleme auf seiten des sich lösenden Landes bzw. seiner Anstalt wurden unter E.I.2. bereits angedeutet. Für die übrigen ARD-Anstalten würde dieser Austritt des WDR unter anderem ein Ausfall dessen Pflichtteils am Gemeinschaftsprogramm bedeuten, derzeit 22 %, und konsequenterweise eine Veränderung beim Finanzausgleich mit sich bringen, zu dem der WDR 44,5 % beisteuert. Dieser Verlust von Finanzkraft, Sendeleistung und auch programminhaltlicher Prägung wäre durch die restlichen ARD-Anstalten schwer zu kompensieren. Ein Austritt des WDR wie auch des BR oder NDR aus der ARD würde eine erhebliche Gefährdung der Grundversorgung mit sich bringen. Angesichts dieser Problemlage und der sich aus der starken Differenz im Finanzausgleich ergebenden Konflikte zwischen den Mitgliedern der ARD ist über eine Umstrukturierung derselben nachzudenken. Dies insbesondere, weil der Fortbestand der ARD für die Länder die Sicherung der Grundversorgung bedeutet, wie sie das BVerfG fordert.

b) Auflösung und Fusion von Landesrundfunkanstalten

So kann über Fusionen von Landesrundfunkanstalten und einer damit einhergehenden Verringerung der ARD-Anstalten nachgedacht werden. Maßstab für derartige Vorhaben ist wiederum die Gewährleistung der Grundversorgung. Sofern der Landesgesetzgeber letztere sicherstellt, steht die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht entgegen. Denn es ist eine Garantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Grundversorgungsträger, nicht für eine bestimmte Landesrundfunkanstalt (s.o.D.IV.4.). Für eine Bildung von Mehrländer- anstalten wie sie der NDR ist, spricht, daß diese den internationalen Leistungsanforderungen besser gerecht werden können als (kleinere) Einländeranstalten. So ist eine Behauptung auf den internationalen Märkten des Programmerwerbs und der Verwertung, aber auch bei eigenen Produktionen möglich. Außerdem könnten mit entsprechenden Fusionen,

wie sie schon zwischen SWF und SDR geplant war, die Diskrepanzen beim Pflichtteil und Finanzausgleich zwischen den nehmenden und gebenden Anstalten beseitigt werden. Denkbar wäre z.B. ein Modell, bei dem der BR und der WDR Einländeranstalten blieben. Hinzu kämen Mehrländeranstalten, die durch Fusionen von NDR + RB, ORB + SFB + MDR, HR + SR sowie SWF + SDR gebildet werden könnten. Steht auf der einen Seite die verfassungsrechtliche Möglichkeit, ist auf der anderen das Problem der Umsetzung zu finden. So stehen derartigen Umgestaltungsplänen Selbstbehauptung und Angst vor Identitätsverlust der Einländeranstalten entgegen. Daß aber eine Mehrländeranstalt und deren Erweiterung möglich sind und Nutzen für alle Seiten bringt, läßt sich am NDR gut belegen.

4. Neuordnung der Rundfunksystems

Nachdem der Fortbestand der ARD in der derzeitigen Situation erörtert wurde, ist ein Blick auf eine mögliche Änderung des Rundfunkmodells zu werfen.

Verändert sich die tatsächliche Situation, so kann sich hieraus auch eine andere verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben. Das duale Rundfunksystem ist zwar die derzeitige aber weder die einzig mögliche noch notwendige Organisationsform zur Sicherung der Rundfunkfreiheit (vgl.o.D.IV.4.). Vielmehr schreibt die Verfassung kein bestimmtes Organisationsmodell vor. Entscheidend ist allein, daß die bestehende Meinungsvielfalt widerspiegelt sowie freie und umfassende Berichterstattung gewährleistet und so der Prozeß öffentlicher und privater Meinungsbildung gefördert wird. So ist auch die Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht endgültig festgeschrieben. Ihm wird vielmehr in der dualen Rundfunkordnung als Grundversorgungsträger eine Bestands- und Entwicklungsgarantie gewährleistet. Schließlich hat der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, muß aber den Maßstab der Verfassung beachten (s.o.D.IV.). Demnach ist es ihm möglich, sich für ein anderes Rundfunkmodell zu entscheiden. Dann wäre gegebenenfalls eine Auflösung der ARD durch Austritt sämtlicher Anstalten denkbar, ohne daß, wie es derzeit der Fall wäre, Defizite bei der Grundversorgung auftreten würden.

F. Zusammenfassung

Insgesamt ist festzuhalten, daß der Fortbestand der ARD unter dem Blickwinkel der Grundversorgung in der derzeitigen konkreten Situation verfassungsrechtlich

legitimiert ist. Das bedeutet aber keine Festschreibung der ARD in ihrer jetzigen Form. Einzelne ARD-Anstalten können vom Landesgesetzgeber aufgelöst werden und mit anderen fusionieren oder sich aus dem ARD-Verbund lösen. Maßgebend ist allein die Gewährleistung der Grundversorgung. Diese kann der Landesgesetzgeber bei Austritt der Landesrundfunkanstalt aus der ARD durch andere Lösungen erreichen. Solange ihm das nicht gelingt, ist der Fortbestand der ARD für die Grundversorgung unverzichtbar. Im Falle einer Neuordnung des Rundfunks ist es denkbar, daß der Fortbestand der ARD für die Gewährleistung der Grundversorgung nicht mehr erforderlich ist.

In der aktuellen medienpolitischen Diskussion um den Fortbestand der ARD (s.o.A.) müssen die gezeigten rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Maßstab sein.